

# África do Sul

História, Estado e Sociedade

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*  
*Secretário-Geral*

Embaixador Celso Amorim  
Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*

Embaixador Jeronimo Moscardo

*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 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

# África do Sul

Paulo G. Fagundes Visentini  
Analúcia Danilevicz Pereira  
Organizadores

## História, Estado e Sociedade



© dos autores  
1ª edição: 2010

Direitos reservados desta edição:  
Fundação Alexandre Gusmão

Capa: Carla M. Luzzatto  
Revisão: Analúcia Danilevicz Pereira e Paulo G. Fagundes Visentini  
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

---

A258 A258 África do Sul: História, Estado e Sociedade. / Paulo G. Fagundes Visentini [et al.]; organização de Paulo G. Fagundes Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira. -- Brasília : FUNAG/CESUL, 2010.

272p.

(Coleção Sul-Africana)

ISBN: 978.85.7631.229-1

1. Ciência política; 2. História política : África do Sul. I. Visentini, Paulo G. Fagundes; II. Pereira, Analúcia Danilevicz.

CDU 327.6

---

Catálogo na publicação: Márcia Mattos Langeloh CRB10/1052

Quando os *trekboers* chegaram [ao *veld*] com seu rebanho e sua carreta com toldo, abandonaram o modo de vida europeu. (...) [A nova] vida lhes dava uma grande tenacidade, uma resistência silenciosa e um respeito muito forte por si mesmos. Mas seu isolamento marcou seu caráter ao deixar vazia sua imaginação e inerte sua inteligência. Tinham também os defeitos de suas virtudes. Sua tenacidade podia degenerar em obstinação, seu poder de resistência em barreira à inovação e seu respeito em relação a si mesmos em desconfiança ao estrangeiro e desprezo ao inferior.

*C. W. de Kiewet*

O nosso povo foi privado da parte que lhe cabia da riqueza do país. Corrigir [as] seculares injustiças econômicas é ponto central de nossas aspirações nacionais. Estamos conscientes da complexidade das situações que se apresentarão a um governo popular no período de transição e da magnitude dos problemas acarretados pela satisfação das necessidades econômicas das massas oprimidas. Mas uma coisa é certa: na nossa terra nada será resolvido eficazmente se os recursos básicos não forem postos à disposição de todo o povo, em vez de continuarem a ser manipulados por pequenos setores da população ou por indivíduos, sejam eles brancos ou negros.

*Estratégia e tática do Congresso Nacional Africano, 1969.*



Ao  
**Embaixador Jeronimo Moscardo,**  
por seu apoio ao CESUL.

Agradecemos ao  
**Sr. Mauro Bellini**  
Vice-Diretor da Empresa Marcopolo, pelo apoio  
ao Seminário África do Sul: mitos e realidade e à  
publicação deste livro.



# Sumário

## INTRODUÇÃO / 11

### PARTE I HISTÓRIA

1. O sul da África: das origens à “descolonização branca” (até 1910) / 17

*Luiz Dario Teixeira Ribeiro*

*Paulo Fagundes Visentini*

2. A África do Sul independente:

segregação, *Apartheid* e transição pactuada (1910-1994) / 35

*Analúcia Danilevicz Pereira*

3. A nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010) / 65

*Paulo Fagundes Visentini*

*Analúcia Danilevicz Pereira*

### PARTE II ECONOMIA E INTEGRAÇÃO

4. Economia da África do Sul: a convivência entre o moderno e o atraso ou os desafios do rompimento com as estruturas sociais determinadas pela história / 99

*Ricardo Dathein*

5. Processos de integração na África Austral / 119

*Paulo Fagundes Visentini*

**PARTE III**  
**POLÍTICA INTERNACIONAL**

6. A África do Sul como potência emergente:  
dilemas especiais e dimensões de segurança / **131**

*Francis A. Kornegay*

7. A parceria sul-africana no contexto das relações Brasil-África / **161**

*Pio Penna Filho*

8. Defesa e segurança da África do Sul contemporânea / **185**

*Marco Cepik*

*Luiza Schneider*

**PARTE IV**  
**ESTADO E SOCIEDADE**

9. A sociedade sul-africana em transformação: alguns mitos e realidades / **209**

*Jo-Ansie van Wyk*

10. África do Sul: instituições e sociedade / **235**

*Kamilla R. Rizzi*

Autores / **267**



## Introdução

A África do Sul, neste ano de 2010, comemora um século de independência e atrai a atenção geral pela realização da primeira Copa Mundial de Futebol no continente africano. A pujança econômica e natural, bem como as contradições sociais do país, impactam os observadores. O contraste entre, de um lado, os bairros de classe média (predominantemente branca), os arranha-céus *a la Manhattan* de Joanesburgo e o charme do turismo e, de outro, as favelas ao longo das estradas, os *informal settlements* negros das periferias urbanas e a miséria de certas regiões rurais é marcante, como no Brasil.

Na verdade, a história e a realidade sociopolítica sul-africana continuam sendo pouco conhecidas, a primeira devido ao silêncio reinante e a segunda pelos mitos que envolve. A transição à democracia e a figura emblemática de Nelson Mandela, para a maioria das pessoas, teria produzido uma mudança tão radical quanto pacífica. O problema seria que o governo liderado pelo partido hegemônico, o Congresso Nacional Africano (CNA), teria se revelado incompetente para solucionar os problemas da nação. Reinserida no mundo e na África, candidata a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e aspirante ao *status* de potência média, a África do Sul também desperta esperança e, igualmente, desconfiança por parte de seus vizinhos.

A secular história de segregação, opressão e exploração da maioria nativa, todavia, está longe de ser encerrada. A África do Sul possui um caráter único, diferente das demais colônias tradicionais, e o dilema *classe ou raça*, que marcou o movimento de libertação, aqui, se revela decisivo. A transição à democracia foi pactuada porque, se de um lado o regime racista do *Apartheid* se encontrava enfraquecido ao final da Guerra Fria, o movimento de oposição liderado pelo CNA também, devido à radical transformação da ordem internacional. Por outro lado, se o *Apartheid* jurídico-político foi encerrado, o socioeconômico foi, na prática, renovado e consolidado pelos compromissos, formais e implícitos, impostos aos novos dirigentes como condição para ocuparem o poder. Se os brancos puderam, com importantes cumplicidades in-

ternacionais, desrespeitar os direitos da maioria, os dirigentes negros, agora, são obrigados a respeitar os privilégios de uma minoria.

Em 2012 o CNA, o mais antigo movimento de libertação nacional, completará um século de existência, com quase duas décadas no poder, com o desgaste que isso implica, inclusive com a adesão de alguns negros ao *status* de elite. A situação social da maioria melhorou substancialmente, mas as necessidades e expectativas cresceram em proporção talvez maior. O desemprego é elevado e a criminalidade atingiu níveis alarmantes. E é desse impasse e mal-estar que a África do Sul sofre atualmente. O tempo de minimizar os problemas sociais apenas com políticas públicas compensatórias e assistencialistas, sem a estruturação de um novo modelo socioeconômico, foi ultrapassado. A emergência de novas contradições políticas está abrindo espaço para novos confrontos ou para um novo pacto de poder.

Mas o país tem enormes potencialidades e pode se transformar juntamente com o continente africano, que está entrando, gradativamente, num novo ciclo de desenvolvimento. A infraestrutura e a base econômica herdada do regime racista, bem como a posição geopolítica e os imensos recursos minerais, propiciam à África do Sul as condições necessárias a uma nova arrancada. O nó da questão é essencialmente político e social.

Para o Brasil, a África do Sul representa uma parceira fundamental, tanto para a política africana como para a global. Daí a necessidade de se conhecer a realidade do país, superando os mitos superficiais que ainda imperam. Neste sentido, o Centro de Estudos Brasil-África do Sul realizou em maio de 2010, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o Seminário Internacional *África do Sul: mitos e realidade*, como parte do Projeto Parcerias Estratégicas do Brasil, Edital Renato Archer do CNPq. O evento contou, igualmente, com o apoio da Empresa Marcopolo, fabricante de ônibus que possui atividades na África do Sul. Ela colaborou, igualmente, na publicação do livro que aqui é apresentado, editado pela Fundação Alexandre de Gusmão do Ministério das Relações Exteriores. A todos, somos muito gratos.

Trata-se de uma obra que apresenta uma visão abrangente da África do Sul, com um segmento sobre a história, outro sobre a economia e integração, um terceiro sobre a política internacional e o último sobre a sociedade, as instituições e a geografia do país. Os autores são especialistas brasileiros e sul-africanos, e o livro se destina aos acadêmicos e ao grande público brasileiro, preenchendo uma grande

lacuna editorial. Com a realização do seminário e a publicação do livro *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, quarto volume da Série Sul-Africana, o CESUL, orgulhosamente, marca seu quinto ano de existência.

Porto Alegre, 2010.







Partel  
História





## 1. O sul da África: das origens à “descolonização branca” (até 1910)

*Luiz Dario Teixeira Ribeiro  
Paulo Fagundes Visentini*

Ao avaliarmos o significado da expansão portuguesa ao atingir o litoral da África nos séculos XV e XVI, percebemos que o exemplo português mostrou à Europa que o valor da África, naquele momento, não estava somente ligado ao ouro ou ao comércio de especiarias, ou, ainda, à possibilidade de expansão do cristianismo. O continente tinha outras potencialidades – era capaz de fornecer escravos para a exploração das Américas. Portugal mostrou ainda, para as potências mais vigorosas que desenvolviam seu poderio marítimo, que do contato com a África poderiam ser retirados muitos proveitos. Cada vez mais o continente seria vítima de suas riquezas.

A incorporação da África tropical a um sistema comercial mundial e dinâmico, dominado pelos europeus ocidentais, foi conduzida pelas tentativas de “reconhecimento” por parte dos portugueses. Posteriormente, a iniciativa portuguesa permitiu que a Europa viesse a controlar todo o continente. Na primeira década do século XVII, a Companhia Holandesa das Índias Orientais aniquilou o poderio português no Oceano Índico. Entre os anos de 1637 e 1642 uma outra companhia holandesa, a das Índias Ocidentais, apoderou-se das feitorias mais importantes dos portugueses na costa ocidental da África.

Os efeitos da dominação do continente africano não poderiam ser reconhecidos naquele momento, pois os motivos que impulsionaram os holandeses a constituir duas importantes companhias comerciais foram resultantes de uma questão interna à Europa. A população do norte dos Países Baixos estava em rebelião contra seu soberano, o espanhol, Filipe II, que, com a queda da Dinastia de Avis, resultante da derrota

em Alcácer-Quibir, em 1579, tornara-se também rei de Portugal. Nesse contexto, os comerciantes holandeses já eram os principais distribuidores para o norte da Europa de produtos asiáticos, africanos e americanos que afluíam dos impérios espanhol e português.

A União Ibérica (1580-1640) impôs sanções aos holandeses, em uma tentativa de punir os rebeldes, proibindo-os de participarem diretamente do comércio atlântico. Como o comércio de especiarias ainda era mais atrativo, e o poderio português no oriente mais frágil que o espanhol nas Américas, a Companhia Holandesa das Índias Orientais iniciou suas atividades antes da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais. Nenhuma das duas companhias estava especialmente interessada na África, embora, em meados do século XVII, a Companhia das Índias Orientais tenha instalado uma base de apoio junto ao Cabo da Boa Esperança, o que teria como consequência o alargamento da colonização européia no sul da África.

Os holandeses, com melhores barcos e técnicas mais avançadas do que os portugueses, navegavam desde o Cabo da Boa Esperança, chegando diretamente às Índias Orientais através do Estreito de Sunda, entre as ilhas de Java e Sumatra, na Indonésia. Esse estreito liga o mar de Java ao Oceano Índico. Apenas duas bases asseguravam o controle dessa rota – uma junto ao Estreito de Sunda (Batávia, atual Jacarta), que se tornou a sede da Companhia, e outra no meio do trajeto entre a Europa e as Índias Orientais, que deveria vigiar o acesso ao Oceano Índico. Inicialmente, Santa Helena foi destinada a esse fim, mas, em 1652, diante da concorrência entre ingleses e franceses, os holandeses decidiram instalar uma colônia onde nasceria a Cidade do Cabo. Pouco mais de um século depois, os britânicos superaram o poderio holandês.

### A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO ANTES DAS GRANDES NAVEGAÇÕES

Quando o navegador português Bartolomeu Dias aportou, em fevereiro de 1488, no extremo sul do continente africano, chegou a terras ocupadas por povos primitivos do grupo linguístico *Khoisan*. Os *Khoikhoi* (pejorativamente chamados de “Hotentotes”) eram pastores e os *Sans* (pejorativamente denominados “Bosquímanos”) eram caçadores, enquanto os bantos eram agricultores e pastores seminômades.

Os diferentes tipos de atividades possibilitaram o compartilhamento territorial e relações de clientelismo (nem sempre pacíficas) entre esses grupos. A organização social era fundamentada em clãs, sem conhecerem o Estado.

O *status*, a riqueza e o poder entre os *Khoikhoi* eram baseados no tamanho dos rebanhos e a influência era multiplicada pelo empréstimo de reses a outros membros do clã ou de clãs diferentes. Também emprestavam cães para os *Sans* em troca de produtos da caça e de laços de clientela. Os *Khoikhoi* eram refinados criadores de gado cujas reses eram reconhecidas e nomeadas pelos proprietários por suas características particulares. Esse gado também era usado para transportar cargas e pessoas e treinado para obedecer, através de assobios, ordens à distância. Os assobios agrupavam a manada, determinavam manobras e parada, possibilitando que os rebanhos fossem utilizados como arma contra adversários.

Tanto os *Khoikhoi* como os *Sans* não entendiam que a terra pudesse ser uma propriedade privada, mas, sim, um bem de uso. Segundo diversos pesquisadores e testemunhos, quando os *Khoikhoi* perdiam seus rebanhos, passavam à condição de *beach rangers* (coletores de mariscos) do litoral ou de caçadores e de coletores. Para recuperar sua posição social procuravam prear o gado de outros pastores, fato que levava a confrontos. A situação de penúria e desclassificação, no entanto, era superada pelo clientelismo e pelo empréstimo de gado, um fator de paz e de unidade social.

Além da língua, as características físicas (estatura, cabelos, tom de pele), a organização sociopolítica e as atividades econômicas diferenciavam esse primeiro grupo contatado pelos europeus dos outros habitantes do território da atual África do Sul. Os outros eram constituídos por grupos falantes das línguas bantas que haviam chegado à região ainda em meados do primeiro milênio. Dominando a tecnologia da produção de ferro e de cobre, agricultores cultivadores de cereais e criadores de gado, os bantos organizavam-se socialmente em clãs, mas, em termos políticos, haviam progressivamente constituído Estados.

Os bantos, ao se expandirem para o sul, não só absorveram elementos da língua e da cultura *Khoisan*, ligada à caça e à coleta, como também introduziram gradualmente o cultivo de alimentos e a utilização de instrumentos de ferro. Tal fator determinou, por longo tempo, a coexistência desses dois tipos de economia e a dispersão dos *Khoikhoi*, que haviam recebido os animais domésticos por volta do século I a.C.

das mãos dos bantos. Os bantos distribuíram-se através do corredor oriental (próximo à costa) onde os assentamentos não apresentam vestígios da pecuária; e do corredor central (no Transvaal) onde existem mostras de atividades pastoris entre eles. Os dois corredores se fundiram entre os séculos V e VI d.C (OLIVER, 1994).

Para Iliffe (1999), os bantos, através de grupos autônomos que escolhiam terras adaptadas a sua tecnologia agrícola, foram itinerantes até o século XI, quando voltaram às áreas primitivas de povoamento, dando origem a comunidades mais sedentárias. Tais comunidades eram dispersas até a emergência da pressão demográfica e do bloqueio das possibilidades de expansão. Os valores pastoris eram a base de sua cultura. Esses grupos, seguindo os cursos d'água e da costa, haviam chegado a Durban no século II d.C. e ao rio Kei no final do primeiro milênio.

Os bantos desenvolveram próximo ao litoral, uma economia mista, enquanto que, nos planaltos áridos, houve a especialização no pastoreio, na mineração e na fundição de metais. Em ambos os casos a abundância de terras possibilitava o surgimento de micro-Estados pelo processo de cissiparidade dos Estados iniciais. Tais Estados eram rurais e as cidades eram capitais políticas que desconheciam o comércio (exceto o de longa distância para produtos raros), mas que conheceram a especialização por causa dos sistemas de redistribuição (dádiva), adaptando suas atividades às contingências ecológicas (ILIFFE, 1999).

Os sistemas de redistribuição, a inexistência de feiras e de mercados e os grupos de clientes tornavam prescindível a escravidão e o comércio de seres humanos, que não foram conhecidos por estas sociedades (COSTA E SILVA, 2002). A fartura de terras proporcionava a agricultura itinerante, enquanto as relações poligâmicas, automaticamente, possibilitavam que, em cada geração, a cissiparidade proporcionasse o surgimento de novos Estados. Essas condições também eram fundamentais para que o governo assumisse a forma de árbitro e de guardião do culto dos antepassados e não a de autoridade despótica. A consequência foi a multiplicação de pequenos Estados, com pouco volume populacional cada um deles, mas em grande número. A cissiparidade possibilitou também que os governantes desses Estados pertencessem a uma mesma família.

Os bantos dividiam-se em diferentes etnias ligadas ao período de chegada ao território e à forma de produção e de vida de cada grupo, e as línguas diferenciadas originavam-se de um mesmo tronco. Conforme as atividades econômicas desenvolvidas, os diferentes gru-

pos bantos fixavam-se em áreas que favoreciam o tipo de atividade predominante. O principal desses grupos era o *Nguni*, constituído por vários outros diferenciados e que esteve na origem dos *Xhosas* e dos *Zulus*. Habitavam inicialmente as planícies dos vales úmidos da costa do Índico, favoráveis à agricultura de cereais (sorgo) e à pecuária. Além disso, as florestas da região forneciam a lenha para os fornos de fundição de ferro.

O planalto semiárido e o Cabo, com chuvas concentradas no inverno, não foram espaço de ocupação dos *Nguni*. O planalto foi ocupado por pastores de origem banto e mais ao norte do Transvaal desenvolveu-se uma economia especializada na fundição de metais e no comércio de longa distância, sem atividades agrícolas ou pastoris. Essa sociedade era interdependente, com produtores agrícolas e de gado que consumiam sua produção. É interessante notar que, ao contrário do que foi difundido pelos ideólogos *afrikaners* e por parte da historiografia, as fontes orais e os restos arqueológicos situam essa ocupação no primeiro milênio, enquanto que a linguística e a genética apontam dados para a existência de contatos e de trocas sociais, culturais, econômicas e (inclusive) sexuais entre os bantos e os *Khoisans*.

Entretanto, *Khoisans* e bantos não foram os ocupantes primitivos do território. A ocupação reporta-se ao início do processo de desenvolvimento humano, segundo os registros arqueológicos. Artefatos do período Acheulense, com idade entre 300.000 e 400.000 anos, são encontrados na superfície e em cavernas, principalmente na província do Cabo. Nas cavernas tais artefatos estão associados a fósseis do *homo sapiens*. Outra característica dos sítios é a proximidade da água (OLIVER, 1994). Oliver aponta, ainda, para uma continuidade da ocupação territorial ao longo do período de formação e de desenvolvimento da humanidade através da existência de objetos compostos do período Ateriano, com idade entre 30.000 e 125.000 anos na região. Tais restos são característicos do *homo sapiens sapiens*. A sucessão contínua de restos diferenciados na região identifica-a como centro do desenvolvimento original da história humana.

## A CHEGADA DOS EUROPEUS: DA CONQUISTA À OCUPAÇÃO

Em 1497, o português Vasco da Gama aportou no Cabo, primeiro na baía de Santa Helena e depois na baía de Mossel. Nesses dois

lugares, o navegador estabeleceu contato, não tão pacífico, com as populações locais. Em Mossel, os portugueses trocaram braceletes de cobre por bois com os *Khoikhoi*, que se aproximavam do litoral com seu gado. Nesse contato, Vasco da Gama vislumbrou alguns nativos utilizando seus bois como montaria e como animais de carga. Após doze dias de estada, ocorreu um confronto e os portugueses retiraram-se. Antes, porém, erigiram um “padrão de pedra” tomando posse da região para o rei de Portugal. Os navegantes aplicavam o direito dado pela Bula Papal de dominar e conquistar para a cristandade todas as terras descobertas ou por descobrir através dos mares ao oriente das Tordesilhas. A bula estabelecia, a bem da verdade, o monopólio de Portugal e legitimava qualquer tipo de ação. Logo após a retirada, os *Khoikhoi* derrubaram o padrão.



Rota de Vasco da Gama

No início do século XVI, as relações degeneraram-se progressivamente, o que levou os portugueses a desprezarem a área. Entre os fatores determinantes para tal posicionamento está o enfrentamento dos

membros da frota do Vice-Rei da Índia, Dom Francisco de Almeida, com os autóctones após uma *razzia* portuguesa sobre seu acampamento. Enquanto os portugueses se retiravam, foram atacados pelos pastores e seus bois amestrados. Ao final da luta, aproximadamente cinquenta portugueses, entre eles o Vice-Rei, haviam perdido a vida. Outro aspecto a considerar, foi o fato dos navegadores lusitanos possuírem uma base na região da foz do rio Congo e terem ocupado a ilha de Moçambique, além das cidades *suailí* na costa do Oceano Índico. Estas duas bases possibilitavam estadas após jornadas menores e, também, uma menor e mais fresca carga de alimentos e de água.

A retirada portuguesa deixou o Cabo disponível aos aventureiros que procuravam competir com os portugueses e com sua pretensa legitimidade de dominação. Ingleses, franceses e holandeses passaram a frequentar a região do Cabo como ponto de descanso e de reabastecimento ao longo do século XVI. O progressivo enfraquecimento de Portugal tornava a repressão cada vez mais ineficiente.

No início do século XVII, o Cabo já era um ponto estratégico de restauração e reabastecimento para um número cada vez maior de holandeses e ingleses que navegavam pelo sul do Índico rumo ao Extremo Oriente em busca de riquezas. O escambo com os *Khoikhoi* possibilitou o surgimento, entre os africanos, de especialistas e intérpretes. Para eles, a situação era vantajosa porque os bens trocados com os europeus possibilitavam a aquisição de gado dos grupos do interior. Isso permitia o aumento da riqueza e do poder dos grupos litorâneos, além do acesso a outras fontes de abastecimento de metais, diferentes da dos bantos, localizados mais ao norte.

Como resultado dessa situação, surgiu na Inglaterra e na Holanda defensores da instalação de bases (ou feitorias) permanentes. Os ingleses fracassaram quando tiveram de encerrar uma feitoria, instalada no início do século XVII, com condenados à morte que terminaram por ser repatriados. Antes e depois da instalação dessa base, assim como os holandeses, os ingleses levaram os *Khoikhoi* para a Europa e para o Extremo Oriente, a fim de formar agentes nativos. O experimento foi um fracasso, porque os pretensos agentes utilizaram os conhecimentos adquiridos para fortalecer o poder de seus clãs perante os outros e perante os europeus. Esses homens não apenas monopolizaram as trocas como enriqueceram seus grupos. Quando da implantação do domínio holandês na região, as primeiras resistências armadas contra os colonizadores tiveram início.

## A INSTALAÇÃO DAS BASES HOLANDESAS

Após sua guerra pela independência, os holandeses passaram a disputar o controle do tráfico marítimo com os portugueses. A Companhia Holandesa das Índias Orientais, criada em 1602, e que se instalou na ilha de Java, necessitava de uma estação intermediária de caráter permanente para vencer as distâncias. A península do Cabo, já muito frequentada por navegadores de várias origens, foi a escolhida. Sob o comando de Jan Van Riebeeck, em 1652, foi criada uma feitoria nas terras de pastagem dos rebanhos *Khoikhoi*.

O objetivo da feitoria era o de produzir e de fornecer alimentos frescos (legumes e cereais) e água. Além disso, servia para o restauro dos navios e para o repouso e recuperação das tripulações. Como propriedade da Companhia Holandesa das Índias Orientais, o estabelecimento não possuía colonos, mas empregados submetidos à autoridade do representante legal da empresa mercantilista.

As dificuldades para desenvolver a feitoria logo se fizeram sentir. Por um lado os *Khoikhoi* controlavam o acesso ao gado, e, por outro, o cultivo de cereais não avançava e os empregados da companhia reivindicavam maior liberdade, representação, assim como o direito de se tornarem fazendeiros. Tais problemas eram intensificados pela carência de mão-de-obra agrícola, já que os *Khoikhoi* recusavam-se a trabalhar na agricultura. Escravos trazidos a partir do final da década de 1650 tendiam a fugir, o que provocava atritos entre a feitoria e os *Khoikhoi* acusados de acobertar os fugitivos.

Alguns funcionários da Companhia Holandesa das Índias Orientais receberam, em 1657, o estatuto de burgueses livres, tornando-se comerciantes, e outros receberam terras para se dedicar à produção de cereais. As áreas destinadas as suas instalações situavam-se em campos de pastagem dos rebanhos dos *Khoikhoi* e o resultado dos cultivos devia ser vendido a preços baixos e de forma monopolista à Companhia. Tais condições provocaram dois fenômenos: as guerras dos *Khoikhoi* contra os holandeses e a transformação dos agricultores em camponeses pastores (os *boers*). Estes terminaram adotando a forma de criação transumante, característica dos autóctones e expandindo as áreas ocupadas para apascentar seus rebanhos crescentes, bem como buscar a livre comercialização de seus produtos com navios de outras procedências. A feitoria progressivamente transformava-se em uma expansiva colônia de povoamento.

Os colonos holandeses e a Companhia mantiveram duas guerras contra os pastores *Khoikhoi*. A primeira, deflagrada em 1659-1660, terminou com a vitória colonial, pois as forças *boers* possuíam a vantagem das armas de fogo e da rápida locomoção com cavalos. Os *Khoikhoi*, ligados por fidelidades clânicas e de clientela até o rio Kei, foram chefiados na guerra por dois líderes que haviam sido levados pelos navegadores ao exterior e haviam aprendido seus mecanismos. Harry, o primeiro, aprendeu inglês em Bantum e transformou-se em intérprete e intermediário, refazendo a riqueza e o poder de seu clã. O outro líder *Khoikhoi* era Damian, que aprendera holandês, conhecera as intenções, a força e as limitações das armas de fogo dos flamengos na Batávia, em Java.

Os *Khoikhoi* desencadearam ações de guerrilha e de destruição das estruturas das fazendas, obrigando os colonos a buscar refúgio na cidade do Cabo. No início de 1660, o chefe Damian foi ferido e os *Khoikhoi* propuseram a paz. Dessa forma, o governador do Cabo, Van Riebeeck, declarou as áreas ocupadas como direito de conquista e estabeleceu os limites da colônia no rio Breede. Os criadores *boers*, progressivamente, avançaram para o leste e começaram a ultrapassar os limites. Aos derrotados cabia submeter-se como pastores dependentes ou migrar.

Os *Khoikhoi* começaram, então, um processo migratório pressionando as terras de outros clãs e os campos de caça dos *Sans*. Posteriormente, um dos grupos *Khoikhoi*, denominado *cochoqua*, constituindo o maior clã, tornou-se o grande intermediário, interpondo-se entre os brancos e os outros pastores. Esse grupo monopolizou a intermediação do fornecimento de gado e outros artigos à Companhia, bem como dos seus produtos aos africanos da região. Com esta atitude despertaram a inveja e a cobiça. Ao mesmo tempo, tiveram seus rebanhos roubados e suas pastagens foram progressivamente ocupadas. Sua reação originou a segunda guerra *Khoikhoi*, que durou de 1673 a 1677. A vitória holandesa levou à multiplicação da área da colônia e à submissão dos autóctones do Cabo.

Não podendo utilizar os nativos como mão-de-obra, Van der Stel, que governou a feitoria de 1679 a 1699, iniciou uma política de povoamento distribuindo terras para colonos alemães, huguenotes franceses e soldados holandeses. O crescimento demográfico e a ampliação territorial possibilitaram a criação com esses novos imigrantes-colonos livres, da cidade de Stellenbosch, que seria o berço da indústria viní-

cola sul-africana. Os novos colonos também se dedicaram ao cultivo de trigo e de outros cereais, tornando a colônia autosuficiente. Durante esse período, a escassez de mulheres brancas possibilitou, através de casamentos (raríssimos), de concubinagens ou de simples relações sexuais eventuais inter-raciais, o surgimento de uma população mestiça de europeus com mulheres africanas e asiáticas. Ao lado dessa população, surgiu também uma legislação restritiva das relações e que estará no germe da futura política do *Apartheid*.

### O DESENVOLVIMENTO DA COLONIZAÇÃO NO SÉCULO XVIII

O crescimento populacional, as reivindicações anti-mercantilistas dos colonos e dos *boers* e a expansão territorial pelas migrações autônomas foram a base para a proibição da imigração branca em 1717. Junto à proibição, tanto a Companhia Holandesa das Índias Orientais quanto os colonos, intensificaram a utilização do trabalho escravo ou servil dos *Khoikhoi*. Frente aos *Sans*, a política era de extermínio deliberado. Esta política completava a destruição dessa população decorrente de epidemias de tifo e de varíola, que as dizimaram no século XVIII.

A pressão sobre a fronteira do território repercutiu nas outras regiões que passavam por processos de crescimento e expansão, originando tensões que eclodiram no futuro com as Guerras Cafres contra os pastores *Xhosas*. Durante o século XVIII, com a chegada dos huguenotes (calvinistas franceses) refugiados das perseguições religiosas, a população colonial cresceu e se tornou mais complexa. Os franceses constituíam um grupo urbano e mercantil, além de praticarem a agricultura comercial de cereais e de vinhos, originando a enologia na colônia do Cabo. Os novos colonos que pertenciam à mesma fé dos fazendeiros holandeses fundiram-se com estes. Outro fator da unificação foram os interesses comerciais que contrapunham os dois grupos às exigências monopolistas da Companhia Holandesa das Índias Orientais. A Companhia impunha a obrigação de renda exclusiva e os preços de aquisição em prejuízo de agricultores, de pastores e de comerciantes, com diversos efeitos.

Os monopólios acompanhados pelo crescimento da passagem de navios estrangeiros que ofereciam mercado para os produtos da região, facilitaram o processo de expansão territorial dos *boers* através

do *trekking*. A expansão *boer* foi fruto, também, do crescimento demográfico. O baixo nível da produtividade exigia a agregação de terras e rebanhos. A possibilidade de vender fora da Companhia estimulava a busca de distância e o aumento da oferta. Como resultado do processo expansivo, intensificaram-se os conflitos com os *Khoikhoi*, que eram pressionados por Comandos a cavalo que utilizavam armas de fogo. Tal ação dizimava e provocava o recuo rumo ao interior dos pastores africanos que pressionavam os caçadores e os coletores *Sans* para as regiões desérticas. Ao longo do século, os *Khoikhoi* sofreram imensa perda com novas epidemias como tifo e varíola, que também afetaram, mas com menor intensidade, os colonos europeus. Reduzidos em número, despossados e comprimidos territorialmente, os *Khoikhoi* sobreviventes foram incorporados como servos ou domésticos nas propriedades *boers* como a principal força de trabalho.

Antes mesmo da intensificação da expansão territorial, a Companhia Holandesa das Índias Orientais proibiu a imigração de brancos em 1717, como dito anteriormente. Para substituir a mão-de-obra imigrante foi estimulada a aquisição de escravos que atenderam as necessidades produtivas da Companhia e dos colonos ligados ao comércio e à agricultura. Os escravos que constituíam a maior parte da mão-de-obra e eram alocados para a execução dos trabalhos mais pesados foram submetidos a uma brutal legislação repressiva.

A carência de mulheres brancas levou ao desenvolvimento de relações sexuais dos colonos pobres com mulheres asiáticas e africanas (de condição escrava, servil ou livre) sob a forma de concubinato ou de relação eventual, conforme já explicitado. O resultado foi o surgimento de uma camada sócio racial de mestiços que crescia ameaçando o sistema. Para evitar tal situação, as normas que proibiam tal tipo de relação e que haviam surgido no século XVII foram renovadas e intensificadas ao longo do século seguinte. Proibindo casamentos, concubinatos e relações eventuais, procurava-se reduzir o número de mestiços que já predominavam na cidade do Cabo.

O desenvolvimento da burguesia e o crescimento do número de *boers*, bem como o convívio tenso com grupos de outras origens, tiveram como consequência o desencadeamento de conflitos de interesse que favoreceram a interiorização territorial dos *boers*, para fugir das formas de controle. A sua africanização cultural e tecnológica, a formação de uma identidade própria e a fundação das cidades de Swellendam (1745) e de Graaff Reinet (1786) ilustram essa situação.

A expansão dos *boers* com seus dependentes rumo ao interior foi bloqueada no norte pelos caçadores *Sans*. O resultado foi o desvio da expansão para o leste, ingressando no Zuurveld. A região era habitada por agricultores *Xhosa* que se expandiram para o sudoeste. Esse encontro aconteceu em 1775, nas margens do *Great Fisher River*. Os *Xhosas* estavam organizados em sociedades dirigidas por *sobas* (espécie de rei), o que caracterizava a constituição de Estados territoriais preparados para a expansão e conquista territorial.

O encontro e a disputa pelo território *Xhosa* e por sua área de projeção originou uma série de conflitos que, iniciados em 1778, duraram até 1856, e ficaram conhecidos como as Guerras Cafres. No século XIX, tais conflitos envolveram os britânicos juntamente com os *boers* contra os *Xhosas*. Além dos agricultores, os pastores bantos foram envolvidos no conflito caracterizado por ataques e contra-ataques, pela *razzia* e *contrarazzia*, para a posse dos rebanhos e pela disputa em torno da posse do gado errante, considerado bem comum e pelos bantos. Nesses conflitos os *boers* voltaram a utilizar comandos constituídos por cavaleiros dotados de armas de fogo, possuindo, por isso, superioridade militar.

As disputas com a Companhia Holandesa das Índias Orientais, a emergência de uma burguesia comercial no Cabo, as lutas por terra e gado com os africanos, juntamente com o calvinismo dos colonos e a sua africanização, definiram uma identidade que se forjou ao longo do século XVIII e se consolidou na luta contra os britânicos ao longo do século XIX.

A identidade *afrikaner* possuía características religiosas (calvinismo, crença na predestinação de um povo eleito), psicológicas (iniciativa, independência), linguísticas (o *afrikaans* é constituído por um holandês arcaico acrescido de elementos do português, do inglês, de línguas asiáticas e, principalmente, das línguas africanas da região), e, estrutura socioeconômica (patriarcalismo) e tecnológica (adoção das tecnologias de criação e agricultura africanas mescladas com as de origem holandesa). Tal identidade era fortemente paternalista, preconceituosa e discriminatória.

O final do século XVIII foi intenso em acontecimentos que tiveram consequências para a região meridional, para suas populações e para os *afrikaners* em especial. A Revolução Francesa e o início do conflito com a Grã-Bretanha na Holanda levou à falência da Companhia Holandesa das Índias Orientais em 1799, que sofria as

consequências da guerra anglo-neerlandesa. A Revolução e a desarticulação da Holanda - uma República ao norte e a incorporação do sul à República Francesa - possibilitou, como efeito, a criação de cidades-repúblicas livres em Swellendam e em Graaff Reinet. Contudo, a invasão do Cabo pelos ingleses em 1795 (que permaneceram até o início do século XIX), as levou à destruição. A transformação da República Batava em um reino do Império Napoleônico, em 1806, trouxe de volta a ocupação britânica (inicialmente provisória) que se tornou permanente após o Congresso de Viena (1814-1815), como se verá adiante.

### A EVOLUÇÃO DA ÁFRICA DO SUL NO SÉCULO XIX

Dentre os povos da África, existe uma excepcionalidade e originalidade, que são os brancos sul-africanos. Os *boers*, movendo-se para o interior com suas carroças e seus rebanhos, vão deixando de ser europeus e passam a se considerar “africanos”, isto é, a considerar a África a sua terra. Segundo Kiemet, “essa vida lhes dava uma grande tenacidade, uma resistência silenciosa e um respeito muito forte por si mesmos. Mas seu isolamento marcou seu caráter ao deixar vazia sua imaginação e inerte sua inteligência. Tinham também os defeitos de suas virtudes. Sua tenacidade podia degenerar em obstinação, seu poder de resistência em barreira à inovação e seu respeito em relação a si mesmos em desconfiança ao estrangeiro e desprezo ao inferior”.<sup>1</sup>

Os colonos holandeses professavam um calvinismo radical e constituíam, na Europa, minorias religiosas em meio a católicos ou outros. Posteriormente, a eles se juntaram no sul da África os huguenotes, calvinistas franceses perseguidos em sua terra natal. Ao virem para a África, rompiam com as metrópoles e não se consideravam colonos delas. No Cabo, lutavam contra o domínio da Companhia e contra a “barbárie negra”. Tornaram-se *afrikaners* e criaram a língua *afrikaans*. Assim, ao longo de um século e meio, o entreposto do Cabo foi se tornando uma colônia de povoamento, que se expandia na busca de terra para o gado.

Cada vez mais preocupada, a Companhia proibiu a imigração, e os colonos buscavam mão-de-obra, forçando os *Khoisans* a trabalha-

---

<sup>1</sup> C. W. de Kiemet. History of South Africa, social and economic apud LEFORT, René. Sudáfrica, história de una crisis. México: Siglo XXI, 1977. [Tradução do autor].

rem para eles. Os casamentos mistos eram rigorosamente proibidos, mas a mestiçagem era intensa, gerando o grupo dos *grikuas* (mestiços, ou *coloureds*). Assim, a raça vai se tornando um critério de posição social em relação à propriedade dos meios de produção (terras e rebanhos). Segundo Lefort, “a escravidão, fruto da pobreza da colônia, vira sua causa”. Em fins do século XVIII, a colônia evoluiu sem uma ordem, devido ao declínio da Holanda e à falência da Companhia Holandesa das Índias Orientais, um quadro que seria alterado pelas rivalidades européias.

O Cabo da Boa Esperança constituiu uma preocupação estratégica para as potências marítimas européias durante quase todo o período em que vigoraram os interesses comerciais na África Ocidental. Dessa forma, em 1795, diante da propagação da Revolução Francesa à Holanda, a rivalidade marítima e imperial anglo-francesa levou os britânicos a apoderarem-se do Cabo, superando o frágil domínio da Companhia Holandesa das Índias Orientais na região. Com o Tratado de Amiens, o Cabo foi entregue novamente aos holandeses em 1803, mas, diante do reascender das hostilidades britânicas e francesas, foi novamente ocupado pelos ingleses para evitar que caísse em mãos inimigas, anexando-o, formalmente, em 1806. Como consequência, os britânicos envolveram-se em novos interesses, inesperados no continente africano, que se chocavam com os anteriores, meramente comerciais.

Os ingleses tomaram conta da situação que encontraram e possuíam recursos muito mais eficazes para instalar sua administração. Os primeiros administradores foram militares e, quando definido que ali ficariam – conforme prerrogativas estabelecidas em 1814, nos termos das negociações em Viena – decidiu-se pela defesa dos interesses britânicos no sul da África que incluía tanto o governo dos *boers* quanto o controle das fronteiras com os bantos.

A Inglaterra, livre-cambista, não desejava promover uma colonização com ocupação direta e, sim, formar uma burguesia local, concedendo-lhe autonomia quando os vínculos econômicos com a metrópole estivessem suficientemente sólidos. Para evitar guerras dispendiosas, os ingleses desejavam estabelecer alianças com os chefes nativos e, ao mesmo tempo, que população local se integrasse na economia colonial. Para tanto, introduziram um imposto em dinheiro sobre cada choça e converteram as *chefferies* negras em administrações econômicas monetarizadas.

A burguesia comercial do Cabo enriqueceu e desejava uma produção voltada para a exportação, sobretudo com o vinho, a lã e o açúcar, cultivado, posteriormente, no Natal. Os *boers*, que viviam de uma agropecuária atrasada, eram prejudicados pelo novo sistema e necessitavam mais terras e mão-de-obra compulsória para fazer frente ao livre-cambismo, pois sua produção não era competitiva. O governo, temendo perder o controle sobre esse grupo, não permitiu que eles desarticulassem as *chefferies* negras, pois elas também ajudavam a defender as fronteiras indefinidas da colônia.

Ao final da década de 1820, a política inglesa começou a mudar. As guerras com a França, nesse contexto, pertenciam ao passado e a necessidade de domínio militar do sul da África já não mais era imprescindível. Os ingleses tornavam-se cada vez mais críticos ao custo da manutenção dos grandes empreendimentos coloniais, em especial se não trouxessem consideráveis vantagens comerciais. Assim, em 1825, decidiu-se pela redução dos custos da guarnição da fronteira oriental do Cabo por meio da fixação de 5.000 britânicos, veteranos das guerras francesas, ao longo desta fronteira. Havia a expectativa de que esses colonos britânicos pudessem moderar a comunidade europeia da região, cada vez mais arcaica e conservadora.

Segundo Fage (1995), a propaganda missionária, habilmente conduzida pelo superintendente local da Associação Missionária de Londres, John Philip, dedicou atenção especial ao fato de, sob domínio inglês, existir um sistema de castas, segundo o qual os negros, inclusive os convertidos ao cristianismo, não tinham direitos à terra e eram, com efeito, uma classe servil sujeita ao poder arbitrário dos patrões brancos. Esse problema despertou a atenção em uma Inglaterra que já havia atuado de forma decidida contra o tráfico de escravos e que se encaminhava para a abolição da escravatura em suas colônias.

Em 1828, os ingleses promulgam uma lei de igualdade racial, e, em 1833, proibiram a escravidão. Foi decretado, também, que os custos com a defesa da fronteira do povoamento branco deviam recair sobre os próprios colonos. Aos ingleses caberia apenas a responsabilidade militar sobre a base da Cidade do Cabo. Como reação, grande parte dos *boers* iniciou o Grande Trek (1836-1844), uma migração em carroças rumo ao planalto do nordeste, muito semelhante a dos pioneiros do oeste americano. Aproximadamente 14.000 homens e mulheres *boers* carregaram seus carros de bois com seus pertences, juntamente com o gado e seus serviçais negros e emigraram da Colônia do Cabo.

Boa parte da estratégia deste deslocamento vinculava-se ao conhecimento de vastas áreas na zona alta da estepe e uma extensa área de terra muito fértil nas costas do Natal, a sul do território dos zulus.

Embora o interesse dos *boers* estivesse direcionado aos espaços vazios que pareciam superar os obstáculos da fronteira leste, havia também a ideia de expansão e fixação sem lutas dispendiosas e perigosas. No entanto, logo perceberam que teriam que lutar para conquistar o espaço desejado. Após alguns problemas iniciais, os *boers* aperfeiçoaram seus mecanismos de defesa – carros fortificados, o *laager*, para a defesa, e o *swift* ou assalto de comandos montados, para o ataque – com o propósito de derrotar os zulus e forçar os demais grupos a retirarem-se para norte do Limpopo.

Todavia, as dificuldades não se esgotaram. Embora alguns indivíduos pudessem ser úteis como trabalhadores, apesar de serem considerados “bárbaros estranhos e inassimiláveis” e cuja presença exigia esforço militar, o problema maior residia no fato de que as autoridades britânicas da Colônia do Cabo não consideravam que os *trekkers*, ao deslocarem-se para fora da Colônia, tivessem deixado de ser súditos dos ingleses. Embora suas ações não afetassem a posição britânica no sul da África, deveriam ser chamados a prestar contas. Contudo, os *boers* desejavam fugir da autoridade do governo inglês, buscando conquistar terras e derrotar os chefes bantos, escravizando a população negra. Também travaram combates com os zulus e outros grupos, estabelecendo-se no Natal e nos montes Drakensberg (Montanhas do Dragão), em 1839.

Nascia, assim, o nacionalismo *afrikaner*. Em 1842, eles criaram o Estado Livre de Orange, e, em 1852, a República do Transvaal (depois República Sul-Africana), no planalto do nordeste da atual África do Sul. Esses Estados eram baseados numa legislação racista. A estratégia britânica exigia que esta “soberania” *boer* fosse aniquilada e, assim, proclamou Natal colônia britânica em 1843. Essa região atraía um número muito grande de *boers*, mais do que a estepe seca e montanhosa. Entretanto, diante da intenção de evitar interferências externas, essas populações deslocaram-se, novamente, em direção ao Drakensberg. A criação das repúblicas *boers* acabou por constituir enclaves de colonos brancos na África negra, como resultado de dois séculos de evolução econômica e social, impulsionados pela convicção religiosa e pela experiência militar. Os brancos estavam decididos a recusar aos “não-europeus” qualquer lugar na sociedade a não ser o de uma classe traba-

lhadora subordinada e subserviente, colocando um enorme problema aos interesses predominantemente britânicos.

Os ingleses, sempre no seu encalço, conquistaram Orange em 1854, seguindo uma evolução indesejada, que onerava os cofres públicos. Ocorreu, então, a descoberta de jazidas em diamantes, em 1867 (mesmo ano da construção do Canal de Suez), e de ouro em 1885, em território dominado pelos *boers*. Os ingleses tentaram isolá-los, estabelecendo os Protetorados da Basutolândia (atual Lesoto), em 1868, Bechuanalândia (atual Botsuana), em 1885, e da Suazilândia, em 1894, através dos quais mantinham a autoridade dos soberanos negros e impediam a anexação dessas regiões e o domínio de suas populações pelos *boers*.

Em 1877, os britânicos anexaram o Transvaal, mas os colonos se revoltaram em 1880-1881, e os expulsaram. Entre 1883 e 1902, o lendário Paul Kruger foi presidente do Transvaal e a invasão comandada pelo aventureiro inglês Cecil Rhodes, em 1895-1896, para derrubá-lo fracassou. Kruger, que na juventude havia participado do “Grande Trek”, criou todas as condições para o fortalecimento do nacionalismo *afrikaner*. Em 1882, foram estabelecidas, ao lado do Transvaal, as pequenas repúblicas *boers* de Goshen, Niew Republiek e Stellaland, que os ingleses ocuparam em seguida. A mineração atraía uma impressionante vaga de imigrantes, que criaram a cidade de Joanesburgo, formando um capital minerador. Insatisfeitos, os ingleses desencadearam a guerra anglo-boer (1899-1902), na qual os colonos foram derrotados com grande dificuldade, obrigando as tropas imperiais a empregar métodos cruéis, como os campos de concentração. O nacionalismo *boer*, assim, se intensificava.

Numa conjuntura em que a África estava sendo partilhada e a competição com outras potências crescendo, os ingleses não podiam dar-se ao luxo de permitir a permanência da rivalidade. Em 1910, foi estabelecido o Domínio da África do Sul, baseado na “aliança do ouro com o milho”, com autonomia dentro do Império Britânico. Ele era formado pelas províncias do Cabo e Natal (inglesas) e de Orange e Transvaal (*boers*), e consagrava o princípio de Segregação (depois de 1948, *Separação*, ou *Apartheid*). O *Native Land Act*, de 1913, concedia aos negros 7,3% das terras (12,7% em 1936), os quais constituíam três quartos da população. O fluxo de escravos de Madagascar para a África Oriental, de fins do século XVIII e início de século XIX, fora substituído ao longo desse último século pela imigração indiana para

as lavouras de cana de Natal e pelo estabelecimento de um fluxo de trabalhadores africanos, especialmente moçambicanos, para as minas do Transvaal. Estabeleciavam-se, assim, os fundamentos étnicos da África do Sul racista.

## REFERÊNCIAS

- COSTA E SILVA, Alberto. A enxada e a lança: a África antes dos portugueses. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.
- \_\_\_\_\_. A Manilha e o Libambo: a África e a escravidão de 1500-1700. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- FAGE, J. D. História da África. Lisboa: Edições 70, 1995.
- ILIFFE, John. Os africanos, história dum continente. Lisboa: Terramar, 1999.
- LEFORT, René. Sudáfrica, história de una crisis. México: Siglo XXI, 1977.
- OLIVER, Roland. A experiência Africana. Da Pré-História aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- OLIVER, Roland; FAGE, J. D. Breve História da África. Lisboa: Sá da Costa, 1980.
- SAUNDERS, Christopher; SOUTHEY, Nicholas. A Dictionary of South African History. Cape Touw/Johannesburg: David Philip, 2001.





## 2. A África do Sul independente: segregação, *Apartheid* e transição pactuada (1910-1994)

*Analúcia Danilevicz Pereira*

*The people shall govern.  
All national groups shall have equal rights.  
The people shall share in the nation's wealth.  
The land shall be shared by those who work it.  
All shall be equal before the law.  
All shall enjoy equal human rights.  
There shall be work and security for all.  
The doors of learning and culture shall be opened.  
There shall be houses, security and comfort.  
There shall be peace and friendship.  
(The Freedom Charter)*

A transição do regime do *Apartheid* a um regime democrático na África do Sul não foi dos mais pacíficos, mas pode ser considerado como um grande momento político. O governo democrático que assumiu o poder em 1994 teve que lidar com uma situação bastante complexa. Se por um lado herdou a mais desenvolvida das economias africanas, com uma moderna infraestrutura, por outro, herdou também grandes problemas socioeconômicos, incluindo um alto nível de desemprego, índices alarmantes de pobreza, alta concentração de renda, além de intensa violência.

A África do Sul viveu uma relação peculiar entre poder, terra e trabalho. O poder colonial no país se deu basicamente de três maneiras. Primeiramente, criou estruturas políticas e econômicas que permitiram a superioridade dos colonizadores em relação às populações nativas. Em segundo lugar, os colonizadores restringiram o acesso desses grupos à terra, à água e ao gado. Por fim, os diversos grupos nativos e, posteriormente, também estrangeiros, foram transformados em força

de trabalho. Esses fatores regeram o colonialismo na África do Sul da metade do século XVII até o fim do século XX. Assim, o poder político, econômico e militar da minoria branca determinou o destino da sociedade sul-africana por quase 350 anos.

A economia sul-africana foi sustentada pela escravidão e servidão por 250 anos e pela discriminação e exploração por outros 100 anos. Os colonizadores holandeses instituíram um sistema mercantil entre os séculos XVII e XVIII, e os britânicos o sistema capitalista no século XIX. O novo sistema introduzido pelos britânicos destruiu as bases do sistema mercantil e os tradicionais padrões dos colonizadores *boers*. Com a descoberta de ouro (1866) e de diamantes (1867), o colonialismo britânico passou a ser mais agressivo e abrangente.

A dominação britânica foi sucedida por uma espécie de “colonialismo interno” com o controle político dos *afrikaners*, que 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. Dezesesseis anos após a transição democrática na África do Sul, o mais importante desafio ainda é o aprimoramento do frágil sistema democrático sul-africano para que governo e sociedade possam agir de maneira efetiva contra os resquícios do *Apartheid*.

### DA DOMINAÇÃO BRITÂNICA À INSTITUIÇÃO DO *APARTHEID*

Na formulação de seus intelectuais e na exploração dos políticos, a história do *Apartheid* tem início pouco antes de 1948. No entanto, a da segregação antecede essa data em muito, e não são poucos os analistas que localizam 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 *afrikaners*, 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 negros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Exemplos da postura inglesa é o Decreto Caledon, de 1809, que tornou obrigatório um contrato de trabalho que previa severas punições para o trabalhador que resolvesse

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 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 negra<sup>2</sup>.

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 com 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 foram deixados aos negros, que representavam 75% da população 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 à custa do primeiro, que era visto como uma reserva permanente de mão-de-obra. Em 1923 o *Native Urban Act* limitou drasticamente a possibilidade dos negros de se instalarem em cidades consideradas redutos dos brancos. Trabalhadores negros passaram a ser considerados assalariados e seus movimentos ficaram

---

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, Lesoto e Botsuana, 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.

<sup>2</sup> A *Colour Bar* (Barreira de Cor)icas urbanos de maioria brstaurada no setor mineiro e tamb se torassem cque recorrer aos opero indian, de 1898, foi plenamente instaurada no setor mineiro e também nos núcleos urbanos de maioria britânica.

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.

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 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 encontrava 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 aos 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 *afrikaners* 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 nacionalistas<sup>3</sup> e pró-britânicos.

De qualquer forma, foi a partir de 1948 que, efetivamente, o *Apartheid* foi instituído e a fusão estabelecida em 1934 pelo Partido Unido – reunindo o Partido Nacional e o Partido Sul-Africano (que conta com o apoio da população de origem inglesa e de uma parcela menos significativa dos *afrikaners*) 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 *afrikaners* 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. No contexto doméstico, os nacionalistas tinham como objetivo a conquista total do poder, com a consolidação da independência do país e a substituição da anglofilia predominante por uma cultura que promovesse os valores *afrikaners*. No plano econômico, esforçaram-se em promover e introduzir o capital *afrikaner* no coração da economia – o setor de mineração – ainda reduto do capital de origem inglesa e dos investidores externos. O Estado passou a ter expressiva participação na economia,

---

<sup>3</sup> Ao discurso nacionalista *afrikaner* somaram-se elementos fascistas manifestos, por exemplo, na sociedade secreta *Afrikaner Bond* (Irmandade *Afrikaner*). 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 indianos e com o comunismo).

permitindo a expansão da indústria de substituição de importações nos setores siderúrgico, químico, de minerais processados, energético e, mais tarde, de armamentos.

### DISCRIMINAÇÃO E EXPLORAÇÃO: A INSTITUIÇÃO DO REGIME DO *APARTHEID*

O Partido Nacional venceu as eleições de 1948 com o *slogan* “*Apartheid*”. O governo de Pretória foi conduzido, então, pelos primeiros-ministros Daniel François Malan (1948-1954) e, posteriormente, por Johannes Gerhardus Strijdom (1954-1958). Nesse momento, ainda não estava bem claro o que a “separação” poderia significar, mas já poderia ser reconhecida a ideia da separação de grupos específicos de pessoas. O critério pelo qual essas pessoas seriam demarcadas não era racial, pelo menos no sentido formal da palavra. Existia, evidentemente, um tom pejorativo de intenso conteúdo racista dentro do imaginário do *Afrikanerdom*<sup>4</sup>, que foi preservado em toda a sua pureza. Entretanto, o Estado se encarregou de organizar a sociedade sul-africana em categorias nacionais através da Lei de Registro da População de 1950 (em 1949 já fora instituída a Lei de Casamentos Mistos), congelando essas categorias com a Lei da Imoralidade, também de 1950, que apenas tratava da imoralidade das relações sexuais heterossexuais através da linha de cor.

Com a Lei de Registro da População, as famílias poderiam ser divididas e parentes transferidos ao serem classificadas em categorias distintas. Foram abertos inúmeros processos com vistas à “reclassificação”. O sofrimento do povo sul-africano foi subserviente à ordem que o Partido Nacional pretendia impor sobre a terra e ao objetivo de controlar a grande maioria dos africanos dentro dos centros urbanos. Em parte, como forma de minimizar a oposição ao projeto que se estabelecia, em parte, como reação às tendências internacionais dos primeiros anos da Guerra Fria, o governo também agiu contra o Partido Comunista Sul-Africano (SACP)<sup>5</sup> e contra uma série de outras organizações ao aprovar a Lei de Repressão ao Comunismo em 1950.

---

<sup>4</sup> Comunidade *afrikaner*.

<sup>5</sup> Sigla em inglês de *South African Communist Party*

Nos documentos programáticos do Partido Nacional havia, pelo menos, duas visões contraditórias em relação ao *Apartheid*. Na primeira corrente, estavam os visionários que defendiam uma dissociação total entre brancos e negros para frear e reverter o processo pelo qual a África do Sul tornara-se um país economicamente integrado. Trabalho migrante para as minas poderia ser permitido, mas para o resto acreditava-se que, em longo prazo, o poder branco não poderia sobreviver ao peso esmagador dos números africanos. Acreditava-se, assim, que o eventual aumento da mecanização e a maior utilização de mão-de-obra branca permitiriam o desenvolvimento do trabalho sem mão-de-obra negra. Sob outro ponto de vista, situavam-se, por exemplo, os fazendeiros do Transvaal, que haviam apoiado o Partido Nacional a fim de garantirem-se de trabalho negro, pois não renunciariam a essa recompensa, bem como os industriais, particularmente aqueles que tinham surgido recentemente com a ajuda do capital *afrikaner*, que também não estavam dispostos a arriscar seus negócios por alguma futura “utopia branca”. O que eles queriam do governo era a garantia da disponibilidade de força de trabalho negra, a qual deveria ser disciplinada e barata.

A conciliação frente a essa divergência de interesses coube a Hendrik Frensch Verwoerd, quando ascendeu ao cargo de Primeiro-Ministro (1958-1966). Articulador da teoria do desenvolvimento separado, agregou ao *Apartheid* novas características. Em 1948, Verwoerd foi derrotado nas eleições parlamentares, mas foi nomeado para o Senado, e em 1950, foi feito Ministro dos Assuntos Nativos. No Departamento de Assuntos Nativos, Verwoerd tentou resolver os problemas inerentes às exigências do *Apartheid* através da Política de Preferência do Trabalho Urbano. A ideia era a de não permitir acesso ao trabalho nas cidades a nenhum negro até que todos os brancos que ali estavam fossem absorvidos pelo mercado de trabalho.

Como forma de controlar essa situação, uma consistente burocracia foi criada, encarregada de distribuir os negros africanos entre as diversas empresas nas cidades. Além disso, o movimento dos negros dentro do país foi restringido e controlado. A intitulada Lei de Passes e Documentos, de 1952, exigiu que todos os africanos negros transportassem um “livro de referência”, no qual o histórico de seus empregos e de residência fosse anotado. Juntamente à Emenda sobre as Leis dos Nativos, do mesmo ano, admitiu-se que havia africanos negros definitivamente urbanizados e, assim, lhes foram concedidos direitos de

residência permanente nas cidades. Para qualificar essa condição, cabe destacar a notória Seção 10 dessa Lei, a qual definia que o indivíduo tinha que ter nascido na cidade ou ter trabalhado continuamente para o mesmo empregador por dez anos, ou para empregadores diferentes por quinze anos para garantir o direito<sup>6</sup>.

Havia outras duas unidades principais associadas a essa política durante a década de 1950. A primeira foi sobre o espaço urbano. Em algumas cidades houve enclaves onde os negros conseguiram adquirir e assegurar a propriedade fundiária. Eram espaços nos subúrbios, longe do controle dos funcionários do Estado. O mais notável desses espaços foi Sophiatown, sete quilômetros a noroeste do centro da cidade de Johannesburgo. A região se tornou um dos principais alvos do governo, em parte, porque o Partido Comunista era fortemente representado ali, e, em geral, porque o local constituiu-se como o núcleo da vida cultural dos negros de Johannesburgo<sup>7</sup>. Os ataques do governo, que levaram à desarticulação da área no decorrer de 1956 e a expulsão dos moradores dos novos núcleos urbanos que passaram a compor Soweto, foram

---

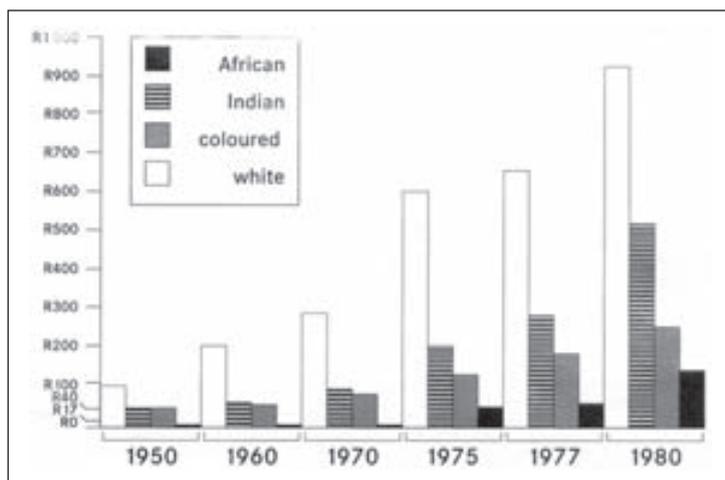
<sup>6</sup> As mulheres também poderiam adquirir os mesmos direitos casando com um homem que os tivesse conquistado. Até o final dos anos 1950, as mulheres não foram obrigadas a tirar os livros de referência. Contrariamente às suas intenções, essas leis permitiram, gradativamente, o aumento contínuo de africanos negros residindo de forma permanente nas cidades.

<sup>7</sup> Entre, obviamente, outras facetas da vida sociocultural sul-africana, a música constituiu-se como reação ao novo panorama de suas cidades. Duas vertentes principais podem ser discernidas. Uma delas, conhecida como *isicathamiya*, é cantada *a cappella* por coros masculinos, dos quais o mais famoso, tanto no país como internacionalmente, foi Ladysmith Black Mambazo. Trata-se de um estilo Zulu, que articulava em suas canções a situação do país e da cidade, muito influenciado em sua formação pelas canções dos casamentos Zulu como pelos grupos menestréis dos Estados Unidos que visitaram a África do Sul no final do século passado. O outro estilo principal é o *jazz* que se desenvolveu, sobretudo, no Witwatersrand, também fortemente influenciado pelos discos norte-americanos. Sua evolução foi precoce; surgiu do desenvolvimento de grupos da elite *vaudeville* e do estilo *marabi*, tocado no piano nos shebeens das favelas e, muitas vezes, acompanhado por dança sexualmente explícita de mulheres *famo*. Na década de 1940 e 1950, especialmente em Sophiatown, os negros se reuniram para desenvolver o “*jazz* maduro” conhecido como *mubaqanga*. A partir desse meio, uma série de artistas de renome surgiu, principalmente, o saxofonista Kippy Moeketsi, o vocalista Miriam Makeba, o trompetista Hugh Masekela e o pianista Dollar Brand (Abdullah Ibrahim), sendo que os três últimos partiram para o exílio na década de 1960. Por um breve momento, o *jazz* foi associado aos escritores negros da *Drum Magazine*, incluindo Henry Nkhumalo, Matshikiza Todd, Lewis Nkosi e Es’kia Mphahlele, em um curto espaço de florescimento da criatividade literária e musical.

apresentados como uma política de remoção de favelas, embora, de fato, constituíssem mais um movimento contra os opositores políticos.

A segunda unidade tem a ver com a educação. A evolução aqui foi ambivalente. Antes de 1948, a educação negra havia ficado quase que exclusivamente nas mãos das missões. Com a introdução do *Apartheid*, as escolas destinadas aos negros foram completamente desorganizadas e, em qualquer caso, só cobriam uma pequena parte dos alunos em potencial. Cerca de 30% das crianças com idades entre sete e dezesseis anos frequentou a escola em 1949, por exemplo. A iniciativa de Verwoerd em promover o que ficou conhecido como Educação Banto teve um efeito duplo. Por um lado, trouxe a educação africana sob o firme controle do Estado. O sistema escolar foi conscientemente usado para difundir a mensagem do *Apartheid*. O ethos que permeava a política educacional, pelo menos fora das reservas, era de que o ensino africano deveria ser limitado às habilidades para a manutenção do funcionamento da economia branca, e sua ênfase se dava nas competências básicas aprendidas nos primeiros quatro anos na escola. Por outro lado, o número de pessoas que foram incluídas no sistema educacional aumentou de maneira substancial com a introdução da Educação Banto.

### Gastos em educação per capita



Fonte: UNDERSTANDING Apartheid. Learner's Book. Cape Town: Oxford University Press/Apartheid Museum, 2006.

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 bantustões<sup>8</sup>. Trata-se do estabelecimento de 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 bantos), às quais se juntariam os protetorados britânicos, cuja independência também passou a defender. Em boa medida, Verwoerd conseguiu eliminar um elemento de discórdia com os britânicos, que resistiram a todas as tentativas de anexação do *BSL-States* (Botsuana, Lesoto 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*. Condenado 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 servir 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 km<sup>2</sup>, 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

---

<sup>8</sup> 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.

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 km<sup>2</sup> 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 se tornaram 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 Congresso Nacional Africano (CNA). 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 a 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.

### Bantustões



Fonte: OMER-COOPER, J. D. History of Southern Africa. Oxford: James Currey/ New Hampshire: Hernemann/ Cape Town: David Philip, 1994.

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 neocolonialismo<sup>9</sup>. 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 atividades econômicas, particularmente 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.

### A LUTA ANTI-APARTHEID

A estruturação do sistema do *Apartheid* foi acompanhada pela luta anti-racista. Em 1912, foi fundado o Congresso Nacional Africano (CNA), 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 norte-americanas e européias estabeleceram um programa inicialmente conciliador. Os primeiros líderes do CNA acreditavam que poderiam discutir com os *afrikaners* 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 CNA seria posta à prova diante da greve de 40 mil mineiros negros em 1920<sup>10</sup>. A postura inicial do

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

CNA pode ser ilustrada através do relato de Jacob Zuma<sup>11</sup> 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 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 Congresso Nacional Africano 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 CNA 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 CNA, do Congresso Indiano Sul-Africano, do Congresso dos Democratas (integrado estes por pessoas brancas e criado por iniciativa do CNA). 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 CNA adotou uma estratégia de resistência não violenta em relação às leis segregacionistas<sup>12</sup> e, em 1955, conseguiu ampliar a frente anti-racista através da chamada Carta da Liberdade<sup>13</sup>,

---

<sup>11</sup> Em 1980, Francisco José Pereira entrevistou em Maputo, Moçambique, Jacob Zuma, então representante do CNA nesse país. A entrevista completa foi publicada na obra “*Apartheid: o horror branco na África do Sul*”, São Paulo: Brasiliense, 1986.

<sup>12</sup> O CNA, revigorado com a fundação da Liga da Juventude em 1940, tinha problemas suficientes em torno dos quais se mobilizar. Muito do seu trabalho era auxiliado por indivíduos, tanto negros quanto brancos, membros do Partido Comunista Sul-Africano, organização clandestina, revigorada em 1953 para incluir seus membros mais ativos, depois do desmantelamento decorrente da Lei de Supressão ao Comunismo. Embora o CNA estivesse aberto apenas para os africanos, os seus simpatizantes não-africanos, muitos dos quais eram comunistas, poderiam tornar-se membros do Congresso Sul-Africano Indiano, do Congresso dos Povos de Cor e do (branco) Congresso Sul-Africano dos Democratas, que em conjunto constituíram o que ficou conhecido como o Congresso da Aliança.

<sup>13</sup> A Carta da Liberdade foi adotada no Congresso do Povo, em Kliptown, a 26 de junho de 1955. A desafiadora campanha, supostamente nacional, organizada a partir

subscrita também pelos movimentos 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 *afrikaners*.

Essas greves provocaram o surgimento, dentro do CNA, 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 CNA que discordavam da política multiracial do movimento criaram o Congresso Pan-Africanista (PAC)<sup>14</sup>, 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, CNA e Partido Comunista foram postos na ilegalidade.

A luta anti-racista, que originalmente propunha-se conciliadora, sofreu uma mudança radical após esses episódios. O CNA formou um braço armado, o *Umkhonto we Sizwe* ou *MK* (“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 *afrikaners* – 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 *afrikaners* 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

---

do Transvaal, com Nelson Mandela como voluntário chefe, na verdade teve impacto relativo nas diversas partes do país.

<sup>14</sup> Sigla em inglês de *Pan-Africanist Congress*.

de todo o tipo provocaram o êxodo massivo que afetaria significativamente o interesse de outros grupos sociais, como os mulatos, que pretendiam integrarem-se à economia branca. Em 1976, outro episódio de contestação resultou no massacre de 600 manifestantes negros em Soweto<sup>15</sup>, no subúrbio de Johannesburg. Os acontecimentos de Soweto colocaram o problema da condição dos negros diante dos olhos da minoria branca – a crise havia chegado às suas cidades.

### ECONOMIA E SOCIEDADE: O APARTHEID E O DESENVOLVIMENTO AFRIKANER

A África do Sul, enquanto um país periférico foi submetido, historicamente, à inserção 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. Os sucessivos governos do Partido Nacional, entre 1948 e 1994, perseguiram o objetivo de assegurar aos empresários e agricultores *afrikaners* (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 Fundo Monetário Internacional (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 autosuficiência no maior número de áreas possível. Com 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

---

<sup>15</sup> *South West Township*

autosuficiência, 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 afundar-se em uma crise cada vez mais profunda, fortemente vinculada à crise social e política do próprio *Apartheid*. 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.

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. Dessa forma, durante a década de 1980, três acontecimentos provocaram a recessão da economia, anunciando o fim do *Apartheid*<sup>16</sup>. Em primeiro lugar, a queda dos preços do ouro, que começou em 1981, reduziu as receitas cambiais e prejudicou a

---

<sup>16</sup> Esta ideia 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.

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 em 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*<sup>17</sup> e assegurar a sobrevivência do regime tornavam-se exorbitantes. Agravando ainda mais esse quadro, o isolamento cada vez maior do país, não apenas em nível internacional, mas fundamentalmente em termos regionais após a independência de Angola, de Moçambique e do Zimbábue, além das despesas militares 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 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 conseguindo, 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

---

<sup>17</sup> Os custos políticos do *Apartheid* ligavam-se também a 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.

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, tornou-se problemas que o país e a região teriam que solucionar.

### CRISE ECONÔMICA E FALÊNCIA DO *APARTHEID*

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 1988<sup>18</sup>, embora o governo procurasse aparentar, em particular aos investidores e clientes da África do Sul, que a opressão racial estava terminando, a elite *afrikaner* 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 *Congresso f South African Trade Union* (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

---

<sup>18</sup> Após a gestão de Verwoerd, a África do Sul foi comandada por Balthazar Johannes Vorster (1966-1978), sucedido por Pieter Willem Botha (1978-1984). 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 *coloured* com 85 membros e uma hindu com 45 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, votou apenas 16,6% do eleitorado *coloured* 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.

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 *coloured* 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 *coloured* e hindus, deveria ser cooptada numa nova aliança de incluídos, recompensados com uma fatia maior do bolo econômico e direitos 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 CNA 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, pode ser diagnosticado 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*. O governo sul-africano oscilou, entre as duas tendências – ao mesmo tempo em que começou uma lenta e gradual conversação com as lideranças do CNA ainda encarceradas, dentro do governo sua postura era de manutenção do regime e da repressão. Conforme Paul Singer (2000, p. 226-227),

A transferência dos prisioneiros à terra firme tinha por finalidade facilitar conversações secretas do governo com eles. A ocasião para isso ofereceu-se em 1985, quando Nelson Mandela teve que ser internado num hospital para sofrer uma

cirurgia. Coetsee<sup>19</sup> foi vê-lo e assim estabeleceu o primeiro contato pessoal entre o principal líder da oposição ao *Apartheid* e o governo. Mandela havia escrito ao ministro, pedindo que o visitasse na prisão, com a intenção de organizar um [...] encontro com Botha. Ele estava convencido que a hora de negociar havia chegado, pois a incessante multiplicação dos *riots*<sup>20</sup> só poderia ser contida por alguma espécie de acordo. [...] O governo lentamente reinseriu Mandela no movimento de resistência sem libertá-lo. Instalou-o na casa de um ex-subdiretor da prisão, onde ele passou a receber visitas de outros prisioneiros políticos de Pollsmoor e de Robben. Seus contatos com Lusaka foram facilitados, de modo que as posições que assumia representavam de certa maneira as do CNA, embora o sigilo impedisse que as consultas ultrapassassem um círculo restrito de dirigentes. Mandela deixou claro que a luta armada só seria abandonada quando o governo abrisse mão do monopólio de poder e iniciasse negociações com representantes de todo o povo. Explicou também que o CNA não era comunista, mas não abandonaria o Partido Comunista, que desde os anos 1920 tomou parte na luta contra o racismo. E quanto ao princípio de governo da maioria, ele observou que o próprio regime branco o observava, sendo um pilar da democracia em todo o mundo.

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 a 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,

---

<sup>19</sup> Hendrik Coetsee era Ministro da Justiça e diante da fragmentação do Partido Nacional, posicionou-se em favor do estabelecimento do diálogo com a maioria. Logo depois de assumir o cargo, Coetsee permitiu o acesso a jornais, rádio e TV aos prisioneiros políticos na Ilha de Robben, entre os quais estavam Mandela e a antiga direção do ANC. Em 1982, Mandela, Sisulu, Kathrada, Mhlaba e Mlangeni foram transferidos da ilha, a 6 milhas da costa do Cabo, para a prisão de alta segurança de Pollsmoor, situada num subúrbio da Cidade do Cabo.

<sup>20</sup> A tradução ao português do termo “*riot*” seria “tumulto”, mas como designação ao que ocorreu na África do Sul entre 1984 e 1987 pode ser considerado como algo bem maior do que o confronto entre maiorias oprimidas e os aparelhos de repressão; na verdade, constituíam-se em ondas reativas de fúria destrutiva, que se manifestavam sob forma de incêndios e massacres.

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 estava previsto também a realização de eleições e a independência da Namíbia. Em novembro de 1989 as eleições foram realizadas, e em março de 1990 o país conseguiu sua independência sob o governo da SWAPO<sup>21</sup>. 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 as 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 em apresentar uma postura 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 postura do Partido Nacional estavam postas. A situação econômica e o esgotamento das estratégias políticas militarizadas não davam mais su-

---

<sup>21</sup> *South West Africa People's Organisation*

porte à manutenção do regime. Botha colocava-se como um obstáculo a um avanço qualitativo nas negociações com as lideranças do CNA. 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 CNA, a *Umkhonto we Sizwe*, o PAC, a UDF e o Partido Comunista Sul-Africano – 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 presos políticos. Em menos de dois anos, a liderança de De Klerk permitiu que fossem suspensos 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.

Diante da nova conjuntura, Pretória encaminhou um processo de distensão, tanto no plano interno, como externo. No plano externo, dentro da nova postura 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 esta-

bilidade democrática e a definição de políticas sociais passaram a pesar na agenda doméstica com repercussões na vida internacional do país.

### TRANSIÇÃO NEGOCIADA: O FIM DO *APARTHEID*, O APOIO INTERNACIONAL E OS RUMOS DA DEMOCRACIA

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 fim do *Apartheid* e o reingresso da África do Sul na comunidade internacional. Entretanto, a participação sul-africana na arena internacional não seria legitimada antes do antigo parlamento do *Apartheid* aprovar a *Transitional Executive Council Bill*, em setembro de 1993, das sanções que restaram serem 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 a reestruturação da balança de poder global conduzida pelo colapso da União Soviética e o pelo final da Guerra Fria. O desaparecimento da União Soviética como ator político global limitou o espaço que havia para os países do Terceiro Mundo barganhar 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. Embora alguns analistas falem em um “pacto de elites” e das afinidades entre o governo De Klerk e o CNA, o processo que conduziria a 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.

No esquema de negociações entre o governo e o CNA, 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 CNA, na medida em que, ao contrário, sua intenção era a de desenvolver relações não-hegemônicas no continente e aderir a 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 CNA, 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 CNA, do qual resultara a Declaração de Harare, 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”. 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 CNA, 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 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 CNA 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 CNA. O próximo foco de conversações foi com o MPLA, em Angola, com quem o CNA mantinha laços históricos. Em Abuja, Nigéria, Mandela assistiu como observador a sessão do Comitê sobre a África do Sul da Comunidade Britânica. Na ocasião, procurou influenciar a Comunidade contra a proposta britâni-

ca 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 viagem de 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 CNA. No entanto, as negociações na Europa resultaram em benefícios parciais, pois a CEE procurou atender 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 Otawa, 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.

Após comandar a transição à democracia, Mandela foi sucedido por Thabo Mbeki. Quando o governo Mbeki chegou a seu fim, gerou grande preocupação entre a comunidade de negócios sul-africana e suas classes mais altas. Em 2007 ele foi rejeitado para a presidência do CNA. Nove meses depois, a nova liderança do partido forçou sua saída como presidente do Estado, sete meses antes do final de seu mandato.

Nesse momento, a instabilidade política gerou, tanto internamente como no âmbito internacional, enorme expectativa em relação aos rumos da democracia e também quanto aos encaminhamentos da política econômica inaugurada por Mbeki. No entanto, cabe avaliar as razões dessa crise. A saída de Mbeki do poder, para alguns analistas, partiu de uma rebelião dos delegados do CNA contra o então presidente. Dois fatores podem ser apontados como motivadores dessa ação. Primeiro, a centralização de poder conduzida por Mbeki acabou por agravar as tensões dentro do partido. Em segundo lugar, a transição com Mbeki parece ter desproporcionalmente beneficiado as classes mais altas para a desvantagem das camadas mais pobres, o que muitas lideranças do CNA pareciam rejeitar.

Foram muitas as desigualdades que definiram os 13 primeiros anos da transição que acabou por forjar uma elite pouco politizada. Objetivamente, o governo Mbeki herdou um Estado falido e foi confrontado com um conjunto de expectativas ambiciosas dos grupos de

poder que dominavam a África do Sul. Além disso, o presidente teve que enfrentar uma greve de investimentos da comunidade de negócios, que o levou a fazer uma série de concessões econômicas. Tão logo decididas as concessões econômicas, outro dilema emergiu – como ter esse programa aprovado pelos próprios companheiros de partido. Para alguns observadores, Mbeki passou por cima de estruturas democráticas que ele mesmo havia inaugurado; logo o Cosatu e o Partido Comunista Sul-Africano, além de outros grupos que discordavam de Mbeki nas tomadas de decisões do partido e do Estado foram marginalizados.

Outro aspecto importante para caracterizar a crise do governo Mbeki reside, justamente, em sua base de apoio. Diferentemente da base de apoio do CNA, os apoiadores de Mbeki constituíam-se na *intelligentsia* e nas classes médias e altas urbanas, tanto negras quanto brancas. Nesse conjunto definiam-se, principalmente os negros, como uma significativa proporção de ativistas e lideranças de base do CNA, que acabou por abandonar o presidente. Este grupo abandonou Mbeki não somente no âmbito do CNA, mas mais amplamente na sociedade.

A insatisfação generalizava-se nos anos finais do governo Mbeki. A imagem cosmopolita, que representava a modernidade africana, seguindo uma agenda liberal, com retórica socialmente progressista chocou-se com uma percepção social mais ampla de que a democracia sul-africana pouco cuidado tinha com a maioria dos pobres. Gradativamente, percebia-se que o governo Mbeki não simpatizava com o cidadão comum. Dois exemplos disso foram as crises na saúde e em relação ao crime. Houve, no primeiro caso, uma série de escândalos em torno da qualidade dos serviços públicos de saúde, ocasião em que Mbeki reprimiu a todos que o desafiaram sobre a questão. No segundo caso, quando foi confrontado sobre o problema nos meios de comunicação, seus argumentos giravam em torno da idéia de superação da questão, diminuindo a seriedade da crise relacionada ao crime e à violência.

O governo, ao invés de levantar o desafio e solidarizar-se com as vítimas dos precários serviços de saúde ou com as vítimas da violência, os acusou de serem agentes ativos na sequência de uma agenda de dogmatismo racial. Havia, nesse sentido, uma negação da realidade social e o comportamento de Mbeki assinalou a imagem de um líder incapaz de empatia e sem tato para lidar com a população.

Outra crescente percepção por parte da sociedade sul-africana era a de que as instituições estatais estavam sendo manipuladas para ganhos políticos pessoais. E ainda, houve a percepção difundida de que o

comportamento de Mbeki primava pela autodefesa, enquanto lidava severamente com seus oponentes, o que estava fora de questão de acordo com as regras democráticas. A dramática evidência desse fato ocorreu quando Mbeki demitiu Jacob Zuma (seu vice na liderança do partido) e quando o presidente saiu em defesa de um Ministro da Saúde incompetente enquanto demitia um Ministro popular que lutava pelos interesses das vítimas do HIV/AIDS e das classes mais baixas da sociedade.

Esses incidentes deram crédito ao Cosatu e ao Partido Comunista Sul-Africano, como também a muitos dentro do CNA, que passaram a culpar o presidente, acusando-o de ser inconsistente na aplicação das regras. Mbeki passou a ser visto como um político vingativo, sendo gradativamente repudiado pelas camadas sociais mais baixas. Em verdade, a ligação de Mbeki com as classes médias e altas da sociedade sul-africana transformou-se no sucesso de Zuma, que ascendeu ao cargo de presidente com expressiva votação.

O que se pode esperar do governo Zuma? No *front* político e econômico, são poucas as possibilidades de mudança (a política econômica já estava se alterando na fase final do governo Mbeki). Entretanto, a privatização já não é mais uma prioridade nacional como nos anos 1990. Tem havido um significativo aumento do financiamento social desde 2001, de modo que 12 milhões de pessoas – ¼ da população – recebem esta ajuda. O orçamento para a saúde e para a educação também aumentou. Em relação à infraestrutura, a África do Sul tem o maior programa de investimento levado a cabo pelo Estado (400 bilhões de Rands). Esse valor será suplantado por outro investimento público, em torno de 1,3 trilhões de Rands, no setor de energia nas próximas duas décadas.

A retórica oficial agora fala em desenvolvimento e não mais em mercado, tal como foi explorado no período Mbeki. A disputa entre o departamento de Comércio e Indústria e o tesouro deve ser resolvida em favor do primeiro. Políticas em torno do emprego – que implica em estratégias de industrialização capazes de absorver grandes quantidades de trabalho semi-especializado ou não-especializado – devem ser implementadas.

As incertezas quanto ao futuro dos sul-africanos certamente permanecerão. No entanto, será necessário manter em mente, como objetivos permanentes, o desenvolvimento econômico, a prestação de serviços e o alívio da pobreza. Comportamentos que destroem a legitimidade e a capacidade das instituições de Estado devem ser inibidos para não comprometer os objetivos em longo prazo. Contudo, dezesseis anos após a

transição na África do Sul, o aprimoramento das instituições democráticas depende da aniquilação efetiva dos resquícios da longa história de desigualdade que caracteriza a experiência da sociedade sul-africana.

## REFERÊNCIAS

- BROWN, Michel Barrat. *A Economia Política do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- BUTLER, Anthony. *Contemporary South Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- CORNEVIN, Marianne. *Apartheid, poder e falsificação histórica*. Lisboa: UNESCO, 1979.
- 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.
- KI-ZERBO, Joseph. *História da África Negra*. Portugal: Publicações Europa-América, 1999. v. 2.
- LIPTON, M. *Capitalism and Apartheid: South Africa (1910-1986)*. London: Aldershot, 1986.
- MENDONÇA, Hélio Magalhães. *Política externa da África do Sul (1945-1999)*. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília/São Paulo: IPRI/Alexandre de Gusmão, 2000.
- OMER-COOPER, J. D. *History of Southern Africa*. Oxford: James Currey/ New Hampshire: Hernemann/ Cape Town: David Philip, 1994.
- PEREIRA, Francisco José. *Apartheid: o horror branco na África do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- ROSS, Robert. *A Concise History of South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SAUNDERS, Christopher; SOUTHEY, Nicholas. *A Dictionary of South African History*. Cape Town/Johannesburg: David Philip, 2001.
- SINGER, Paul Israel. *A política econômica externa da África do Sul*. In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2000.
- SLOVO, Joe. *África do Sul: um só caminho*. Lisboa: Editorial Caminho, 1976.
- TERREBLANCHE, Sampie. *A History of inequality in South Africa 1652-2002*. Pietermaritzburg: University of Natal Press/ KMM Review Publishing, 2005.
- UKRUMAH, Kwame. *Neocolonialismo: último estágio do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- UNDERSTANDING Apartheid. *Learner's Book*. Cape Town: Oxford University Press/Apartheid Museum, 2006.
- 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.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *Breve História da África*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.



### 3. A nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010)<sup>1</sup>

*Paulo G. Fagundes Visentini*  
*Analúcia Danilevicz Pereira*

O fim da Guerra Fria produziu um resultado inesperado para as forças políticas em conflito na África do Sul. A diplomacia da *Perestroika* de Gorbachov, a queda do leste europeu e a retirada dos cubanos e cooperantes do bloco soviético da África Meridional, em lugar de reforçar a posição do desgastado regime racista, representou um elemento de pressão internacional pela democratização do país.

#### ETAPAS, PROCESSOS E TENDÊNCIAS GERAIS

O *Apartheid* começou a ser desativado pelo presidente Frederik De Klerk, num tortuoso processo que iniciou com a libertação e Nelson Mandela e culminou com sua eleição à presidência do país em 1994. Este caminho foi difícil, com inúmeros conflitos internos, como a mobilização do grupo Zulu Inkhata (aliado do regime do racista) contra os militantes do Congresso Nacional Africano, com a finalidade de desestabilizar o processo e intimidar seus militantes. Complicadas negociações antecederam a realização das eleições, envolvendo a garantia da posição de prosperidade da elite branca, a reintegração dos territórios dos bantustãos e a redivisão das províncias sul-africanas.

Da mesma forma, foi pactuado que o parlamento elegeria o presidente e que para mudar a constituição seriam necessários dois terços

---

<sup>1</sup> Larissa Monteiro, bolsista de IC do NERINT/UFRGS colaborou na pesquisa desse capítulo

dos votos parlamentares. Assim, a grande disputa é sempre impedir que o CNA (que governa em coalizão com o Partido Comunista da África do Sul) atinja o patamar de 67%, como forma de manter os privilégios negociados de “direito das minorias” (leia-se, o privilégio sócio-econômico da elite branca). A política econômica liberal encontra-se, igualmente, blindada e arduamente defendida pela federação empresarial e pelos organismos financeiros internacionais.

De qualquer forma os negros puderam votar e, principalmente, se locomover livremente pelo país, geralmente em busca de empregos e melhores condições de vida. Por esta razão surgiram enormes favelas junto às grandes cidades, mostrando uma pobreza que estava oculta em regiões afastadas, onde as “comunidades tribais” eram obrigadas a permanecer. Mas houve melhorias, apesar do alto índice de desemprego, pois o acesso à saúde, à educação, à eletricidade e, gradativamente à moradia, está sendo conquistado. Contudo, inegavelmente, há frustração pela falta de emprego, desigualdade social (agora há termo de comparação) e o resultado é o aumento da criminalidade, especialmente juvenil.

O país também recebe muitos imigrantes de regiões mais pobres da África, o que complica a situação e cria “bodes expiatórios” para os descontentes e forças políticas que buscam a instabilidade. Há um processo de *Black empowerment*, um programa governamental destinado a aumentar a presença dos negros nos negócios e na administração. Mas o que isto gerou até agora foi a formação de uma pequena elite negra, claramente cooptada pelo modo de vida dos antigos senhores, como o rico cinema sul-africano tem mostrado.

Embora a situação interna sul-africana seja complicada, especialmente quanto aos problemas sociais que afetam a maioria negra, começa a esboçar-se uma área de integração na África Austral, em torno da nova África do Sul. O processo de paz traz implícita a integração econômica da região, permitindo virtualmente uma maior estabilidade social e diplomática, bem como uma inserção internacional menos onerosa desta área no movimento de globalização econômica em curso.

Paralelamente, a nova diplomacia sul-africana abriu possibilidades de mudança na política regional, pois a África do Sul ingressou na OUA e no Movimento dos Não Alinhados, cortou relações com Taiwan e as estabeleceu com a República Popular da China, e tem buscado romper o isolamento estabelecido pelos EUA em relação à Líbia, Nigéria, Sudão e Cuba. Além disso, o estabelecimento em 1993, por iniciativa brasileira, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, cria possibi-

lidades de cooperação sistemática entre a África Austral e os países do Mercosul, recriando certa margem de manobra internacional.

A África do Sul pós-Apartheid também tem promovido ativamente a integração econômica no continente africano. A SADCC, Coordenação da Cooperação para o Desenvolvimento da África Austral, foi transformada em 1992 em Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral – SADC, com atribuições mais concretas e adesão de novos países, dinamizados pela entrada da África do Sul<sup>2</sup>. Em setembro de 2001 a organização, que promoveu uma ativa integração na região, aprovou a criação de uma área de livre comércio entre os países membros para a década seguinte.

A Organização da Unidade Africana, por sua vez, foi transformada em União Africana em julho de 2002, durante a reunião de Durban. O apoio sul-africano e os recursos prometidos pelo líder líbio Kadafi (que já não está mais sob embargo internacional), foi decisivo para a ampliação dos objetivos da organização e a criação de condições para uma cooperação mais íntima entre os países do continente e para uma verdadeira integração. O presidente Mbeki, sucessor de Mandela, lançou também a NEPAD, Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento Africano. Tudo isto contribuiu para que algumas eleições transcorressem com tranqüilidade, como a do Quênia e a de Madagascar, vencidas pela oposição, esta última apoiada pelos EUA.

Mas a África também passou a integrar os grandes temas e problemas mundiais. Epidemias devastadoras, como o vírus ébola e o HIV-AIDS, não apenas causam danos presentes, como comprometem o futuro, pois os infectados pelo último, segundo informações não oficiais, chegariam a atingir 50% em Botsuana e 25% na África do Sul. Ao lado de problemas no campo da saúde, existe uma dimensão social e econômica que se tornará mais aguda com o passar do tempo.

Ao mesmo tempo, graças ao grande protagonismo diplomático da África do Sul, o continente passou a sediar importantes Conferências Internacionais da ONU. Nesse país, teve lugar, em setembro de 2001, a III Conferência da ONU contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, da qual os delegados dos EUA

---

<sup>2</sup> São membros África do Sul, Lesoto, Suazilândia, Botsuana, Namíbia (estes países integram também a SACU, União Aduaneira da África Austral, fundada em 1910), Moçambique, Zimbábue, Malawi, Tanzânia, Maurício, Seicheles, Zâmbia, Angola e República Democrática do Congo.

e Israel se retiraram, como forma de boicotar o debate sobre a questão palestina. Em setembro de 2002, foi realizada em Joanesburgo a chamada Cúpula da Terra (Rio + 10), sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Dessa vez, os EUA e os países da OPEP bloquearam o estabelecimento de metas para a energia renovável, enquanto o Brasil e a União Européia buscavam um percentual comum.

Na África do Sul, o CNA se manteve no poder com Thabo Mbeki, que governou por dois mandatos (1999-2008). Na verdade, durante o governo Mandela, o vice-presidente Mbeki foi quem, efetivamente, controlou a máquina governamental, pois o presidente se dedicou mais à agenda política, especialmente internacional. Embora a economia sul-africana seja moderna e possua uma boa base industrial, está, evidentemente, muito atrás de países como China, Índia, Rússia e Brasil. Contudo, o país é o mais desenvolvido da África e está no centro de redes de transporte e de toda a infra-estrutura herdada do colonialismo. Em sua área de inserção imediata, o poder econômico e militar de que dispõe é bastante significativo (como o Brasil em relação à América do Sul).

Daí sua posição privilegiada para ser o pólo integrador da região, tendo se associado ao bloco da SADC, dando um novo vigor ao mesmo. Por outro lado, as relações com a Ásia e o Mercosul, bem como sua projeção em direção ao centro do continente africano, qualificaram a África do Sul a também reivindicar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, sendo apoiada pelos quatro países acima referidos. O significado político de seu governo, a contribuição para a pacificação da África Austral e a participação ativa na diplomacia e desenvolvimentos do continente nos marcos da OUA/UA qualificaram o país como líder da África negra.

No plano global, Pretória tem atuado de forma destacada em favor do sistema das Nações Unidas, do multilateralismo, da paz, do desenvolvimento e da multipolaridade. Mandela defendeu o direito de Cuba e da Líbia à autodeterminação, e Mbeki, sempre com o apoio moral de Mandela, foi um crítico da invasão do Iraque pelos EUA sem autorização da ONU. Como integrante do G-3, ou IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul), juntamente com Índia e Brasil, o país tem sido um grande protagonista da política internacional, gozando de enorme influência. Militarmente, o país herdou da África do Sul “branca” um sistema moderno e poderoso, mas teve de renunciar ao projeto nuclear. Além disso, o país detém uma posição geopolítica

estratégica, uma economia com grandes potenciais e um capital político-diplomático precioso, representando a liderança necessária ao desenvolvimento africano.

Em 2008 o descontentamento social acumulado produziu uma disputa dentro do bloco governante, com o Partido Comunista, a COSATU (central sindical sul-africana) e a ala esquerda do CNA defendendo a candidatura de Jacob Zuma à liderança do partido. Zuma venceu, gerando uma crise que o colocou em choque com o presidente Mbeki (defendido pela comunidade empresarial), que foi destituído da presidência do país. Enquanto isso o ministro da economia criava um partido moderado dissidente, como forma de impedir que o CNA obtivesse maioria as eleições legislativas. Mas Zuma venceu e assumiu a presidência em 2009, com um programa social e investimentos em infra-estrutura para a preparação da copa mundial de futebol de 2010. No plano internacional, passou a haver maior entrosamento com os vizinhos e uma diplomacia mais autônoma.

## EVOLUÇÃO POLÍTICA INTERNA: DE MANDELA A ZUMA

O final da Guerra Fria gerou mudanças substanciais que incidiram sobre a capacidade de desenvolvimento de muitos Estados a partir da reorganização econômica mundial, conduzida pela lógica da globalização. Entretanto, alguns processos políticos altamente positivos foram gestados, a exemplo da desativação do regime do *Apartheid* na África do Sul, como mencionado acima. 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. Em fevereiro de 1990, depois de 27 anos de prisão, Nelson Mandela foi libertado e assumiu a presidência do Congresso Nacional Africano no lugar de Oliver Tambo. No ano seguinte, foram iniciadas as negociações com o Partido Nacional, no poder sul-africano desde 1948. Na primeira rodada de negociações o foco esteve na volta de exilados políticos para o país e na libertação de prisioneiros políticos.

Em setembro de 1991 ocorreu a Convenção Nacional da Paz, que permitiu a criação de um acordo nacional com vistas a inibir a violência política no país. Apesar deste acordo não ter obtido os resultados esperados, abriu caminho para novas negociações no âmbito

da CODESA<sup>3</sup> (no ano seguinte ocorreu a CODESA II). A Convenção ocorreu em Johannesburg e contou com a presença de 19 grupos políticos. As expectativas de um compromisso logo foram frustradas, pois pouco se decidiu, fundamentalmente, pela oposição sistemática do Partido Conservador.

A continuidade das discussões e o lento processo de entendimento acabaram por produzir certa pressão externa para que se chegasse a um acordo. Após meio ano de pouca evolução, em novembro de 1992, o presidente De Klerk propôs prazos para determinadas mudanças. Entre eles, a previsão de eleições gerais em março e abril de 1994. Em junho de 1993, o conselho de negociação concordou com a realização de eleições nas quais os negros teriam direito ao voto. Dessa forma, houve a instituição de uma Constituição interina, de um ato eleitoral e a eliminação das leis do *Apartheid*.

As eleições de 1994 foram um marco – pela primeira vez, negros, mestiços e indianos teriam direito ao voto, o que, evidentemente, aumentou consideravelmente o número de eleitores. Todavia, a nova experiência não se desenvolveu sem problemas. Os eleitores e, principalmente, a população da área rural, tiveram que passar por um processo educativo para entender o funcionamento das urnas e para poder acreditar que não haveria mais a intervenção dos empregadores, que antes manipulavam as eleições em determinadas regiões. Quase 20 milhões de votos foram computados, dando a vitória ao CNA de Nelson Mandela. Concluído o processo eleitoral, formou-se o Governo de Unidade Nacional (GNU), com a tarefa de conduzir o processo de reorganização do país, ao qual se aliaram representantes de diversos partidos.

Entretanto, diante da nova correlação de forças, os esforços para superar as dificuldades não aconteceram sem a desconfiança mútua entre o Partido Nacional e o CNA. De qualquer forma, a transição para a democracia deveria mostrar-se capaz de pacificar o país. Nesse sentido, a estrutura militar e de inteligência do CNA e do governo teve de ser integrada com a maior rapidez e funcionabilidade possível. Não só o MK (*Umkhonto we Sizwe*), braço armado do CNA, como também o AZAPO (*Azanian People's Liberalization Army*), setor militar do PAC, tiveram que ser integrados às forças de defesa do país – SADF (*South African Defence Force*), que já tinha um contingente próprio. A fusão foi

---

<sup>3</sup> *Convention for a Democratic South Africa*

feita com o custo humano de muitos jovens voluntários do MK, que não encontraram seu espaço nessas forças de defesa. Eles se transformaram em uma fonte potencial de problemas políticos para o governo no futuro.

De maneira mais ampla, a situação dos negros vinculada ao desemprego, à precariedade da habitação, a falta de acesso à terra, à educação, à saúde e às condições de desenvolvimento social, deveria ser redimensionada. Através do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP)<sup>4</sup> consolidou-se tal perspectiva. As principais políticas do RDP concentravam-se nas necessidades do povo em torno do trabalho, habitação, saneamento básico, acesso à água, entre outras. O programa propunha-se, também, a desenvolver recursos humanos, reconstruir a economia (de forma a propiciar o crescimento, o desenvolvimento, a reconstrução, a redistribuição e a reconciliação), democratizar o Estado e a sociedade sul-africana, além de implementar programas de interesse comum.

Apesar das metas ambiciosas desse programa não terem alcançado o sucesso pretendido, chamaram atenção para a possibilidade de investimentos no país. Em 1996, uma nova estratégia foi introduzida pelo governo sul-africano – Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR)<sup>5</sup> – com a proposta de crescimento econômico de 6% por ano, criação de mais de 1,3 milhões de novos empregos fora da agricultura, crescimento em média de 11% na exportação de manufaturados e de 12% na taxa de investimento real. A introdução do GEAR foi cheio de controvérsias e, em 1997, uma conferência do CNA estabeleceu as diretrizes da nova política.

Houve, nesse momento, enorme dificuldade para alterar a estrutura socioeconômica, com suas formas particulares e impessoais de marginalização, em função dos interesses nacionais e internacionais a ela vinculados. A mudança nas práticas de emprego, por exemplo, chocou-se com a resistência do setor de negócios. De qualquer forma, em 1998 foi instituído um ato de igualdade e empregabilidade cujo objetivo era garantir condições iguais de contratação para grupos historicamente discriminados. Esse ato proibia discriminações injustas, bem como definia os critérios de recrutamento e processos de seleção, além de salários, treinamento, metas de desempenho, promoções e questões disciplinares.

---

<sup>4</sup> Sigla em inglês de *Reconstruction and Development Programme*

<sup>5</sup> Sigla em inglês de *Growth, Employment and Redistribution*

As propostas para amenizar as consequências do *Apartheid* se desenvolveram de diversas formas. Em um primeiro momento, a Comissão da Verdade e Reconciliação (TRC)<sup>6</sup>, formada com a intenção de abranger todos os campos de investigação e atuação relacionados ao período de vigência do *Apartheid*, foi dividida em três comitês – Comitê de Violação dos Direitos Humanos, responsável por investigar os abusos aos direitos humanos que ocorreram entre 1960 e 1994; Comitê de Anistia, que considerava as candidaturas à anistia daqueles indivíduos que estivessem de acordo com as exigências do Ato de Anistia<sup>7</sup>; e, Comitê de Reparação e Reabilitação, encarregado de “restaurar” a dignidade das vítimas e formular propostas de assistência para a reabilitação. A TRC realizou um difícil trabalho e seu relatório trouxe à tona muitas controvérsias antes mesmo de ser publicado oficialmente. O resultado dos trabalhos mostrou ao povo sul-africano o que o *Apartheid* produziu sobre sua nação. Mandela, sem dúvida, ajudou no processo de criação de uma atmosfera de dignidade e conciliação, apesar dos diferentes níveis de concordância sobre o sucesso e efetividade da proposta da TRC.

Contudo, cabe ressaltar que o CNA ganhou as eleições de 1994 em uma vitória esmagadora que colocou Nelson Mandela na presidência do país, iniciando um novo período na história sul-africana, com uma nova Constituição sendo aprovada em 1996. Mandela permaneceu no poder até as eleições de 1999, quando Thabo Mbeki assumiu a presidência. De forma geral, o governo de Nelson Mandela consolidou a democracia no país, mas o direito de ir e vir, do qual os negros passaram a dispor, levou milhares de pobres a abandonar as reservas e se fixarem na periferia das cidades em busca de emprego e acesso a serviços públicos. Somente então a situação social sul-africana emergiu a luz do dia.

O Congresso Nacional Africano garantiu quase dois terços dos votos em 1999<sup>8</sup>. Mbeki foi escolhido para cumprir dois mandatos presidenciais, o segundo deles após o pleito nacional de 2004. Seu gover-

---

<sup>6</sup> Sigla em inglês de *Truth and Reconciliation Commission*

<sup>7</sup> O Ato de Anistia foi adicionado à Constituição interina, o que facilitou as negociações, mas não trouxe à pauta o tópico “justiça”.

<sup>8</sup> Sistema eleitoral por listas de representação proporcional com sufrágio universal. O presidente é eleito pela Assembléia Nacional e pode servir até dos mandatos de cinco anos. Um dado fundamental é que a Constituição somente pode ser modificada por mais de dois terços dos deputados.

no foi marcado por inovações econômicas importantes, mas também por medidas controversas e suscetíveis a inúmeras críticas por parte da comunidade internacional, e mesmo organismos internos. Durante seu comando, foi oficialmente lançado o maior plano de reestruturação econômica para permitir maior participação da maioria negra na economia, o BEE<sup>9</sup>.

Setores críticos ao governo argumentam, igualmente, que Mbeki não exerceu a liderança regional da África do Sul para conter as práticas de Robert Mugabe – antigo aliado do CNA – no país vizinho, o Zimbábue. Além disso, é atribuída a ele a pandemia causada pelo vírus HIV no país. Estima-se ter em torno de 5,5 milhões de pessoas infectadas pelo vírus. Mbeki declarava publicamente que o HIV não levava necessariamente à AIDS e deixou a população sem acesso a medicamentos antirretrovirais até 2004, quando foi praticamente obrigado a acatar o tratamento por pressões internas e externas. Por outro lado, apesar dos avanços sociais na área habitacional, saúde e educação, a população negra ainda sofria com o desemprego e criticava a manutenção de políticas neoliberais, demonstrando o real poder da confederação empresarial.

Assim, o CNA viveu tensões internas, com grupos que não concordavam com as diretrizes liberais seguidas por Mbeki na condução da economia. A partir daí, começaram a surgir divergências entre o presidente e o vice-presidente Jacob Zuma, que possuía o apoio dos aliados de esquerda do CNA (os comunistas e a central sindical Cosatu). Após acusações de corrupção por envolvimento no acordo de armas, Zuma foi demitido por Mbeki em 2005 e enfrentou um processo judicial. A partir disso, começou a crescer a oposição a sua liderança. Não tardaram a surgir declarações de que o processo teria sido motivado por aliados de Mbeki e pela mídia, o que o levou a ser arquivado.

Em 2006, Zuma retomou os planos de se tornar o próximo presidente da África do Sul. A tensão entre ambos cresceu até 2007, quando Mbeki foi derrotado na eleição para a presidência do Congresso Nacional Africano por Jacob Zuma. Já em setembro de 2008, Mbeki renunciou ao cargo de presidente do país por pressões partidárias, o que levou onze ministros a o seguirem. Isso provocou diversas tensões no mercado financeiro pela saída do ministro das finanças Trevor

---

<sup>9</sup> Sigla em inglês de *Black Economic Empowerment*

Manuel, que participou da fundação de um partido dissidente. Mbeki já estaria centralizando excessivamente o poder, ignorando as alianças partidárias do CNA, principalmente a dos grupos de esquerda.

De forma geral, pode-se dizer que Mbeki “foi um arquiteto chefe da recuperação econômica do país”<sup>10</sup>. Foi durante o seu governo que a África do Sul atingiu reconhecimento internacional como líder regional. Com a saída de Mbeki, o governo foi provisoriamente assumido por Kgalema Motlanthe – um político aceito tanto pela oposição quanto pelo CNA – até as eleições subsequentes, que ocorreram em abril de 2009. Durante a transição, diversas tensões internacionais surgiram quanto ao futuro do país, ao que o Congresso Nacional Africano respondeu argumentando que seriam mantidas as mesmas diretrizes. A estabilidade retornou quando o ministro Manuel se dispôs a voltar ao cargo sob o comando do novo governo.

Como era de se esperar, o CNA saiu vitorioso do pleito, e iniciou seu quarto mandato no domínio político da África do Sul. No dia 6 de maio, Jacob Zuma foi eleito presidente. As expectativas para o seu governo incluem um possível aumento da influência da esquerda, particularmente dos aliados do CNA, pelos esforços de conciliação que estão sendo promovidos pelo presidente. No entanto, não se deve esperar tanto espaço para mudança. Além disso, os ministérios tiveram de ser recompostos após a saída dos aliados de Mbeki. O CNA também insiste em afirmar que os rumos da economia não serão modificados. O manifesto do partido apresentou fortemente a intenção de diminuir a pobreza no país, além de aumentar a provisão de benefícios públicos, apesar de não ter ficado claro como isso será feito. Um fator de extrema importância na eleição de Zuma, principalmente se for levado em conta o histórico de segregacionismo na África do Sul, é o fato de ele ser um Zulu, quando anteriormente os líderes eram Xhosas.

Thabo Mbeki foi o grande responsável pelo crescimento econômico na África do Sul nos últimos anos, em números que ficaram em torno 4.5%. Boa parte desse crescimento é atribuída ao BEE, que além de propiciar o fortalecimento econômico direto também proporciona os meios para a legitimação do governo, além da concretização de seus interesses. Segundo alguns analistas, esse seria o maior programa de ação afirmativa já executado no mundo, pois busca, no médio e no

---

<sup>10</sup> *The Economist. Dropping the helmsman*, 25 de setembro de 2008.

longo prazos, o fortalecimento da maioria <sup>11</sup> através da formação de uma classe capitalista e de uma classe média. A premissa básica da estratégia é estabelecer um número crescente de empresas e outros negócios comandados por negros. Isso pode ser explicado dentro do contexto de um país em que a minoria branca ainda é detentora do poder econômico, pois detém o controle sobre cerca de 80% da economia, ficando evidentes as disparidades entre as diversas etnias que co-habitam no país.

### O RETORNO DA ÁFRICA DO SUL À COMUNIDADE INTERNACIONAL

O fim do *Apartheid* propiciou condições para o fim do isolamento do país. A África do Sul passou de um período de profundo retraimento internacional para outro caracterizado pela euforia e pleno reconhecimento mundial, intermediado por uma transição negociada entre as forças políticas até então polarizadas. As expectativas geradas pela democratização estruturaram as bases das profundas mudanças, tanto no plano doméstico como na sua atuação internacional. Chegado tardiamente ao convívio internacional e carregando os traumas produzidos pelo *Apartheid*, o Estado sul-africano já dava os primeiros passos em direção a redemocratização na segunda metade dos anos 1980. No entanto, as feridas do *Apartheid* ainda estão abertas, assim como em todos os países onde o colonialismo disseminou o segregacionismo. As tratativas entre De Klerk e Mandela e a posterior criação de um governo de união nacional geraram enorme expectativa na comunidade internacional. Porém, o perfil do país ainda está sendo constituído.

Desde a instituição do *Apartheid* em termos jurídico-políticos até meados dos anos 1980, a África do Sul buscou a preservação do sistema como o objetivo principal e quase único de sua política exterior. Na arena internacional, o governo racista (“nacionalista”, isto é, do Partido Nacional) sul-africano tentou vincular, e com sucesso, sua ordem interna às divisões da Guerra Fria, projetando-se como defensor dos valores da civilização branca no continente negro, bem como se posicionando

---

<sup>11</sup> Esta referência comporta todas os grupos discriminados no regime do *Apartheid* – africanos, *coloured* e indianos.

como um fiel bastião anti-comunista e a suposta expansão soviética. Mesmo diante de um crescente rechaço no plano internacional e em boa medida, como resposta a ele, o nacionalismo branco sul-africano radicalizou, progressivamente, o regime.

Em termos regionais, sua política foi, tradicionalmente, reativa e defensiva, apesar do seu caráter ofensivo em ações que lhe permitiram extraordinário sucesso em curto prazo. Todavia, o colapso do colonialismo português na África afetou dramaticamente a balança de poder na África Austral. A exposição das fronteiras da África do Sul e da Namíbia a regimes que adotavam políticas anti-*Apartheid* e o quase cerco da Rodésia do Sul pelos Estados da Linha de Frente fez com que Pretória apresentasse novas iniciativas na política regional. Nesse contexto, a África do Sul parecia esperar por um envolvimento maciço e solidário por parte de seus principais aliados, em especial os Estados Unidos.

O colapso das colônias brancas foi seguido por uma explosão da resistência interna, provocando uma severa crise no país e uma reação externa igualmente drástica na forma de embargo de armas, pronunciado pelas Nações Unidas. A dupla crise, interna e externa, levou a uma profunda reformulação da política e ao surgimento da *Total National Strategy*, no início dos anos 1980. Embora a ascensão de Ronald Reagan tivesse representado para os racistas sul-africanos um novo fôlego, os elementos de crise política, econômica e social já estavam postos. A partir de 1989, após a ameaça de estagnação econômica, resultante do isolamento a que o governo da África do Sul foi submetido, a região da África Austral, até então uma das principais áreas de conflito, passou por um processo de mudanças e se transformou em uma zona de paz e cooperação entre os Estados.

A transformação da região em um ambiente mais pacífico possibilitou à África do Sul a realização de uma série de reformas internas, acompanhadas de um intenso realinhamento da inserção regional e internacional do país. Em 1993, quase todas as barreiras contra o país haviam sido eliminadas. Rapidamente a África do Sul projetou-se através de políticas e programas que seriam amplamente aceitos pela comunidade internacional. Contudo, as condições impostas pelo fim da Guerra Fria, bem como assuntos como desenvolvimento, direitos humanos, meio ambiente, cooperação Sul-Sul, relações Norte-Sul, multilateralismo, paz e segurança, e desarmamento estariam na pauta sul-africana.

## A NOVA DIPLOMACIA E A RECOMPOSIÇÃO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

O movimento que levou a África do Sul a transitar do regime do *Apartheid* para um governo de maioria em uma sociedade multiracial incidiu, também, na política exterior ao longo desse período. 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 CNA. 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 reforçar sua posição 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.

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 de Pretória 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 informal, 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, a ambiguidade 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 conduzidas 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 “Nova Diplomacia”, que caracterizaria a política externa sul-africana no período de transição, já eram difundidas pelo governo em demonstração da nova postura assumida. Segundo o diretor-geral do Departamento de Negócios Estrangeiros, Neil van Heerden, a África do Sul reconhecera 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 ideia 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-coercitivos.

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 dessa 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.

Como dito anteriormente, a transição para a democracia foi marcada pela desconfiança, tanto do lado do Partido Nacional como do CNA. Esta desconfiança atingia especialmente o CNA devido à preocupação envolvendo a real vontade e até mesmo a capacidade dos

militares em proteger um possível governo democrático, visto que essa situação poderia desencadear novos conflitos étnicos e até mesmo uma guerra civil<sup>12</sup>. Em que pese as desconfianças internas, é fundamental considerar as mudanças estruturais no sistema internacional, que viam a interferir decisivamente no cenário doméstico e regional sul-africano, bem como em sua postura 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 CNA, 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 esse importante pilar da política internacional anti-*Apartheid*. O CNA 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 CNA reconheceu a mudança radical no ambiente internacional, o 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 (DÖPCKE, 1998, p 146).

Com a ascensão de Mandela ao poder, muitas instituições foram transformadas ou substituídas. Ao mesmo tempo, muitos agentes do

---

<sup>12</sup> Segundo Anthony Butler, promoções, adiantamento de aposentadorias e outros incentivos foram dados posteriormente pelo governo do CNA devido a esses fatores. Além disso, o CNA 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.

*Department of Foreign Affairs* foram tratados com hostilidade e desconfiança, o que preocupou o Ministério da Defesa. No plano econômico, o Departamento de Comércio e Indústria e o Tesouro passaram a representar papéis secundários. Mais acentuadamente, a presidência tomou para si diversas áreas importantes nas relações internacionais, intervindo, algumas vezes, pesadamente na promoção de investimentos estrangeiros. Diante disso, os funcionários de relações internacionais do país desempenharam um papel menor na conduta das relações exteriores. Essa influência da presidência na política externa acabou sendo controversa. Enquanto o presidente oferecia liderança e movia-se decisivamente para o terreno diplomático, em uma série de iniciativas de paz na África Central, seu gabinete alienou diversos funcionários qualificados.

## OBJETIVOS E PRIORIDADES DA DIPLOMACIA SUL-AFRICANA

Assim como a política interna sul-africana foi marcada, na década de 1990, pelo fim do *Apartheid* e pela democratização, as relações externas do Estado também passaram por profundas transformações. Durante a Guerra Fria, a África do Sul proclamava ser um país de civilização europeizada estabelecido na África, mantendo uma série de guerras não declaradas com seus vizinhos e sofrendo com o isolamento político internacional. No fim da década de 1980, sob fortes pressões da comunidade internacional, crescentes tensões internas e grave crise econômica, o regime do *Apartheid* finalmente começou a se desmantelar. A África do Sul que emerge do regime segregacionista passa por uma guinada radical no rumo de sua política externa. Transformada em Estado democrático, economia emergente e líder do Renascimento Africano, o país passa a se apoiar na cooperação regional e no diálogo desenvolvimentista Sul-Sul para buscar sua reintegração na comunidade internacional.

Sendo um país de relativamente grandes dimensões territoriais e populacionais, além de uma economia emergente e com forte poder bélico, a África do Sul desempenha importante papel como representante do continente africano na maioria das organizações internacionais e nos fóruns de diálogo internacionais – especialmente no âmbito do sistema ONU. O país é visto, naturalmente, como uma liderança

regional extremamente relevante nas relações de poder do continente, bem como importante eixo da cooperação Sul-Sul no mundo – tendo contribuído ativamente para a criação do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS, 2003) e do Fórum América do Sul-África (ASA, 2006), além de ser o único representante africano no G-20.

O Departamento de Relações Exteriores da África do Sul passou por algumas mudanças importantes no início de 2009 (com a ascensão de Zuma à presidência), com a mudança de nome para Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DICO)<sup>13</sup> – dando maior ênfase aos objetivos de cooperação desenvolvimentista do país – e com a posse da ministra Maite Nkoane-Mashabane, nomeada pelo novo presidente. No entanto, de acordo com o recém lançado Plano Estratégico 2009-2012 do DICO, a prioridade máxima da política externa da África do Sul segue sendo a consolidação da Agenda Africana a partir da resolução de conflitos e do desenvolvimento socioeconômico no continente. Nesse sentido, a África do Sul busca expandir não apenas as relações bilaterais com as demais nações do continente, mas também as relações continentais multilaterais – a partir da União Africana e da NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) – e as relações regionais, no âmbito da SADC e do RISDP (*Regional Indicative Strategic Development Plan*), estratégia econômica da SADC considerada como a expressão regional da NEPAD.

Um ponto interessante é que Zuma dirigiu o serviço de inteligência do CNA durante a luta anti-*Apartheid*, e esteve exilado em Angola e Moçambique, com cujos dirigentes mantêm excelentes relações, ao contrário de Mbeki. Esta situação permitirá, sem dúvida, desbloquear as relações bilaterais e impulsionar a integração regional. Zuma foi, na juventude, militante do Partido Comunista e, ao contrário de Mbeki, que viveu exilado longo tempo na Europa, esteve sempre no *underground*, preso ou exilado nos países vizinhos. Enfim, uma transição entre uma liderança “europeizada” e uma “africana”, entre uma de matiz mais “liberal” e outra “de esquerda”.

A África do Sul, como maior economia da África e importante espaço de poder regional, tem um papel de liderança extremamente destacado no continente. No âmbito das iniciativas multilaterais, a

---

<sup>13</sup> O nome em inglês passou de *Department of Foreign Affairs (DFA)* para *Department of International Relations and Cooperation (DICO)*. Disponível em: [www.dfa.gov.za](http://www.dfa.gov.za). Acesso em 20/07/2009.

participação sul-africana é extremamente relevante, tanto por sua dimensão populacional e territorial, quanto por sua força econômica e estatura política internacional. É importante ressaltar que a África do Sul, antes de ter uma relação conturbada com seus vizinhos da África Austral, havia estabelecido com eles fortes conexões econômicas, de infraestrutura e rede de transporte durante o período colonial, num quadro de complementaridade. Os conflitos dos anos 1970 e 1980 prejudicaram tanto os vizinhos como a própria África do Sul. Essa concepção regional é claramente alterada com a mudança de regime no país e com o fim da bipolaridade.

Não obstante, devido à assimetria e a esse histórico das relações regionais, que fazem com que a África do Sul seja encarada com certa suspeita por seus vizinhos, e às próprias contradições internas que o país enfrenta, tais como a grande desigualdade social e a dualidade da economia, a África do Sul pós-*Apartheid* esforça-se por adotar uma postura não-confrontadora e não-hegemônica frente a seus vizinhos continentais. Essa questão se evidencia, principalmente, pela postura leniente da política externa de Mbeki em relação à crise política do Zimbábue. É a partir dessa perspectiva que o país tem se inserido, atualmente, nas relações de poder da África e em suas principais instituições multilaterais, tanto no âmbito da União Africana e da NEPAD, como no escopo da SADC e da SACU.

Os dois principais pilares de cooperação da África do Sul com a África Austral atualmente são a SADC e a SACU. O primeiro, fundado em 1992, passou a ser integrado pela África do Sul apenas em 1994, com a ascensão do CNA, como dito anteriormente. A organização, que atualmente conta com 15 Estados-membros, parte de uma concepção desenvolvimentista de integração sub-regional, buscando soluções conjuntas para problemas comuns tais como o tráfico de armas, a proliferação do HIV/AIDS e os grandes fluxos migratórios na região.

A África do Sul se destaca claramente no grupo por sua posição econômica privilegiada, tendo desenvolvido uma série de programas de cooperação para a geração e distribuição de energia elétrica na África Austral e para a coordenação da produção açucareira regional. Da mesma forma, a organização tem sido priorizada pelo governo como instrumento de integração regional. Em agosto de 2008, durante a 28ª Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo do SADC, a África do Sul assumiu a presidência anual da organização. No mesmo encontro houve o lançamento da Área de Livre Comércio da SADC, eliminando

as tarifas comerciais entre os Estados-membros e aprofundando ainda mais a integração regional. O próximo passo, a criação de uma União Aduaneira, programada para 2010, ainda está sendo estudado.

Criado em 1910 e composto por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, a SACU se baseia na perspectiva do mercado para aumentar o entrosamento econômico dos países da África Austral. Até 2002, a União Aduaneira era administrada pela África do Sul, com o país estabelecendo clara hegemonia econômica sobre os demais. As assimetrias intrabloco são bastante notáveis, tendo em vista que a economia da África do Sul é muito maior do que a de seus parceiros. Tal organização, apesar de importante para as relações regionais da África do Sul tem sido relativamente deixada de lado em detrimento do SADC, a qual tem sido bastante priorizada pelo governo sul-africano.

Já em nível continental, o ano de 2002 foi particularmente relevante com a criação de dois importantes mecanismos diplomáticos africanos: a União Africana e a NEPAD. Na verdade, ambas as iniciativas estão relacionadas, tendo em vista que a NEPAD deve futuramente integrar a União Africana como programa econômico de desenvolvimento. A União Africana, lançada com o intuito de substituir a OUA como sistema de coordenação político-econômico do continente, é uma organização que visa a integração das nações africanas a partir de um programa cooperativo basicamente nos moldes da União Européia.

Para buscar atingir seus objetivos, a organização conta com uma série de órgãos, que vão desde a Assembléia até uma Corte de Justiça e ao Parlamento Pan-Africano, contando atualmente com 53 Estados-membros. A África do Sul tem desempenhado papel crucial dentro da organização desde sua criação, vendo-a como importante pilar das relações multilaterais do continente africano, tanto no campo da segurança e resolução de conflitos como no âmbito de cooperação para o desenvolvimento socioeconômico africano.

Já no âmbito da NEPAD, a África do Sul tem desempenhado um papel extremamente ativo no desenvolvimento e consolidação de seus mecanismos, bem como na promoção da estratégia internacionalmente. O país, como principal potência econômica do continente, foi um dos cinco criadores da estratégia, assumindo importante papel de liderança no desenvolvimento de suas estruturas e processos. Como presidente da União Africana em 2002/2003, Mbeki foi responsável pelo estabelecimento da NEPAD como programa oficial de desenvolvimento econômico da União Africana, promovendo-o amplamente nos fóruns

internacionais. Além disso, desde seu estabelecimento, a África do Sul tem sediado o secretariado da NEPAD e tem sido o maior contribuinte financeiro de seu orçamento. O país também foi decisivo para a criação e implementação do APRM (*African Peer Review Mechanism*), principal mecanismo de monitoramento da NEPAD.

Além do papel chave que desempenhou no âmbito dessas organizações e no escopo da integração regional, a África do Sul também teve papel determinante como mediador no continente, tendo se destacado diplomaticamente nos conflitos do Burundi, da República Democrática do Congo e da Costa do Marfim.

As relações da África do Sul com as Nações Unidas só foram plenamente normalizadas em 1994, a partir da realização das eleições democráticas no país. O país almeja obter um assento no Conselho de Segurança em uma eventual reforma, representando a África. Tradicionalmente voltada à Europa em termos comerciais, financeiros, militares e diplomáticos, a diplomacia sul-africana adotou a chamada Estratégia da Borboleta, abrindo suas asas para o oeste e para o leste. Além do aprofundamento de uma política externa que cobre todo continente africano, as conexões com a Ásia tem sido da maior importância, especialmente no tocante à China (com a qual foram estabelecidas relações diplomáticas durante o governo Mandela) e à Índia, crescentes parceiros econômicos. A aproximação em relação à América Latina, especialmente com o Brasil, também tem se aprofundado.

### ÁFRICA DO SUL E BRASIL: ESTRATÉGIAS DE APROXIMAÇÃO

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 ascensão de 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. A questão que emerge, no entanto, diz respeito às oportunidades que esse 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 incipientes laços bilaterais entre África do Sul e Brasil. 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 constituiu um obstáculo para as aspirações do Brasil na África. Essa postura era fortalecida, ainda, pelos laços com os Estados Unidos e seus temores quanto à influência comunista no Atlântico Sul.

Duas datas foram cruciais na redefinição 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 ambiguidade e pode 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 as 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 antidemocráticos dentro de 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 governo controlasse o processo de uma forma bastante firme.

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 superar suas relações de dependência, para não mais ser considerado um posto avançado europeu na África Meridional. 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 ascendência 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 postura 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, 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 Conselho de Segurança e levam a sério suas candidaturas para membros permanentes de um Conselho reformado. 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 União Africana. Esse fato combinado com a influência política que o Brasil poderia exercer na América do Sul e em outros lugares, representaria grande um bloco votante na Assembléia Geral.

Os dois Estados têm interesse também no Atlântico Sul e na região da Antártica. A África do Sul, como membro do grupo Valdúvia 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 (ZOPACAS) são de interesse mútuo. E, em um espectro mais amplo, as possibilidades de complementaridade na esfera econômico-industrial constituem 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 – IBAS<sup>14</sup>, em junho de 2003. Nessa ocasião, os chance-

---

<sup>14</sup> IBAS, em inglês (*India, Brazil and South Africa Dialogue Forum*)

leres 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”<sup>15</sup>, 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 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; e 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; e 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 sugerem 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. O IBAS,

---

<sup>15</sup> 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](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp))

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 CNA, concebida antes mesmo do partido chegar ao poder. A ideia 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 Mandela foi politicamente tranquilo, bem como a passagem do poder para Mbeki. A partir de então, Pretória teria avaliado que as condições para que a constituição de um grupo do Sul era apropriada. 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 o 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.

De qualquer forma, as relações diplomáticas do Brasil com a África do Sul têm se aprofundado significativamente desde o primeiro governo do Presidente Lula e do governo de Mbeki. Por um lado, a África do Sul se insere na estratégia externa brasileira de aproximação com o continente africano, tendo em vista que o país exerce importante liderança na África Austral. Por outro lado, como economia emergente localizada no hemisfério sul, a África do Sul também se encaixa claramente nos planos do Itamaraty de ampliação do diálogo Sul-Sul. Da

mesma forma, o Brasil é preconizado pelas relações exteriores sul-africanas como importante parceiro emergente e uma base de operações para o conjunto do continente africano.

Ambos os países passam atualmente por uma fase de auto-afirmação no cenário internacional, buscando livrar-se dos laços de dependência com os países ricos e diversificando suas relações externas a partir do incremento dos laços diplomáticos com outros países em desenvolvimento. Dessa forma, os dois Estados têm interesses bastante similares no cenário internacional, aliando-se, frequentemente, nos fóruns multilaterais como líderes das nações subdesenvolvidas. Em outubro de 2008, na 3ª Cúpula de Chefes de Estado do IBAS, os líderes tomaram posição a favor de uma reestruturação do sistema financeiro internacional como forma de superar a crise global.

Além de interagir para formar novos paradigmas de governança global (multilateral), um novo equilíbrio de poder no mundo (multipolar) e de buscar construir um entorno regional seguro e estável no sul de cada um dos continentes, o IBAS se apresenta como um agrupamento capaz de forjar instrumentos para articular as relações entre seus espaços regionais. O Oceano Atlântico Sul e o Oceano Índico se tornaram espaços marítimos sem uma importância estratégica maior desde a abertura do Canal de Suez. No limiar do século XXI, todavia, o que se observa é o incremento das relações comerciais e de todo tipo de fluxos entre a América do Sul, a África e a Ásia. A projeção da economia brasileira para as demais regiões mencionadas é acompanhada pela projeção da China e da Índia para a África e América do Sul. Os países africanos, por sua vez, também intensificaram os fluxos na direção desses parceiros, com um declínio relativo das conexões Norte-Sul.

Mas não se trata apenas de tornar a África do Sul uma conexão sólida para o Brasil atingir a Ásia via Oceano Índico, pois, afinal, como a Ásia Oriental é antípoda em relação ao nosso país, não é necessário utilizar a rota do Pacífico (um “Lago Americano”) nem o saturado Canal do Panamá. Além do sul do continente africano estar se tornando uma base logística (o que é explicitamente impulsionado por Grupos de Trabalho do IBAS), o Atlântico Sul (e também o Índico) desponta como zona de imensos recursos energéticos, com as jazidas de gás e petróleo, como o pré-sal. As duas margens do Atlântico Sul tem sido palco de novas descobertas, bem como partes importantes do Oceano Índico. Assim, a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança dos Oceanos para a navegação e o bloqueio

de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extra-regionais.

Nesse sentido, é necessário articular a cooperação naval (e militar em geral) entre os países do IBAS: “A primeira metade de maio de 2008 presenciou um importante evento multilateral que passou praticamente despercebido pela população dos países envolvidos. Houve, pela primeira vez, a realização de exercícios marítimos conjuntos entre as marinhas da Índia, Brasil e África do Sul (IBSAMAR). Índia e Brasil, com marinhas fortes com mais de 50.000 embarcações (...) em comparação com a marinha sul-africana, com números menores, podem desempenhar um papel de coordenação principal no futuro (...) a África do Sul tem uma extensa costa litorânea e uma limitada capacidade naval para monitorar e protegê-la. Isso gera uma oportunidade para as três forças navais atuarem juntas nessas áreas.” (KHURANA, p.1, 2008).

Embora o Cabo da Boa Esperança seja um caminho mais longo que pelo Canal de Suez, sua utilização é cada vez maior, pois as novas embarcações são muito maiores e mais pesadas do que pode suportar esse Canal. Prova disso é que cerca de 30% do petróleo do Golfo Pérsico destinado à Europa e América passam pelo Cabo da Boa Esperança. Enquanto o número de petroleiros que passavam pelo Cabo por mês variava entre 30 e 50 a uma década atrás, hoje o número encontra-se entre 90 e 100. Além disso, as ações dos piratas somalis transformaram a rota de Suez num problema bastante grave.

Enfim, o hemisfério sul possui mais águas do que terra e está se tornando um espaço estratégico em termos de desenvolvimento e de geopolítica. Além das rotas e fluxos, há jazidas de gás e petróleo em águas territoriais dos países da região. O Atlântico Sul recebe águas de quatro grandes bacias hidrográficas (Amazonas, Prata, Níger e Congo) e tem contato com as duas maiores florestas tropicais do mundo. Além disso, é preciso considerar que as pressões internacionais sobre a Antártica devem crescer enormemente num futuro próximo, além da Austrália se tornar cada vez mais um “espaço asiático” (tanto em termos demográficos como econômicos).

Tudo isso fará da região articulada pelo IBAS um espaço geoestratégico da máxima relevância, especialmente tendo em vista a expansão externa das três economias para as regiões dos respectivos parceiros. Assim, é hora de planejar ações trilaterais também em termos de segurança comum, pois o IBAS representa o único mecanismo capaz

de gerar iniciativas que superem a visão acomodada que impera dentro de cada um dos três países isoladamente.

Já no âmbito regional, destaca-se a criação, também em 2003, do Fórum América do Sul-África (ASA), do qual ambos os países participam, bem como o estabelecimento do Acordo Preferencial de Comércio entre a SACU e o Mercosul, em abril de 2009, considerado como um importante passo rumo à criação de uma possível Zona de Livre Comércio entre os dois blocos. Em julho de 2009, durante a 13<sup>a</sup> Cúpula da União Africana, também foi assinado um acordo de parceria entre o Brasil e a União Africana sobre desenvolvimento social, o qual vem complementar o Acordo de Cooperação Técnica assinada pelas partes em fevereiro de 2007, em Brasília, servindo como instrumento de cooperação que liga Brasil 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.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS: A NOVA ÁFRICA DO SUL E SUAS CONTRADIÇÕES

Embora saudada pela comunidade internacional, a democratização sul-africana e sua nova postura internacional enfrentou desafios importantes. Nas difíceis relações com os Estados Unidos, a aproximação amistosa entre Mandela e Clinton não durou os primeiros meses de governo do CNA. 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), ao que o líder sul-africano retrucou: “eles eram nossos aliados contra o regime racista, vocês não”.

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 Beijing de que seu país era uma exceção, Mandela viu-se forçado a cortar relações diplomáticas com a ilha. Num sentido oposto, também foram suspensas as relações diplomáticas com a Nigéria, pois os sul-africanos argumentavam que esse país estava executando arbitrariamente ativistas de direito humanos.

O CNA 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 CNA, 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 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, continuaria como um mero coadjuvante 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 Mbeki registrou essa prioridade e suas ações pareciam estar voltadas para modificar essa realidade. Muitos intelectuais do CNA desaprovam a grande conexão do país com a Europa ocidental e com os Estados Unidos em detrimento de uma agenda pró-africana e da cooperação Sul-Sul. Estes mesmo intelectuais avaliam negativamente as instituições de financiamento internacionais (como o Banco Mundial e o FMI) e grandes transnacionais. Alguns parlamentares do CNA vêm pressionando o governo para construir uma infraestrutura diplomática pró-africana, que não se baseie apenas nos princípios econômicos, mas em princípios ideológicos.

A “Nova Política Externa” adotada pelo CNA tem como bandeiras o desenvolvimento sustentável e iniciativas antipoluição, contro-

le da população, mecanismos para lidar com doenças contagiosas por contato, proliferação de armas, problemas de migração, democratização e assuntos relacionados aos direitos humanos. O que não impede o país, como muitos outros na mesma situação, de se um exportador de armas e de restringir os imigrantes ilegais que afluem ao país.

Entretanto, o peso econômico e as atitudes 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. A que pese as iniciativas em direção ao desenvolvimento econômico, o movimento de liberalização diminuiu a confiança popular no partido dominante. Não há suficiente oferta e qualidade de empregos, a desigualdade cresce e ocorre pouco progresso em “desracializar” a riqueza durante os anos de governo do CNA. 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), os direitos universais ainda não abarcaram 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 interesses garantidos, em especial o direito à pro-

priedade concentrada em poucas mãos. 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. Apesar do desgaste que tal situação provoca ao CNA, sua hegemonia ainda permanece, pois não há outra forte representação aos despossuídos. Assim, o governo Zuma tem grandes desafios pela frente.

## REFERÊNCIAS

- BUTLER, Anthony. *Contemporary South Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- CARLSNAES, Walter; MULLER, Marie. *Change and South African External Relations*. Johannesburg: Thomson, 1997.
- 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.
- EVANS, Graham. Novos vizinhos: reflexão sobre a nova política mundial contemporânea da África do Sul e do Brasil. In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). *Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília: IPRI/FUNAG, 1996.
- FIELDHOUSE, Roger. *Anti-Apartheid: a history of the movement in Britain*. London: The Merlin Press, 2005.
- 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.
- IHEDURU, O. C. *Why. Anglo licks the ANC's boots': globalization and state-capital relations in South Africa*. London: African Affairs/Oxford University Press, 2008.
- IHEDURU, O. C. *Black economic power and nation-building in post-Apartheid South Africa*. Cambridge: *Journal of Modern African Studies*/Cambridge 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.
- MENDONÇA, Hélio Magalhães. *Política externa da África do Sul (1945-1999)*. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *África do Sul: visões brasileiras*. Brasília/São Paulo: IPRI/Alexandre de Gusmão, 2000.

MILLS, Greg. (Ed.). *From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations (1990-1994)*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1994.

PAGE, Sheila. *Some Implications of the SADC Trade Protocol*. Johannesburg: Trade and Industry Policy Secretariat, 1997.

SIDAWAY, James D.; GIBB, Richard. *SADC, COMESA, SACU: contradictory formats for regional integration*. In: SIMON, David (Ed.). *South Africa in Southern Africa: reconfiguring the region*. Oxford: James Currey/Athens: Ohio University Press/ Cape Town: David Philip, 1998.

SIMON, David (Ed.). *South Africa in Southern Africa: reconfiguring the region*. Oxford: James Currey/Athens: Ohio University Press/ Cape Town: David Philip, 1998.

VILLARES, Fábio (Org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: UNESP/IEEI, 2006.

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.

VISENTINI, Paulo F; RIBEIRO, Luiz Dario T.; PEREIRA, Analúcia D. *Breve História da África*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.



The background of the page is a complex, repeating pattern of white lines on a grey background. The pattern consists of various geometric shapes, including diamonds, squares, and irregular polygons, arranged in a dense, interlocking manner. The lines are of varying thickness and create a sense of depth and movement. The overall effect is a textured, almost crystalline appearance.

## Parte II Economia e integração

卷之二



## 4. Economia da África do Sul: a convivência entre o moderno e o atraso ou os desafios do rompimento com as estruturas sociais determinadas pela história

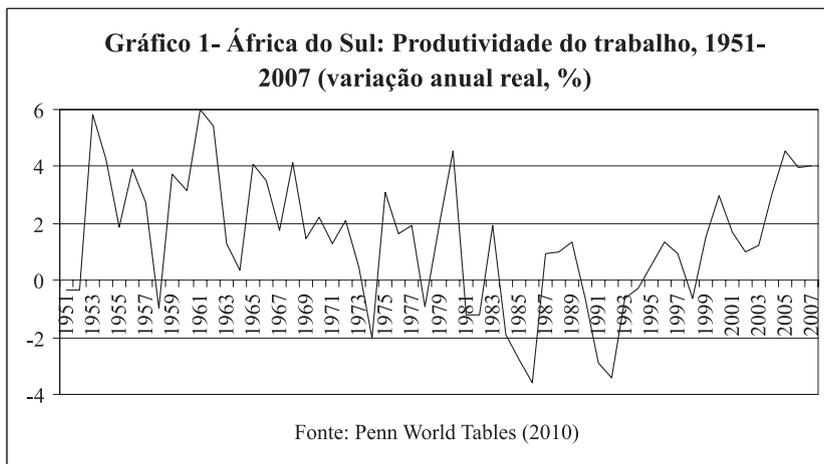
*Ricardo Dathein*

A África do Sul possui uma grande importância econômica e política para o Brasil, sendo um ator que se destaca entre os países não desenvolvidos no cenário internacional. A história do *Apartheid* e de sua superação dão a este país uma relevância a parte. Várias dificuldades, desafios e opções econômicas e sociais têm surpreendente semelhança com as do Brasil. Neste sentido, o objetivo deste capítulo é analisar a estrutura e a conjuntura da economia e as políticas econômicas e sociais adotadas pela África do Sul, principalmente no período pós-1994. Destaque será dado aos aspectos macroeconômicos e seus determinantes, além dos desafios sociais, como em relação à pobreza, emprego e distribuição de renda. A inserção internacional do país sul-africano será tratada na seção sobre comércio internacional e fluxos de investimentos. Por fim, também serão examinados alguns aspectos recentes da dinâmica de transações econômicas bilaterais entre Brasil e África do Sul.

### ASPECTOS ESTRUTURAIS E DE POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS

A economia da África do Sul destaca-se como a maior do continente africano, com seu PIB correspondendo, em 2009, a quase 20%

do total do PIB de todo o continente<sup>1</sup>. Ao longo do período posterior à Segunda Guerra Mundial, o desempenho positivo da economia gerou uma capacidade de consumo elevada, apesar de fortemente concentrada. Isto atraiu o capital internacional industrial (instalaram-se indústrias automobilísticas, por exemplo), o que diversificou e modernizou a economia. Esta economia foi altamente dinâmica nos anos 1950 a 1970. Pode-se constatar este desempenho pela variação da produtividade do trabalho (PIB por trabalhador) (gráfico 1), a qual mostra uma média de 2,4% e de 3,0% nos anos 1950 e 1960, respectivamente. Nos anos 1970, já com dificuldades, esta média foi de 1,4%. Posteriormente esta performance foi negativa, de -0,6 nos anos 1980 e de -0,1% na década de 1990, com recuperação nos anos 2000, atingindo um crescimento médio de 2,8% entre 2001 e 2007 (PENN WORLD TABLES, 2010).



A África do Sul possuía 47,8 milhões de habitantes em 2008, em uma área de 1,2 milhão de quilômetros quadrados. Segundo os dados do censo de 2001, a população era composta por 79,0% de negros, 9,6% de brancos, 8,9% de mestiços e 2,5% de asiáticos (CIA, 2010). Conforme pode ser observado na tabela 1, em 2008, seu Produto

<sup>1</sup> A estimativa do FMI para o PIB da África do Sul para 2009 é de US\$ 287,2 bilhões, enquanto o PIB total da África está estimado em US\$ 1.464,1 bilhões (IMF, 2010).

Interno Bruto (PIB) foi, quando se considera o valor corrente de sua moeda convertida em dólares estadunidenses, de US\$ 277,2 bilhões, ou de US\$ 492,7 bilhões em paridade de poder de compra, sendo a 32ª ou a 25ª economia do mundo em cada um destes conceitos, respectivamente. Em termos *per capita*, os valores caracterizam um país de desenvolvimento médio (renda de US\$ 5.760, em valores correntes, ou US\$ 10.119, em paridade de poder de compra).

Na economia sul-africana, do ponto de vista da estrutura produtiva, em 2008 a agricultura respondia por apenas 3,2% do produto, a indústria por 32,1% e os serviços, por 64,7% (DEUTSCHE BANK, 2009). Pela ótica da demanda, em 2008, o consumo privado correspondeu a 60,6% do PIB, o consumo público, a 20,4%, e os investimentos, a 23,2%. Já as exportações de bens e serviços corresponderam a 35,4% do PIB e as importações de bens e serviços, a 38,5% (IMF International Financial Statistics, 2010).

Por outro lado, com exportações de US\$ 80,8 bilhões e importações de US\$ 99,5 bilhões, em 2008, a África do Sul foi responsável, respectivamente, por 0,50% e 0,61% do total mundial de mercadorias exportadas e importadas. As exportações de produtos minerais são muito importantes para a África do Sul, chegando a mais de um terço do total vendido em 2007 (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2009b).

O estoque de investimento direto estrangeiro na África do Sul, em 2007, atingiu US\$ 93,5 bilhões, ao passo que o fluxo de ingresso de IDE foi de US\$ 5,7 bilhões (tabela 1). Este estoque de entrada representou 34,3% do PIB, enquanto o fluxo de entrada correspondeu a 11,5% da Formação Bruta de Capital Fixo. De outra parte, o estoque de IDE da África do Sul no exterior foi de US\$ 54,6 bilhões, enquanto o fluxo de saída em 2007 foi de US\$ 3,7 bilhões (UNCTAD, 2008).

Em termos do Índice de Desenvolvimento Humano, a África do Sul está muito mal classificada, como a 125ª nação (dado de 2006), tendo inclusive diminuído este índice desde o ano 2000. Sua expectativa de vida é de apenas 50,1 anos<sup>2</sup>, a taxa de analfabetismo é de 12,4% e a taxa combinada de matrículas no ensino fundamental, médio e superior é de 76,8% (UNDP, 2008).

---

<sup>2</sup> Esta expectativa poderia ser cerca de 20 anos maior sem a epidemia de AIDS. A África do Sul é o país com maior número de caso de AIDS no mundo, com 6 milhões de pessoas infectados e 350 mil mortos em 2007, segundo a UNAIDS - *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* (<http://www.unaids.org>). São conhecidas as críticas ao surpreendente descaso do governo negro sul-africano com este problema.

**TABELA 1**  
**Indicadores selecionados da África do Sul**

	<b>Indicador</b>	<b>Ranking</b>
Área (milhares de Km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	1.219	25 <sup>o</sup> .
População em 2008 (milhões/habitantes) <sup>1</sup>	48,7	25 <sup>o</sup> .
PIB 2008 - valores correntes (US\$ bilhões) <sup>2</sup>	277,2	32 <sup>o</sup> .
PIB 2008 - PPC (US\$ bilhões) <sup>2</sup>	492,7	25 <sup>o</sup> .
PIB per capita 2008 - valores correntes (US\$) <sup>2</sup>	5.760	77 <sup>o</sup> .
PIB per capita 2008 - PPC (US\$) <sup>2</sup>	10.119	80 <sup>o</sup> .
Exportações em 2008 (participação no total mundial, %) <sup>3</sup>	0,50	41 <sup>o</sup> .
Importações em 2008 (participação no total mundial, %) <sup>3</sup>	0,61	34 <sup>o</sup> .
IDE – estoque de entrada de investimento direto, 2007 (US\$ bilhões) <sup>4</sup>	93,5	31 <sup>o</sup> .
IDE - fluxo de entrada de investimento direto, 2007 (US\$ bilhões) <sup>4</sup>	5,7	46 <sup>o</sup> .
IDH (Human Development Index) <sup>5</sup>	0,670	125 <sup>o</sup> .

(1) O Banco Mundial considera 210 países na elaboração dos rankings.

(2) O FMI considera 182 países na elaboração do ranking de cada indicador.

(3) A OMC considera 199 países no ranking.

(4) A UNCTAD considera 209 países neste indicador.

(5) A ONU considera 179 países em seu ranking. O IDH é elaborado com base na renda, escolaridade e expectativa de vida.

Fontes: WORLD BANK World Development Indicators (2009), IMF World Economic Outlook (2010), WORLD TRADE ORGANIZATION (2009b), UNCTAD World Investment Report (2008) e UNDP Human Development Report (2008).

A África do Sul enfrentou uma crise relacionada à dívida externa nos anos 1980, além de sofrer os impactos da perda do papel de reserva internacional de valor do ouro. Por outro lado, dificuldades e incertezas relacionadas ao período de transição do regime segregacionista, com pressões internacionais, causaram um desempenho negativo no início da década dos anos 1990.

As negociações para o fim da segregação exigiam a garantia de manutenção dos direitos econômicos da elite branca. Isto incluía uma cobrança, tanto por parte do capital nacional quanto de organismos internacionais (com forte presença do FMI na definição das políticas econômicas), de que a política econômica não seria alterada substan-

cialmente. Ao mesmo tempo, o contexto internacional da globalização financeira e do fim dos estados comunistas do leste europeu contribuíram para criar um “consenso” de que outra alternativa seria inviável. A necessidade de apoio internacional e uma conversão de parte da elite negra ao projeto liberal pavimentou o caminho a uma política econômica ortodoxa, em meio a uma transição política delicada. Isto incluiu a manutenção, no novo governo negro, do presidente do banco central e do ministro da fazenda do governo anterior. Em um contexto de alta inflação (média anual de 13,4% entre 1990 e 1993), a prioridade passou a ser a estabilização dos preços. Mais do que isto, passou-se a compreender a política macroeconômica como desvinculada dos seus impactos reais sobre produção e emprego, mas como um pressuposto para o crescimento. Este deveria ser alcançado com aumento de competitividade, via liberalização comercial (que já estava sendo efetuada) e via redução de custos, o que incluía inclusive propostas de flexibilização do mercado de trabalho (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009).

Algumas das medidas de política econômica e de mudanças institucionais deste período inicial do governo pós-1994 foram a adoção de políticas monetárias<sup>3</sup> (taxas de juros reais em elevação) e fiscais rígidas, a liberalização da conta de capitais do Balanço de Pagamentos (o que gerou maior vulnerabilidade a choques exógenos), a execução de privatizações (que foi um processo bastante criterioso) e a independência do banco central. Ao mesmo tempo, também foi criado um fundo para financiar projetos sociais e de infraestrutura (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009).

Foi somente a partir de 2006 que o governo lançou um programa de desenvolvimento, o *Accelerating and shared growth initiative for South África (AsgiSA)*, e uma política industrial, a *National Industrial Policy Framework (NIPF)*. A primeira tinha metas de crescimento e de redução de pobreza e desemprego, com a ampliação do gasto público, principalmente em infraestrutura, programas setoriais, políticas em relação à educação (incluindo formação de mão-de-obra qualificada) e ao setor informal e medidas para redução da volatilidade cambial, entre outros. A política industrial promoveria a diversificação da economia (em setores manufatureiros e serviços), tendo em vista a dificuldade

---

<sup>3</sup> O regime de metas de inflação foi adotado a partir do início dos anos 2000.

de geração suficiente de empregos<sup>4</sup> nos setores tradicionais da agricultura e mineração, buscando maior agregação de valor. No entanto, o esquema macroeconômico em geral não foi alterado, nem se tomaram medidas contra os impactos sobre a taxa de câmbio das exportações minerais, o que afeta negativamente as exportações manufatureiras em momentos de alta dos preços internacionais das *commodities*. Deste modo, a eficácia das políticas de desenvolvimento e industrial ficou muito restringida (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009).

## DESEMPENHO MACROECONÔMICO

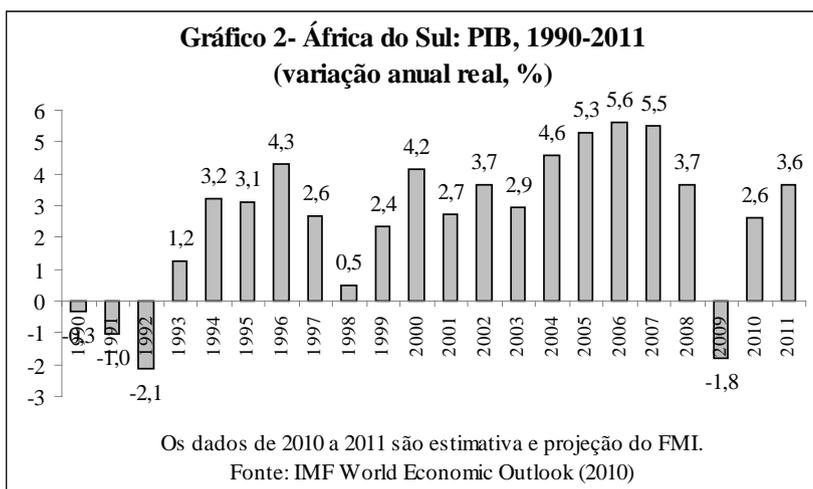
A África do Sul cresceu de forma consistente durante os anos 2000, antes da crise. Até 2008, a média foi de 4,2% ao ano. No período 2004-2007 houve uma forte aceleração, com média de 5,2%, acompanhando o bom momento internacional (gráfico 2). Setorialmente, em termos de valor adicionado, observa-se um desempenho fraco e fortemente oscilante da agropecuária, com média de apenas 0,9% entre 1997 e 2007. O país, apesar de possuir uma área agriculturável de apenas 13% de seu território, possui autossuficiência e pode ser inclusive exportador de alimentos em anos de safras normais. O problema é que o país sofre secas periódicas e tem irrigação insuficiente. Assim, a produção flutua fortemente. O setor industrial teve um desempenho abaixo da média (2,7% ao ano no período 1997-2007, em contraste com os 3,6% do total da economia). Em 2008, a setor secundário cresceu 2,9% e as manufaturas, 1,2%. Os serviços apresentaram o melhor desempenho, com uma média de 4,3% em todo o período analisado, também se acelerando nos anos recentes. Em 2008, a taxa foi de 3,5%. O setor de turismo destaca-se, com um afluxo de 8,4 milhões de turistas em 2007 e empregando 1,2 milhão de pessoas, com um peso estimado de 8% no PIB (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2008).

Depois da aceleração econômica de 2004 a 2007, em 2008 a economia sul-africana já havia reduzido seu ritmo. Isto foi provocado pela elevação da taxa de juros e por uma crise energética, com intensificação da insuficiência de oferta de energia em janeiro de 2008, o que provo-

---

<sup>4</sup> O governo também adotou em 2004 um programa de obras públicas, o qual criou 1 milhão de empregos temporários até 2007 (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009, p. 496).

cou fortes cortes na produção mineral, principalmente (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2008). Após, a crise internacional piorou a situação da economia. A redução do PIB trimestral foi de 1,8% no quarto trimestre de 2008 e de 6,4% no primeiro trimestre de 2009, em taxas anualizadas (SOUTH AFRICA RESERVE BANK). Com isto, em 2009 houve queda do PIB de 1,8%, e a projeção do FMI é de retomada em 2010 (2,6%) e 2011 (3,6%) (IMF, 2010).



A produção do setor minerador apresentou um desempenho muito fraco entre 1997 e 2008, com uma variação média anual negativa de 0,1%. A África do Sul é o maior produtor mundial de ouro, platina e cromo, além de ser um dos maiores produtores em vários outros minerais, como diamantes. Este setor vinha cortando produção e empregos tendo em vista a redução de suas reservas ou por estas se tornarem antieconômicas. Nos anos recentes, com o aumento internacional de preços, a produção e o emprego haviam retomado. No entanto, em 2008, o produto do setor mineiro reduziu-se em 6,5%. Por outro lado, a produção manufatureira, no período 1997-2008, apresentou média superior, mas que também não se destacou, alcançando 2,2% ao ano (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2008, e IMF International Financial Statistics, 2010).

A taxa de desemprego é muito alta na África do Sul, tendo chegado a 28,9% em 2003<sup>5</sup>. Após, com o maior crescimento, recuou para 22,9% em 2008. O número de desempregados era de 4,1 milhões de pessoas em 2008, em uma população economicamente ativa de 17,8 milhões. O emprego na mineração decresceu 0,5% ao ano, em média, entre 1997 e 2008, mas apresentou resultado melhor nos anos recentes, crescendo 4,0% ao ano entre 2003 e 2008. Assim, em 2007, o número de trabalhadores mineiros era de 484 mil e o número total de pessoas dependentes da mineração alcançava aproximadamente 4 milhões. O emprego nas manufaturas, por outro lado, reduziu-se a uma taxa média de 0,9% ao ano de 1997 a 2008, mas cresceu 0,7% ao ano entre 2003 e 2008. Em contraste, a força de trabalho cresceu à alta taxa de 3,8% ao ano entre 1997 e 2008, com forte migração de países vizinhos, do que se depreende um dos motivos para a taxa de desemprego ser tão alta (IMF International Financial Statistics, 2010).

Especificamente em relação ao emprego nas manufaturas, houve uma forte redução da participação e do número absoluto. Nos anos 1970, este emprego correspondia a cerca de 14% do emprego total, mas a partir dos anos 1980 houve queda, até pouco mais de 6% em 2002. Houve grande aumento do número de trabalhadores manufatureiros nos anos 1970, até quase 1,6 milhão nos anos 1980. A partir do momento em que houve o intenso processo de abertura ao comércio exterior e aumento de importações, o emprego nas manufaturas caiu tendencialmente, até pouco mais de 1,2 milhão no início dos anos 2000 (RODRIK, 2006).

Levando em conta as diferenças raciais, percebe-se um grande desnível (que inclusive aumentou) nas taxas de desemprego. Em 2003 esta taxa para negros alcançava 34,6% e para mestiços, 23,8%, para os brancos esta era de 7,8% (diferença de 4,4 vezes entre negros e brancos). Em 2007 a taxa de desemprego foi de 27,6% para negros, 21,4% para mestiços e apenas 4,4% para brancos (diferença ampliada para 6,3 vezes entre negros e brancos)<sup>6</sup>. Há também uma ampliação das ocupações informais (incluindo as domésticas), que chegam a 29,3% do emprego em 2007, apesar de estas, por razões

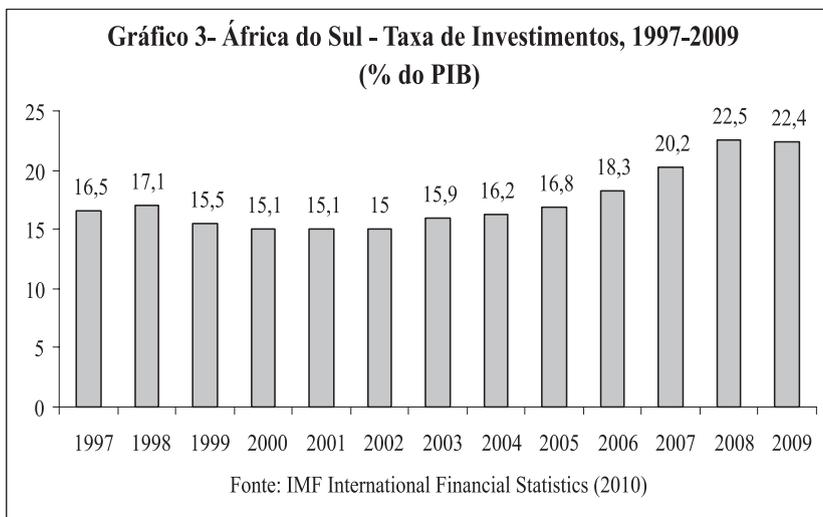
---

<sup>5</sup> Esta é a taxa de desemprego aberto. Levando em conta o desemprego oculto por desalento, a taxa era de cerca de 40% em 2003.

<sup>6</sup> Dados para os meses de março de cada ano, conforme o STATISTICS SOUTH AFRICA (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009).

históricas do controle do *Apartheid*, ainda serem relativamente menores que em outros países não desenvolvidos. Em termos de raças, os empregos informais de negros são proporcionalmente muito superiores aos dos brancos. Por exemplo, em 2001 a taxa para negros era de 38,8%, enquanto a dos brancos era de 6,8% (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009, p. 494-5).

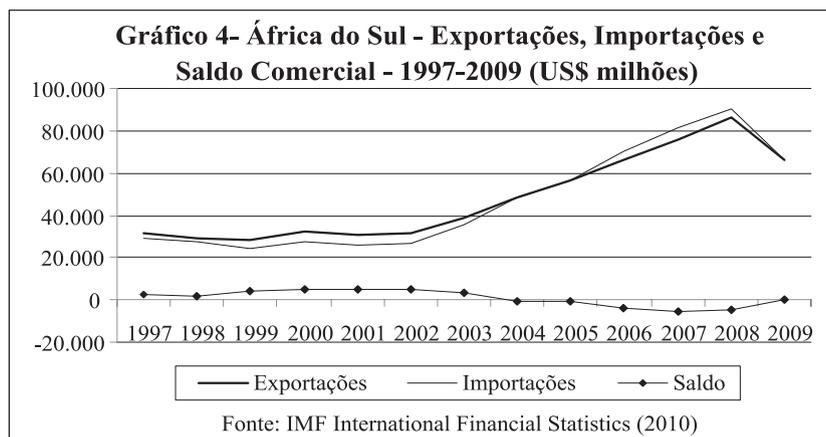
Os investimentos cresceram muito nos anos 1960 e 1970, desde cerca de 20% do PIB até entre 25% e 30% do PIB. Do início dos anos 1980 até o início dos anos 1990 esta taxa reduziu-se fortemente, até pouco mais de 15% do PIB, e a partir daí se estabilizou neste patamar relativamente baixo. Este desempenho condicionou fortemente a trajetória do PIB per capita, segundo Dani Rodrik (2006, p. 29). Após 2002 os investimentos cresceram acima da média do PIB, principalmente de 2005 a 2008, o que elevou a taxa de investimentos de 15% para 22,5% entre 2002 a 2008 (gráfico 3) (IMF International Financial Statistics, 2010).

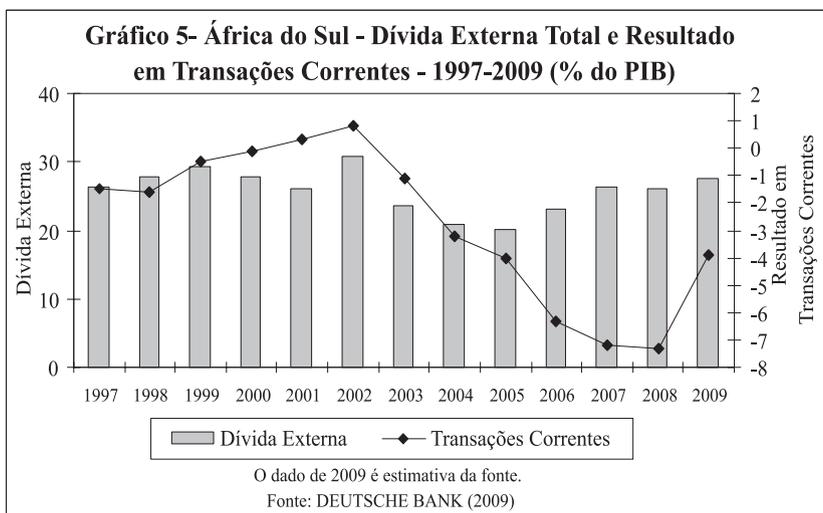


A África do Sul passou por um *boom* exportador depois de 2002, com as vendas de mercadorias crescendo, em dólares, a 18,1% ao ano em média (entre 2003 e 2008). Neste período, portanto, o setor externo foi um forte dinamizador da economia. Isto permitiu um

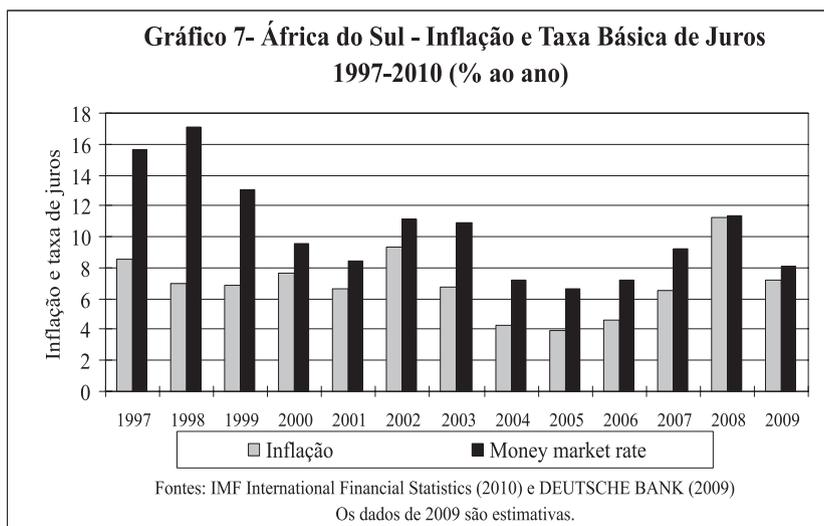
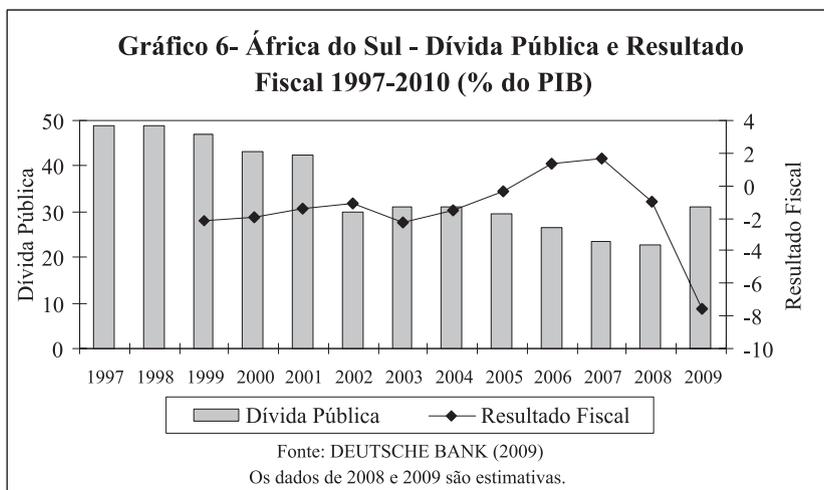
intenso aumento de importações, com média anual de crescimento de 22,7% no mesmo período. Com este maior crescimento das importações, o saldo comercial, que era positivo, passou a negativo (gráfico 4). A moeda sul-africana desvalorizou-se continuamente desde o início dos anos 1990 até o final de 2001, alcançando 12,1 Rands por dólar. No entanto, valorizou-se fortemente de 2002 ao final de 2004, quando foi cotada a 5,6 Rands por dólar estadunidense. Entre o final de 2007 e o de 2008, por outro lado, houve alta desvalorização cambial, de 37%, chegando uma cotação de 9,3 Rands por dólar. Ao final de 2009, no entanto, já havia ocorrido nova valorização, com redução da cotação para 7,4 Rands por dólar (DEUTSCHE BANK, 2010, e SOUTH AFRICA RESERVE BANK, 2009). Esta forte variabilidade resulta das oscilações da conjuntura especulativa internacional em um contexto de abertura aos fluxos financeiros internacionais existente no país, o que gera incertezas sobre a lucratividade das atividades produtivas.

O resultado em Transações Correntes chegou a ser positivo em 2001 e 2002, mas, posteriormente, tornou-se fortemente negativo, chegando a 7,3% do PIB em 2008, com melhora em 2009. Em decorrência, a relação da dívida externa com o PIB, que havia se reduzido de 30,7% em 2002 para 20,1% em 2005, voltou a apresentar elevação, chegando a 27,6% em 2009 (gráfico 5).





A dívida pública sul-africana decresceu sistematicamente no período analisado, passando de quase 50% do PIB em 1997 a cerca de 23% do PIB em 2008. Isto aconteceu na medida em que a situação fiscal melhorava, até 2007, fruto de uma política fiscal conservadora, o que rendeu ao país o *investment grade* por parte de agências internacionais de *rating* (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2008). No entanto, com a crise internacional, a situação fiscal se deteriorou fortemente, o que fez a dívida pública crescer em 2009 (gráfico 6). A África do Sul tem taxas de inflação relativamente altas. Entre 1997 e 2003 a média foi de 7,6% ao ano. Nos anos de 2004 a 2006 houve uma redução significativa, mas, após, esta se elevou fortemente, alcançando 11,3% em 2008. O *South African Reserve Bank* (SARB), o banco central oficialmente independente, adota o sistema de metas de inflação. A taxa de juros básica real (*money market*) estava muito elevada no final dos anos 1990. Após, ela manteve-se moderadamente positiva, elevando-se nominalmente nos anos recentes, tendo em vista a aceleração inflacionária (gráfico 7). O crescimento do crédito doméstico, por outro lado, foi forte nos anos recentes, com uma variação média anual de 15,9% entre 2003 e 2007 (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2008). No entanto, ocorreu uma forte queda do crescimento do crédito em 2008 e no início de 2009 (SOUTH AFRICA RESERVE BANK, 2009).



Tendo em vista os acordos que puseram fim ao regime de *Apartheid* e as opções dos governos posteriores, a política econômica foi fundamentalmente *market friendly*. Isto não contribuiu para a redução das desigualdades sociais sul-africanas, apesar de surgir uma classe de empresários negros e de se desenvolver uma classe média negra.

Um dos maiores problemas tem sido o alto número de trabalhadores com baixo nível de educação e qualificação e o fato de que os setores empresariais privados modernos não os absorvem. Tendo isto em vista, foram adotadas algumas políticas de ações afirmativas, como a *Black Economic Empowerment* (BEE) e posteriormente (em 2004) a *Broad-Based Black Economic Empowerment Act*, além de tentativas de reforma agrária. As duas primeiras visaram promover a inclusão de negros nas empresas e dar preferências para empresas que as adotem, mas tem tido sua efetividade questionada. A reforma agrária enfrenta muitas dificuldades e é lenta, tendo em vista resistências políticas (mesmo sendo basicamente feita via compras de terras) e insuficiência de capital e tecnologia. Além disto, a África do Sul é cada vez mais uma sociedade urbana, o que atrai os jovens negros das áreas rurais (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2008).

O novo governo assume em 1994 e, nos anos seguintes, as condições sociais inclusive pioram em alguns aspectos. O desemprego, a pobreza e a desigualdade persistem muito elevados. O percentual da população vivendo abaixo da linha de pobreza, por exemplo, ficou basicamente estagnado, em mais de 50%, desde o ano de 1994 até 2001. Após este último ano, até 2007, há uma redução substancial, para pouco mais de 40% da população. Isto pode ser explicado pelas políticas de transferência de renda (o número de beneficiários de auxílios sociais passou de 4 milhões em 2001 para 12 milhões em 2007), por programas de obras públicas e pela melhora de desempenho do mercado de trabalho (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009, p. 497-8).

Em termos de desigualdade, por outro lado, há uma piora entre os anos 1994 e 2007. Os 20% mais pobres possuíam apenas 2,0% da renda em 1994, e em 2007, esta diminuiu para 1,7%. Os 10% mais ricos, por outro lado, possuíam 53,9% da renda em 1994 e 55,8% em 2007. Esta piora ocorreu fundamentalmente no período 1994-2000, sendo que posteriormente esta distribuição permaneceu mais ou menos inalterada. O Índice de Gini piorou entre 1994 e 2001 e, a partir deste ano, permaneceu mais ou menos estável, variando entre 0,65 e 0,70, com uma redução importante em 2007, voltando ao valor de 1994<sup>7</sup>. Um fato importante, que determinou este desempenho, é a ocorrência de um forte aumento na desigualdade intrarracial (com a abertura do leque

---

<sup>7</sup> A CIA classifica a África do Sul como o segundo país mais desigual do mundo (CIA, 2010).

salarial dos negros) e uma elevada diminuição da desigualdade inter-racial, principalmente a partir do ano 2000 (BARBOSA e TEPASSÊ, 2009, p. 497-500).

## COMÉRCIO INTERNACIONAL E FLUXOS DE INVESTIMENTOS

De acordo com os estudos do Banco Mundial, particularmente seu *World Trade Indicators 2008*, a África do Sul apareceu na 73ª posição em um universo de 125 países analisados em termos do Índice de Restrição Tarifária. Sua tarifa média foi de 7,8% em 2007 (ponderada pelo peso das importações, esta tarifa foi de 5,8%), o que é menor que a média de outros países sub-saharianos, mas superior a outros países de renda média. Para produtos agrícolas, a tarifa média foi de 9,2%, e 7,6% para produtos não-agrícolas. O volume de itens isentos de impostos de importação foi de 69,9% dos produtos não-agrícolas e de 33,2% dos produtos agrícolas (dados de 2006) (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2009a, e WORLD BANK, 2008).

A África do Sul é membro da *Southern African Development Community* (SADC) e da *Southern African Customs Union* (SACU). Com esta última, a África do Sul estava negociando um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Com a União Européia, o país já possui um acordo de livre comércio (WORLD BANK, 2008).

Em termos de infra-estrutura de logística e de ambiente de negócios, a África do Sul apresenta bons resultados. No mais recente relatório *Doing Business* (com dados para 2008), do Banco Mundial, o país aparece na posição 32 de um total de 181 países avaliados. Indicando a qualidade da infra-estrutura, o Índice de Desempenho Logístico (variando de 1 a 5) foi de 3,5 em 2008, com destaque positivo no item rastreabilidade dos embarques e negativo no quesito custo de transporte doméstico. O custo por contêiner para exportar e importar foi de US\$ 1.445 e de US\$ 1.721, respectivamente, em 2008. Por outro lado, o uso de telefones e celulares tem aumentado rapidamente, mas o uso da internet ainda é muito baixo (WORLD BANK, 2009).

O comércio externo sul-africano elevou-se substancialmente nos anos recentes. As exportações cresceram, em média, 13,4%

ao ano entre 2000 e 2008. As importações, no mesmo período, aumentaram em média 16,3% ao ano. Para o ano de 2007, nas exportações, a presença dos produtos manufaturados foi de 54,6%, a de combustíveis e minerais a 36,6% e a de produtos agrícolas a 8,0% do total. Nas importações, os manufaturados corresponderam a 70,5%, os combustíveis e minerais a 21,9% e os produtos agrícolas a 6,0% do total. Neste mesmo ano, os principais mercados para as exportações foram a União Européia (principalmente Grã-Bretanha, Alemanha e Holanda) (33,0% do total exportado), Estados Unidos (11,8%), Japão (11,0%) e China (6,5%). As principais fontes de importações foram a União Européia (principalmente Grã-Bretanha e Alemanha) (33,7% do total importado), China (10,7%), Estados Unidos (7,7%), Japão (6,6%) e Arábia Saudita (4,5%) (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2009a).

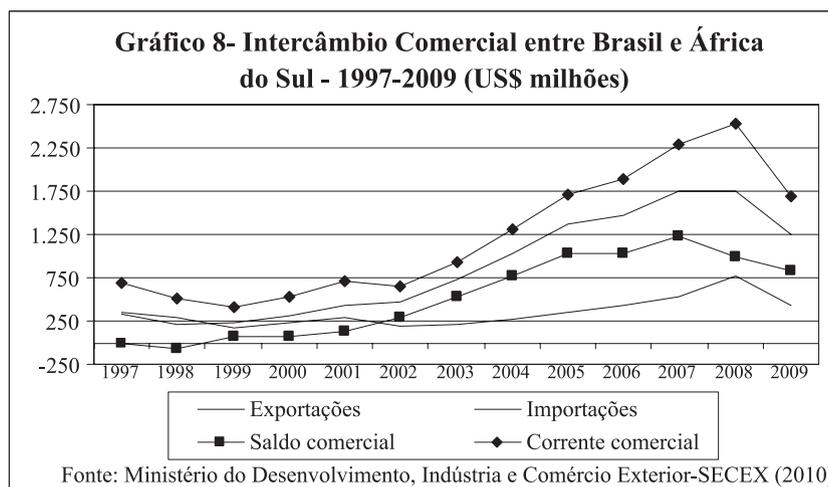
Os fluxos e estoques de Investimentos Externos Diretos são substanciais e ganharam importância para a África do Sul nos anos 2000. O fluxo de entrada, por exemplo, passou de 4,1% (média de 1990 a 2000) para 11,5% (em 2007) da Formação Bruta de Capital Fixo, enquanto o estoque de entrada passou de 8,2% (ano de 2000), para 34,3% do PIB em 2007. Os fluxos e os estoques de saída, por outro lado, corresponderam, respectivamente, a 7,5% dos investimentos e a 20,0% do PIB, em 2007 (UNCTAD, 2008). Por outro lado, as reservas cambiais (exclusive ouro), que eram muito baixas até 2003, elevaram-se até um valor de US\$ 35,2 bilhões no final de 2009 (DEUTSCHE BANK, 2010, e IMF International Financial Statistics, 2010).

## RELAÇÕES ECONÔMICAS BILATERAIS ENTRE BRASIL E ÁFRICA DO SUL

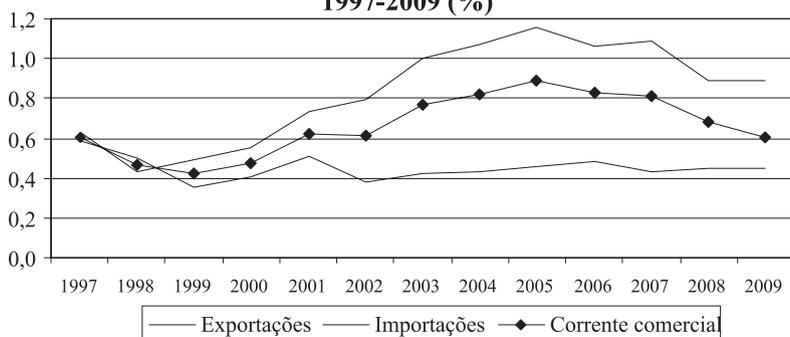
A corrente de comércio entre Brasil e África do Sul, que não ultrapassava US\$ 750 milhões ao ano entre 1997 e 2002, alcançou US\$ 2,529 bilhões em 2008, com um crescimento de 25,1% ao ano, em média (gráfico 8). As exportações brasileiras atingiram US\$ 1,755 bilhão em 2008, com um crescimento médio anual de 24,2% desde 2002. As importações chegaram a US\$ 774 milhões em 2008, com variação média anual de 27,3% a partir de 2002. O saldo comercial, que era negativo para o Brasil em 1997 e 1998, tornou-se crescen-

temente positivo ao longo do período posterior, elevando-se a US\$ 981 milhões em 2008. Este saldo reduziu-se em relação a 2007, como resultado de uma estagnação das exportações e de um crescimento de 48,1% das importações. Com a crise econômica, em 2009 houve forte queda da corrente comercial (de 33,1%), com redução tanto de exportações quanto de importações, resultando em um saldo comercial menor para o Brasil.

A corrente comercial entre Brasil e África do Sul apresentou tendência de crescimento de 1999 a 2005, evoluindo de 0,42% a 0,89% da soma total de exportações e importações do Brasil no período (gráfico 9). Em relação às exportações brasileiras, a participação do mercado sul-africano passou de 0,43% em 1998 para 1,16% em 2005. Para as importações houve um crescimento menor, de 0,35% em 1999 para 0,46% em 2005, na participação da África do Sul no total importado pelo Brasil. Depois de 2005 e 2006, no entanto, houve uma perda de importância do mercado sul-africano para o Brasil, com recuos da participação das exportações e das importações, fruto de um maior dinamismo de outros mercados (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – SECEX, 2010).



**Gráfico 9- Participação da África do Sul nas Exportações e Importações e na Corrente Comercial do Brasil 1997-2009 (%)**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior-SECEX (2010)

Em 2008, a África do Sul foi o 26º destino das exportações brasileiras e o 41º mercado de origem das importações brasileiras. Uma década antes, em 1999, a África do Sul se constituía no 31º mercado para as exportações e no 39º mercado enquanto fonte de importações (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – SECEX, 2010). Deste modo, pode-se constatar que o comércio bilateral com a África do Sul ganhou importância relativa para o Brasil no período em termos de exportações, mas não em termos de importações.

As exportações brasileiras para a África do Sul, em 2008, foram de US\$ 222,7 milhões (12,7% do total) de produtos básicos e de US\$ 1.531,3 milhões (87,3%) de produtos industrializados, sendo, destes últimos, US\$ 84,5 milhões (4,8%) de produtos semimanufaturados e US\$ 1.446,8 milhões (82,4%) de manufaturados (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – SECEX, 2010). A participação dos produtos básicos nas exportações brasileiras aumentou nos anos 1990 até 2004 e, depois, voltou a se reduzir, enquanto os produtos manufaturados têm mantido uma média de 80% neste comércio.

A estrutura de comércio entre os dois países apresenta a seguinte pauta. Os principais produtos exportados pelo Brasil para a África do Sul em 2008 foram veículos, peças e acessórios (34,1% do total),

óleo de soja (8,2%), frangos congelados (7,1%), instrumentos elétricos (6,4%) e açúcares (5,8%), o que perfaz 61,6% dos negócios. Os principais produtos sul-africanos importados pelo Brasil foram, no mesmo ano, produtos minerais (48,6%), laminados e fios de ferro, aço e alumínio (13,5%), motores e peças (10,5%) e produtos petrolíferos (7,2%), o que alcança 79,8% do total transacionado (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – SECEX, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário da relativa ousadia dos governantes da África do Sul pós-1994 em suas relações internacionais e nas reformas institucionais internas, as opções de políticas econômicas foram surpreendentemente conservadoras. A vitória política foi incontestada, demonstrando grande habilidade política. No entanto, manter a estrutura econômica e social herdada do regime do *Apartheid* tem sido um alto preço. Entregar a economia ao mercado e adotar políticas sociais corretivas não é propriamente uma opção de centro, moderada, apesar de poder ser realista. Promover mais ativamente políticas sociais, esperando que lenta, mas consistentemente, a situação social mude, tem sido a opção dos anos 2000. Antes, nem isto houve. No entanto, a probabilidade de que haja simplesmente a convivência estável em longo prazo entre o atraso e o moderno talvez seja a possibilidade maior. Por outro lado, o rompimento com as estruturas sociais determinadas pela história talvez exija uma demanda social ainda ao encontrada, apesar de que a capacidade econômica relativamente elevada da África do Sul coloca esta possibilidade, ao contrário de muitos países do continente africano.

## REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. <<http://www.bcb.gov.br>>. Julho de 2009.
- BARBOSA, Alexandre de F.; TEPASSÊ, Ângela C. África do Sul pós-*Apartheid*: entre a ortodoxia da política econômica e a afirmação de uma política externa “soberana”. In: CARDOSO Jr., José C.; ACIOLY, Luciana; MATIJASCIC, Milko (Orgs.). *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento*: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009.
- CIA. *The World Fact Book*. <<https://www.cia.gov>>. Junho de 2010.

- DEUTSCHE BANK. *Deutsche Bank Research*. <<http://www.dbresearch.de>>. Junho de 2010.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Country Profile: South Africa*. 2008.
- IMF. *International Financial Statistics on Line*. <<http://www.imfstatistics.org/imf/>>. 2010.
- IMF. *World Economic Outlook, April*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010.
- ISMAIL, Faizal; DRAPER, Peter; CARIM, Xavier. A estratégia econômica global da África do Sul. In: ARBIX, Glauco et al. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Unesp e Edusp, 2002.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – SECEX. <<http://www.mdic.gov.br>>. Junho de 2010.
- OECD. *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*. <<http://stats.oecd.org>>. 2009.
- PENN WORLD TABLES. <<http://pwt.econ.upenn.edu/>>. Junho de 2010.
- RODRIK, Dani. *Understanding South Africa's economic puzzles*. Harvard University, September 2006.
- SOUTH AFRICA RESERVE BANK. *Quarterly Bulletin*. June 2009.
- STATISTICS SOUTH AFRICA. <<http://www.statssa.gov.za/>>. Junho de 2010.
- UNCTAD. *World Investment Report 2008*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2008.
- UNDP. *Human Development Report 2008*. New York: United Nations Development Program, 2008.
- WORLD BANK. *World Trade Indicators 2008*. Washington, DC: World Bank, 2008.
- WORLD BANK. *World Development Indicators, 2009*. Washington, DC: World Bank, 2009.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2008-2009*.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *World Trade Profile: South Africa*. Geneva: 2009 (a).
- WORLD TRADE ORGANIZATION. <<http://www.wto.org/>>. Agosto de 2009 (b).





## 5. Processos de integração na África Austral

*Paulo Fagundes Visentini*

O continente africano tem sido caracterizado, pela perspectiva *afro-pessimista*, como um espaço conflitivo, 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, como buscaremos demonstrar. Existem fundamentos políticos e materiais que conferem a iniciativas como a SADC (Southern Africa Development Coordination) e a SACU (Southern Africa Customs Union) 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.

### A INTEGRAÇÃO LEGADA PELO COLONIALISMO

Enclaves mineradores, como os da África do Sul, África do Sudoeste (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, Botsuana, Rodésia (atual Zimbábue), Niassalândia (atual Malawi) e Angola também contribuíram para a

interconexão das sub-regiões da África meridional 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 hidroelétricas 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 contribuíram 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, de 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 Lesoto), Swazilândia e Bechuanalândia (atual Botsuana). A ela foi incorporada *de facto*, após a Primeira Guerra Mundial, o ex-Sudoeste Africano Alemão (atual Namíbia).

### AS INTEGRAÇÕES RESULTANTES DOS CONFLITOS DA DESCOLONIZAÇÃO

Apesar das tentativas do regime racista sul-africano no pós Segunda Guerra Mundial de incorporar estes territórios haver sido recusada por Londres, elas foram integradas economicamente ao espaço da África do Sul. Com o avanço da descolonização, o regime de mi-

norria 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.

## RECONFIGURAÇÃO DA REGIÃO E PROBLEMAS TRANSNACIONAIS

A África Austral, de certa maneira, recuperou uma situação vigente anteriormente 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 SADC<sup>1</sup> 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 em 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 geraram duas conseqüências 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 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 nos enfraquecermos? Nós entregamos as ruínas. Negócio é bom com uma arma”.<sup>2</sup> As armas vendidas vão, sobretudo, para a África do Sul, alimentando a criminalidade, que atingiu níveis alarmantes.

---

<sup>1</sup> 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; Lesoto, conservação da água, do solo e turismo; Malauí, 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, Seychelles e Madagascar aderiram posteriormente ao bloco.

<sup>2</sup> Citado por VINES, Alex. “Small arms proliferation: A major challenge for post-Apartheid South and Southern África”, in SIMON, David (Ed.). *South África in Southern África: reconfiguring the region*. Oxford: James Currey/ Athens: Ohio University Press/ Cape Town: David Philip, 1998, p. 40.

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 somam 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 Botsuana, por sua vez, foi implantada a reserva de Kalahari/ Gemsbok/ Khutse, e esta é uma tendência que se afirma entre os países-membro 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, têm implicado em políticas energéticas gerenciadas pela SADC, reforçando a economia de alguns membros 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 HIV/AIDS na região. A primeira, ao lado dos problemas sócio-econômicos, tem gerado forte sentimento xenófobo na África do Sul, dado o desemprego existente no país. Já a disseminação da HIV/AIDS, que na África do Sul que já atinge um quarto da população e em Botsuana 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, apesar das contradições que

geram, cria um clima propício à integração e, dialeticamente, à afirmação nacional. Segundo Sidaway e Gibb, “o comprometimento formal em relação à, e a participação na, ‘integração’ pode ser mais bem entendida como a afirmação do processo pelo qual a *soberania é confirmada*. O reconhecimento disto capacita a uma melhor compreensão da SADC em particular”.<sup>3</sup> Assim, apesar da força da leitura afro-pessimista, a integração da África Austral representa uma realidade em afirmação.

### OS DIFERENTES MODELOS DE INTEGRAÇÃO E OS ATORES SUL-AFRICANOS

Segundo Hentz<sup>4</sup>, 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, Botsuana, 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 in-

---

<sup>3</sup> SIDAWAY, James D., & GIBB, Richard, “SADC, COMESA, SACU: contradictory formats for regional ‘integration’”, in SIMON, David (ed.), op. Cit., p.178.

<sup>4</sup> HENTZ, James J. *South Africa and the logic of regional cooperation*. Bloomington and Indianapolis: Indianapolis University Press, 2005, p. 105.

tensivo, que se sente ameaçado pela mão de obra barata dos vizinhos. Suprema ironia, o CNA, no poder, e o antigo Partido Nacional racista, mantém 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 postura político-econômica benevolente e a realidade de hegêmona regional que, em síntese, expressa a contradição entre o CNA 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.

## SADC E SACU

Os processos de integração mais avançados da África são a SADC e a SACU, localizados na África meridional e tendo como Estado pivô a África do Sul. A origem da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) remonta ao bloco político de luta contra os países de regimes racistas da região (África do Sul e Rodésia), denominado Países da Linha de Frente e o bloco econômico equivalente, Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), fundados em 1980. Os blocos não lograram avançar muito devido à guerra persistente e à ausência da maior economia da região, a da África do Sul. Com o fim do regime do *Apartheid* no início dos anos 1990, a situação mudou completamente. A independência da Namíbia, a ascensão de um governo de maioria negra em Pretória e a negociação da paz em Angola e Moçambique permitiram o avanço da integração regional.

Os países da África austral, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, reuniram seus ministros de relações exteriores a fim de discutir um programa regional de desenvolvimento africano. Mas foi em 17 de Julho

de 1992, na capital da Namíbia, que o Tratado de Windhoek concretizou a fundação da SADC (Southern Africa Development Community, ou Comunidade de Desenvolvimento da África Austral), ao qual a nova África do Sul aderiu quando da ascensão do Congresso Nacional Africano (CNA) ao poder em 1994.

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, a existência de conexões de infraestrutura de energia e transportes, a retomada de vínculos que existiam na época colonial e as novas afinidades ideológicas entre o CNA e os governos dos demais países. 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.

Em termos concretos, os principais objetivos da SADC baseiam-se em protocolos de desenvolvimento e crescimento econômico, para aliviar o sofrimento duma população conhecida por sua pobreza e baixa qualidade de vida. Também tem como meta defender a paz e a segurança da região, e criar empregos incentivando a utilização de produtos nacionais. A proteção da cultura e dos recursos ambientais da região também consta do protocolo da SADC. Certos princípios são fundamentais à SADC, como benefício mútuo, direitos humanos, democracia, paz e segurança, solidariedade e igualdade para todos os estados membros. Em setembro de 2001 a organização, que promove uma ativa integração na região, aprovou a criação de uma área de livre comércio entre os países membros até 2008, o que ainda não se concretizou.

São membros da SADC atualmente os seguintes países, cada qual com uma função: África do Sul, finanças e investimentos; Angola, energia; Botsuana, produção animal e agrária; Lesoto, 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, Seychelles e Madagascar aderiram posteriormente ao bloco.

Os países membros somam uma população de aproximadamente 230 milhões de pessoas e um PIB de aproximadamente US\$700 bilhões de dólares. Em suas exportações a SADC obtém um total de 55 bilhões de dólares e gasta em média 53 bilhões de dólares em importações. Assim sendo, a SADC é considerada o maior bloco de toda a região africana, englobando quase toda a parte do continente ao sul do

Equador. A África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Swazilândia formam o núcleo central da SADC, pois constituem a União Aduaneira da África Austral (SACU), uma zona de livre comércio já consolidada, que existe desde o início do século XX e representava uma forma da África do Sul regida pela minoria branca de satelizar os países vizinhos. Atualmente são definidos mecanismos para compensar os países menores pelas perdas frente ao gigantismo da economia sul-africana.

Apesar dos Estados membro da SADC possuírem muitos problemas e vulnerabilidades, como o conflito do Congo (cuja solução está sendo negociada), a região possui um enorme potencial de crescimento e a melhor infra-estrutura do continente. Iniciativas como o NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África), o dinamismo da África do Sul e sua cooperação com o Mercosul e a criação do fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), ou G-3, dão ao processo de integração africano-meridional boas perspectivas.





Parte III  
Política  
internacional





## 6. A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança<sup>1</sup>

*Francis A. Kornegay*

A África do Sul pode ter entrado em uma “crise de identidade” quando a sigla criada pela agência Goldman Sachs agrupando Brasil, Rússia, Índia e China como BRICs realmente tornou-se efetiva com uma cúpula de coalizão em junho de 2009, da qual a África do Sul foi excluída<sup>2</sup>. Até aquele momento, a proeminência da África do Sul como o membro africano do Fórum de Diálogo Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), somado ao seu agrupamento com Índia e Brasil (além do México e da China) como as economias emergentes do G8+5 pode ter contribuído para o mito de sua condição de “grande potência” emergente. Essa percepção teria sido reforçada pelo papel de elite da África do Sul na coalizão do G20 de países em desenvolvimento nas negociações da Rodada de Doha, da Organização Mundial do Comércio. Na realidade, a África do Sul ocupa um lugar único na categoria de “potências emergentes” entre os países em desenvolvimento que compõem o que vêm sendo chamado “o Sul Global”.

Este trabalho tenta compreender essa singularidade e os dilemas que ela impõe para a África do Sul, enquanto seus governantes lidam com as contradições de sua condição de país semidesenvolvido, com

---

<sup>1</sup> Texto traduzido por Isadora Loreto da Silveira, Guilherme Ziebell de Oliveira, e Marcelo de Mello Kanter, Bolsistas de Iniciação Científica do NERINT/ILEA/UFRGS e graduandos em Relações Internacionais pela UFRGS.

<sup>2</sup> Kornegay, F. A. “South Africa excluded as an emerging economic power?” *Pambazuka*. <http://www.pambazuka.org/>. Ver também: Kornegay, F. A. “South Africa’s South-South Dilemmas: Will a BRIC fall on IBSA?” *Global Insight*, Institute for Global Dialogue, Edição 88, Julho 2009, seguido por um artigo em *The Thinker*, Vol. 8 2009: “No, A BRIC Will Not Fall on IBSA”.

renda intermediária e de área relativamente pequena, ao lado de seus parceiros “megaestados” de escala continental e subcontinental nas coalizões de potências emergentes. Esses dilemas são agravados por sua condição inquestionável de potência econômica regional e continental dentro do contexto africano, e pelas pressões especiais que isso impõe a Pretória ao balancear suas relações entre Norte e Sul. A forma como essas contradições são administradas e superadas terá importância na credibilidade da África do Sul como potência emergente.

Em termos comparativos, a África do Sul pode ser encaixada na categoria de uma “potência média emergente”, apesar de que essa categoria conceitual já foi criticada por precisar de uma distinção “entre uma potência emergente como uma potência média na arena internacional, e uma potência emergente como uma potência regional”<sup>3</sup>. Essa distinção captura a posição ambivalente da África do Sul dentro da atual dinâmica geopolítica das potências emergentes, dados o seu tamanho relativamente pequeno e o seu potencial de poder limitado, se comparado aos seus parceiros do IBAS, a Índia e o Brasil, assim como a China e a Rússia nos BRICs, e outros aspirantes à posição de potência emergente como a Indonésia e, potencialmente, a Nigéria. Em termos regionais, outros temas emergem, onde a África do Sul, mesmo que identificada como “potência média” no cenário global, é a potência regional dominante (e não emergente) dentro do contexto do sul da África, e mesmo uma potência continental, dado o tamanho de sua economia comparado aos outros Estados do continente africano.

Maxi Schoeman (2000) questionou “se o termo ‘potência média’ pode ser aplicado” a “potências médias emergentes” quando elas também podem ser caracterizadas como “grandes potências regionais ao invés de ‘potências médias’”<sup>4</sup>. Entretanto, essa é uma questão que talvez seja excessivamente acadêmica considerando-se que deve se reconhecer uma multidimensionalidade no posicionamento comparativo de qualquer país nas realidades de múltiplas camadas do sistema internacional; um sistema caracterizado por níveis de distribuição de poder, inclusive subsistemas continentais e regionais (e até subregionais). Schoeman, de fato, captura essa multidimensionalidade ao reconhecer que “potências emergentes enfrentam e exibem um papel duplo”.

---

<sup>3</sup> Maxie Schoeman, “South Africa as an Emerging Middle Power,” *African Security Review*, Vol. 9, Nº. 3, 2000. p. 1. <http://www.iss.co.za/pubs/asr/9no3/SAMiddlePower.html>.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 2

Por um lado, devido ao tamanho de suas economias, seu poderio militar ou sua importância geopolítica, o papel de líder regional aparenta ser específico, se não especial, e é apoiado pelas principais potências. Por outro lado, porque a reputação moral pode ser uma característica chave de sua condição de potência, como nos casos da Índia e da África do Sul, potências emergentes também buscariam, por sua vez, um papel mais abrangente no sistema global<sup>5</sup>. De fato, nesse último ponto, a cooperação da África do Sul com a Índia e com o Brasil na parceria trilateral aparenta refletir tal motivação, dado que a razão de ser do IBAS significa alavancar uma certa “superioridade” global baseada no respectivo embasamento moral de cada um dos países membros.

Mas há uma importante distinção a ser feita entre a África do Sul, de um lado, e a Índia e o Brasil, de outro, no que se refere aos seus papéis de “potências emergentes” de base regional. Tanto o Brasil quanto a Índia são manifestamente aspirantes em sua busca por reconhecimento como “grandes potências emergentes”, cada país baseado na combinação da geopolítica e das economias de escala em termos regionais, continentais e globais. Em termos objetivos, eles são “potências grandes”. A África do Sul, por outro lado, apesar de ser uma “potência grande” subcontinental, dentro dos parâmetros regionais da África Austral, é diminuta em comparação à Índia e ao Brasil. Mais, não somente a África do Sul não aspira à posição de “grande potência” globalmente (e de fato, não pode aspirar a tal posição), como os reflexos anti-hegemônicos pós-*Apartheid* resultaram em uma relação ambivalente entre a África do Sul e o resto da África no que tange ao seu papel de liderança em nível regional, dentro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), e em nível continental. Objetivamente, a África do Sul é o hegemona regional da África Austral, e o hegemona econômico do continente, mesmo que, em termos políticos e diplomáticos, a sua condição de “potência grande” dentro da SADC e no continente seja ambivalente.

A ambivalência da África do Sul é capturada por Schoeman, que nota que essa “é excessivamente cautelosa, por vezes, nas negociações com seus vizinhos e com o resto do continente, sempre sensível a pos-

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 3

síveis acusações de dominação ou hegemonia”<sup>6</sup>. Essa ideia será elaborada com mais detalhes abaixo. Antes, é útil para colocar a África do Sul em perspectiva, nos termos de sua singularidade enquanto potência emergente, estudar alguns indicadores básicos para examinar como se comparam com os do resto da África e com os de potências não-africanas, como a Índia e o Brasil. Com quase 50 milhões de habitantes (49,3 milhões) e sendo o 25º país com maior área total, há alguma discrepância no tamanho da economia da África do Sul. De acordo com Andre Roux, na 8ª edição do *Everyone's Guide to the South African Economy*, o país tinha a 18ª maior economia do mundo<sup>7</sup>. Entretanto, esse fato era balanceado pela observação de que a parcela da África do Sul na economia global era de menos de 1%, significando que “temos muito pouca capacidade em ditar a forma com que fazemos negócios com o resto do mundo”<sup>8</sup>. Talvez por isso, em termos de tamanho do PIB, a África do Sul ocupe o 32º lugar entre 181 a 190 economias, em uma compilação de dados de 2008, retirada de três fontes: o Fundo Monetário Internacional (181 países), o Banco Mundial (181 países) e o *CIA World Fact Book* (190 países)<sup>9</sup>.

Em termos de PIB, a Indonésia estava em 18º lugar no mundo, enquanto os parceiros de IBAS da África do Sul, Índia e Brasil, estavam respectivamente em 12º e 8º (apesar do FMI colocar a Índia em 11º)<sup>10</sup>. Dentro da África, a África do Sul, em 32º lugar, superava o Egito, em 42º (apesar de que no *ranking* de PIBs do Banco Mundial, o Egito estava em 49º), e a Nigéria, em 44º (com o Banco Mundial classificando-a em 38º)<sup>11</sup>. Outras “potências médias” que superam a África do Sul são a Austrália, o México, a Coreia do Sul, a Holanda e a Turquia, além da Suíça, da Bélgica e da Venezuela. O posicionamento do PIB sul-africano enquanto “potência média” o coloca mais próximo da Argentina (30º), da Dinamarca (31º), da Tailândia (33º) e da Finlândia (34º)<sup>12</sup>. Dentro do contexto mais amplo de PIBs africanos, a África do Sul, em 2008, respondia por 24,57% do PIB africano,

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 9

<sup>7</sup> Andre Roux. *Everyone's Guide to the South African Economy 8th Edition*. Zebra Press, 2005. p. 156. [www.zebrapress.co.za](http://www.zebrapress.co.za).

<sup>8</sup> Ibid., p. 156

<sup>9</sup> Lista de países por PIB (nominal), Wikipedia free encyclopedia.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

63,47% do PIB da SADC e 86,43% do PIB da União Aduaneira da África Austral (SACU), enquanto respondia, também, por 80% da produção total da África Austral em 2005<sup>13</sup>.

Em alguns casos, tais *rankings* comparativos e comparáveis podem não capturar, na sua totalidade, o pleno contexto do posicionamento interafricano e internacional da África do Sul. Por menor que seja a África do Sul em termos de população e de PIB, comparada a muitas outras potências emergentes, incluindo seus parceiros de IBAS, o continente africano como um todo constitui uma dimensão de profundidade estratégica para a condição geral da África do Sul, apoiada por sua posição de “entrada” relativa a atores externos investindo na economia do continente. A sofisticação da economia da África do Sul, inclusive sua infraestrutura comercial, tecnológica, logística e financeira, além de sua posição geoestratégica na divisa do Atlântico Sul e do Oceano Índico, faz com que o país seja difícil de ser ignorado por outros países que busquem uma estratégia africana para sua própria agenda comercial. De perspectivas estratégicas externas, a África do Sul simplesmente não pode ser ignorada nos cálculos relativos à África por qualquer ator do sistema internacional.

Entretanto, a dominância da África do Sul também revela o Calcanhar de Aquiles da própria África do Sul e do continente como um todo, no que diz respeito à como a geopolítica econômica global afeta a África; a África do Sul, mesmo dominante no continente, tem comércio reduzido com o resto da África, apesar dos seus esforços e de seus vizinhos para retificar isso, através de iniciativas de integração comercial. Entrementes, isso deixa uma abertura para potências não-africanas – tradicionais e emergentes – competir e cooperar com a África do Sul na “Nova Partilha da África”, na busca por uma maior fatia do mercado no continente e pelo acesso a suas ricas reservas de recursos. Essas fraquezas endêmicas só serão superadas através de integração política e econômica acelerada. Senão, a condição de potência emergente da África do Sul, em termos de sua posição econômica dentro de seu próprio “quintal” africano, deve ser considerada frágil mesmo por seus parceiros de IBAS, Índia e Brasil, razão da exclusão da África do Sul do lançamento do bloco BRIC, em 2009, ter perturbado profundamente as lideranças do país.

---

<sup>13</sup> Jason Mattes, “South Africa and broader African economic integration,” [www.fmd.co.za/Referencelibrary/2008SAImt3\\_final.pdf](http://www.fmd.co.za/Referencelibrary/2008SAImt3_final.pdf).

## ÁFRICA DO SUL: LÍDER NATURAL DA ÁFRICA

Ao definir a condição de potência emergente da África do Sul, é importante compreender a dimensão africana da posição que o país ocupa, dimensão esta que se reflete no paradigma de círculos concêntricos das prioridades estratégicas que governam a política externa do país. Objetivamente, essas prioridades são:

- A África Austral, através da SADC e da SACU.
- A África, no âmbito da União Africana (UA) e de suas estruturas coligadas e órgãos continentais (por exemplo, a Agência de Cooperação e Desenvolvimento da NEPAD, o Conselho de Paz e Segurança da UA, o Parlamento Pan-africano), além de instituições, tais como o Banco para o Desenvolvimento Africano e o Grupo África dentro do sistema das Nações Unidas (ONU).

- O Sul Global e a cooperação Sul-Sul, envolvendo afiliação a estruturas mais tradicionais do Terceiro Mundo, como o Movimento Não-Alinhado, o G77+China e novos alinhamentos como o Fórum de Diálogo Trilateral Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), a Nova Parceria Estratégica Ásia-África (NAASP), a coalizão BASIC de mudança climática, composta por Brasil, África do Sul, Índia e China, e o bloco de negociação da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, o G20.

- Construção de “pontes” Norte-Sul, englobando relações estratégicas com a União Européia (UE), inclusive seu “Tratado de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação” (TDCA), além de ligações bilaterais prioritárias com, por exemplo, a Inglaterra, a Alemanha e os EUA, além da navegação político-diplomática entre o Norte e o Sul, com uma ênfase africana em tais assuntos e instituições como a ONU, a Associação Internacional de Energia Atômica (AIEA) e em temas de não-proliferação nuclear.

Dado o fato de que a África do Sul não é uma grande potência, mas é a potência econômica dominante no continente africano e, portanto, é naturalmente percebida por outros atores internacionais como a “líder da África”, Pretória constantemente se encontra em um meio termo nas correntes políticas que deve navegar dentro do paradigma estratégico concêntrico. Desse modo, a África do Sul é uma “potência média” com caráter mais amplo do que aquele definido conceitualmente dentro da teoria das relações internacionais, como analisado por Schoeman. Como tal, a identidade da política externa sul-africana

e os desafios que esta deve enfrentar na economia política global são complexos. Esse fato continua relevante apesar de sua posição única na África, levando em conta como o continente afeta seus interesses nacionais em uma perspectiva desenvolvimentista e econômica. Pretória, dessa maneira, tem poucas opções e se vê forçada a atuar além da sua capacidade na arena internacional. O porquê disso está profundamente relacionado com a vasta distância entre as capacidades econômicas, institucionais e de governança do resto do continente, inclusive aquelas exercidas pelo maior corpo governamental da África, a União Africana.

Assim, apesar das ambivalências e ressentimentos profundos que outros Estados africanos têm em relação à África do Sul democrática, e as ambivalências do país para com a sua própria hegemonia natural, o Estado sul-africano ocupa a posição única de “líder natural da África”. A África do Sul é o líder natural do continente, independentemente das vontades de outros membros da UA, ou das vontades das lideranças da própria África do Sul de ocupar tal papel. Essa ambivalência mútua entre a África do Sul e o resto do continente é capturada claramente na observação de que “enquanto a África do Sul se percebe como receptora de imigrantes ilegais da África, muitos países africanos se percebem como sendo invadidos por produtos e empresas sul-africanas”<sup>14</sup>. Entretanto, no interesse nacional da própria África do Sul, a integração pós-*Apartheid* em um continente no qual o país é uma parte integral e cujo desenvolvimento tem um interesse intrínseco, faz com que seja inevitável que, de um lado, a África do Sul tenha se tornado o principal ponto de atração para migrantes do resto do continente, assim como, por outro lado, suas empresas multinacionais tenham se expandido para o mesmo continente, visto como o seu mercado natural.

Agravando o dilema da liderança sul-africana sob circunstâncias de ambivalência mútua estão as inibições inerentes à elite governante pós-*Apartheid*, resultantes das campanhas de desestabilização do antigo regime segregacionista na África Austral. O partido governante, o CNA, tanto dentro quanto fora do governo, apesar de ter lutado contra a opressão, essencialmente, tomou para si a culpa dos desestabilizadores daquele regime. Nesse processo, os governantes sul-africanos fizeram a si mesmos vulneráveis e sujeitos a intimidação por elementos inve-

---

<sup>14</sup> Ibid.

josos da ascensão ao poder dos negros na África do Sul, apesar dos imensos esforços para não serem percebidos como dominadores de seus vizinhos. Assim, há uma resistência à liderança sul-africana partindo de outros Estados africanos, mesmo que estes dependam da capacidade e dos recursos da África do Sul, ao mesmo tempo em que buscam várias formas de tomar parte e de se beneficiar da economia de consumo de massas e da modernidade urbana industrial e pós-industrial do país. A diplomacia sul-africana, por sua vez, é intensamente (e talvez, excessivamente) multilateralista ao buscar liderar por consenso, para que o país não seja visto como um “provocador da vizinhança”, mesmo que suas multinacionais sejam crescentemente criticadas pelo que é percebido como uma tendência exploradora na sua expansão para o norte.

Apesar de tais complexidades, a mediação ativa de conflitos e o papel operacional de apoio à paz realizado pela África do Sul no continente, somado à incorporação de seus parceiros da SACU em suas estratégias comerciais (pós-TDCA), demonstram uma política de boa vizinhança em suas relações regionais muito mais claramente do que se pode observar no comportamento de outras potências regionais. A liderança refletida nas áreas de execução do paradigma circular concêntrico de política externa também é evidente na maneira pela qual a África do Sul ligou-se à embrionária transformação da arquitetura institucional do sistema interafricano, especificamente, a transição da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA), além do lançamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e iniciativas relacionadas como o Mecanismo de *Peer Review* Africano (APRM).

Assim, a África do Sul conseguiu seu assento na mesa da “alta política” e da diplomacia dentro de grupos de elite, tais como o G8+5 e o G20, que, agora, superou o G8 como mais representativo das economias globais, através das economias de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento emergentes. Esse novo papel expõe uma questão – diante da posição de liderança natural da África do Sul dentro de um regime de governança global expandido, que incorpora potências emergentes tais como ela própria, poderá a África do Sul e a África como um todo garantir um posicionamento fortalecido dentro da economia política global? Nesse sentido, a reconfiguração “Oeste para Leste” do sistema internacional expõe mais dilemas para a África do Sul enquanto a potência emergente da África, em favor de uma agenda africana.

## A “GRANDE POTÊNCIA” DA ÁFRICA EM UMA PERSPECTIVA GLOBAL

Baseando-se no que já foi dito, a identidade de potência emergente da África do Sul é paradoxal. A um só tempo ela é o “gigante” econômico no continente africano, mas também é um “pigmeu” econômico na economia global. Sua posição de liderança natural no continente a torna a “grande potência” da África. Mas essa condição dentro do contexto africano a força a atuar além de sua capacidade, no nível da arena global, no qual ela não está nem próxima, considerando-se o potencial de tornar-se uma grande potência da Índia e do Brasil, sem mencionar a China, mas no qual ela deve garantir uma “voz africana”, para evitar que o continente seja marginalizado nos corredores do poder mundial e nos processos globais de tomada de decisão. Entretanto, a África do Sul não pode ter a presunção de que ser a “voz africana” implica, necessariamente, uma posição comum para toda a África, pois o país não tem mandado formal para falar em nome do continente. Enquanto a África do Sul articula as aspirações africanas pela transformação do sistema internacional em uma plataforma de fortalecimento para a África e para o Sul, aspirações essas no centro das agendas de potências emergentes, o resultado reflete uma situação de “cuidado com o que deseja” na qual, ironicamente, a África poderia terminar por ser ainda mais marginalizada.

Porque a África do Sul não pode alcançar, e de fato, não aspira alcançar, a condição de grande potência no contexto global, a transição do G8 – um diretório econômico global dominante monopolizado por países desenvolvidos predominantemente ocidentais – rumo ao G20 – uma configuração mais representativa incluindo países em desenvolvimento emergentes e grandes –, além do Norte desenvolvido, acaba por diluir a presunção da “voz africana” da África do Sul. Esta é uma situação que dificilmente pode ser solucionada pelas presenças simbólicas em tais conferências do Presidente da União Africana ou do chefe da NEPAD (atualmente uma agência de desenvolvimento e cooperação dentro da UA).

Independentemente do mandato da África do Sul em relação ao resto da África, interlocutores não-africanos tendem a perceber a África do Sul como o “negociador chefe” do continente, e para o crédito de Pretória, as suas tendências virtualmente idealistas “multi-laterais africanas” resultam no seu posicionamento com a UA e com

outros Estados africanos estratégicos, ao carregar uma agenda pan-africana nos vários fóruns nos quais ela interage com outras potências. Entretanto, como a única “voz africana” dentro da estrutura de poder global expandida, a atenção especial que a agenda desenvolvimentista da África costumava receber, comparada às outras regiões continentais do mundo, parece não ser mais tão certa quanto outrora; ou seja, antes do primeiro presidente dos EUA de ascendência africana, Barack Obama, proclamar o G20 o sucessor do G8 em Pittsburgh, em 2009.

Antes de Pittsburgh, a África do Sul, ao lado de seus parceiros de IBAS, mais a China e o México, eram adendos praticamente obrigatórios ao G8 dentro do G5 (os “*Outreach Five*”), compondo o G8+5, dentro de um projeto longamente discutido de transformar o G8 em G13. Uma expansão do G8 em G13 teria mantido a atenção africana na África do Sul como uma potência emergente, preenchendo o “nicho africano” dentro de um “diretório” global Norte-Sul; “desenvolvidos e em desenvolvimento”, de uma forma mais balanceada. Sem dúvida, o *Outreach Five* representa “meio caminho andado”, mas não era a configuração ideal para o que significava, na prática, uma coalizão sob controle do Norte; pois o grupo continua enfaticamente afirmando suas intenções de tornarem-se um fórum mais potente para contrabalancear a força do G8. De fato, isso efetivamente ocorreu, com o estabelecimento do BRIC como tal coalizão, mas excluindo a África do Sul (e o México, ao mesmo tempo em que inclui o membro do G8, Rússia).

Com o G8 tendo se expandido em G20, mas com uma continuidade de conferências do G8, não é certo que o G5 terá a mesma relevância como interlocutor coletivo, representando as potências emergentes, do G8 (ou mais especificamente, do G7 dentro do G8, que, estima-se, permanece como “santuário” do poder decisório dentro de todos os Gs). Também se nota que a inclusão da África do Sul no G20 não equilibra eficientemente (para a África) a sua exclusão do BRIC; a combinação de Brasil-Rússia-Índia-China reflete um contrapeso estratégico ao G8 mais robusto que o IBAS.

Estes desenvolvimentos na paisagem estratégica global que se reconfigura rapidamente, prenuncia a marginalização da África do Sul como uma “potência média” emergente entre gigantes, em um tempo em que a África tornou-se um ponto focal de uma “nova partilha” dos recursos do continente? Provavelmente não. Entretanto, a possibilidade disso ocorrer em um momento de instabilidade, dentro do partido e da aliança governante da África do Sul, que já resultou num grande

obstáculo para o objetivo de se “cuidar dos negócios” domésticos e internacionais, significa que tal possibilidade não pode ser ignorada, em meio às maquinações consideravelmente, mais pró-ativas em termos estratégicos, das potências emergentes irmãs de Pretória, e no que diz respeito às potências estratégicas dentro do G8, tal qual os EUA.

Se a África do Sul é vista nestes âmbitos como a “grande potência” da África, apesar da sua marginalidade dentro da disputa global de poder, é percebida, por outras potências, como uma competidora tão capaz no processo de buscar mercados e recursos na África, como elas mesmas o são. E isto reforça as forças e fraquezas da África do Sul como a “grande potência” da África, tanto dentro do contexto africano como no contexto global, e ressalta a necessidade de Pretória em estruturar uma estratégia de prioridades de parcerias, cuidadosamente balanceada entre Norte e Sul, equilibrada dentro do próprio Sul, especificamente, dentro do “clube” de potências emergentes, do qual faz parte por sua condição única dentro do continente africano.

### UM CONTRAPESO AOS EUA?

Se o *status* sul-africano de potência emergente é visto como ambivalente dentro do grupo de gigantes que inclui Índia, Brasil e China, suas parcerias estratégicas com o Norte assumem igual relevância. Daí a importância da recente evolução das suas relações com os EUA. Uma característica destacada da política externa da administração Obama é o seu visível esforço para se adaptar à mudança no terreno estratégico dada pela ascensão de grandes potências emergentes no Sul. Após o que vinha sendo uma tendência à indiferença por parte de Washington em relação ao “terceiro mundo”, e a sua arquitetura multilateral no G77 e no Movimento dos Não-Alinhados, com os quais tanto Índia quanto África do Sul se comprometeram – embora, nos últimos anos da Guerra Fria, a Índia tenha minimizado a importância de tais alinhamentos, visto que o Brasil não participava de nenhum deles –, há uma nova tendência de criação de “parcerias estratégicas”, similares àquelas estabelecidas pela União Européia (tendo esta reconhecido os três membros do IBAS, o Egito e a China como parceiros estratégicos prioritários).

O quanto longe essa questão irá é incerto no momento. Entretanto, o início da articulação de um “diálogo econômico e estratégico” bilate-

ral dos EUA com a China, na administração Obama, tem sido seguido pela articulação dual de um “diálogo estratégico” e de um “fórum bilateral anual” com a África do Sul. A parceria estratégica entre os dois países diferencia a África do Sul no quadro geral das relações entre os EUA e os países africanos, e reforça o reconhecimento estadunidense do *status* sul-africano de potência emergente, independentemente do quão ambíguo esse *status* possa ser na classificação das potências emergentes. De fato, há certa simetria na relação, refletindo os posicionamentos de ambos os países, tanto global quanto regionalmente, em relação à África. Considerando que os EUA possuem “aproximadamente 5% da população mundial, mas produzem um quarto do PIB mundial”, a África do Sul possui “5,5% da população africana e produz cerca de 23% do PIB africano”, o que dá certo crédito às acusações dos outros países africanos de que a África do Sul são “os EUA do continente africano”.<sup>15</sup>

Apesar de sentimentos ambivalentes serem nutridos por grande parte dos sul-africanos em relação aos EUA e da preocupação de a África do Sul não se tornar um *proxy* estadunidense na África, as relações militares entre os dois países são próximas e possivelmente crescentes, podendo ter implicações de segurança geoestratégica mais amplas para a cooperação em rotas marítimas nos mares do sul, unindo o Atlântico Sul ao Oceano Índico. Essas relações militares bilaterais desmentem a aversão sul-africana a ter alguma relação com o Comando dos EUA para a África (AFRICOM). Entretanto, há vastas trocas de alto nível entre todos os chefes de serviço de ambos os países. No plano militar-industrial, há grande cooperação em R&D militar entre companhias sul-africanas e estadunidenses, dada a sofisticação do equipamento sul-africano. É relatado que, em 2008, 44% das exportações militares da África do Sul foram compradas pelos EUA, enquanto o Pentágono possui contratos na casa dos US\$ 750 milhões com a África do Sul.

Além do fato de existir um Comitê Bilateral de Defesa, o qual sobreviveu ao fim da Comissão Binacional Mbeki-Gore (BNC) do governo Clinton, quando teve início a administração Bush, em 2001, os EUA ainda assistem a África do Sul no desenvolvimento de suas capacidades navais/marítimas (com o apoio da Alemanha). Isso inclui

---

<sup>15</sup> Transcrição: U.S. Africa Command Speaker Series – Moeletsi Mbeki.  
<http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=3912=?>.

exercícios navais conjuntos, no que, potencialmente, poderia desenvolver sinergias com uma cooperação naval próxima entre os EUA e a Índia, no Oceano Índico, bem como exercícios navais complementares anuais (operação IBSAMAR) entre as marinhas sul-africana, indiana e brasileira. Além das estreitas relações de parceria bilateral estratégica entre EUA e África do Sul, Washington e Nova Déli também têm o que vem se configurando como uma crescente relação estratégica bilateral de alto nível, que floresceu durante a administração Bush com um controverso acordo nuclear para fins civis, e que também envolve uma forte dimensão militar e militar-industrial. As relações militar-industriais entre companhias sul-africanas e estadunidenses também é bastante próxima.

A importância da conexão existente entre EUA e África do Sul é a posição confortável que essa relação bilateral proporciona ao país africano, como uma potência média emergente menor em termos globais, mas uma grande potência no contexto africano, traçando um curso independente, no qual ela opera como um “*swing country*” no que poderia muito bem ser visto como um “*swing continent*” no âmbito das relações de balança de poder cambiantes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no bojo do deslocamento de poder de Oeste para Leste que está em curso globalmente. Afora a maneira pela qual essa relação bilateral complementa a parceria estratégica de Washington com a Índia sem, por sua vez, ser complementada por uma relação bilateral próxima entre Brasil e EUA (embora razoavelmente boa), há, contudo, uma relação trilateral informal de nexo racial ligando África do Sul, EUA e Brasil, abrangendo fortes dimensões da diáspora africana. Essa relação fica ainda mais evidente com a presidência de Barack Obama complementando a subida de uma elite africana ao poder na África do Sul, anteriormente governada por uma minoria branca, paralelamente a uma falta de usufruto de poder político e econômico por parte dos afro-brasileiros no Brasil. Se uma subida ao poder nos campos social, político e econômico brasileiros, do que é a maior comunidade descendente de africanos do mundo fora da Nigéria, vai ser capaz de acompanhar o ímpeto brasileiro no continente africano, ou não, continua sendo uma incógnita.

Essa conexão derivada da diáspora africana tende a reforçar uma dimensão geocultural estratégica paradoxal, convencendo o Brasil da necessidade de ter fortes ligações políticas e diplomáticas com a África. A diplomacia econômica é um importante fator de motivação.

Enquanto a ligação lusófona com Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde é um ativo estratégico vital, nesse contexto, também o é o relacionamento brasileiro com a África do Sul – tanto dentro quanto fora do IBAS. No entanto, em termos do cálculo de potência emergente da própria África do Sul, a ligação da diáspora africana entre os EUA e a África é um fator igualmente convincente para motivar a decisão de aprimorar as relações bilaterais com Washington durante a administração Obama. Assim, há uma janela de oportunidade para o estabelecimento de relações estratégicas de segurança mais próximas entre EUA e África do Sul, baseado no posicionamento central “Gondwaniano” da África do Sul sobre a Rota do Mar do Cabo, convergindo com a cooperação naval entre EUA e Índia no Oceano Índico, em um momento em que se espera que o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, em sua próxima visita à África do Sul, em junho, reforce os laços militar-industriais estratégicos entre Pretória e Brasília – um elo fraco nas relações entre Índia e África do Sul.

Na esteira da realização, no Brasil, de duas reuniões de cúpula subsequentes do IBAS e do BRIC, o presidente Lula enfatizou sua ansiedade em estabelecer com a África do Sul a adoção de uma parceria estratégica e um “plano de ação”, que poderia incluir o “desenvolvimento conjunto de equipamentos de defesa”, indicando que “nós queremos que nossa indústria armamentista seja parte da nossa estratégia de desenvolvimento industrial e tecnológico”, demonstrando apoio à iniciativa do presidente sul-africano Jacob Zuma de uma parceria conjunta no Atlântico Sul no que concerne ao programa de satélites do IBAS.<sup>16</sup>

Esse desenvolvimento aponta para a possibilidade do potencial estratégico da África do Sul ser detalhado de uma forma que possa transformá-lo em um pivô operacional de interesses convergentes, transcendendo e crescentemente atenuando a divisão Norte-Sul, dada a sua ligação com o IBAS e a sua cooperação militar com os EUA e a União Européia. Como isso pode se constituir de maneira a poder refletir sinergias estratégicas interligadas mais próximas, dada a agenda brasileira para hemisfério sul, na América, visando contrabalançar a influência dos EUA por toda a América do Sul, permanece uma questão em aberto, a qual será tratada posteriormente. Para a África do Sul,

---

<sup>16</sup> Luiz Inácio Lula da Silva, “South Africa’s ‘critical’ role in the recovery of the world economy,” *Sunday Times*, April 18, 2010.

entretanto, tais possibilidades são reflexo de como esse fato pode, simultaneamente, criar um nicho estratégico autônomo, interagindo com o seu potencial de ligação Norte-Sul para elevar seu *status* de potência emergente, apesar de sua posição de potência média emergente menor na hierarquia global de poder. Isso se dá principalmente graças a sua posição singularmente dominante na África.

## O SUL GLOBAL E AS ALIANÇAS DE POTÊNCIAS EMERGENTES

Se a maneira pela qual a ligação estadunidense à África do Sul deve se desenvolver durante a era Obama é um indicativo da habilidade e das inclinações de Pretória para conquistar um caminho independente, ligado ao avanço da agenda africana, suas ligações próximas no Sul com Estados não tão bem relacionados com os EUA e com o Ocidente geralmente refletem o outro lado da questão. Diferente da diplomacia indiana e da brasileira, a diplomacia sul-africana é consideravelmente mais habituada às alianças tradicionais terceiro-mundistas do G77+China e do Movimento dos Não-Alinhados.

Notadamente, entretanto, a África do Sul não está presente no agrupamento principal do G15 (grupo derivado do Movimento dos Não-Alinhados) que inclui Brasil, Índia, Irã, México, Argentina, Chile, Peru, Venezuela, Argélia, Egito, Nigéria, Quênia, Senegal, Zimbábue, Jamaica, Indonésia, Malásia e Sri Lanka<sup>17</sup>. Além das ligações bastante próximas de Pretória com Cuba, baseadas no papel militar de destaque desempenhado por Havana na assistência à luta armada, a proposta conjunta da África do Sul com a Indonésia para reavivar o espírito do movimento de Bandung com o lançamento da Nova Parceria Estratégica Ásia-África (NAASP) reforça o viés do Sul comparativamente forte de Pretória (uma vez que o Sul vem imediatamente depois da África no seu paradigma estratégico circular concêntrico). Seguindo na esteira do lançamento do IBAS em Brasília, em 2003, o NAASP previu a reunião de forças do ímpeto econômico asiático na África, que se tornou a maior característica das relações internacionais do continente no final da primeira década do século XXI.

---

<sup>17</sup> Kavesh L. Afrasiabi, "Cool G-15 heads take the heat," *Asia Times Online*, 13 de Maio de 2010. <http://www.atimes.com/>.

Talvez refletindo como o alinhamento do G77 (Movimento dos Não-Alinhados) para o Sul foi ultrapassado pela ascensão das grandes economias asiáticas, lideradas pela China e pela Índia, para não mencionar o Japão, o NAASP nunca foi capaz de assumir o *status* do Fórum Chinês de Cooperação China-África (FOCAC) ou das reuniões de cúpula indo-africanas e outras iniciativas unilaterais asiáticas e do Oriente Médio no continente. De fato, o NAASP foi paralisado do lado africano, pelo impasse não resolvido na questão do Saara Ocidental<sup>18</sup>. Portanto, o NAASP nunca foi capaz de funcionar como uma plataforma estratégica que permitisse à África (incluindo a África do Sul) gerenciar a “nova corrida para a África” das potências emergentes, de forma a garantir o benefício máximo para si. Nem a equivalente reunião de cúpula América do Sul-África conseguiu gerar ímpeto operacional. Além disso, a inabilidade da geração mais nova do multilateralismo do Sul na escala do G77 e do Movimento dos Não-Alinhados registra impactos de grande importância na forma como a diplomacia econômica da África se desenrolou ao longo das últimas décadas e sugere a marginalização de tais fóruns, em oposição à força das grandes potências dirigentes do mundo em desenvolvimento. Essa é uma tendência que se tornaria mais claramente delineada nas conversas sobre clima em Copenhague, dominadas fundamentalmente pela coalizão, denominada BASIC, das potências emergentes Brasil, África do Sul, Índia e China, e, paralelamente, pelos EUA, que também impediram amplamente que a União Européia desempenhasse um papel importante.

O que pode ser depreendido desses desenvolvimentos é que a África do Sul, como uma potência média emergente, é incapaz, por si só, de impor o seu padrão de liderança na África o suficiente para fortalecer o multilateralismo do Sul, onde os números do continente podem ser decisivos para equilibrar a influência das grandes potências sobre as potências emergentes. Isto se deve, sem dúvida, à fragmentação africana e à falta de integração como uma base sólida para alavancar a liderança de Pretória (a qual, de fato, sofre uma resistência receosa, mesmo sendo aceita). Tais limitações em criar uma diplomacia pan-africana coerente e convincente podem ser instrutivas para o melhor entendimento das capacidades e do potencial da África do Sul, como potência

---

<sup>18</sup> Ver: FA Kornegay & C. Landsberg, “Engaging Emerging Powers: Africa’s search for a ‘common position’,” *Politikon*, Abril, 2009, 36(1), 171-191.

emergente, nas relações com as novas coalizões que emergiram desde a sua parceira com a Índia e o Brasil, no IBAS, em 2003.

No que diz respeito ao IBAS, pode ser que o *status* de potência média emergente da África do Sul, com uma economia relativamente pequena se comparada ao *status* de “grande potência emergente” da Índia e do Brasil, contribua para certa incongruência na aliança baseada em diferentes aspirações a despeito de aparente concordância entre as partes, na condição de potências regionais emergentes democráticas do Sul? De fato, esse diferencial entre a África do Sul, por um lado, e o Brasil e a Índia, por outro, é demonstrado pelo papel de ligação do Brasil, em comparação com o da África do Sul, por exemplo, na possibilidade de Brasília mediar um acordo entre Irã e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, mais a Alemanha, no impasse em torno do programa nuclear de Teerã <sup>19</sup>.

No entanto, há uma lógica geoestratégica para o IBAS, girando em torno da centralidade da África do Sul ao longo das rotas marítimas do sul, ligando o Atlântico Sul e o Oceano Índico, combinada com a sua função de acesso geoeconômico para o potencialmente vasto mercado continental africano. Se, e em que medida essa lógica trilateral de convergência dessas rotas marítimas pode concretizar uma zona de cooperação econômica expansiva prometida pelas negociações comerciais entre Mercosul-SACU, SACU-Índia e Brasil-Índia, continua uma questão em aberto. Entretanto, no lado do Oceano Índico, esse potencial é aumentado pela área de livre comércio que está sendo negociada pela tríade COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral), EAC (Comunidade do Leste Africano) e SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), interagindo com a iniciativa infraestrutural Cabo-a-Cairo do corredor Norte-Sul <sup>20</sup>.

O fato de as Ilhas Maurício, membros do SADC, situadas no Oceano Índico, já possuírem um acordo de comércio preferencial com a Índia dá crédito a uma potencial zona econômica inter-regional ligando a África Oriental e Meridional com a região do sul da Ásia, englo-

---

<sup>19</sup> Pepe Escobar, “THE ROVING EYE: Iran, Brazil and the ‘bomb’,” *Asia Times Online*, April 29, 2010. <http://www.atimes.com>.

<sup>20</sup> Institute for Global Dialogue & Friedrich Ebert Stiftung. *From Cape to Cairo: Exploring the COMESA-EAC-SADC Tripartite FTA. Proceedings of the Sixth Southern African Forum on Trade (SAFT) held in Pretoria, South Africa, 3-4 August 2009*. 133pp.

bando a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC). Na verdade, essa geografia econômica define grande parte da noção de CHIMEA (China-Índia-Oriente Médio-África) de Martin Walker, pesquisador da Woodrow Wilson, como o nexu geoeconômico do Oceano Índico <sup>21</sup>. Em relação ao Atlântico Sul, um potencial relacionamento triangular entre África do Sul, Brasil e Angola (membro do SADC com o qual o Brasil compartilha uma ligação lusófona) dá mais lógica a essa geografia econômica trilateral, ao ligar o Cone Sul da América do Sul à África Meridional e ao sul da Ásia.

Por mais que o BRIC possa refletir uma coalizão de potências emergentes que priorizam mudanças que devem ocorrer na arquitetura econômica e financeira mundial, via G20, lhe falta a lógica geoestratégica do IBAS. Essa situação é agravada pelas tensões políticas muito reais e pelas ambivalências inerentes ao triângulo russo-sino-indiano nesse quarteto. Certamente, falta ao IBAS a influência de alto nível do BRIC. Ademais, o IBAS pode ser visto como ofertante de maiores benefícios à potência média emergente sul-africana do que aos aspirantes a grandes potências, Brasil e Índia. Mas, além do simbolismo relativo à prática do “*bandwagoning*” de se aliar aos “poderosos”, o que a participação no BRIC realmente traria para a África do Sul – especialmente tendo em conta a ambivalência dentro do BRIC sobre a inclusão da África do Sul e, certamente, os sinais mistos sobre a importância dada por Brasil e Índia ao IBAS? Por alguma razão, a Rússia é tida como terminantemente contrária à extensão do BRIC e inclusão da África do Sul. Somente a China parece não possuir nenhuma restrição à entrada da África do Sul no BRIC. Mas a China se mostra segura da sua identidade de grande potência, tendo chegado a uma percepção generalizada *de facto* do seu *status* de G2 com Washington. O mesmo não pode ser dito de Brasil e Índia, a qual, em particular, é caracterizada por consideráveis inseguranças estratégicas em relação à China e ao Paquistão, que se estendem a uma corrida competitiva no Oceano Índico.

Até o momento, enquanto o IBAS pôde concretizar-se como uma identidade mais atraente, o que pode ser inferido pelos exercícios navais do IBSAMAR, que podem lidar com essas preocupações estratégicas, além de suas agendas globais de governança e desenvolvimento, a *troika*, até o momento, se esquivou de definir uma agenda geoestratégica (o

---

<sup>21</sup> Martin Walker, “Indian Ocean Nexus,” *The Wilson Quarterly*, Spring 2008, pp. 21-28.

IBSAMAR não recebeu nenhuma menção no comunicado de 2010 do IBAS, resultado da reunião de cúpula em Brasília, apesar de ter havido um comunicado especial sobre o Oriente Médio). Aqui pode haver um papel para a África do Sul no início de um diálogo que conduza à definição conjunta das convergências geoestratégicas entre si própria, a Índia e o Brasil, que pode aumentar a importância do IBAS em Brasília e em Nova Déli. Mas então isso deixa a questão de como os sul-africanos percebem a identidade da África do Sul refletindo uma visão estratégica atraente. Aqui, o paradigma circular concêntrico pode parecer surgir.

Certamente, a África e o projeto pan-africano são o alicerce sobre o qual a visão estratégica sul-africana deve repousar. A esse respeito, o grupo de coalizão *ad hoc* BASIC, que agrupa África do Sul com Brasil, Índia e China sobre as mudanças climáticas é instrutivo<sup>22</sup>. Como a vanguarda do bloco das potências emergentes em matéria de mudanças climáticas, o BASIC, ao contrário do IBAS e do BRIC, é indicativo da recente tendência global em direção a coalizões para questões/setores específicos. Curiosamente, o BASIC, sem a Rússia, resume-se, essencialmente, ao IBAS + China, sendo muito afinado com o tipo de alinhamento das potências do Sul, originalmente imaginado por Pretória na preparação para o IBAS. Esse pensamento foi a expressão de uma preocupação crescente em algumas áreas do novo pensamento sul-africano pós-*Apartheid*, sobre a necessidade de alinhamentos de compensação para corrigir o desequilíbrio de poder entre o Norte e o Sul, de forma a beneficiar a agenda africana. Enquanto o IBAS apontava para essa possibilidade, o BRIC foi uma expressão mais definitiva daqueles esforços revisionistas, enquanto o BASIC, mais especificamente, aborda as agendas de interesse das potências emergentes sobre a relação energia-ambiente identificada com o seu crescimento econômico e esforços de desenvolvimento. Assim, enquanto as potências do BASIC foram compelidas coletivamente a colaborar com os EUA para chegar ao “Acordo de Copenhagen”, o quarteto refletiu diferentes graus de vontade política, na qualidade de “grandes emissores”, sobre quão fortemente eles se alinhariam com o seu trabalho conjunto. Índia e China expressaram a maior relutância em se identificar com o acordo, especialmente no que concerne às suas implicações de verificação.

---

<sup>22</sup> Ver: F. A. Kornegay, “Copenhagen’s New Strategic Geography: ‘Stormy Weather’ on the road to 2011?” *Global Insight*, Insitute for Global Dialogue, Edição 92/Março, 2010.

A África do Sul e o Brasil se alinharam mais prontamente ao acordo. Além disso, a África do Sul estava imbuída de interesses pan-africanos mais amplos em uma agenda climática que abordasse as preocupações africanas mais do que quaisquer dos seus parceiros do BASIC, que pareciam ter preocupações semelhantes em suas respectivas regiões – embora a China, ao contrário da Índia, tenha demonstrado uma preocupação muito maior sobre como a sua postura foi vista entre seus aliados do G77 (isso incluiu o apoio tácito ao repúdio bolivariano a Copenhague liderado pela Venezuela). De outra forma, Pequim e Nova Déli estavam virtualmente em marcha durante Copenhague. Foi relatado que eles teriam pressionado a África do Sul sobre a receptividade de Pretória às ofertas do Ocidente em relação ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, uma iniciativa de vital importância para a África, adotada pela África do Sul, tendo em conta as limitações desta potência emergente em relação aos megaestados da China e Índia <sup>23</sup>.

Essa aparente divergência entre os interesses sul-africanos de um lado, e os chineses e indianos do outro, é um indicativo do tipo de independência à qual Pretória terá que recorrer para definir estrategicamente o seu nicho de potência emergente. A era da solidariedade tricontinental do Terceiro-Mundo acabou, à medida que a crescente ênfase na cooperação e comércio Sul-Sul conferiu maior importância à diplomacia econômica e ao posicionamento geoeconômico. Isso significa uma competição crescente entre as potências emergentes, ficando a África do Sul longe de estar isenta de ser um em meio a vários competidores no seu próprio território geoeconômico continental africano.

### A “NOVA DISPUTA PELA ÁFRICA”

A emergência desses novos alinhamentos e dinâmicas de aliança em meio ao renovado foco da atenção mundial sobre a África, vista como a “nova fronteira” na economia global, desafia a coerência estratégica da África do Sul no modo como ela é dirigida. A África do Sul pós-*Apartheid*, ao longo de mais de quinze anos, emergiu como o maior investidor estrangeiro na África Subsaariana, superando o Reino Unido e a França, assim como os EUA. Mas essa ascendência certamente não

---

<sup>23</sup> Ver: Lesley Masters, “Africa, Climate Change and Copenhagen: A Post-Mortem,” *Global Insight*, Institute for Global Dialogue, Edição 91/Fevereiro, 2010. p. 4.

se descortinou diante da África do Sul, que está tendo de competir com seus companheiros do Sul e potências emergentes parceiras, encabeçadas pela China, na medida em que elas desafiam a sua ascendência sobre o Oeste com suas agendas econômicas para o continente. Novamente, haja vista a maneira pela qual Pretória guia a sua diplomacia no âmbito IBAS-BRIC-BASIC e no cenário global do Sul, as diplomacias econômicas africanas de potências emergentes e tradicionais afins indicam que a África do Sul não pode permitir-se uma simples associação com as outras grandes potências emergentes do Sul no deslocamento de poder do Oeste para o Leste sem mudar seu próprio roteiro pan-africano revestido do “interesse nacional”, progredindo em relação aos seus próprios interesses e aos africanos nesse “novo arranjo”. Autonomia estratégica e independência de visão devem crescentemente definir o *status* de potência emergente da África do Sul, enquanto potência africana emergente com uma vocação pan-africana no Sul.

No âmbito geopolítico desse “novo arranjo”, essas realidades já estão se traduzindo em relações estratégicas que podem ser descritas como simultaneamente competitivas e colaborativas, uma vez que a África do Sul permanece o ponto de referência para a maioria das potências externas. Isso pode, sobretudo, ser visto claramente nas relações sino-sul-africanas, nas quais fortes parcerias privadas, assim como públicas, emergiram ainda que a China expanda a sua influência no continente, em alguns casos, usando a África do Sul como um “co-conspirador”, como no caso da vinculação do *Standard Bank-Industrial* ao *Commercial Bank of China*; ou na parceria entre o *Development Bank of Southern Africa*, a maior instituição sul-africana de desenvolvimento e o BNDES; ou no movimento de transnacionais sediadas na Índia como a *Mahindra* e a *Arcelor-Mittal* para dentro e para além da África do Sul juntamente com operações do russo *Renaissance Capital*, que afirma querer “integrar de maneira coesa nossos negócios na África do Sul com a nossa plataforma africana e global”<sup>24</sup>. Não obstante, no interior desse panorama colaborativamente competitivo, existem aqueles que se preocupam com uma aparente complacência e fracasso de um planejamento estratégico pró-ativo, sagaz e de longo prazo por parte do governo e do setor privado sul-africanos na sua abordagem do resto da África sob essas circunstâncias.

---

<sup>24</sup> “Renaissance Capital will prove its commitment, says CEO,” *Business Day*, 10 de Maio, 2010.

Essa é uma situação que, na verdade, que irá demandar uma coordenação muito maior entre o governo sul-africano e a sua política externa, e o aparato de diplomacia econômica e o setor privado sul-africano, incluindo as empresas estatais do país (SOEs) e a futura *South African Development Partnership Agency* (SADPA) – além da sociedade civil (na qual, interessantemente, há uma iniciativa estudando a criação de um “Conselho Sul-Africano para Relações Exteriores”, convergindo com os planos do Departamento de Relações Exteriores e Cooperação para um “Conselho Sul-Africano para Relações Internacionais”).

A necessidade de que a África do Sul comece a mobilizar seus recursos institucionais públicos e privados para se tornar mais competitiva no terreno africano, cada vez mais competitivo, tem sido frequentemente abordada nos artigos da guru dos negócios africanos Dianna Games no *Business Day*. Por exemplo, no caso das relações África do Sul-Nigéria, ela nota que “os dois maiores competidores da SABMiller na Nigéria, a *Guinness* e a *Heineken*, faturam quase tanto só naquele mercado quanto o gigante sul-africano produtor de cerveja fatura em 24 outros países africanos”, um “fato surpreendente” colocado por um executivo da SABMiller na África em um recente evento da Câmara de Comércio África do Sul-Nigéria, no qual ele defendeu que “devido a todos os desafios do mercado nigeriano, *se as companhias não tiverem uma estratégia para a Nigéria, eles não têm uma estratégia para a África,*” o que é algo a se ter em mente dada a projeção da Goldman Sachs sobre a superação da África do Sul pela Nigéria como a maior economia africana até 2050.<sup>25</sup>

O fato de que o *mainstream* da mídia internacional tenha migrado do “Afropessimismo” do *The Economist* para o ufanismo de um artigo da *Newsweek*, exaltando “Como a África está se tornando a nova Ásia”, indica a direção para a qual a visão estratégica da África do Sul precisa estar orientada no fortalecimento da sua diplomacia econômica no continente; um projeto que precisa ser empreendido como uma mobilização da parceria público-privada<sup>26</sup>. Novamente, em referência à crítica de Dianna Games sobre as relações África do Sul-Nigéria: “As missões sul-africanas na Nigéria carecem de pessoal suficiente. Seu (sic) tamanho das suas missões praticamente não mudou em uma dé-

---

<sup>25</sup> Dianna Games, “Decade of success and missed chances between SA and Nigeria,” *Business Day*, 23 de Novembro, 2009.

<sup>26</sup> Jerry Guo, “How Africa is becoming the new Asia,” *Newsweek*, 1 de Março, 2010, pp. 42-44.

cada, a despeito de um grande aumento no comércio e no movimento total de pessoas entre os dois países”<sup>27</sup>. Contudo, a recente duplicação negociada de vôos da BNC entre Joanesburgo e Lagos parece não ter se preparado para “o aumento da demanda por vistos que tal tráfego acrescido implica”, com nigerianos reclamando que “as pessoas mais afetadas são aquelas com interesse legítimo em negócios na África do Sul”<sup>28</sup>. Obviamente, há inúmeros pontos sensíveis em ambos os lados, dada a vulnerabilidade da África do Sul à penetração do crime transnacional e um nível de corrupção que se configura como ameaça à segurança nacional relacionado ao Escritório de Registro de Propriedade Intelectual e de Companhias (CIPRO) recentemente descoberto<sup>29</sup>.

Tais preocupações, contudo, simplesmente demonstram a urgência do desenvolvimento, por parte de Pretória, de uma estratégia integrada de política externa e segurança nacional centrada não apenas no Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO) e no Departamento de Comércio e Indústria, mas em outros departamentos importantes tais como o de Assuntos Domésticos e de Defesa e as agências de inteligência, com uma agenda internacional equilibrada, assim como uma agenda de segurança doméstica. Afinal, independentemente dos desafios que a Nigéria e outros Estados africanos possam apresentar à segurança do Estado sul-africano, tais países, principalmente a própria Nigéria, são fundamentais para a essência do *status* de potência emergente de Pretória globalmente. Um eixo África do Sul-Nigéria/Pretória-Abuja pareceria formar a espinha dorsal de uma estratégia de consolidação subsaariana continental de relações entrecruzadas com outros Estados prioritários como Angola, Gana e Senegal no Oeste; Etiópia, Quênia e Tanzânia no Leste, juntamente com Ilhas Maurício e Moçambique (o qual poderia ser um potencial membro da SACU).

## CONCLUSÃO

A maneira pela qual a África do Sul processa as várias partes da sua singularidade em uma estratégia nacional coerente, definindo seu *status* de potência emergente, repousa, em grande medida, em uma

---

<sup>27</sup> Games, op. cit.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> “Corruption at Cipro ‘funds global terror’,” *Sunday Times*, 9 de Maio, 2010, p. 3.

autopercepção de identidade nacional coletiva e no interesse nacional dela derivado. Como um microcosmo da formação geológica afro-eurasiana ligando África, Europa e Ásia, a África do Sul representa uma formação social afro-eurasiana governada por uma maioria negra, refletindo uma comunidade multirracial-multicultural forjada na prova de uma história turbulenta, que emerge do “primeiro arranjo” da África. 2010 marca o 100º ano da União Sul-Africana, SACU, e a comemoração da mão-de-obra indiana trazida para trabalhar nas plantações de cana-de-açúcar de KwaZulu-Natal. A questão que emerge desta história, à medida que a era pós-*Apartheid* se desdobra (impulsionando a integração sul-africana ao resto da África e à economia mundial de maneira geral) é para onde a África do Sul está direcionada em relação a um projeto pan-africano maior de um continente unido superando sua fragmentação – e como essa vocação se encaixa na projeção como potência emergente de Pretória no plano maior de um cenário político-econômico global cambiante.

Dada a pequenez comparativa da África do Sul, a tendência para que ela esteja agrupada com potências emergentes como Índia, Brasil e China parece tê-la levado a um tipo de crise de identidade, nascida de um senso de gratificação do ego que vem com um *status* tão importante. Todavia, se a África do Sul objetiva realmente corresponder às expectativas de seus líderes, que a vêem como uma potência emergente (o que não é infundado) deve-se recorrer a uma visão estratégica da África do Sul pautada nas realidades e potencialidades africanas, incorporando a singularidade da geografia da África do Sul *vis-a-vis* o Atlântico Sul e o Oceano Índico. Entretanto, chegar a tal visão parece requerer um direcionamento interno na busca por pontos de referência domesticamente, nas vizinhanças no sul da África e no continente, ao invés de no exterior, entre economias de mercado emergentes maiores, propagandeadas pelo Goldman Sachs.

Ainda que pequena, a África do Sul é uma aspirante a potência média, e é maior do que os seus indicadores imediatos podem sugerir, dada a sua dominância na economia continental africana e o seu posicionamento estratégico em relação ao resto da África e aos oceanos do Sul. Contudo, transmutar esses bens em uma posição de potência emergente mais competitiva dependerá fortemente do quão estrategicamente competitivo em relação às outras potências emergentes for também o cálculo fiscal-monetário de Pretória, uma questão que pode estar em meio ao debate sobre o quão forte ou fraco o *rand* deve ser e a sua

ligação com questões de desemprego; o “*selling on price*” afetando a melhoria da infraestrutura tecnológica relacionada ao desenvolvimento industrial e ao que é frequentemente referido como as taxas de juros “usurárias” do país<sup>30</sup>. Essas são questões que escapam ao objetivo deste trabalho, mas elas certamente influenciam os prospectos estratégicos gerais e o potencial nas apostas das potências emergentes.

De outro modo, no nível geoestratégico, a África do Sul poderia ser considerada “o reino do meio” das rotas para o mar do sul, os quais todas as potências, grandes e pequenas, tradicionais e emergentes, da mesma forma devem negociar o fluxo de transporte de carga do comércio marítimo e a logística naval ligada a rotas marítimas de comunicações (SLOCs). Esses atributos provêm à África do Sul a “profundidade estratégica” que deve evitar compulsões ao *bandwagoning*, a integrar-se a toda formação de coalizão ou agrupamento *ad hoc* simplesmente baseado na representatividade africana, em oposição a uma abordagem mais seletivamente estratégica de “escolher as próprias chances”, baseada no cálculo custo-benefício das próprias vantagens e limitações comparativas, fundamentado na interpretação do interesse nacional. E aqui, o interesse nacional não deve ser confundido com preocupações acerca do “nacionalismo” (*versus* qualquer outro termo que estiver em voga, como “internacionalismo”, “continentalismo”, etc.), uma vez que “interesse nacional” é, essencialmente, uma construção das relações internacionais que se relaciona à maneira pela qual os Estados se movem através daquela anarquia hobbesiana de “todos contra todos” do sistema internacional.

O que é relevante nesse aspecto é como o interesse nacional é definido, se de maneira estreita ou ampla, o que é extremamente importante num contexto africano no qual as classes dirigentes e elites intelectuais estão crescentemente conscientes do “trabalho em andamento” do mapa político de um continente fragmentado. Vistos a partir desta

---

<sup>30</sup> Esses assuntos são levantados pelo “cruzado” anti-tráfico de armas Terry Crawford-Browne em uma carta ao editor em 14 de Maio, 2010, *Business Day*, “O rand está desvalorizado.” Browne argumenta que o rand tem estado sujeito ao que ele sustenta ser “destruição de moeda” através do “lobby pela destruição da moeda” que ele afirma ser responsável pelas “piores taxas de desemprego do mundo” e pela competitividade declinante na qual “a falta de uma indústria de jóias significativa, mais de um século após a descoberta de ouro e diamantes, ilustra o ponto,” com implicações óbvias para o beneficiamento. Ele continua: “Dada a pobreza no que deveria ser um dos países mais ricos do mundo, a África do Sul já é uma história de desastre econômico.”

perspectiva, o sul da África e a África do Sul são produtos inacabados, melhor vistos como ainda em transição na direção a algo mais supranacional do que aquilo que se tem hoje <sup>31</sup>. Tais considerações contêm implicações de enorme importância para o *status* ainda em desenvolvimento de potência emergente da África do Sul, tanto dentro, quanto fora do contexto africano e pode, assim, pautar estratégias atuais e futuras em relação ao IBAS, ao BASIC, ao BRIC e ao G20 e a outros agrupamentos de coalizão no cenário internacional. Ao se considerar o contexto geral, Pretória pode elaborar para si uma agenda estratégica para lidar com os seguintes desafios:

- O projeto de integração africana nas áreas do sul da África e do sul e leste africano, limitados pelo Oceano Índico;
- A harmonização da identidade nacional e do *status* de superpotência regional da África do Sul com um supranacionalismo pan-africano que se desenvolve gradualmente;
- O desenvolvimento do posicionamento das suas rotas marítimas transoceânicas, tornando-as uma estratégia de segurança ligando a divisão Norte-Sul, assim como se concentrando nas ligações Sul-Sul para a construção de comunidades de segurança no Atlântico Sul e no Índico, como imperativos ao desenvolvimento e segurança africanos.

Lidar com esses desafios levanta as seguintes implicações e possibilidades:

- A necessidade, neste marco centenário na história do sul da África e da África do Sul, de revisitar a SACU em termos de se concentrar na sua harmonização com a SADC, uma vez que a SACU seguiu um caminho de maior integração política como o núcleo de um projeto federal de fim imprevisível (começando, possivelmente, com Lesoto, onde o Movimento pela Carta do Povo de Lesoto está fazendo *lobby* para uma maior integração com a África do Sul); convergindo com o projeto federal em curso na Comunidade Leste-Africana (EAC), interagindo com a consolidação do comércio da tríade COMESA-SADC-

---

<sup>31</sup> Cuidadosa para não entrar fundo demais no território da integração política, a reunião dos chefes de Estado da SACU em Windhoek, em 22 de Abril de 2010, se articulou acerca de novas visão e missão, objetivando, entre outras coisas, servir como “a construção de bloco de uma comunidade cada vez mais próxima entre os povos do sul da África”. A reunião de cúpula da SACU, em julho de 2010, na África do Sul será precedida por um Conselho de Ministros da SACU. Desenvolvimentos que, assim, podem prefigurar uma maior elaboração da arquitetura institucional da SACU.

EAC, a qual, dados os laços preferenciais de comércio entre as Ilhas Maurício e a Índia, provê uma potencial conectividade com a SAARC.

- Não há razão para que os sul-africanos, ao invés de se preocuparem com a perda de soberania nacional em meio ao início de um projeto supranacional mais amplo, não contemplem o precedente da evolução alemã como uma potência maior no interior do contexto quase supranacional da UE. Responder à questão de “uma Alemanha europeia ou uma Europa alemã” na integração supranacionalista à UE da Alemanha unificada no pós-Guerra Fria beneficiou tanto a emergência da Europa como um ator maior na economia política mundial, quanto o *status* de grande potência como a economia dominante dentro da UE, apesar das inevitáveis tensões entre nacionalismo e supranacionalismo que farão sempre parte de qualquer projeto de integração regional ou continental. A África do Sul está bem posicionada – talvez ainda melhor posicionada – para trilhar um caminho similar para si própria e para seus vizinhos BNLS (Botsuana, Namíbia, Lesoto e Suazilândia) e para direcionar o sul da África ao eventual destino da UA de uma Comunidade Econômica Africana.

- Dadas as ligações do IBSAMAR que foram inauguradas entre África do Sul, Índia e Brasil em 2008, não há razão para que Pretória não possa interessar Nova Déli e Brasília, tanto no âmbito do IBAS quanto bilateralmente, em um diálogo estratégico crescentemente mais compreensivo sobre segurança no Oceano Índico por um lado, e no Atlântico Sul por outro, assim como possíveis pontos de convergência com grandes potências com interesses oportunistas na segurança das rotas marítimas e litorais ao longo dos flancos oeste e leste do continente africano. Tais diálogos não seriam relegados a segurança no sentido tradicionalmente estreito do termo, tanto quanto na conceituação mais ampla de Karl Deutsch de “comunidades de segurança”, que inclui as dimensões econômicas integracionistas da construção de comunidades inter-regionais ou intercontinentais. A África do Sul é estrategicamente essencial à construção de comunidades de segurança nos Oceanos Índico e Atlântico Sul.

No Atlântico Sul, Pretória e Brasília têm uma oportunidade de tornar mais específica a “Zona de Paz, Segurança e Cooperação do Atlântico Sul”, construindo o braço do hemisfério sul de uma comunidade transatlântica maior para contrabalançar a ressonância moribunda do “Atlantismo” euro-estadunidense no hemisfério norte. Ademais, isso significaria uma expansão para além do IBAS, de modo a in-

cluir a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), aproximando a Nigéria e outros membros-chave da ECOWAS, assim como Angola no âmbito da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Um eixo similar Pretória-Nova Déli deveria ser capaz de recomençar o estagnado, se não esquecido, diálogo sobre uma comunidade do Oceano Índico, uma vez prometida pela Associação *dos Países da Orla do Oceano Índico* para a Cooperação Regional (IOR-ARC), para talvez reviver essa formação, ainda que, uma vez mais, esses prospectos sejam reféns das questões não-resolvidas da segurança do sul da Ásia entre Índia e Paquistão (com o Afeganistão incluído). Não obstante, Índia e África do Sul podem mostrar o caminho para o incremento da CHIMEA, na construção, em longo prazo, da paz inter-regional, da segurança marítima e dos laços geoeconômicos entre o sul e o leste da África e o sul da Ásia.

Em aderindo a um *menu* geoestratégico tão ambicioso (talvez ambicioso demais), o núcleo africano de tal estratégia inexoravelmente deveria servir como o sustentáculo da maneira como a África do Sul operaria nessas dinâmicas de maneira a elevar seu *status* de potência emergente. Talvez, então, haja uma necessidade de que Pretória e outras capitais no continente analisem melhor a africanização do processo “G” de construção de redes *ad hoc* acerca de questões específicas e de construção de coalizões. Parcialmente, o Comitê Dirigente do NEPAD, no âmbito da União Africana (UA), envolvendo as vontades da Nigéria, Argélia, Etiópia e Senegal, juntamente com a África do Sul e/ou a composição do Conselho de Paz e Segurança da UA fornecem pontos de referência para a consolidação de um tipo de “diretório” continental que pode influenciar, de forma mais significativa, os compromissos da África do Sul em agrupamentos e “triangulações estratégicas” globais mais amplas, como o IBAS. Tal ponto de referência poderia ser o “comitê dos dez” ministros das finanças, envolvendo África do Sul, Argélia, Botsuana, Camarões, Egito, Quênia, Nigéria e Tanzânia, assim como os Bancos Centrais dos Estados da África Ocidental e dos Estados da África Central, no tipo de grupo de referência aqui contemplado, essas instituições podem ser substituídas ao adicionar-se Angola, Etiópia, Ilhas Maurício e Gana – um “G13” africano.

Idealmente, uma triangulação estratégica entre África do Sul, Nigéria e Egito poderia ser ótima, não fosse a posição ambivalente do Egito no continente e as tensões entre esse país e a Nigéria geradas por

debates acerca da representação africana no Conselho de Segurança da ONU, assim como a posição contenciosa do Egito em relação à cooperação na bacia do Rio Nilo e a recorrente competitividade acerca de influência regional entre Egito e Etiópia. Por outro lado, o Egito é uma força com a qual se tem que lidar no âmbito da COMESA e devido aos seus laços crescentemente próximos com a SADC, na qual a África do Sul é dominante (além da EAC). Do interior de um contexto puramente subsaariano, o eixo Pretoria-Abuja entre Nigéria e África do Sul parece obrigatório à medida que a base para um apoio pan-africano à diplomacia de potência emergente da África do Sul dentro e fora do IBAS e do BASIC e na administração dos desafios apresentados pelo BRIC.

O que parece imperativo aqui é que para que a África do Sul consolide um ponto de referência estratégico que fortaleça a sua “voz africana” a nível global – paralelamente à geração de um maior ímpeto de integração política no sul da África, sendo irradiado a partir do núcleo SACU em direção à SADC, ligado ao tríplice acordo de livre comércio/dinâmica do corredor Norte-Sul. Além disso, a credibilidade sul-africana como uma potência emergente, contudo, parece contingente ao quão capaz ela é de exercer desejo de liderança e capacidade de superar o denominador comum do multilateralismo, esforçando-se para demonstrar intenções anti-hegemônicas. Novamente aqui, a Alemanha é instrutiva.

As ambições de Bonn a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas não são sujeitas à ratificação da UE. Suas ambições também não comprometeram o seu papel de liderança na Europa devido à sua hegemonia econômica. Para a África do Sul, a superação do impasse da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas pode ser um indicativo do quanto Pretória precisa equilibrar sua abordagem idealista dos ditames da construção de um consenso multilateral africano com algum realismo necessário para demonstrar liderança, na qualidade de uma potência emergente, de modo a ser levada a sério por outras potências emergentes como um ator de igual posição na sua liga. Essa é uma questão que nada tem a ver com tamanho, e sim com autoconfiança nacional e um entendimento realista de que a África do Sul nunca conseguirá convencer os outros Estados africanos de maneira satisfatória de que ela não é um hegemona, quando objetivamente, ela não pode ser vista de qualquer outro jeito.

O que a África do Sul pode considerar ao estabelecer as suas credenciais de potência emergente em sinergia com as suas intenções

anti-hegemônicas como uma potência africana, talvez seja o compromisso de “dividir” ou assentar sua hegemonia no interior de um federalismo supranacional mais amplo, que promova a integração do sul da África ao continente. Dessa forma, é provável que a África do Sul consolide sua liderança como a primeira potência emergente africana (não simplesmente uma potência média) na encruzilhada oceânica do hemisfério sul, ligada a comunidades de segurança integradas no Atlântico Sul e no Índico. Eis o que pode ser chamado de reunificação da *Gondwanaland!*





## 7. A parceria sul-africana no contexto das relações Brasil-África

*Pio Penna Filho*

A África do Sul ocupa um lugar especial no âmbito das relações entre o Brasil e o continente africano. Trata-se de um relacionamento que remonta ao início do século XX, quando o Brasil abriu um consulado na Cidade do Cabo e o fluxo comercial, mesmo que modestamente, prosperou. Daí em diante não houve rompimento no relacionamento bilateral, embora este tenha sido profundamente afetado pela implementação da política de segregação racial implementada na África do Sul pelos africânderes.

O estágio atual das relações entre Brasil e África do Sul apresenta um quadro de convergência jamais visto em outro momento da história das relações bilaterais. Vivemos um momento promissor, que pode ajudar a consolidar uma parceria que tem tudo para trazer benefícios mútuos em vários campos e de longo prazo.

Em 2003, por exemplo, Brasil, Índia e África do Sul resolveram criar um fórum próprio para promover a cooperação técnica e o diálogo entre esses três proeminentes atores internacionais. Cada um dispõe de uma influência considerável no seu espaço regional e a sua expressão no contexto internacional vem ganhando força, o que já justificaria a criação de um esquema de concertação política. Ou seja, a associação entre os três, realizada de forma cooperativa, sem as amarras de um esquema de integração forjado nos moldes tradicionais, permite muito mais flexibilidade e ação conjunta em vários assuntos convergentes em suas respectivas agendas políticas.

Apesar de características peculiares inerentes a países inseridos em contextos regionais específicos, existem muitos pontos em comum entre esses três países. Um exemplo concreto é que todos são conside-

rados emergentes e possuem economias diversificadas e relativamente fortes, se destacando da maior parte dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Contudo, apesar do crescimento econômico e da diversificação de suas economias, são países que não conseguiram, ainda, superar vários problemas sociais, como a pobreza, a fome e a desigualdade. Nesse sentido, um dos pontos fortes da iniciativa IBAS é o compromisso dos seus três membros para tentar encontrar soluções conjuntas que ajudem a promover o desenvolvimento com mais justiça social. Nesse sentido, a iniciativa não está voltada para objetivos meramente comerciais ou econômicos.

A Declaração de Brasília, que deu origem formal ao fórum IBAS, destacava justamente a necessidade de promover o diálogo sul-sul, de possibilitar a cooperação e de criar oportunidades de comércio e investimentos entre as três regiões das quais fazem parte os seus membros. Iniciativas como essa são importantes porque são feitas em bases diferentes das relações tradicionais, principalmente daquelas celebradas entre países ricos e desenvolvidos e países ainda em estágio de desenvolvimento.

Tradicionalmente as relações entre o Norte e o Sul são motivadas por outros interesses. Inclusive, quando existem políticas de cooperação entre o Norte e o Sul essas são vistas com grande desconfiança por parte dos mais pobres, e quase sempre com razão.

A iniciativa IBAS é algo novo para o Brasil e também para os seus outros membros. Percebida inicialmente com certa reserva, haja vista que muitos duvidavam da sua capacidade de articular agendas que possuem muitas peculiaridades, hoje podemos considerá-la como um caso de sucesso, sobretudo quando pensamos em seus objetivos. O segredo reside justamente na flexibilidade proporcionada pelo arranjo, celebrado em torno de um Fórum democrático e aberto. Iniciativas como essa são importantes para países que possuem perfis econômicos e sociais aproximados e sobretudo quando há uma intenção explícita de ajuda recíproca e sem segundas intenções.

## A ÁFRICA DO SUL E BRASIL – O DIFÍCIL INÍCIO

As relações entre Brasil e África do Sul, estabelecidas no nível político apenas em 1947/48, com a abertura, respectivamente, de uma representação diplomática sul-africana no Rio de Janeiro e da

Legação brasileira em Pretória,<sup>1</sup> foram marcadas ao longo das últimas décadas do século XX pela existência de um projeto social que definitivamente excluía as possibilidades de maior aproximação entre os dois povos.

O *Apartheid*, política oficial de segregação racial, ou de “desenvolvimento em separado”, conforme pregavam seus formuladores, era exatamente o contraponto à sociedade brasileira, que sustentava discurso oficial de democracia racial, convívio harmônico entre as raças e que considerava o fato do país ser uma nação de mestiços. Desta forma, seria realmente um paradoxo se as relações entre dois países tão diferentes, sem vínculos históricos e culturais e com um intercâmbio comercial relativamente reduzido, prosperasse com vigor.

Outros fatores certamente influenciaram decisivamente no cálculo dos formuladores e executores de política externa de ambos os países para moldarem seu relacionamento. No lado brasileiro, houve, ainda durante os anos 1950, a gênese de uma política específica voltada para a então União Sul-Africana, mas que acima de tudo centrava-se no pragmatismo comercial, ou seja, nas possibilidades de auferir vantagens através do comércio com um país aberto a esta perspectiva. Noutro sentido, vale recordar que, na década de 1950, a maior parte do continente africano encontrava-se ainda sob o colonialismo europeu.

---

<sup>1</sup> A Legação é uma representação no exterior situada em nível inferior ao de Embaixada. Ao contrário desta, para a qual normalmente é designado como titular um embaixador, a Legação é chefiada por um ministro. Atualmente, o Brasil não mais possui legações no exterior, tendo sido uma prática internacional sua substituição por embaixadas. No que diz respeito ao Brasil, o processo de substituição das Legações existentes para Embaixadas iniciou-se nos anos 1960 e atingiu o seu ápice em 1974, quando o Brasil possuía somente quatro representações com o nível de Legação, a saber: República da África do Sul, Bulgária, Hungria e Romênia. Todas foram elevadas à categoria de Embaixadas naquele mesmo ano. Um outro tipo de representação no exterior é o Consulado, chefiada por um cônsul e com atribuições distintas das de uma Legação ou Embaixada. Grosso modo, a representação consular se distingue pelo fato de ter funções mais voltadas para os aspectos comerciais e de representação dos nacionais de seu país, além de cuidar da emissão de vistos de entrada. Os consulados também se subdividem em duas categorias: consulados de carreira, que são representados por funcionários da carreira diplomática; e consulados honorários, representados por um cônsul honorário que, via de regra, é um nacional do país onde se localiza o consulado, não pertencendo, pois, à carreira diplomática. Assim, as Embaixadas e Legações têm mais uma conotação política, enquanto os Consulados uma conotação comercial e de atendimento ao público, tanto do seus nacionais como do público do país onde está situado.

Para a União Sul-Africana, a aproximação com o Brasil centrava-se num cálculo eminentemente político-estratégico, voltado para a inserção internacional daquele país, e não numa perspectiva comercial. A conjuntura internacional do pós-Segunda Guerra Mundial efetivamente indicava a ameaça de isolamento internacional da União Sul-Africana, o que impeliu Pretória a se aproximar de áreas geográficas até então não exploradas – ou pouco exploradas – e de países que exercessem alguma influência no plano regional e internacional e que eventualmente pudessem prestar-lhe suporte, principalmente na ONU. Tal eram os casos, na América Latina, do Brasil e da Argentina e, em menor grau, do Chile.

A precedência da União Sul-Africana sobre as demais regiões africanas teve algumas implicações de ordem prática para o governo brasileiro. Em primeiro lugar, deu início a relações comerciais que se revelavam com uma série de vantagens para o Brasil, sobretudo em momento histórico decisivo e de necessidade de ampliação do comércio exterior, aspecto fundamental para o processo de industrialização almejado pela nação. Em segundo lugar, ampliava o leque de possibilidades iniciado durante a II Guerra Mundial e marcava uma presença maior na política internacional, principalmente considerando seus aspectos políticos e econômicos, dado que a União Sul-Africana era de longe o mais importante país do continente africano e, especialmente, numa região de peso estratégico no cenário regional e internacional. Em terceiro lugar, ocupava um vazio no campo das relações exteriores do Brasil: algumas áreas do continente africano haviam sido importantíssimas para o Brasil no século XIX e o país estava virtualmente afastado da África desde praticamente o fim do tráfico negreiro na década de 1850. Assim, embora se possa questionar a escolha do país por sua intransigência quanto à política racial (mesmo que naquela época, esta não tivesse ainda ganho a dimensão internacional que veio a adquirir, sobretudo após o massacre de Sharpeville, em 1960), inegavelmente o gesto recolocou a África, de algum modo, no campo das relações exteriores do Brasil.

Além do mais, é preciso considerar o fato de que Brasil e União Sul-Africana mantinham vínculos consulares de carreira desde 1918, quando o Brasil criou um consulado de carreira na Cidade do Cabo, muito embora o representante oficial brasileiro só tenha chegado àquela cidade em 1926. Havia, contudo, um relacionamento embrionário que remontava ao século XIX, desempenhado basicamente através de con-

tatos comerciais esporádicos, para o que o Brasil contava com cônsul honorário na antiga Colônia do Cabo desde a década de 1840. Vale destacar, ainda, que a União Sul-Africana só se fez representar no Brasil a partir da segunda metade da década de 1930, e, mesmo assim indiretamente, com a abertura de um Consulado Geral em Buenos Aires, com jurisdição sobre a Argentina, o Brasil e o Uruguai. Assim, enquanto um funcionário de carreira do Ministério das Relações Exteriores do Brasil assumiu as suas funções como cônsul na Cidade do Cabo, em 1926, um funcionário de carreira do Ministério dos Negócios Estrangeiros da África do Sul só veio a assumir um cargo diretamente no Rio de Janeiro em 1948, portanto, mais de vinte anos depois do Brasil ter enviado um funcionário para o posto na África do Sul.

A evolução da política externa brasileira *vis-à-vis* a África do Sul<sup>2</sup> dependeu de múltiplos fatores para a sua aproximação ou distanciamento. Quando se analisa essa evolução, alguns elementos destacam-se e passam a estruturar e determinar o nível de aprofundamento ou superficialidade entre os dois países, sobretudo quando contemplados seus interesses comerciais e aqueles relativos à política internacional, exercidos nos foros multilaterais mas que inegavelmente refletiam-se no campo das relações bilaterais.

O agravamento do quadro social sul-africano, com a tensão permanente e crescente oriunda da política de discriminação racial que marginalizava de maneira cruel e anacrônica a maioria de sua população, seguindo critérios estritamente raciais, foi certamente o elemento mais perturbador das relações entre Brasil e África do Sul. Entretanto, outros fatores também colaboraram para criar um clima de frieza nas relações bilaterais.

Associado ao fenômeno do *Apartheid*, a questão da ocupação ilegal do Sudoeste Africano (atual Namíbia), por parte da África do Sul, foi o outro elemento que provocou maior atrito nas relações entre os dois países. Como se verá, o Brasil não aceitou a simples anexação do território pretendida pelo governo de Pretória, batendo-se nas

---

<sup>2</sup> A União Sul-Africana nasceu em 1910, da federação das antigas colônias do Cabo e de Natal e dos ex-Estados independentes de Orange e Transvaal, então colônias britânicas. Através de um referendo, a União Sul-Africana transformou-se em república em 1960, quando passou a denominar-se República da África do Sul. Em 1961, desligou-se da Commonwealth Britânica, assumindo para si a soberania plena e totalmente desvinculada da Grã-Bretanha.

Nações Unidas em posição contrária na tentativa de forçar aquele governo a abandonar o território, restaurando o mandato da antiga Liga das Nações sob os domínios da Organização das Nações Unidas. Em última instância, o objetivo da ONU era promover a completa independência da ex-colônia alemã.

Sobre a política de segregação racial adotada oficialmente pelo governo da União Sul-Africana, o Brasil, naturalmente, sustentou desde o início dos debates nas Nações Unidas discurso contrário à tal política, muito embora, até meados dos anos 1950, tenha assumido uma atitude de complacência, uma vez que a diplomacia brasileira admitia a tese sul-africana de que a questão era um problema interno, portanto, não admitindo ingerência sequer das Nações Unidas. Mas a posição brasileira evoluiu com o tempo, não significando uma postura estática. Sua evolução se deu de maneira positiva e apresentou a franca tendência a acompanhar o aprofundamento da pressão internacional contra Pretória.

#### A ÁFRICA DO SUL NA POLÍTICA AFRICANA BRASILEIRA

Uma característica importante da relação entre Brasil e África do Sul é que, pelo menos durante as suas primeiras décadas, esse relacionamento não esteve desvinculado da relação mais geral entre o Brasil e o continente africano. Assim, à medida que a Brasil se aproximava mais da África, a conexão com a África do Sul foi se tornando mais e mais parte da política africana que estava sendo gestada no Brasil desde pelo menos o início da década de 1960.

Quando consideramos o que foi exposto no parágrafo anterior à luz dos desdobramentos do processo de descolonização podemos observar que as características políticas sul-africanas tinham tudo para se tornar um problema a mais para a diplomacia brasileira no contexto africano. Com efeito, a política de segregação racial já era vista como um estorvo para a emancipação completa dos povos africanos e, como tal, estava inserida na nascente política internacional dos Estados africanos. Para complicar ainda mais, havia a questão das relações com Portugal que, somadas à África do Sul, colocavam o Brasil, de fato, numa verdadeira encruzilhada.

Portanto, o apoio brasileiro ao colonialismo português, e as relações com a África do Sul, se constituíram nos dois grandes empecilhos para o desenvolvimento de uma política africana por parte do Brasil,

uma vez que tanto a África do Sul quanto Portugal não eram aceitos pela grande maioria dos Estados Africanos. Portugal, naturalmente, pelo poder colonial que exercia sobre os territórios africanos. A África do Sul, por sua vez, pela dominação da minoria branca sobre a maioria negra, num regime de relações raciais que em muito lembrava o sistema colonial.

Como havia, no âmbito continental africano, um forte sentimento de solidariedade para com os povos regidos pelo colonialismo, expresso principalmente na Organização da Unidade Africana e nas Nações Unidas, o Brasil se viu em condição desvantajosa pelas relações especiais que mantinha com Portugal. O apoio brasileiro ao colonialismo luso, mesmo que discreto, ajudou a dar fôlego à manutenção da presença portuguesa na África. Embora o Brasil não tenha mantido uma política irrestrita de apoio a Portugal, e nem mesmo consensual no plano interno, a imagem do país ficou prejudicada e a diplomacia brasileira teve que se esforçar em dobro para dar uma satisfação coerente aos países africanos.

Assim, a linha de argumentação utilizada pelo Itamaraty era de que o Brasil tinha plena convicção anticolonial e era favorável à autodeterminação dos povos. Por outro lado, o país possuía laços especiais com a ex-metrópole, oficializados, inclusive, através de um Tratado de Amizade e Consulta, o que obrigava o Brasil a não assumir uma postura agressiva com relação a Lisboa. Naturalmente que essa argumentação não convencia os governantes africanos, que cedo identificaram a dubiedade e inconsistência do discurso oficial brasileiro. A situação do Brasil perante os Estados africanos ficava ainda mais desconfortável pela existência de um significativo intercâmbio comercial com a África do Sul, assunto sensível aos países do continente africano.

No contexto da descolonização, embora o Brasil tenha permanecido ao lado das potências coloniais, isso não impediu que a questão fosse discutida internamente, ainda na década de 1950. Em muitos memorandos, ofícios e relatórios produzidos pelo Itamaraty, havia uma certeza: o fim do colonialismo era uma questão de tempo. Portanto, pensavam os diplomatas brasileiros, o Brasil deveria se preparar para os novos tempos e buscar, sem perda de tempo, elaborar uma política específica para o continente africano, uma vez que nele existiam mercados promissores para os produtos brasileiros. Ademais, com a importância crescente que o grupo afro-asiático vinha assumindo nas Nações Unidas, havia também a vertente política de uma aproximação.

Mas, a racionalidade nem sempre prevalece quando o assunto é política. Sem meios econômicos adequados para o desenvolvimento imediato de uma política africana, o Brasil acabou acompanhando de longe o processo de descolonização e adiou o projeto de conquista de mercados no continente africano, que só foi empreendido com mais determinação em meados da década de 1970.

Um problema que perseguiu a atuação brasileira com relação ao continente africano continuou sendo a relação com Portugal. A argumentação básica é que o sentimentalismo que prevalecia entre a elite dirigente brasileira com relação ao estado lusitano moldou o relacionamento entre os dois países. Contando com uma colônia de imigrantes ativa e com a simpatia dos principais jornais brasileiros, formadores da opinião pública nacional, Portugal conseguiu utilizar o Brasil como aliado no plano da política internacional.<sup>3</sup>

Foi somente a partir de 1974/1975 que o Brasil passou a agir com mais desenvoltura no continente africano. Removido o obstáculo do colonialismo português, faltava, ainda, fazer a opção entre a África negra e a manutenção do comércio com a África do Sul. O Brasil optou pela África negra.

A década seguinte foi de crise. O Brasil atravessou graves dificuldades econômicas e políticas durante os anos 1980, cujos reflexos fizeram-se sentir fortemente na política exterior do país. Assim, naquele contexto de crise, a política africana do Brasil foi severamente prejudicada pela incapacidade do país em manter os esquemas de crédito para o desenvolvimento do comércio e venda de serviços para os países do continente africano, eleito como uma das áreas prioritárias pela diplomacia brasileira em meados da década anterior.

Os Estados africanos, por sua vez, também estavam atravessando um período extremamente conturbado, com o acirramento da instabilidade política, da crise econômica e da guerra civil. Todos estes fatores levaram a um discreto distanciamento do Brasil com relação à África, induzidos por elementos que escapavam ao controle do Estado brasileiro. Assim, a saída encontrada para manter sua presença na África, conquistada através de uma decidida política de penetração comercial,

---

<sup>3</sup> Para uma parte do período relativo aos anos 1950 foram utilizadas várias referências extraídas da Dissertação de Mestrado do autor. Cf. PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a descolonização da África nos anos Kubitschek (1956-1961): ensaio de mudança*. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. Dissertação de Mestrado

foi intensificar os laços de natureza política, ao mesmo tempo em que diminuía as relações econômicas.

Esse modelo foi se esgotando ao longo da década, de forma que no final dos anos 1980 a presença brasileira no continente estava em franco declínio, motivada inexoravelmente por um sentimento generalizado de pessimismo com o futuro dos países africanos. Além disso, a diplomacia brasileira atravessava uma fase de redefinição de suas prioridades, voltando os vizinhos da América do Sul a assumir lugar prioritário na agenda externa do Brasil.

O quadro africano começou a se alterar na entrada da década de 1990. Havia uma expectativa positiva com relação ao processo político africano que, influenciado pelo fim da Guerra Fria, apresentou uma tendência à superação de conflitos localizados, cabendo destaque para o avanço na transição da África Austral.

A perspectiva que se abriu para a região com o fim do regime racista sul-africano foi das mais alvissareiras possíveis. O fim do sistema do *Apartheid* implicou numa revisão profunda do papel que Pretória desempenhou na região, sobressaindo-se o fator desestabilizador representado por aquele regime. A promessa de paz se multiplicava na região: em Moçambique, que havia sofrido violentamente pela ação da RENAMO, grupo guerrilheiro criado sob inspiração do regime rodésiano de Ian Smith e patrocinado principalmente pela África do Sul, iniciou-se o processo de paz, cujos resultados, positivos, logo se fizeram notar, levando a estabilidade política para o país, um dos mais pobres do mundo. Angola, por sua vez, viu-se livre da presença de tropas estrangeiras em seu território, com a retirada dos cubanos e a promessa sul-africana de cessar os ataques e a ocupação de parte de seu território. Internamente, a UNITA e o governo avançaram nas negociações e estabeleceu-se, sob o patrocínio das Nações Unidas, um calendário para eleições, tendo em vista a democratização do país. A Namíbia obteve a independência em 1990.

Desta forma, na vasta região da África Austral, desconsiderando-se alguns conflitos internos, como os que opuseram militantes do Congresso Nacional Africano ao ativistas do INKATA (predominantemente composta por membros da etnia Zulu), reinava a paz entre as Estados.

Igualmente não deve ser desprezada a fase interna pela qual passava o país, com um dos governos mais nacionalistas do ciclo militar, o período Geisel. Adotando uma política externa sem alinhamentos au-

tomáticos e voltado para o aprofundamento do processo de industrialização e a consolidação da autonomia política do país perante o sistema internacional, teve o governo Geisel o mérito de praticar uma política externa sem amarras com os Estados Unidos ou com qualquer outra potência. Aliás, o governo Geisel foi marcado também pelo fato de potencializar as diferenças com os Estado Unidos. No caso africano e, mais especificamente, da África do Sul, aquele governo notabilizou-se pela firme decisão de afastar toda possível influência emanada da Europa ou dos Estados Unidos que pudesse interferir no desenvolvimento da decisão brasileira de se aproximar da África negra. Exemplos, nesse sentido, abundam na documentação diplomática brasileira.

A decisão tomada com relação à África do Sul em meados da década de 1970 conduziu a política externa do Brasil sem substantivas alterações até o final da era africânder. Houve, entretanto, com o fim do regime militar brasileiro, manifestações mais contundentes do país perante a África do Sul. Em 1985, consoante a redemocratização do Brasil, a intensificação da pressão internacional sobre a África do Sul e o recrudescimento interno nesse país contra a maioria negra (por exemplo, estado de emergência, decretado em 1985 pelo governo de P. W. Botha), o governo brasileiro patrocinou decreto-lei proibindo todas as atividades de intercâmbio cultural e esportivo com a África do Sul, além de reafirmar a proibição de venda e/ou trânsito de armas em território nacional que se destinassem àquele país. Tal atitude nada mais significou do que o coroamento da decisão anterior de esfriar ao máximo o relacionamento entre os dois países e de respeitar o embargo voluntário de venda de armamentos para a África do Sul, decidido ainda na década de 1960 pelas Nações Unidas e referendado pela decisão do Conselho de Segurança, em 1977, de impor o embargo compulsório de venda e fornecimento de armamentos e similares para a África do Sul. De qualquer maneira, é preciso registrar tal decisão como uma manifestação política demarcatória da fase de isolamento oficial que Brasília estava reafirmando e reforçando contra Pretória.

Certamente, pesou muito nessa decisão o fato de que os países membros da Comunidade Européia resolveram mudar a atitude antes complacente com o governo sul-africano instituindo, no âmbito da Comunidade, um pacote de medidas que incluía a restrição ou proibição da importação e exportação de armas, qualquer tipo de colaboração militar e nuclear, a exportação de material que pudesse ser empregado pelas forças armadas ou pela força policial, exportação de

petróleo e contatos culturais, científicos e esportivos entre países da Europa membros da Comunidade e a África do Sul (a exceção, no caso da Comunidade Européia, recaiu somente com a não-adesão da Grã-Bretanha que, sob o governo de Margareth Thatcher, se opôs à decisão do Conselho da Comunidade Européia de instituir as sanções). Um ano mais tarde, em 1986, acompanhando o acirramento das tensões internas na África do Sul, o Conselho da Comunidade Européia decidiu intensificar a pressão contra Pretória, o que resultou em medidas adicionais que redundaram no boicote ao ferro, aço e moedas de ouro (*krugerrands*) provenientes da África do Sul, além da proibição de novos investimentos naquele país.<sup>4</sup>

Assim como a maioria dos países europeus, os Estados Unidos decidiram efetuar mudanças com relação à África do Sul. Em 1986, após longas discussões no Congresso e sob forte pressão da sociedade civil, o governo norte-americano decidiu endurecer com Pretória e adotou sanções econômicas contra o governo sul-africano, o que foi efetivado através da implementação do *Comprehensive Anti-Apartheid Act* (CAAA). Entretanto, faz-se necessário ressaltar que, no caso norte-americano, a pressão partiu da sociedade civil a qual, atuando em conjunto com parlamentares no Congresso Nacional dos Estados Unidos, forçou o governo a diminuir a ajuda e a aliança tácita até então desenvolvida junto a Pretória. Com efeito, não interessava à administração Reagan, por si só, romper ou esfriar os laços com a África do Sul, dado que havia a compreensão naquela administração que Pretória era muito útil na luta contra o comunismo soviético, sobretudo quando se leva em consideração a retomada da rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética na era Reagan, e ainda mais com os cubanos atuando com tanta desenvoltura em solo angolano.

Desta forma, os principais países do mundo capitalista, dentre os quais os que de fato tiveram relevante papel para que os governos que sustentavam a política do *Apartheid* na África do Sul permanecessem no poder por tanto tempo, uma vez que na prática foram eles os responsáveis por oxigenar Pretória, que por seu turno havia permanecido por todo o tempo sob intensa pressão nos foros multilaterais, subitamente mudaram de perspectiva e finalmente aderiram às vozes que já há muito advogavam contra o anacronismo e a violência do regime

---

<sup>4</sup> Cf. RUYTER, Theo. *Apartheid by air*. Amsterdam: Holland Committee on Southern Africa, 1990, p. 3-4.

segregacionista da África do Sul. O Brasil, nesse contexto, encontrou respaldo internacional para oficializar uma situação que já vinha sendo sua prática para com a África do Sul, isto é, não foi um dos aderentes de última hora, mas sentiu-se livre e seguro para, a partir da mudança na Europa e nos Estados Unidos, passar a atos de maior impacto, pelo menos junto à opinião pública nacional e internacional.

Após 1985, as relações entre Brasil e África do Sul só serão retomadas num patamar político de mais alto nível com o fim do regime do *Apartheid*. Ao ser eliminado o regime segregacionista, principal empecilho para a concretização de relações diplomáticas, econômicas e culturais “normais” entre os dois países, estarão dadas as condições minimamente necessárias para o entendimento e as possibilidades de relacionamento entre Brasil e África do Sul.

A retomada do relacionamento do Brasil com a África nos anos 1990 seguiu um padrão de seletividade, como salientou o embaixador José Vicente de Sá Pimentel, que foi Diretor Geral do Departamento de África e Oriente Próximo do Ministério das Relações Exteriores durante parte do governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, em decorrência das limitações do país em desenvolver uma política exterior mais ampla, como nos moldes daquela empregada no continente africano durante a segunda metade da década de 1970, o Itamaraty optou por concentrar os seus esforços em basicamente três países, os quais são considerados prioritários: África do Sul, Angola e Nigéria.

No início dos anos 1990, o Brasil, finalmente, designou um embaixador para ocupar a chefia na representação brasileira em Pretória além de, ainda no campo diplomático, ter reaberto o consulado brasileiro na Cidade do Cabo, gestos que simbolicamente representaram o reconhecimento por parte do Brasil da nova realidade sul-africana. Da mesma forma, na mesma década, foi realizada a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à África do Sul (1996), bem como o Brasil recebeu a visita de Nelson Mandela (1991 e 1998) e Thabo Mbeki (1997 e 2000), os dois primeiros presidentes negros na história da África do Sul.

Outro aspecto a chamar a atenção para as relações entre Brasil e África do Sul na última década do século XX diz respeito às mudanças operadas no sistema internacional. Com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade, o mundo entrou numa fase com alterações nos paradigmas das relações internacionais, sejam elas em suas vertentes políticas ou econômicas. Tais mudanças, pouco favoráveis aos interesses econômi-

cos e financeiros dos dois países, propiciam um novo campo de cooperação entre ambos em vários foros multilaterais, em que há confluência de interesses, como por exemplo, nos aspectos relativos ao comércio internacional.

Comumente designado de Globalização, o contexto internacional, que vem sendo marcado pela hegemonia dos pressupostos neoliberais, ao mesmo tempo em que amplia o comércio internacional e remove as tradicionais barreiras que limitavam as relações econômicas e financeiras internacionais, aprofunda a distância que separa as nações em desenvolvimento (outros autores preferem o termo “mercados emergentes”) das nações desenvolvidas, gerando uma situação de dependência econômico-financeira grave e forçando os países em desenvolvimento, ou subdesenvolvidos, a buscar formas alternativas de inserção econômica internacional menos prejudiciais. Assim, o fenômeno da formação de blocos regionais, em certa medida um contraponto à globalização, vem assumindo cada vez mais um papel importante para os países secundários, seja para aprofundar os laços políticos e culturais de nações que tenham vínculos históricos e para ampliar seus mercados, seja para tentar, em bloco, criar barreiras para conter a agressividade do liberalismo comercial exigido pelos países mais ricos do mundo.

O interesse na aproximação entre as duas regiões foi reafirmado em fevereiro de 2000 com a visita do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, à Cidade do Cabo, onde as conversações acerca da integração econômica foram retomadas. Assim, observa-se que o interesse na aproximação com a África do Sul mantém-se, sendo este um país que passou a ser considerado uma das prioridades para a política externa brasileira no continente africano na década de 1990.

### O FIM DO *APARTHEID*, A NOVA ÁFRICA DO SUL E A PARCERIA ESTRATÉGICA

A história das relações Brasil-África do Sul apresenta mais momentos de desencontros do que de encontros. Países com perfil econômico semelhante, com estrutura social complexa e formação histórico-cultural diferenciada, os dois Estados mais importantes dos seus respectivos continentes fizeram, ao longo do seu processo de desenvolvimento, opções políticas diferentes. Assim, com a complexidade cres-

cente das relações internacionais, a inserção internacional de ambos se deu de maneira diversa. Enquanto o Brasil buscou inserir-se positivamente no contexto internacional e regional, acatando as regras – nem sempre codificadas – estabelecidas pela ordem internacional, a África do Sul assumiu uma postura de desafio, inserindo-se, pois, de forma negativa, num processo que chegou ao ápice em meados dos anos 1980, quando o cerco internacional se fechou sobre Pretória, ajudando, e muito, na revisão do anacronismo da política de segregação racial adotada pelos africânderes. Política esta que se chocava, frontalmente, com aquela defendida pela diplomacia brasileira, que valorizava os elementos multirraciais de sua formação étnica.

O estudo de relações bilaterais, quando elaborado numa perspectiva histórica de larga duração, proporciona uma visão ampla dos encontros e desencontros de dois países e ajuda a entender o “outro”, sobretudo se analisados os parâmetros de diferenciação e semelhanças. No caso de Brasil e África do Sul, uma das primeiras constatações a que se chegou neste estudo é de que as relações entre ambos já vem de longa data, remontando à década de 1920, quando o Brasil enviou um cônsul de carreira para a Cidade do Cabo. Mas, embora relações consulares tenham sido estabelecidas há tanto tempo, não houve, na maior parte do relacionamento, o aprofundamento dos contatos, tendo sido também uma constante entre os dois países a superficialidade das relações bilaterais. Na maior parte do período estudado, sobretudo a partir de 1948, com a ascensão do Partido Nacional e a gradativa implementação do sistema do *Apartheid*, a África do Sul tornou-se um caso de relacionamento singular para a política exterior do Brasil, haja vista as opções excludentes levadas a efeito por ambos no plano social.

A ausência de elementos de cunho notadamente histórico convergentes, assim como de aspectos culturais afins, colaborou significativamente para que não houvesse o aprofundamento dos contatos entre os dois povos. O comércio foi o elemento mais importante para manter o interesse brasileiro pela África do Sul e, até certo ponto, desta pelo Brasil, sobretudo na primeira metade do século XX. Ressalte-se, igualmente, que uma característica importante do comércio bilateral foi a proeminência dos negócios privados, que puderam contar muito pouco com a assistência estatal, quadro permanente e que perdura até os dias atuais.

A África do Sul, por sua vez, só passou a se interessar mais claramente pelo Brasil ao final da Segunda Guerra Mundial, quando as-

pectos de ordem política indicavam aos seus governantes que o Brasil poderia ser um parceiro importante no espectro da política internacional. Para a consecução dos seus objetivos de política internacional, Pretória tentou se utilizar das relações comerciais para atrair e manter o interesse brasileiro no país, haja vista que a balança comercial pendia consideravelmente para o Brasil.

As mudanças verificadas no plano internacional após o fim da Segunda Guerra Mundial indicaram, contudo, que a África do Sul passou a seguir uma política anacrônica, de forma que as motivações de ordem interna que levaram o Partido Nacional ao poder, em 1948, chocaram-se frontalmente com o pensamento predominante de que o racismo, em todas as suas formas, deveria ser combatido. Isso acontecia justamente no momento em que os sul-africanos desenvolveram o racismo institucionalizado, ou seja, elaboraram o que passou a ser reconhecido mundialmente como o *Apartheid*.

O *Apartheid* teve implicações de toda natureza para a vida sul-africana, seja no plano interno, seja no campo internacional. E teve também implicações para as relações entre o Brasil e a África do Sul. Com efeito, os dois países desenvolveram princípios de política racial diametralmente opostas. Enquanto o governo de minoria branca na África do Sul erigia o *Apartheid*, a sociedade brasileira tornava ilegal a discriminação racial, embora seja necessário reafirmar que isto não significa que, no Brasil, a discriminação racial tenha desaparecido ao toque mágico de uma lei. É por demais evidente que o Brasil, apesar da legislação anti-racista, não concretizou nenhuma política racial que tenha tornado possível, à sua numerosa parcela de negros e mestiços, condições de ascensão social.

De qualquer forma o Brasil elaborou, no campo da retórica e da propaganda internacional, um discurso que enfatizava o aspecto multirracial e harmônico de sua sociedade, o qual foi amplamente utilizado, principalmente, quando o país decidiu se aproximar do continente africano. Esse discurso, efetivamente, não permitia, para a manutenção de sua coerência, que o país estabelecesse relações íntimas com a África do Sul, antítese de tudo isso. E nem tampouco, como bem observou o Itamaraty durante a década de 1950, interessava ao governo sul-africano, com toda a sua profunda antipatia pela miscigenação racial, buscar uma aproximação mais estreita com o Brasil; a não ser, é claro, investidas pontuais e de interesse, especialmente, para a imagem internacional da África do Sul.

Um aspecto importante que se conclui no estudo das relações entre Brasil e África do Sul é que o Itamaraty, como órgão destinado a formular e executar a política externa brasileira, esteve sempre à frente de todo o processo, conduzindo as relações bilaterais. Apesar de ingerências do setor militar (especialmente da Marinha), na segunda metade da década de 1960, e do poderoso Ministério do Planejamento (com Delfim Neto à frente), na primeira metade da década de 1970, o Itamaraty foi capaz de imprimir o seu próprio ritmo às relações com a África do Sul, um indicativo da importância que tinha aquele país como possível perturbador para a política externa do Brasil. Tal aspecto vem reforçar a tese de que o MRE conseguiu autonomia durante o regime militar brasileiro, haja vista ter logrado neutralizar as iniciativas tomadas pela Marinha, que contavam, inclusive, com apoio de setores do Exército, no sentido de implementar um programa de cooperação militar com os sul-africanos.

A grande preocupação do Itamaraty centrava-se em dois aspectos: a) os prejuízos que adviriam para a imagem do Brasil na cena internacional, sobretudo no seio das Nações Unidas, em razão de relações próximas com a pátria do *Apartheid*; daí o adiamento, até o último momento, da elevação da Legação para Embaixada em Pretória, o que só ocorreu em virtude de reformas internas e de caráter administrativo no Itamaraty, que finalmente decidiu suprimir todas as remanescentes legações; b) uma vez decidida a aproximação com a África negra, fez-se mais do que necessário estabelecer o mais baixo perfil possível nas relações com a África do Sul. Assim, o Brasil, muito embora não tenha rompido relações, como era desejo da maioria dos países africanos, desestimulou ao máximo as relações comerciais com Pretória e não enviou um Embaixador para o posto, demonstrando com este gesto a sua decisão de “congelar” as relações bilaterais, política reforçada pelo desestímulo de todo tipo de contato oficial em qualquer nível.

Outro aspecto relevante da conduta do Itamaraty com relação à África do Sul foi a sua coerência em termos de conduta política. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando entrou em discussão nas Nações Unidas a questão do Sudoeste Africano, o Brasil deixou claro sua posição contrária a qualquer tentativa de anexação do território por parte da então União Sul-Africana. O entendimento do governo brasileiro era condizente com o sentimento geral que prevalecia na ONU, qual seja: a África do Sul tinha um mandato de administração concedido pela Liga das Nações, o qual passou a ser de responsabilidade direta

das Nações Unidas, uma vez criado este organismo internacional como sucessor da antiga Liga. Esta idéia prevaleceu como um princípio para o Itamaraty, o qual, ao longo dos anos, intensificou suas críticas à ocupação ilegal do território por parte de Pretória, principalmente após a aprovação da Resolução 435 (1978) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Nesse mesmo contexto da coerência da política externa brasileira para a África do Sul, esteve a questão do *Apartheid*. Muito embora o Brasil tenha tomado, a princípio, a questão como sendo um caso de “política interna”, não sendo, pois, da alçada das Nações Unidas se intrometer, a posição brasileira gradualmente evoluiu para uma postura crítica, alimentada inclusive pela inflexibilidade do governo africânder que se recusava a aceitar as críticas da comunidade internacional e a proceder, até mesmo, a reformas do sistema de discriminação racial. Assim, para a projeção internacional do Brasil, o *Apartheid* passou, de elemento inibidor e constrangedor, para uma variável proibitiva para a política exterior brasileira, sobretudo, àquela voltada para o continente africano. Com o avanço e consolidação da política africana brasileira, a partir de meados da década de 1970, o Brasil passou a intensificar, ao máximo, a sua contundente crítica à discriminação racial praticada na África do Sul, feita em todas as oportunidades que se apresentaram, principalmente nas declarações conjuntas elaboradas durante os contatos com os países africanos e nos debates ocorridos nas Nações Unidas.

No contexto de sua política internacional desenvolvida nos foros multilaterais, o Brasil manteve, no entanto, a sua tradição diplomática de conciliação, raras vezes quebrada, ao não promover ou acatar várias sugestões para a exclusão da África do Sul das Nações Unidas, e nem tampouco rompeu relações diplomáticas, por considerar um gesto dessa magnitude como contraproducente e contrário ao desejo brasileiro de ver a África do Sul reintegrada a comunidade internacional, e não meramente isolada e excluída.

A diplomacia sul-africana, por sua vez, não desistiu da intenção de obter no Brasil um aliado para o seu objetivo maior no campo da política externa, isto é, romper o isolamento internacional. Com uma embaixada ativa no Rio de Janeiro – e depois em Brasília – os sul-africanos iniciaram suas atividades mais intensas no Brasil a partir da segunda metade da década de 1960, atividades essas que estavam inseridas no contexto da *outward policy* do governo Voster.

A política externa do governo Voster foi extremamente ativa, sobretudo na África e na América Latina. Para este último continente, os sul-africanos elaboraram uma política consistente, com um amplo projeto, o qual lançava mão de variados meios para a consecução dos seus objetivos, os quais contemplavam, dentre outros: a ampliação do comércio e a cooperação técnica e militar, como forma de atrair o Brasil e melhorar a imagem do seu país no plano internacional. No campo militar, o aspecto mais ativo foi a tentativa de atrair o Brasil (e também a Argentina, o Uruguai e o Chile) para a concretização de um Pacto de Defesa do Atlântico Sul, iniciativa que ficou conhecida como Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) e que, embora tenha despertado o interesse da Marinha brasileira, encontrou no Itamaraty seu mais ferrenho opositor. Embora Pretória não tenha obtido sucesso na montagem de um esquema de cooperação militar, no plano comercial os resultados foram mais positivos, com considerável incremento das trocas comerciais.

A partir de meados dos anos 1970 e início dos 1980, dando prosseguimento às suas atividades diplomáticas no Brasil, e com o fito de romper o estado de quarentena a que estava sendo submetida, a Embaixada da África do Sul em Brasília efetuou várias gestões diretas – a Ministérios e a governos estaduais – a despeito da boa conduta diplomática que exigia o prévio conhecimento do MRE. Finalmente, com a redemocratização do Brasil coincidindo com a intensificação dos protestos internos na África do Sul – que foi acompanhado de brutal repressão, inclusive com a decretação do Estado de Emergência – ficou evidente o esgotamento de qualquer possibilidade de entendimento entre os governos dos dois países.

Tendo o processo de distanciamento sido iniciado em meados da década de 1970, o Brasil seguiu imprimindo um ritmo lento nas relações bilaterais, reduzidas apenas à presença de uma embaixada quase que simbólica em Pretória, justificada sua permanência somente para que o país ficasse informado dos acontecimentos na África Austral. Outro resultado da política de distanciamento foi o fechamento do Consulado na Cidade do Cabo, em 1977, 59 anos após a sua criação. No plano multilateral, aumentaram as críticas do governo brasileiro à política do *Apartheid* na África do Sul, na mesma proporção em que o Brasil ampliava sua rede diplomática no continente africano. Todo esse processo atingiu o seu ápice em 1985, com o Decreto do Presidente José Sarney proibindo o intercâmbio cultural e desportivo com a África

do Sul, além da venda e trânsito de armamentos em território nacional ou petróleo para aquele país. O Decreto presidencial, contudo, não passou de um gesto político afinado com os novos tempos que se anunciavam para o Brasil, uma vez que tudo o que ele proibia já vinha sendo seguido pelas autoridades nacionais desde a segunda metade dos anos 1970, não se constituindo, pois, em grande novidade.

Nos anos 1990, o Brasil acompanhou a retomada da aproximação com a República da África do Sul, comportamento semelhante àquele adotado pela maior parte dos países do Ocidente. A África do Sul passou, portanto, a ser vista pelo governo brasileiro como possível aliada no plano multilateral – numa época de globalização e incertezas variadas – e parceira importante no plano do comércio bilateral.

Embora essa sensação permaneça entre os responsáveis pela política externa brasileira, há a acrescentar que os dois países podem vir a se tornar competidores pelo mercado da África Austral, embora a África do Sul possua uma vantagem comparativa excepcional nesse campo (por exemplo: proximidade e conhecimento dos mercados, produtos conhecidos e adaptados para a região, experiência e linhas de crédito tradicionais). Já a presença do Brasil na África Austral e a possível conquista de mercados, se explica por suas relações privilegiadas com Angola e, num segundo patamar, com Moçambique, ambos países de língua portuguesa e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Mas, para que o Brasil venha a se transformar em rival dos sul-africanos na região, serão necessárias mudanças de largo alcance, tanto no plano regional africano quanto na orientação da política externa e de comércio exterior do Brasil, o que aparentemente está longe de acontecer.

Essa temática lança uma reflexão no que diz respeito às relações entre o Brasil e a África do Sul. Trata-se, no caso, dos entendimentos tendo em vista a consolidação de uma zona de livre de comércio envolvendo os dois países ou, talvez, o Mercosul e a SADC, que são os esquemas de integração regionais nos quais os dois países têm uma posição proeminente.

O Mercosul, combatido desde que o Brasil desvalorizou a sua moeda, o Real, no início de 1999, e depois de iniciada a crise econômica na Argentina no ano seguinte, é muito mais uma incerteza que um instrumento que promete aprofundar a integração no cone sul da América, apesar da idéia do governo brasileiro de “relançamento” do bloco regional. A SADC, por sua vez, é de futuro mais duvidoso que

o Mercosul, dadas a esplêndida diversidade de países-membros, numa escala absurda de patamares de desenvolvimento diferenciados e, principalmente, a instabilidade política, econômica e social verificada no contexto da África Austral (em termos mais atuais, especialmente no Zimbábue), solapada por fatores internos e externos de desestabilização. Dessa forma, é realmente difícil crer que um projeto de aproximação entre os dois blocos de integração regional, cujo processo se apresenta em fase incipiente, possa ter algum resultado prático.

Considerando a difícil situação da África Austral, o Itamaraty desenvolveu inicialmente uma política de atração da República da África do Sul para entendimentos bilaterais, caso não fosse possível um acordo entre o Mercosul e a SADC, ou mesmo entre o Mercosul e a África do Sul. Além do convite para que o Presidente Nelson Mandela participasse da reunião do Mercosul, em 1998, o ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil esteve, no início de 2000, na Cidade do Cabo, para conversações com autoridades sul-africanas a respeito de um projeto de integração econômica, o que demonstra que há interesse por parte do Brasil em intensificar as relações comerciais com a África do Sul, a qual foi considerada pelo MRE, na década de 1990, como um dos três países prioritários para a política externa brasileira no continente.

Com relação à política exterior sul-africana na última década do século XX, o seu estudo permite concluir que o Brasil está longe de ser uma de suas prioridades. A normalização das relações internacionais da África do Sul exigiu um hercúleo esforço dos seus dirigentes, que em muitos aspectos não estavam preparados para assumir tantas responsabilidades a um só tempo. De repente, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da África do Sul se viu na contingência de atender inúmeros pedidos de estabelecimento de relações diplomáticas, assim como ser integrado (ou reintegrado) em vários organismos internacionais. Do ponto de vista administrativo, ainda durante o ano de 2000, estava o Ministério passando por uma série de transformações e de ajustes internos, relacionados à transição democrática e à conseqüente necessidade de renovação dos quadros diplomáticos, com a ascensão dos negros aos postos proeminentes.

Entre as considerações prioritárias para a política exterior da África do Sul na década de 1990, certamente se encontram, por ordem de prioridade, as seguintes regiões, ou países: o continente africano; os Estados Unidos; a União Européia; os países asiáticos (principalmente Japão e China) e, logo a seguir, alguns dos países da América Latina.

Assim, não é de se estranhar que o Brasil não tenha ocupado posição de destaque na agenda externa sul-africana, apesar de ser, indiscutivelmente, o seu objetivo mais importante na América do Sul.

Sobre a política exterior da África do Sul no período posterior ao *Apartheid* vale ressaltar que, embora os novos dirigentes, principalmente o núcleo histórico do CNA (Nelson Mandela, Walter Sisulu, Govan Mbeki, dentre outros), tenham dado destaque para o tema dos direitos humanos, os quais conformariam o pano de fundo da política exterior da nova África do Sul, este tema, com efeito, não se verificou na prática, haja vista que os sul-africanos se notabilizaram, durante o governo Mandela, por privilegiar países notoriamente conhecidos pelo desrespeito aos direitos humanos, como a Líbia, o Irã, a Indonésia e, dependendo do ponto de vista, Cuba. Ademais, a categórica ênfase imputada ao tema, a servir de orientação para a atuação externa da África do Sul, deve ser compreendida pela inexperiência da nova liderança nos assuntos internacionais, a despeito, inclusive, da experiência que o CNA obteve, enquanto organização banida, de ensaiar os primeiros passos no âmbito diplomático, dado o seu reconhecimento por diversos atores internacionais, incluindo-se, aí, alguns Estados.

Assim, as primeiras ações externas do CNA, enquanto governo, demonstraram uma liderança sul-africana atuando com excessivas doses de voluntarismo político, num meio em que ações dessa natureza não costumam obter bons resultados. Apesar de compreensível – e até louvável –, o esforço do CNA em agradar aos Estados que lhe prestaram suporte durante os difíceis anos de luta contra o *Apartheid* colocaram Pretória diante de um dilema, por paradoxal que possa parecer: a África do Sul, o antigo Estado pária dominado pelos africânderes, perfilado ao lado das mais brutas ditaduras militares – como o Chile de Pinochet e o Paraguai de Stroessner – e regimes de questionável conduta internacional – como Israel, diversas vezes repreendido pelas Nações Unidas – passou a se posicionar, sob a égide de Nelson Mandela, ao lado de regimes tão questionáveis quanto os anteriores, embora por outros motivos, como Cuba, Líbia e Irã.

Essa orientação internacional vem sofrendo lentas, mas progressivas alterações, quando Thabo Mbeki assumiu o poder, em 1999. Se, por um lado, em termos políticos, a nova África do Sul chegou a entrar em rota de colisão com o consenso internacional (naturalmente, seguindo o pensamento de Washington) sobre como devem ser tratados os Estados que não se alinham à atual ordem internacional – que

tem na democracia o seu fundamento legitimador –, por outro, em termos econômicos, Pretória vem seguindo sintonizada com a tendência mundial de liberalização comercial, reforma do Estado, privatização de setores da economia nacional – embora, em termos comparativos com o caso brasileiro, em ritmo muito mais lento – e desregulamentação financeira.

O maior desafio colocado para a política externa sul-africana no final da última década do século XX e, possivelmente, por um longo período no século XXI, será conciliar o seu desenvolvimento, que requer inversões externas de grande monta, com a difícil situação política do contexto regional no qual se insere o país. A instabilidade política e econômica africana potencializa os riscos de investimentos estrangeiros, uma vez que a pressão dos países vizinhos, ou próximos (que em última instância resulta em ondas migratórias cada vez mais intensas em direção à África do Sul), atua como elemento constrangedor para a imagem sul-africana no exterior, já seriamente marcada pelos graves problemas sociais herdados da era do *Apartheid*.

No que diz respeito às relações entre Brasil e África do Sul desde a democratização da sociedade sul-africana e sua reintegração à comunidade internacional, um dos campos mais propícios para uma eventual cooperação entre ambos localiza-se na arena multilateral, onde os dois países têm interesses convergentes, como em temas relativos ao comércio internacional (por exemplo, a luta pelo fim dos esquemas protecionistas dos países desenvolvidos, isto é, a liberalização, de fato, do comércio internacional, e não a manutenção de mecanismos que protejam os países desenvolvidos em detrimento dos em desenvolvimento) e aos fluxos internacionais de capital, os quais, quase que totalmente desregulamentados, vêm afetando ambas as economias nacionais numa intensidade nunca antes vista.

Na pauta bilateral também evidenciam-se possibilidades de cooperação, em diversos setores. Constituindo-se em sociedades marcadas pela desigualdade social, Brasil e África do Sul podem aprender muito um com o outro, e até mesmo desenvolver conjuntamente projetos de interesse mútuo. O Brasil possui alguma experiência na difícil questão do crescimento desordenado de suas grandes cidades, conhecimento que poderia auxiliar os sul-africanos numa questão que vem se intensificando rapidamente na África do Sul desde os anos 1990. Outro campo em que o Brasil está bem adiantado é no setor de saúde pública, mais especificamente com relação a doenças sexualmente transmissíveis.

Como o problema é gravíssimo na África do Sul, o Brasil já ofereceu cooperação nessa área, sobretudo na questão da AIDS. Os sul-africanos, por sua vez, para citar um exemplo, acumularam conhecimentos especializados na área de mineração, os quais certamente seriam muito úteis ao Brasil. Há, também, boas perspectivas para a troca de informação e conhecimento no setor agrícola, em que um e outro desenvolveram tecnologias próprias e adaptáveis a ambas as realidades.

O comércio entre os dois países também cresce continuamente, mantendo o padrão histórico de crescimento gradual e constante verificado desde o início dos contatos comerciais. Mas o mais importante é que a pauta bilateral vem sofrendo alterações qualitativas nas últimas décadas, sendo já uma característica do passado o intercâmbio de produtos primários. Assim, o entrosamento é grande, particularmente, no setor automobilístico. Ressalte-se também que no final da década de 1990 houve o anúncio da venda de aviões da Embraer (modelo ERJ-135) para a companhia sul-africana *South Africa Airlink*, num negócio estimado em aproximadamente US\$1 bilhão, o que significou outro forte indicativo das grandes possibilidades comerciais que o Brasil possui na África do Sul.

Consolidando essa tendência ao crescimento, o intercâmbio comercial com a África do Sul atingiu, em 2009, o montante de US\$1.692.906. Trata-se de um valor inferior ao dos anos anteriores (considerando o período de 2005 em diante) explicado pelos efeitos da crise mundial de 2008/2009. De toda forma, há uma grande expectativa para que o fluxo seja retomado a partir do patamar anterior, de aproximadamente US\$ 2.5 bilhões, uma vez que há fôlego nas duas economias para tanto.

Finalmente, não seria exagerado concluir que, após tantos desencontros entre o Brasil e a África do Sul, motivados inicialmente por questões de difícil arranjo político para sua superação, que o relacionamento entre ambos apresenta a tendência a uma gradual aproximação estratégica com vantagens e benefícios mútuos.





## 8. Defesa e segurança da África do Sul contemporânea

*Marco Cepik*  
*Luiza Schneider*

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de adaptação e de transformação das áreas relacionadas com a defesa e a segurança na África do Sul no período pós-*Apartheid*.<sup>1</sup> Nesse sentido, investigaremos o processo de adaptação e de renovação do setor de segurança e defesa em si mesmo – forças armadas, polícia, serviços de inteligência e institucionalidade governamental –, além de mapear como a África do Sul se posicionou frente a novas ameaças e a um novo contexto regional e continental.

Dessa forma, o trabalho divide-se em três partes principais, precedidas por esta breve introdução. Na seção I discutem-se as instituições da África do Sul, com ênfase particular no setor de segurança e defesa. Além de examinar a estrutura organizacional, há um breve balanço militar e uma análise das capacidades de ramo das forças armadas. Na seção II, inicia-se a investigação do processo de transformação e adaptação acima referido, com ênfase nas novas transformações iniciadas em 2006 e visando a complementar as reformas democratizantes com reformas que também aumentem a capacidade estatal. Na seção III, de considerações finais, foi realizado um mapeamento das novas ameaças que a África do Sul enfrenta, bem como de seu posicionamento regional e continental em matérias de segurança e defesa.

---

<sup>1</sup> Este trabalho dá continuidade à pesquisa sobre segurança regional na África desenvolvida pelos autores no Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Um dos objetivos desse trabalho é revisar e atualizar elementos presentes em Cepik (2009), destacando as perspectivas da África do Sul.

## O SETOR DE DEFESA E SEGURANÇA NO GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL

A África do Sul é uma república unitária, com um governo central e nove províncias. O presidente é eleito indiretamente pela Assembléia Nacional (câmara baixa), composta de 400 membros eleitos diretamente pela população. Já a câmara alta (Conselho Nacional das Províncias, NCOP) é composta por 90 delegados, ou 09 delegações de 10 representantes de cada província, indicados pelas assembleias provinciais. O sistema eleitoral é proporcional e sua evolução recente tem como marco o *Electoral Commission Act* de 1996 (cf. Deegan, 2000).

Quanto ao setor de segurança, de acordo com a nova Constituição da África do Sul, o Presidente da República é o Chefe de Estado e o Chefe do Governo, exercendo o comando sobre as forças armadas por meio da estrutura hierárquica do gabinete de ministros e do Departamento de Defesa. É importante notar que o desenho constitucional sul-africano dá grande ênfase ao parlamento como arena de recrutamento dos ministros e como instância de formulação e controle das políticas públicas. Em termos institucionais, vale lembrar também que os órgãos mais importantes no sistema de segurança sul-africano são o Conselho de Segurança Nacional, o Ministério da Defesa e dos Veteranos Militares, o Ministério da Polícia (antigo Ministério da Segurança) e o Ministério da Segurança Estatal (antigo Ministério dos Serviços de Inteligência).

O Conselho de Segurança Nacional (NSC) foi estabelecido em 2000 e é diretamente ligado à Presidência da República. O Conselho é composto pelo Presidente, Vice-Presidente e Ministros da Polícia, Defesa, Segurança Estatal, Relações Exteriores, Interior (*Home Affairs*), Finanças e Justiça. Outros ministros também podem ser convocados se necessário. O CSN é convocado pelo Presidente para assegurar uma resposta rápida, coordenada e eficaz a assuntos e eventos de caráter urgente e/ou que tenham um impacto relevante na segurança do país. Além disso, cabe ao CSN o desenvolvimento de políticas nacionais de segurança em geral, a indicação para o presidente sobre possíveis ameaças ao país, a aprovação de planos e programas relativos a tais ameaças, a monitoração destes planos e a coordenação com outros governos em situação de crise (Jane's, 2004 & 2009).

O Ministro da Defesa é necessariamente um político indicado pelo presidente dentre os membros da Assembléia Nacional, sendo um

elo-chave na cadeia de comando do setor de defesa. No Departamento de Defesa, os civis são responsáveis pelo Secretariado de Defesa e os militares pelo apoio ao comandante-em-chefe da SANDF (*Chief of the Defence Force*) e ao Comandante de Operações Conjuntas (*Chief of Joint Operations*). O Secretário de Defesa é o principal gestor público no Departamento, responsável pelas finanças, planejamento e relação política como o Congresso. Subordinados ao Comandante da SANDF encontram-se o Comandante de Operações Conjuntas, o Comandante de Suporte Conjunto, o Comandante do Exército, da Marinha, da Força Aérea, do Serviço Militar de Saúde e da Divisão de Inteligência de Defesa. O Inspetor Geral das forças armadas é responsável por realizar auditorias e zelar pelo cumprimento de planos, ordens e a legislação.

O exército sul-africano é composto por dois componentes diversos: uma força regular de tempo integral e uma força de cidadãos (*Citizen Force*), sendo esta última seu contingente de reserva, o qual se tornou totalmente voluntário em 2003 e que anteriormente era formado por conscritos com treinamento regular por doze anos após o período de alistamento. A força regular profissional é organizada em torno de duas brigadas combatentes, uma permanente e totalmente mecanizada (43<sup>a</sup>) e outra *part-time* (46<sup>a</sup>), motorizada, sendo que ambas recebem elementos especializados (batalhões e unidades menores) conforme a necessidade. Este desenho organizacional por tipos de formação (*formation types*) foi um conceito empregado pela SANDF para suas forças de terra, ar e mar ao longo da última década, mas que agora começa a ser questionado devido às dificuldades de integração *ad hoc* dos elementos especializados. No caso das unidades terrestres, estas formações de artilharia, infantaria, blindados, engenharia, inteligência e outras são organizadas em nível de batalhão ou regimentos (caso das forças especiais) e são subordinadas ao comandante do exército. Além das unidades móveis, o exército conta ainda com cinco forças-tarefa regionais (com os respectivos quartéis-generais localizados em Pretória, Pietersburg, Durban, Port Elizabeth e Cape Town). Embora o exército da África do Sul seja considerado altamente proficiente em manobra, fogo e choque, contando com equipamento moderno e larga experiência operacional, sua doutrina de emprego prevê a utilização de suporte aéreo e artilharia de longa distância. Como não há uma aviação do exército, a SANDF tem feito grandes esforços para melhorar a integração e o desempenho conjunto entre a força aérea e o exército.

Em termos de equipamento, devido ao embargo internacional de armas durante o regime do *Apartheid*, a África do Sul acabou desenvolvendo uma indústria própria de blindados e artilharia que hoje posicionam bem o país em termos mundiais, sobretudo devido a excelência de seu carro *Rooikat*, seu obuseiro G6-52L de 75 km de alcance e seu fuzil calibre 50 NTW-20. Os constrangimentos orçamentários e ajustes do projeto de forças às novas exigências regionais e sistêmicas ainda colocam muitas incertezas, mas até aqui a força terrestre sul-africana manteve um bom equilíbrio quantitativo e qualitativo entre seus efetivos e sistemas (Cepik, 2009; South Africa, 2006).

A Força Aérea (SAAF) é considerada a mais eficaz da África subsaariana, mesmo com as restrições orçamentárias ao longo da década de 1990, o que teve reflexos ao longo de toda a década de 2000. Em termos absolutos, no entanto, a obsolescência de seus principais sistemas e a perda de muitos pilotos treinados afetou muitas de suas capacidades. Em 2003, a SAAF contava com apenas 22 pilotos de combate e a frota inteira estava voando apenas 12 mil horas, contra 60 mil previstas. Desde então a situação melhorou, mas na medida em que a África do Sul assuma papéis mais destacados no provimento de segurança na região ficam evidentes algumas deficiências, tais como a necessidade de contar com algum vetor de interdição de longo alcance, mais aeronaves não-tripuladas (UAVs) e aeronaves de patrulha marítima de longo alcance. Por outro lado, o país conta com excelente capacidade de suporte ao combate terrestre a partir de helicópteros de ataque (16º esquadrão de Roivalks).

Do ponto de vista organizacional, a SAAF é altamente centralizada, com divisões no estado-maior responsáveis pelo comando aéreo, desenvolvimento operacional, preparação da força, desenvolvimento, suporte etc. Do ponto de vista das missões finalísticas, é importante destacar o posto de comando do sul, perto de Cape Town, a partir de onde a SAAF coordena com a marinha todas as suas operações de suporte às operações navais, e também os dois centros de controle do tráfego aéreo e defesa aérea, localizados respectivamente em Pretória e na base aérea de Hoedspruit (Mpumalanga). Além de comandos regionais para a coordenação de operações com o exército e de times móveis de operações aéreas, para deslocamentos fora do território da África do Sul.

A força aérea da África do Sul possui o Cheetah, uma versão ‘indígena’ do Mirage III e do Kfir israelense. Como a aeronave chegou ao

seu limite de vida útil, está sendo substituída por dois tipos de vetores, o Grippen sueco, uma aeronave de alta tecnologia e alto custo, e o Hawk inglês, uma aeronave de ataque e menor tecnologia. O Grippen possui um desempenho análogo ao do F-16 e do MiG-29. Já o Hawk possui uma excelente capacidade de empuxo/carga útil, levando a metade de seu peso em armas, sendo também uma boa alternativa para treinamento. Tanto mais que boa parte da sua produção será nacionalizada. Por outro lado, na medida em que se ampliam os papéis da África do Sul em toda a África subsaariana, fica mais evidente também a lacuna representada pela ausência de quaisquer vetores e capacidades da SAAF nas áreas de patrulha marítima de longo alcance, inteligência de sinais e emissões eletrônicas (SIGINT e ELINT) e busca e resgate (SAR).

A Marinha da África do Sul (SAN) é considerada a única marinha realmente eficaz da África subsaariana (Edmond & Mills, 2000). Entretanto, considerando as dimensões do mar territorial, os compromissos regionais crescentes do país e a importância do comércio marítimo para a economia sul-africana (95% das importações e exportações são transportadas pelo mar), as fragilidades da marinha sul-africana tornaram-se bastante evidentes ao final da década de 1990, o que levou o Departamento de Defesa e a Assembléia Nacional a autorizarem um amplo programa de modernização em 1996/97. (Jane's, 2009).

Trata-se de uma marinha muito pequena, mas tecnologicamente bastante avançada. Seus componentes mais destacados são o submarino convencional Scorpène (209 Type 1400), que poderão ser fabricados sob licença no país, bem como a corveta Merka 200, com características *stealth*. O conceito sul-africano de modernização naval é baseado em alta tecnologia, nacionalização de componentes e produção modular. Em termos navais, a produção modular significa ter um mesmo vaso de superfície cumprindo funções diferentes, com peças intercambiáveis e modelos distintos. Do ponto de vista da composição orgânica, ou seja, a divisão do número de sistemas pelo total dos efetivos, a marinha sul-africana apresenta um bom equilíbrio entre navios de suporte, aeronaves, submarinos e vasos de guerra.

A fim de dar maior agilidade e apoiar mais efetivamente o Comandante de Operações Conjuntas (*Chief of Joint Operations*), a SAN transferiu a maior parte da frota (incluindo a flotilha de submarinos, a aviação naval e os caça-minas) e das suas estruturas de comando e suporte para a base naval de Simon's Town, ao sul da Cidade do Cabo (*Cape Town*). Em Pretória permanecem o Comandante da Marinha e

o Quartel-General Naval. Mesmo com deficiências e limites claros, a SAN tem uma grande importância para a África do Sul e, assim como aconteceu com o Exército, diversos países da região, tais como Namíbia, Moçambique e Tanzânia, pediram auxílio na patrulha de suas zonas marítimas, em operações de resgate e salvamento, assim como em assistência humanitária e treinamento (Solomon, 2004).

Todo este esforço de modernização, reorganização e redesenho das forças armadas a um novo conjunto de missões esbarra hoje em diversos problemas de adequação à realidade dos problemas que afetam a África do Sul, incluindo as altas taxas de incidência HIV-AIDS. Neste contexto, adquire importância destacada a existência de uma estrutura integrada como o Serviço Militar de Saúde (SAMHS), estruturado como uma quarta força singular na SANDF.

Além do Ministério da Defesa, também compõem o aparato de segurança nacional o Ministério da Polícia e o Ministério da Segurança Estatal, uma iniciativa institucional inédita e altamente significativa nos contextos de transição para a democracia. O Ministério da Polícia é responsável pelo serviço de polícia do país, o *South African Police Service* (SAPS). O comissário nacional de polícia reporta-se diretamente ao Ministro da Polícia, enquanto os quatro vice-comissários (inteligência criminal, serviços operacionais, recursos humanos e logística) reportam-se ao comissário. O SAPS tem como principais atividades a prevenção de crimes, a resposta operacional e, por fim, os serviços de investigação. O SAPS colabora regionalmente como membro da *Southern African Regional Police Chiefs Co-operation Organisation* (SARPPCO).

Por sua vez, o Ministério da Segurança Estatal originou-se recentemente (2009) do Ministério dos Serviços de Inteligência, que fora criado em 1994, através do *National Strategic Intelligence Act*. Assim como seu predecessor imediato, o Ministério da Segurança do Estatal subordina as duas agências civis de inteligência mais importantes da África do Sul, a *National Intelligence Agency* (NIA) e o *South African Secret Service* (SASS). No caso da Agência Nacional de Inteligência (NIA), o foco da atuação é interno ao país e/ou na área de contra-inteligência, contando, segundo estimativas de 1999, com aproximadamente 2.500 funcionários. Tem como funções coletar, avaliar e analisar inteligência sobre ameaças internas e atuar na área de contra-inteligência. A NIA também apóia os departamentos (ministérios) do governo quanto às investigações internas no próprio governo. Por sua vez, o Serviço Secreto Sul-Africano (SASS), pelo contrário, tem mandato internacional para

a coleta de inteligência por todos os meios necessários, respeitando-se os acordos diplomáticos e tratados, e conta com, aproximadamente, 1.500 efetivos. O Ministério também conta com um Comitê Nacional Coordenador da Inteligência (NICOC), uma câmara de compensação para compatibilizar as informações das agências civis, policiais e militares a serem encaminhadas para o Presidente da República.

Da transição e das capacidades militares atuais sul-africanas, podemos concluir em uma direção positiva. A transição ainda está em andamento, mas pode-se dizer que ela foi bem menos conflitiva e tensa do que era esperado. O controle civil foi instituído sobre as organizações de segurança, ainda que ele tenha que ser sempre lembrado e alimentado. Por fim, as capacidades militares da África do Sul são robustas, principalmente quando se levam em conta fatores qualitativos. Em relação ao continente africano (30 milhões de Km<sup>2</sup>), essas capacidades ficam menos óbvias, conforme as projeções de força e intervenções das décadas de 1990 e 2000 demonstraram, sobretudo na área de logística.

### O PERÍODO PÓS-*APARTHEID*: TRANSFORMAÇÃO E NOVA TRANSFORMAÇÃO

As transformações na distribuição do poder mundial decorrentes do final da Guerra Fria foram acompanhadas por transformações internas ainda mais profundas na África do Sul. Estas transformações internas, decorrentes do fim do regime do *Apartheid* e da transição para a democracia, modificaram a própria concepção acerca da segurança nacional, a institucionalidade de defesa no governo sul-africano, bem como a estrutura, a missão e a composição das forças armadas do país.

Do ponto de vista conceitual e doutrinário, desde a Constituição de 1996 a África do Sul adotou definições de ameaça e princípios orientadores mais próximos da noção de segurança humana.<sup>2</sup> Esta ênfase era

---

<sup>2</sup> “Formulado em sua máxima abrangência no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) publicado em 1994, o conceito de segurança humana procurou articular uma série de tentativas anteriores de alargar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria. Desde os anos setenta e oitenta, muitos autores e comissões internacionais vinham falando dos problemas associados à segurança social, segurança ambiental, segurança global (ameaça de holocausto nuclear), segurança alimentar e segurança

compatível com os novos desideratos de igualdade de direitos e respeito aos indivíduos ao final de um período de longo regime ditatorial. Além disso, a idéia de segurança humana no contexto sul-africano favorecia também o esforço de melhorar a prestação de serviços para todos os cidadãos do país, sobretudo nas áreas de bem-estar e segurança, respeitadas as suas diferenças de cor, etnia, língua, religião e opiniões.

A tradução dos princípios constitucionais em prática administrativa foi guiada desde então por dois princípios complementares. Na esfera da segurança e da defesa, o Livro Branco da Defesa de 1996 e suas diversas especificações e revisões posteriores (culminando com a publicação das estratégias de defesa nacional para os períodos 2007-2009 e 2009-2011) orientou a construção de uma capacidade estatal dissuasória baseada em forças convencionais e em esforços diplomáticos para estabilizar e resolver conflitos na região. Na área administrativa, o novo *Bill of Rights* da Constituição sul-africana engendrou uma diretriz comum a toda a administração pública do país, o princípio *Batho Pele* (as “pessoas primeiro” em língua Sotho). Este foi um princípio reitor da melhoria dos serviços públicos para a maioria da população negra da África do Sul, mas também caracterizou várias iniciativas e políticas de ações afirmativas e de reconfiguração da própria composição demográfica dos órgãos públicos, inclusive as forças armadas.

Essa doutrina, tornada pública principalmente através do Livro Branco da Defesa de 1996 e da Revisão de Defesa de 1998 foi um produto primordialmente do entendimento que o CNA e alguns grupos influentes tinham sobre defesa, e que tentava se afastar diametralmente do conceito empregado pelo regime do *Apartheid*.<sup>3</sup>

Nesse sentido, a nova doutrina enfatizava uma postura menos estatista e mais societária, mas também menos intervencionista depois de décadas de enfrentamentos com os países vizinhos. A doutrina adotada também retirava as SANDF de funções internas, na tentativa de impedir algum abuso de poder do exército na política interna e de emular o

---

individual (fosse ela ameaçada pela doença, crime ou repressão estatal). Com o final da Guerra Fria e a intensificação dos debates sobre desenvolvimento sustentável no começo da década de noventa, a inclusão de novos temas na agenda de segurança foi reivindicada a partir desse conceito sintético de segurança humana.” (Cepik, 2001:13). Cf. Hammerstad (2005).

<sup>3</sup> É importante destacar que o país conta com uma sociedade civil organizada muito robusta, parte da qual foi muito influente na definição doutrinária dos principais conceitos adotados na reforma da segurança nacional sul-africana.

perfil europeu e norte-americano de profissionalismo militar na defesa nacional. Esse segundo desiderato ia ao encontro do desejo das próprias SANDF, cujos oficiais, temerosos de um desmantelamento profundo, apoiaram a idéia de uma força tradicional, direcionada apenas contra ameaças externas.

Porém, os documentos de segurança, inteligência e defesa definidores da identidade sul africana pós-*Apartheid* foram gestados e adotados no auge do otimismo liberal pós-Guerra Fria, ou seja, não previam um aumento dos conflitos e as conseqüentes pressões sobre os efetivos de uma força menor e totalmente profissional. Na verdade, os documentos de doutrina de segurança e defesa não preparavam a África do Sul sequer para atuar em missões de paz.

Desse conjunto de fatores e influências diversas resultou uma força armada excessivamente pequena, conforme argumenta Le Roux (2007:273):

if we accepted the need for a defence force owing to the uncertainties of the future but wanted this defence force to remain disengaged from internal stability matters and did not foresee a significant role for it on the continent, we could only build a defence force based on the logic of 'defence against external aggression' and as this was a remote possibility we needed to build a defence force on the concept of a small conventional core force with the ability for rapid expansion based on a sufficiently large reserve component.

Aos poucos, obstáculos práticos e inconsistências doutrinárias foram se colocando para essa concepção de segurança, criando o que Roux (2004:105-106) chamou de um descompasso entre a política declarada e a executada. Aquele autor aponta três fatores principais que forçaram a adaptação da política de defesa da África do Sul a uma agenda mais tradicional de segurança. Em primeiro lugar, o processo de integração entre as sete forças armadas envolveu também a desmobilização e a perda de quadros com experiência operacional, o que foi um processo mais custoso financeira e institucionalmente do que o previsto. Um segundo fator foi a elevação das taxas de crimes violentos ao longo da década, o que manteve mais de três mil efetivos da SANDF em missões internas de provimento de lei e ordem – e que também não era previsto. Em terceiro lugar, a crescente participação das forças armadas da África do Sul em operações de paz em todo o continente passou a exigir permanentemente cerca de três mil efetivos deslocados somente na República Democrática do Congo e em Burundi, sem falar nas tropas previstas para as missões no Sudão e na Somália.

Com o apoio decisivo de Pretória para a assinatura do Tratado de Defesa Mútua da SADC e a criação de uma Força de Pronto Emprego da União Africana (*African Standby Force*), a tendência é a de que cresçam as exigências de melhoria na capacidade de projeção de força da SANDF. E forças armadas maiores e mais capazes tendem, paradoxalmente, a adotar doutrinas operacionais menos ofensivas justamente devido à necessidade de maior quantidade de reservas e maior equilíbrio entre sistemas e efetivos, inclusive para missões de guarda de fronteiras e outras constabulares.<sup>4</sup>

Esse processo de mudança acelerou-se depois de 2006, com a publicação do documento “*Vision 2020*”. Em particular, o exercito reinstituuiu uma estrutura divisional no lugar da formação por tipos adotada na década de 1990. Também foram reintroduzidas as seções especializadas no âmbito dos estados-maiores (seções G1 a G5), bem como comandos específicos para as forças terrestres, de treinamento e de apoio. Foram criados ainda dez quartéis-generais de brigada, além de um quartel-general divisional para a divisão motorizada e outro para a divisão mecanizada. Por sua vez, a brigada de forças especiais da África do Sul continua a operar sob a autoridade do comandante em chefe do comando conjunto das forças e do próprio presidente. Entre 2008 e 2009, o exército aumentou o número de novos recrutas de três para sete mil (IISS 2008:277).

Como boa parte do equipamento atual do exército está obsoleto ou é insuficiente para as contingências de emprego atualmente existentes (inclusive a participação em missões de paz), há quatro grandes programas de aquisição em curso. Em maio de 2007, por exemplo, o governo aprovou o chamado *Project Hoefystr* para suprir o exército com uma nova geração de veículos de combate para a infantaria (IISS, 2008:280).

De modo geral, na verdade, com a melhoria da situação orçamentária e a recuperação da capacidade de investimento do estado sul-africano a tendência dos últimos anos tem sido a de uma expansão das capacidades estatais na área de segurança nacional, não apenas no âmbito das forças armadas e do exército em particular.

---

<sup>4</sup> Vale lembrar que o deslocamento de um efetivo de três mil soldados implica pelo menos o triplo de tropas para manter este nível de prontidão (rotação, treinamento, emergências etc). E isto a um custo de mais de US\$ 155 milhões em 2004. Somente as Missões de Paz já impediriam a vigência completa das noções de segurança humana e defesa sem projeção de força. Cf. Jordaan & Esterhuysen (2004).

O serviço policial, por exemplo, também foi um dos setores governamentais que mais sofreu mudanças recentemente na África do Sul. Afinal, o SAPS além de herdar funções que antes eram de responsabilidade do exército, tais como o patrulhamento rural e fronteiriço, também enfrentou problemas relativos à integração de pessoal. Além disso, um dos pontos mais problemáticos ainda hoje reside na corrupção da polícia, situação geralmente relacionada à baixa qualificação do pessoal e ao tamanho do desafio representado pelo crime organizado.

Na conjuntura da transição de regime, a integração e a constituição de novas forças armadas para o país foram os temas vitais. Sob o Conselho Executivo Transitório (TEC) e depois, sob o Sub-Conselho de Defesa nos anos 1990, foi criado o Comitê Conjunto de Coordenação Militar (JMCC) para delinear e implementar as novas forças de defesa da África do Sul. (ROUX, 2005:240). Na época aquele processo culminou na integração extremamente complexa entre as Forças Armadas da África do Sul (SADF), as forças regulares de quatro dos “bantustões” criados pelo regime segregacionista (Transkei, Venda, Bophuthatswana e Ciskei), além das guerrilhas dos três principais partidos políticos não *afrikaners*, o Congresso Nacional Africano (ANC), o Congresso Pan Africanista (PAC) e o Partido da Liberdade Inkhata (IFP). Das três forças irregulares a mais importante para a definição do perfil atual da SANDF foi o braço armado do ANC, conhecido como *Umkhonto we Sizwe* (“lança da nação”) (MK).

Naquele contexto de tensão, o papel das antigas SADF era bastante questionado, pois não se poderia tratar da mera absorção de efetivo por parte da SADF, mas sim de um real processo de adaptação de todas as forças mencionadas acima. Segundo Roux (2005:254), ambas as situações ocorreram. Em parte, o tamanho proporcionalmente maior das SADF perante as outras forças (de um total de 129.000 soldados declarados, 90.000 eram das SADF), assim como seu maior refinamento técnico e institucional orientavam o processo de maneira geral.<sup>5</sup>

Por outro lado, o peso político do ANC e do MK, assim como diversas instituições de controle e *accountability* criadas para vigiar este processo de integração, garantiram que o processo de integração fosse concluído com sucesso. A evolução do processo decisório no país confirma também que há um controle civil efetivo das forças arma-

---

<sup>5</sup> Dados disponíveis em: ÁFRICA DO SUL. South African Defence Review. 1998, p 70.

das, principalmente através do *Portfolio Committee of Parliament on Defence* (PCPD) e do *Joint Standing Committee on Defence* no âmbito do parlamento.

Sendo assim, mesmo com algumas dificuldades de treinamento, integração, distribuição de patentes e outras, o fato é que o governo da África do Sul conseguiu montar um quadro de oficiais multirracial e suficientemente coeso para manter a SANDF em condições operacionais em um período de demandas crescentes na região como um todo.

Apesar do relativo sucesso, durante o primeiro período do Governo de Unidade Nacional sob a presidência de Nelson Mandela, e mesmo após a promulgação da nova Constituição em 1996, alguns elementos do oficialato envolvidos na repressão durante o regime anterior ainda resistiram ao novo desenho institucional que acompanhava as mudanças políticas. Entretanto, o imenso prestígio internacional do presidente Mandela, combinado com os penosos trabalhos da Comissão de Verdade e Reconciliação dirigida pelo bispo Desmond Tutu, além do processo de discussão resultante do Livro Branco da Defesa (1996) e também do próprio resultado das eleições gerais de 1999, foram fatores que ajudaram a consolidar as mudanças implementadas.

Ainda que a transição tenha sido um processo geralmente bem-sucedido, o descompasso entre as obrigações das forças armadas, tanto interna como regionalmente, e o desenho organizacional e a capacidade instituídas pelos documentos oficiais é muito claro. Nesse sentido, os próprios sul-africanos perceberam isso e iniciaram uma nova transformação desde 2006.

Para compreender melhor a mudança de contexto regional que, apesar de mais pacífico em termos interestatais, não comprovou as previsões sul-africanas da década de 1990 de um cenário pacífico e sem conflitos e, portanto, com menores obrigações para as SANDF – pelo contrário.

## NOVO CONTEXTO, NOVAS AMEAÇAS, NOVAS POSIÇÕES

Depois de décadas de conflito acirrado na região, desde 1994, contudo, com o fim do *Apartheid*, a intensidade destes conflitos de caráter interestatal diminuiu consideravelmente e as ameaças mais plausíveis passaram a ter uma natureza mais abrangente. Aos poucos, a África do Sul foi aderindo às organizações regionais que antes serviam

de elemento coesivo contra ela mesma.<sup>6</sup> Em 1992, a guerra civil em Moçambique também chegara ao fim, contribuindo para a diminuição da instabilidade regional, o que também aconteceria com Angola em 2002. A partir daí, paulatinamente a esta diminuição nos conflitos interestatais, novas ameaças foram se configurando, inicialmente mais próximas ao conceito de segurança humana – ameaças não necessariamente ligadas ao uso da força entre Estados. Ainda hoje, esses são os desafios mais problemáticos da região e da África do Sul em especial: instabilidade política, tráfico de armas, crime organizado, violência urbana, epidemias de HIV e cólera, xenofobia e imigração ilegal.

Em relação à instabilidade política, os maiores problemas para a África do Sul se encontram na região: Zimbábue, RDC, e em menor grau, Suazilândia e Lesoto. No caso do primeiro, desde a década de 1990, enfrentando dificuldades econômicas e embargos internacionais, o país apresenta cada vez mais problemas de saúde pública, provimento de bens, manutenção da moeda, violência, etc. Apesar do governo de coalizão criado em 2008, a instabilidade política permanece e a situação da população piorou paulatinamente.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A partir do início da guerra civil na Rodésia do Sul (Zimbábue) no final da década de 1960 e das independências das colônias portuguesas, em 1975, a região da África Austral passou a ter uma dinâmica altamente conflitiva. De um lado, o regime de *Apartheid* na África do Sul, a Namíbia, ocupada pelos sul-africanos e o governo de minoria do futuro Zimbábue. De outro, os governos independentes de Botswana, Angola, Moçambique, Zâmbia, Malawi e Tanzânia, além dos movimentos de libertação dos países de minoria. Enfrentando um inimigo comum muito poderoso, os países independentes começaram a criar iniciativas de cooperação interestatal, cujo resultado foi o Front Line States (FLS) criado em 1975. Em 1980, tendo em mente a dependência econômica em relação à África do Sul, foi criada a Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC), que depois seria o embrião da Southern African Development Community (SADC), criada em 1992.

<sup>7</sup> Em março de 2008, eleições gerais foram realizadas no Zimbábue, cujo resultado apontou um segundo turno entre Robert Mugabe do ZANU-PF e Morgan Tsvangirai, do Movement for Democratic Change (MDC). O MDC, no entanto, contestou os resultados, acusando o governo de fraude eleitoral. Cinco dias antes do segundo turno, Morgan Tsvangirai renunciou à disputa alegando que partidários do MDC estavam sendo perseguidos e agredidos. Posteriormente, Tsvangirai retornou e novas eleições se realizaram, nas quais o MDC se tornou o partido majoritário no Parlamento. O conflito se manteve latente até que em Setembro de 2008, com muita pressão externa, os partidos concordaram em um governo de coalizão, presidido por Mugabe, mas com Tsvangirai como Primeiro-Ministro, além de uma divisão dos ministérios entre os partidos. A tensão permanece, entretanto, e a paralisia decisória e governamental parece continuar imperando no país. Concomitantemente, a situação econômica do país piora-

Entre 1994 e 2002 o Congo-Kinshasa (atual *République Démocratique du Congo – RDC*) esteve envolvido em uma guerra civil que envolveu tropas regulares e milícias armadas de nove países. Nas várias fases do conflito, desde a derrubada de Mobutu Sese Seko e a chegada ao poder de Laurent-Désiré Kabila em 1997, passando pela rebelião armada contra Kabila (assassinado em 2001), apoiada por Ruanda e Uganda e combatida com o apoio de tropas do Zimbábue, Angola, Namíbia, Chade e Sudão, até as sucessivas violações de acordos de paz entre 1999 e 2006, estima-se que quatro milhões de pessoas tenham morrido.

Mesmo depois da eleição de Joseph Kabila em 2006, a ONU teme que mais de mil pessoas continuem morrendo todos os dias em decorrência dos conflitos, das péssimas condições de vida dos mais de 1,6 milhão de deslocados e refugiados no leste do país, da lenta desmobilização das milícias nas regiões de Ituri e Kivu, bem como em função da atuação de máfias e da extração ilegal de minerais como coltan, cassiterita e diamantes. (IISS, 2007:255). Em 2008, uma nova escalada da violência ocorreu na fronteira com Ruanda, mas foi contida, o que sinaliza para um problema latente naquele país. Para a África do Sul, ele não apenas é um problema de refugiados e de instabilidade, mas também porque mobiliza outros governos da região como aconteceu no fim da década de 1990.

No caso de Suazilândia e Lesotho, problemas de governabilidade e a ausência de democracias mais consolidadas refletem algumas vezes em repressão e violência, além dos problemas crônicos da África Austral relativos ao HIV e à pobreza. No caso do Lesotho, em 1998 a crise política levou a uma intervenção da SADC liderada pela África do Sul, que causou desconforto entre os dois países e especialmente na região.

Uma questão delicada que está relacionada com a situação dos outros países (mesmo aqueles que não apresentam crises políticas como o Zimbábue, mas em que a situação econômica é desfavorável, como Moçambique) é a questão da imigração ilegal, uma preocupação séria de Pretória. Em 2003 já se estimava em mais de três milhões o número de imigrantes ilegais vivendo nas províncias de Limpopo, Mpumalanga e North West. Na mesma época, entravam 100.000 pes-

---

va, tendo a taxa de inflação atingido números inacreditáveis. (Cf. <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jul/18/zimbabwe>) Em 2009, a moeda foi suspensa e foi permitido o uso de moedas estrangeiras, como o dólar e o rand sul-africano, o que deu alguma estabilidade aos preços.

soas em Botsuana vindas do Zimbábue todos os meses, das quais cerca de 2.500 eram deportadas por mês. Aproximadamente 200.000 pessoas são deportadas da África do Sul anualmente, embora muitos retornem através das fronteiras nem sempre bem controladas. (Jane's, 2009).

Apesar do desenvolvimento da economia sul-africana, principalmente em comparação com as economias da região, essa imigração ilegal não consegue ser absorvida e gera tensões com a população local. Em maio de 2008, as tensões chegaram a um nível altíssimo, com a população imigrante – principalmente a proveniente do Zimbábue e de Moçambique – sendo alvo de violência e perseguição. Em torno de 50 pessoas foram mortas e muitos retornaram aos seus países de origem.<sup>8</sup>

Outro problema que ameaça a África do Sul se relaciona com três fenômenos altamente interligados: tráfico de armas, crime organizado e violência urbana. Podemos afirmar que dois movimentos ocorreram a partir de 1994, *grosso modo*. Primeiramente, com o fim dos chamados bantustões e da segregação racial, houve uma forte migração em direção às grandes cidades e mesmo às cidades médias da população negra. A aberração do *Apartheid* terminava e as cidades sul-africanas começavam a extinguir as áreas de ocupação exclusiva. Como todo processo de migração em massa e, principalmente, de migração em direção às cidades, esse movimento não é acompanhado de um aumento do número de vagas, o que gera pobreza, desemprego e, conseqüentemente, um terreno propício para a violência e para o crime organizado.

Concomitantemente, com o fim das guerras civis em Moçambique e Angola, a quantidade de armas disponíveis na região aumentou muito, o que potencializou essas tendências. Os processos de transição das Forças Armadas e principalmente das forças policiais também contribuíram para isso, assim como os altos níveis de corrupção encontrados nessas organizações.

A deterioração da década de 1990 foi contida, mas as estatísticas continuam extremamente altas. Em setembro de 2006, apesar de quedas pequenas nas taxas percentuais, 18.545 pessoas haviam sido mortas entre abril de 2005 e março de 2006, assim como 54.926 haviam sido estupradas. (Jane's, 2009). Segundo dados do PNUD, entre 2000 e 2004, a taxa de homicídios por 100.000 na África do Sul foi de

---

<sup>8</sup> Mais informações sobre a onda de xenofobia na África do Sul, ver relatório especial do jornal sul-africano Mail & Guardian. Disponível em: <http://www.mg.co.za/special-report/xenophobia>

47,5, altíssima se comparada com as taxas de países como a Índia (3,7), o Zimbábue (8,4) ou mesmo Colômbia e Venezuela (33,2), os países mais violentos da América do Sul (PNUD, 2008; Hughes, 2001).<sup>9</sup>

Por fim, outro problema crônico é a pandemia de HIV/AIDS e também o terreno propício para a propagação de outras doenças, como a cólera.<sup>10</sup> No caso da HIV/AIDS, a África Austral é uma das regiões mais afetadas pela doença no mundo. Segundo o programa regional do USAID para HIV/AIDS, em 2007, a região possuía 35% das pessoas contaminadas no mundo e 32% das novas contaminações. (USAID, 2008). Estatísticas assustadoras estão presentes em todos os países da região, como por exemplo, 19,6% da população adulta na Namíbia têm o vírus HIV, assim como 18,8% na África do Sul e 24,1% em Botswana. Apesar do Departamento de Defesa sul-africano alegar que as taxas de contaminação nas forças armadas são compatíveis com a média nacional, em 2002 um pronunciamento no Parlamento sul-africano apontou 60% de soropositivos nas SANDF (Jane's, 2009).

Ainda segundo o USAID (2008), a África do Sul tenta combater este problema investindo 15% do gasto governamental, mas a postura do governo enfrentou alguns problemas. Tanto o ex-presidente Thabo Mbeki como o atual presidente Jacob Zuma já fizeram declarações polêmicas acerca do problema da HIV/AIDS, muitas vezes negando sua gravidade. Kgalema Motlanthe, em sua breve presidência, assumiu o problema e defendeu a cura da HIV/AIDS através de métodos científicos. A pandemia de HIV/AIDS, combinada com as altas taxas de crime violento, faz com que a África do Sul, apesar de seu desenvolvimento, possua uma expectativa de vida média de 51 anos – baixíssima se comparada com as taxas de outros países como o Brasil (71,7) e a Índia (63,7), países de desenvolvimento similar à África do Sul, e mesmo com países muito menos desenvolvidos, como o Sudão (57,4) e o Paquistão (64,6).

Por trás de muitos destes problemas, encontra-se a questão estrutural da pobreza. Na África do Sul, de acordo com o *Human Sciences Research Council*, instituto de pesquisa sul-africano, 57% da popula-

---

<sup>9</sup> Estatísticas não disponíveis para o Brasil.

<sup>10</sup> O problema crônico regional na área da saúde também aparece através de outras doenças. Entre 2008 e 2009, teve início no Zimbábue um surto de cólera, que contaminou aproximadamente 100.000 pessoas e matou 5.000, propagando-se pela região rapidamente (a época chuvosa do início do ano contribuiu para isso). Em meados de 2009, o surto foi controlado. Cf. [http://www.who.int/csr/don/2009\\_06\\_09/en/index.html](http://www.who.int/csr/don/2009_06_09/en/index.html)

ção sul-africana ainda vive abaixo da linha de pobreza. Na região como um todo, 40% da população em média vive com menos de um dólar por dia. (HRSC, 2004). Enquanto essa questão permeia a situação da região como um todo e da África do Sul em específico, muitos dos problemas apontados acima continuarão a ocorrer.

Quando considerados juntamente com os problemas tradicionais de segurança e defesa relativos à defesa do território e à capacidade de projetar poder para defender os interesses de Pretória e/ou da SADC, os chamados novos temas de segurança revelam desafios ainda muito grandes para a transformação do setor de defesa e segurança na África do Sul. Nas considerações finais do texto nos parece importante relacionar tais desafios de transformação com o papel regional que a África do Sul tende a desempenhar no provimento de segurança coletiva para a África.

### CONCLUSÕES: O PAPEL REGIONAL DA ÁFRICA DO SUL NA ÁREA DE SEGURANÇA

Se o fim do *Apartheid* deu início a uma nova era na ordem interna, isso também ocorreu no posicionamento externo sul-africano e na dinâmica de segurança regional. A chegada ao poder do CNA e a instituição de um governo de maioria democrático, além de uma preponderância econômica, política e militar, tornavam a África do Sul o líder natural da África Austral.<sup>11</sup>

Embora o balanço militar regional indique que Angola tenha um número de tanques maior (300 MBTs angolanos para 167 sul-africanos), um número de aeronaves de combate também maior (90 versus 45) e, sobretudo, forças armadas mais numerosas (107 mil versus 56 mil), a qualidade dos equipamentos, organização e doutrina militar da África do Sul garantem ao país a preponderância militar.

Extrarregionalmente, a África do Sul é identificada como a potência regional da África Austral claramente (Schoeman, 2000). Entretanto, se a África do Sul despontava já na década anterior como a principal candidata ao posto de potência regional, este processo não aconteceria sem algum tipo de desconfiança, receio e até mesmo

---

<sup>11</sup> Em 2001, a África do Sul respondia por 35% do PIB de toda a África subsaariana, 52% do investimento externo direto recebido e 31% dos gastos militares registrados (Jane's, 2004:09).

resistência por parte dos outros países (Solomon, 2004). Ainda que o CNA estivesse no poder, o passado muito recente de antagonismo entre os outros países e Pretória impedia a aceitação sem ressalvas. Hammerstad (2005:8) resumiu de forma adequada a situação:

The main reason [to disconsider South Africa as hegemonic in Southern Africa] is the intense rivalry between key SADC states taking place within the SADC security organ. Zimbabwe and Angola, usually with the support of Namibia, have on numerous occasions challenged South African leadership in the peace and security field. They both have sizeable armed forces with, unlike South Africa, combat experience. (...) Zimbabwe and Angola – and to a lesser degree other SADC countries like Namibia, Malawi and Zambia – resented the propelling of South Africa from the region’s pariah to its pivotal state.

Essa resistência ficou clara em alguns episódios. Nos anos iniciais do *Organ on Politics, Defence and Security* (OPDS), órgão responsável pelas áreas de segurança e defesa da SADC, Robert Mugabe relutou em entregar a presidência do órgão a Nelson Mandela e a tensão entre ambos aumentou bastante. Em 1998, a SADC decidiu intervir no Lesoto para conter a crise política e a instabilidade que se anunciavam no país.<sup>12</sup> A operação liderada pela África do Sul gerou muita polêmica entre os países da região, por ser considerada uma intervenção militar e uma violação da soberania do Lesoto.

No mesmo ano, na guerra do Congo, Namíbia, Angola e Zimbábue enviaram tropas teoricamente sob auspício da SADC, apesar do desacordo de outros membros, inclusive da África do Sul. Outro episódio tenso foi a recepção de Jonas Savimbi por Nelson Mandela, logo após a mediação entre o MPLA e a UNITA (Schoeman, 2000). No governo de Thabo Mbeki, as relações também foram tensas, inclusive com acusações por parte de José Eduardo dos Santos de interferência por parte de Pretória. (Jane’s, 2009). Os fantasmas do período do *Apartheid* voltavam a assombrar a região da África Austral e uma percepção de que haveria anseios hegemônicos por parte da África do Sul passava

---

<sup>12</sup> Segundo Santho (2000), “[Between 1993 and 1998 Lesotho] was characterised by chronic political instability, failure to manage the process of demilitarisation and civil military relations effectively, as well as intraparty conflicts and political party fragmentation. The role, functions and legitimacy of the electoral management system were severely tested. Hence, from this perspective, the 1998 political crisis over the administration and outcome of the election was the most violent manifestation of a multifaceted political crisis with deep socio-economic roots in a stressed socio-political environment.”

a ser estimulada pelos comentadores norte-americanos e europeus de maneira recorrente.

Com a crise instaurada no Zimbábue, obviamente diminuiu a capacidade de Harare disputar influência com Pretoria. No entanto, concomitantemente, o MPLA venceu a UNITA em Angola e Luanda tentou contrapor a liderança sul-africana.<sup>13</sup>

Com taxas de crescimento expressivas, uma capacidade militar bastante elevada e recursos provenientes da exploração do petróleo, Angola é atualmente o segundo pólo de poder na África Austral. No entanto, problemas crônicos ainda afetam o país, como a falta de infraestrutura, a pobreza em massa, entre outros, o que o impede de desafiar a África do Sul de igual para igual. Os problemas estruturais de Angola são contrapostos pela alta dependência econômica e infra-estrutural que a África Austral tem em relação à África do Sul. Mesmo assim, é mais um indício dos problemas que Pretória enfrenta na região.

Essa resistência também contribuiu para certa hesitação por parte da África do Sul. Na verdade, Schoeman (2000) argumentava sobre o governo Mbeki algo que se observou também durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito às relações do Brasil com a América do Sul:

South Africa's quest for a leadership role in Africa and beyond finds its clearest expression in what has become known as the Mbeki doctrine embodied in the idea of an African Renaissance. What is interesting about this doctrine is the fact that South African leadership in an African revival or rebirth is implied (and very cautiously so), rather than explicitly stated. This may be due to the care South Africa has to take in projecting itself as a leader for fear of rejection by its African peers.

Hammerstad complementa, lembrando que a África do Sul, principalmente sob a presidência de Mbeki, mas também agora de Zuma, tem uma postura bastante cautelosa quanto à interferência em países da África Austral. A “diplomacia discreta” (*quiet diplomacy*) de Mbeki em relação a Robert Mugabe é um bom exemplo desse tipo de cuida-

---

<sup>13</sup> A política externa angolana passou a ter uma projeção regional a partir de meados da década de 1990. Com a contínua ineficácia da ONU em conter a UNITA, o MPLA resolveu atacar as bases do movimento de Jonas Savimbi mesmo que fora do território e passou a ter uma postura ofensiva em relação aos regimes que apoiavam o inimigo. Essa foi a principal motivação para a interferência angolana na deposição de Mobutu, no então Zaire.

do. Por outro lado, a Pretória também enfrenta o dilema de equacionar recursos não tão abundantes e dividi-los entre os problemas internos e a ordem regional.

Nesse sentido, a situação da África do Sul seria bastante comparável à situação brasileira, mas com alguns agravantes notáveis: um país que domina todas as estatísticas em comparação com os outros, mas que vive de maneira mais aguda do que o Brasil o dilema de decidir entre a alocação de recursos na ordem regional ou interna (que apresenta problemas gritantes), além de enfrentar de maneira mais efetiva o receio dos países da sua região quanto a uma liderança “natural” da África do Sul. Obviamente, no caso sul-africano os agravantes estão amplamente conectados ao passado da região e da própria integração regional, fundados na luta contra o regime do *Apartheid*.

Nesse sentido, a África Austral também enfrenta desafios similares aos da América do Sul, no sentido de que é muito difícil para os países abdicarem de suas soberanias em prol de instituições supragovernamentais, mantendo-se o caráter limitado e intergovernamental da maioria das iniciativas de integração regional.<sup>14</sup>

Para além da ordem regional, a África do Sul é menos ambígua e mais assertiva em sua posição de potência no continente africano. Desta forma, não apenas liderou diversos processos de negociação diplomática e de resolução de conflitos, mas promoveu iniciativas como o NEPAD.<sup>15</sup>

Ademais, a SANDF e o SAPS participam em diversas missões de paz, e o país é o 4º maior contribuinte de tropas para esse tipo de operação na África (atrás de Nigéria, Gana e Etiópia). Pretória enviou tropas para a RDC (MONUC), para Burundi (ONUB), para a Etiópia e a Eritreia (UNMEE) e para a Libéria (UNMIL). Ademais, o país é ativo nas políticas regionais de contraterrorismo e combate ao crime organizado (Cf. Hammerstad, 2005; Vadi, 2007).

Existe, portanto, um risco claro de ampliação do hiato entre as ambições e necessidade de liderança da África do Sul no contexto re-

---

<sup>14</sup> A principal organização de integração regional da África Austral é a SADC, cujo órgão de segurança é o OPDS. Ambos mantêm uma estrutura interestatal cujo foco é a soberania estatal, e, portanto, as decisões são permitidas apenas por consenso.

<sup>15</sup> O *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) surgiu da fusão de dois programas similares, e tem por objetivo auxiliar no desenvolvimento econômico da África. O presidente da África do Sul na época, Thabo Mbeki foi um dos políticos que apoiou esta iniciativa.

gional e sua capacidade militar, policial e de inteligência. Eis porque as mudanças na doutrina, estratégia, organização e capacidades operacionais das SANDF são tão importantes durante a presidência Zuma.

## REFERÊNCIAS

- CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Cooperação Sul-Sul: Índia, Brasil e África do Sul. In: Maria Regina Soares de Lima; Mônica Hirst. (Org.). Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2009, p. 63-118.
- CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 1, 2001.
- DEGAN, Heather. *The Politics of the New South Africa: Apartheid and After*. Harlow-UK, Pearson Education Limited, 2001.
- EDMONDS, Martin & MILLS, Greg [editors]. *South Africa and Naval Power at the Millennium*. Braamfontein, SAIIA/CDISS, 2000.
- HAMMERSTAD, Anne [editor]. *People, States and Regions: Building a collaborative security regime in South Africa*. Braamfontein, SAIIA, 2005.
- HAMMERSTAD, Anne. *South Africa's security engagement in the region: Lessons for IBSA?* Documento de trabalho n.2, Projeto Líderes Regionais e Segurança Internacional, UnB/Ford Foundation, 2005.
- HOUGH, M. & DU PLESSIS, A. & KRUYSS, G P H. [editors]. *Selected Official South African Strategic and Security Perceptions (2001-2007)*. Pretoria, Institute of Strategic Studies, 2007.
- HRSC. *Fact Sheet: Poverty in South Africa*. 2004.
- HUGHES, TIM. *South Africa: the contrarian big African state*. In: CLAPHAM, Christopher & HERBST, Jeffrey & MILLS, Greg [editors]. *Big African States: Angola, Sudan, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa*. Johannesburg, Wits University Press, 2001.
- IISS. *Military Balance*. 2010.
- JANE'S. *South Africa's Country Profile*. 2004.
- JANE'S. *South Africa's Country Profile*. 2009.
- JORDAAN, Evert & ESTERHUYSE, Abel. *South African Defence Since 1994: The influence of non-offensive defence*. *African Security Review*, Vol. 13, N. 1, 2004.
- KORNEGAY, Francis. *The Geopolitics of IBSA: the South African Dimension*. In: FUNDACAO ALEXANDRE DE GUSMAO. *Anais da III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem aí: IBAS*. Brasília, LE ROUX, Len. [ed.]. *South African Army Vision 2020: Security Challenges Shaping the Future South African Army*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2007.
- LE ROUX, Len. *Revisiting the South African Defence Review*. *African Security Review*, Vol. 13, N. 1, 2004.

- LE ROUX, Len. The post-*Apartheid* South African military: transforming with the nation. In.: RUPIYA, Martin. [ed.] *Evolutions and Revolutions: A contemporary history of militaries in Southern Africa*. ISS, 2005.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008*. 2007.
- SANTHO, Sehoai. *Lesotho: Lessons and Challenges after SADC Intervention*, 1998. Monograph n. 50, ISS, Franco-South African Dialogue. 2000.
- SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an emerging middle power, *African Security Review*, Vol. 9, N. 3, 2000.
- SOLOMON, Hussein [edited], *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community*. Pretoria, AISA, 2004.
- SOUTH AFRICA. *Annual Report – FY 2005-2006*. Pretoria, Department of Defence, 2006. Disponível em: <http://www.dod.mil.za>.
- SOUTH AFRICA. *South African Defence Review*. Pretoria, Department of Defence, 1998.
- SOUTH AFRICA. *White Paper on Defence*. Pretoria, Department of Defence, 1996.
- USAID. *HIV/AIDS Health Profile: Southern Africa Region*. 2008.
- VADI, Ismal. *Terrorism, Public Policy and Democracy in South Africa*. *Strategic Review for Southern Africa*, volume xxix, number 01, may 2007.



Parte IV  
Estado  
e sociedade





## 9. A sociedade sul-africana em transformação: alguns mitos e realidades<sup>1</sup>

*Jo-Ansie van Wyk*

A transição política na África do Sul do *Apartheid* para a democracia é amplamente reconhecida como um estudo de caso exemplar sobre transições políticas. Ainda assim, a sociedade sul-africana permanece em fluxo. Com sua exitosa aquisição do reinado político Nkrumahiano, o dominante Congresso Nacional Africano (CNA) desfruta seu 16º ano no poder em 2010 e seu 98º ano como instituição; o mais antigo movimento de libertação transformado em partido político no mundo. Cada vez mais, a (seletiva) amnésia política das lutas de libertação se instala e os “nascidos livres” (aqueles nascidos após o fim do *Apartheid*) amadurecem; sinais de uma sociedade em transformação emergem na África do Sul. Enquanto a *transição* – aqui definida como o estabelecimento de novas regras políticas formais e instituições – foi relativamente bem-sucedida em sua execução, a *transformação* – aqui definida como mudança nas relações sociais – requer maior esforço e análise (Stedman in Sisk, 1994: 72). Completada a transição política, o CNA transferiu seu foco para o incremento do processo de transformação.

À eleição de Jacob Zuma para a presidência do CNA, e sua vitória sobre o então Presidente do CNA e da República, Thabo Mbeki, na 52ª Conferência Nacional do CNA em dezembro de 2007, seguiu-se um período de, entre outras coisas, sérias lutas políticas dentro do CNA, inter alia, que resultaram no *recall* ou resignação de Thabo Mbeki como presidente

---

<sup>1</sup> Texto traduzido por Laura Quaglia (bolsista de IC do NERINT/ILEA/UFRGS), Fernanda Lopes e Arthur Chini, graduandos em Relações Internacionais/UFRGS.

da República em setembro de 2008, e a indicação de Kgalema Mothlante como Presidente interino da República. Depois do quarto pleito nacional pós-*Apartheid*, em abril de 2009, Jacob Zuma tomou posse como presidente da África do Sul em 9 de maio de 2009, há pouco mais de um ano.

Na sua conferência de 2007, o CNA encarregou-se de intensificar seus trabalhos em torno dos “cinco pilares da transformação social”, incluindo o Estado, a economia, o trabalho organizacional, a luta ideológica e os afazeres internacionais (ANC, 2007). Esses pilares de transformação se tornaram o foco principal da administração no comando de Zuma. Entretanto, até 2010, esses pilares salientam alguns dos mitos políticos predominantes e as realidades desconcertantes da sociedade sul-africana.

O objetivo deste trabalho é quadruplicado, isto é, pretende-se salientar alguns aspectos relativos à transformação da sociedade sul-africana; analisar o papel das elites, líderes e coalizões no processo de transformação; apresentar uma seleção de cinco mitos referentes à sociedade sul-africana, justapostos a realidades prevalentes; e, finalmente, fornecer alguns elementos para reflexão sobre a sociedade sul-africana.

## UMA NOTA SOBRE MITOS

Como narrativas de uma sequência de eventos, os mitos têm um propósito específico na vida política. A finalidade de um mito vincula-se à busca em racionalizar um evento, condições e/ou comportamento. Baseados em experiências coletivas, memórias e percepções, os mitos são instrumentos políticos poderosos, que podem ser posteriores a um evento, comportamento ou condição, ou, ainda, o próprio desencadeador desses (Boer, 2005: 2). Mitos são usados como um instrumento para transmitir aspectos do passado, presente e futuro de uma sociedade, e também aspectos de seu *status*, história, cultura e ideologia para a obtenção ou manutenção (ou para explicar a perda) de poder político. Além disso, eles criam uma experiência coletiva ou uma crença que pode ser aproveitada para fins políticos pelos vetores de mitos (elites). Mitos expressam, enfatizam e codificam crenças (políticas) em uma sociedade. Também salvaguardam e impõem moralidade em uma sociedade (Malinowski in Flood, 2002: 35). Além do mais, os mitos de uma sociedade determinam seus heróis, mártires, textos sacros e seu futuro. Portanto, mitos criam ou recriam uma verdade específica e/ou realidade de uma dada sociedade.

Uma seleção de cinco mitos relativos à sociedade sul-africana é apresentada aqui. Cada um desses mitos foi habilidosamente adaptado, moldado e empregado para assegurar o domínio do CNA na África do Sul. Isso não é peculiar para a África do Sul. O que é peculiar, no entanto, é que a dominância e as práticas de fabrico e perpetuação de mitos do CNA são cada vez mais reminiscência de seu predecessor, o Partido Nacional (PN), que instituiu o *Apartheid* em 1948, o que é um mau presságio para a resistência e qualidade da democracia na África do Sul.

### MITO 1: A ÁFRICA DO SUL É UMA DEMOCRACIA

Para os objetivos desse trabalho, o conceito de democracia é definido em termos minimalistas. Segundo Przeworski et al (in Sing, 2010: 442), uma democracia é um regime no qual “aqueles que governam são selecionados através de pleitos concorrenciais” nos quais os partidos que estão no poder realmente “perdem eleições”. As primeiras eleições universais na África do Sul ocorreram em abril de 1994. Efetivamente, dando fim ao *Apartheid*, as eleições abriram caminho para a primeira Constituição democrática do país (Ato 108 de 1996). Desde 1994, o país teve quatro sucessivas eleições livres. A última eleição do país (2009) produziu os resultados conforme estão incluídos na tabela 1. As eleições de 2009 entrincheiraram a posição do CNA como o partido dominante na Assembléia Nacional Sul-Africana (Parlamento) e na sociedade. Comparando com a última eleição de 2004, as eleições de 2009 produziram os resultados conforme estão resumidos na tabela 1.

Com a aproximação de seu centenário em 2012, o CNA continua a ser o mais antigo movimento de libertação convertido em partido a ocupar o poder. Com a democracia processual firmada na Constituição e na prática política, o país carrega todos os seus distintivos. No entanto, carece de democracia substancial.

### REALIDADE: A ÁFRICA DO SUL É UM ESTADO UNIPARTIDÁRIO. NA VERDADE, É UMA “PARTIDOCRACIA”

A predominância do CNA como partido no cenário político foi evidente nos resultados do pleito de 2009. Entretanto, progressivamente, parece haver uma usurpação do poder da *Luthuli House* – o quartel-general do CNA em Johannesburg – em detrimento dos *Union*

**TABELA 1**  
**Posição dos partidos políticos na Assembléia Nacional**

<b>Partidos</b>	<b>Nº de cadeiras (2004-2009)*</b>	<b>% do total de cadeiras no Parlamento</b>	<b>Nº de cadeiras (2009)</b>	<b>% do total de cadeiras no Parlamento**</b>
African National Congress (ANC)	297	74.25	264	65.9
Democratic Alliance (DA)	47	11.75	67	17
Congress of the People	Not formed	N/A	30	7
Inkatha Freedom Party (IFP)	23	5.75	18	5
United Democratic Movement (UDM)	6	1.5	4	1
Independent Democrats (ID)	4	1	4	1
African Christian Democratic Party (ACDP)	4	1	3	1
Freedom Front Plus (FF+)	4	1	4	1
National Democratic Convention (NDC)	4	1	0	0
United Christian Democratic Party (UCDP)	3	0.75	2	< 1
Minority Front (MF)	2	0.5	1	< 1
African People's Convention (APC)	2	0.5	1	< 1
Pan Africanist Congress of Azania (PAC)	1	0.25	1	< 1
Azanian People's Organisation (AZAPO)	1	0.25	1	< 1
Federation of Democrats (FD)	1	0.25		
National Alliance (NA)	1	0.25		
United Independent Front (UIF)	0	-		
United Party of South Africa (UP)	0	-		
Progressive Independent Movement (PIM)	0	-		

\* O número de cadeiras inclui os resultados do pleito de 2004 mais as mudanças de legenda de 2007. Subsequentemente, as mudanças de legenda foram abolidas.

\*\* Apenas os partidos que tiveram êxito em conseguir cadeiras no Parlamento foram incluídos aqui.

Fonte: : Parliament (2009) & Independent Election Commission (in IOL, 2009)

*Buildings* – a Presidência e o Parlamento. Suas políticas de aparelhamento (*cadre deployment, cadre recall e tenderpreneurship*) resultaram no sequestro dos procedimentos democráticos pelo CNA no país. Isto é, inter alia, demonstrado na indicação de correligionários, na resignação forçada de Thabo Mbeki e nas crescentes vantagens do partido nos negócios. O domínio do corpo decisório principal do CNA, seu Comitê Executivo Nacional, resultou em um “super gabinete” acima do gabinete do Presidente Zuma. Como presidente do CNA e da República, Zuma tende, com frequência, a agir conforme os interesses do partido ao invés de seguir os interesses nacionais. Isso é claramente ilustrado por sua incapacidade de conter o líder da Juventude do Partido, Julius Malema, e sua incapacidade para demitir oficiais corruptos.

A predominância do CNA é causa e efeito de partidos políticos frágeis no país. Um número de fatores foi identificado como contribuintes da fraqueza da oposição sul-africana e da força sem rival do CNA, incluindo políticas similares ao partido dominante, faccionalismo, base de apoio particularizada, falta de recursos, proliferação de partidos de oposição e o fracasso na formação de alianças (Mtimkulu, 2009: 40).

## MITO 2: A NAÇÃO ARCO-ÍRIS SUL-AFRICANA

Durante a maior parte do século XX, o CNA esteve na dianteira da busca de solução para as profundas divisões internas da sociedade sul-africana. O termo “nação arco-íris” cunhado pelo partidário da luta, o arcebispo Desmond Tutu, trouxe a ideia de que a harmonia racial existe na África do Sul (Saho, 2010).

## REALIDADE: A ÁFRICA DO SUL CONTINUA UMA SOCIEDADE RACIALMENTE DIVIDIDA

A África do Sul continua sendo uma sociedade racialmente dividida. Esse fato é demonstrado por múltiplos casos, como os recentes chamados do líder da Juventude do CNA – “mate o *boer*, mate o fazendeiro” –, os assassinatos de fazendeiros brancos e as grandes disparidades socioeconômicas entre brancos e negros<sup>2</sup>. Outra demonstração da

---

<sup>2</sup> O slogan “mate o *boer*, mate o fazendeiro” foi um popular *slogan* de libertação do CNA antes de 1994. *Boer* faz referência aos fazendeiros brancos *africaners*.

continuidade da divisão racial do país são as políticas governamentais de ações afirmativas, equidade de emprego e fortalecimento econômico dos negros. Justificadas como esforços para lidar com as desigualdades raciais históricas, essas políticas contribuíram para o desemprego, a falta de qualificação no setor público e ineficiência governamental. Um relatório recente da Comissão governamental para a Equidade de Emprego concluiu que africanos negros constituem 74% da população economicamente ativa, mas ocupam apenas 14% dos cargos administrativos de chefia, e apenas 17% das posições de gerência sênior. (Sairr, 2010a: 20).

### **Box 1 – Desigualdade perpetuada na África do Sul**

Em 2007, 68% dos cargos administrativos superiores nas companhias sul-africanas eram ocupados por brancos, os homens somando 58%, e as mulheres 10%. Aproximadamente 19% desses cargos eram exercidos por africanos, dos quais 13% eram homens e 6% mulheres. mestiços contam 4% das posições administrativas superiores, nas quais 3% são ocupadas por homens e 1% por mulheres. Indianos perfazem 6% desses cargos, homens somando 5% enquanto as mulheres, 1%. Os 3% restantes eram preenchidos por estrangeiros nacionalizados.

Em gerências seniores, aproximadamente 65% dos cargos foram preenchidos por pessoas brancas das quais 50% eram homens e 15% eram mulheres. Africanos contavam 18% das posições de gerências seniores, com homens contando 13% e mulheres 5%. Cerca de 6% dos cargos desse nível eram exercidos por mestiços, com homens contando 4% e mulheres 2%. Indianos somavam 8% dessa força de trabalho, com 6% de homens indianos e 2% de mulheres indianas. Estrangeiros nacionalizados ocupavam os 2% restantes.

Cerca de 58% dos empregados que tinham qualificação profissional e aqueles que ocupavam posições de gerência intermediária eram brancos, 39% dos cargos eram ocupados por homens brancos e 19% por mulheres brancas. Africanos perfaziam 25% das pessoas empregadas nesse nível, das quais 16% eram homens e 9% mulheres. Mestiços contavam 8% dos cargos de gerência intermediária, com homens contando 5% e mulheres 3%. Cerca de 9% desses car-

gos eram ocupados por indianos, dos quais 6% eram homens e 3% mulheres. Estrangeiros nacionalizados perfaziam o 1% restante.

No nível qualificado de emprego, pessoas brancas contavam 35% do total dos quais 20% eram homens e 15% eram mulheres. Africanos perfaziam 45% das pessoas empregadas nesse nível com homens somando 31% e mulheres 14%. mestiços somavam 13% dos trabalhadores qualificados, das quais 7% eram homens e 6% eram mulheres. Indianos somavam 7% dos trabalhadores desse nível, com homens somando 4% e mulheres 3%. O 1% restante era preenchido por estrangeiros nacionalizados.

Fonte: SAIRR (2010b)

### MITO 3: UMA VIDA MELHOR PARA TODOS

O governo sul-africano chefiado pelo CNA prometeu “uma vida melhor para todos” (Mbeki in Sapa, 2007). Essa ideia foi reverberada por Jacob Zuma (2009) em seu discurso inaugural como o quarto presidente da África do Sul, em 9 de maio de 2009: “hoje, nós ingresamos em uma nova era na história de nossa nação, impregnados com a determinação de fazer tudo que estiver ao nosso alcance para construir uma vida melhor para todo o povo”. Durante a primeira década de democracia, o país experimentou um dos mais longos períodos de crescimento positivo de sua história. Isso resultou em alguns ganhos na redução da pobreza nos lares africanos (Bhorat & van der Westhuizen, 2010: 46-67).

### REALIDADE: A MAIOR PARTE DOS SUL-AFRICANOS CONTINUA POBRE, ANALFABETA E DESEMPREGADA

A despeito dos modestos ganhos em redução da pobreza, a desigualdade de renda aumentou enquanto as mulheres e os africanos continuam a ser as pessoas mais vulneráveis em termos socioeconômicos. Lares chefiados por mulheres e por africanos continuam a representar uma parcela desproporcional dos pobres na África do Sul. Além disso, a desigualdade de renda continua, o que contribui para o *status* da África do Sul de uma das sociedades mais desiguais. Esse fato é verificado, por exemplo, pelo aumento do coeficiente de Gini do país

de 0.64 (1995) para 0.69 (2005). Apesar do aumento dos gastos de subvenção, a tendência mais preocupante é a triplicação dos recipientes de auxílio social (Bhorat & van der Westhuizen, 2010: 51, 54, 64, e 67).

Em um esforço para reverter os desequilíbrios do passado e acelerar o desenvolvimento humano, o CNA aderiu à noção de “Estado desenvolvimentista”. Como o box 2 indica, o CNA é ambicioso em seus objetivos de instituir um Estado desenvolvimentista. Para tanto, é necessária maior intervenção em áreas-chave. Se isso não se constitui num processo transparente e passível de prestar contas, os detentores de poder podem, facilmente, consolidar sua força dentro da sociedade. Consequentemente, um colapso da democracia se torna inevitável.

### **Box 2 – Construindo um Estado desenvolvimentista**

O primeiro atributo de um Estado desenvolvimentista nas nossas condições deveria ser a sua orientação estratégica: uma abordagem baseada em mudanças centradas e motivadas pelo povo, e um desenvolvimento sustentado, baseado em altos índices de crescimento, reestruturação da economia e inclusão socioeconômica.

O segundo atributo do nosso Estado desenvolvimentista deveria ser a sua capacidade de liderar na definição de um plano nacional comum e na mobilização de toda a sociedade para fazer parte de sua implementação. Para tanto, tal Estado deve ter sistemas de interação eficientes com todos os parceiros sociais, e exercer uma liderança informada pelo mandato popular.

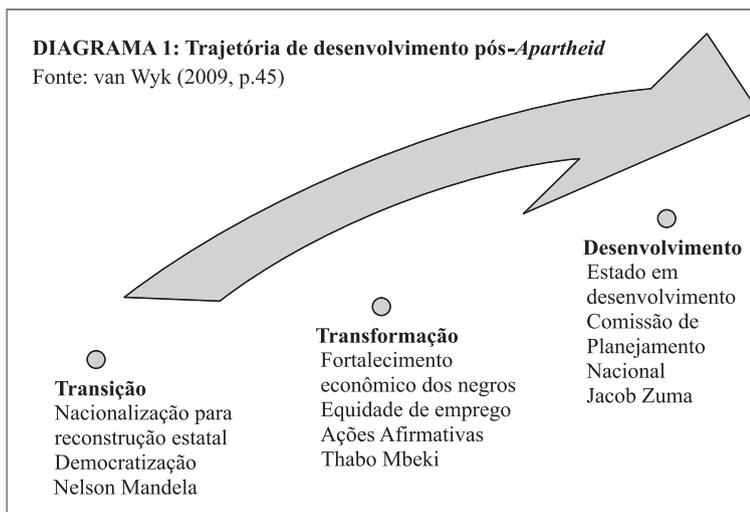
O terceiro atributo deveria ser a capacidade organizacional do Estado: assegurar que as suas estruturas e sistemas facilitem a realização do seu plano. Assim, problemas de macro-organização do Estado continuarão a receber atenção. Isso inclui permutações dentro da política e implementação de órgãos dentro de cada esfera, alocação de responsabilidades entre as esferas, relações intergovernamentais efetivas e estabilidade do gerenciamento do sistema.

O quarto atributo deveria ser a sua capacidade técnica: a habilidade de traduzir objetivos amplos para programas e projetos e assegurar a sua implementação. Isso depende, entre outras coisas, de treinamento apropriado, orientação e liderança do serviço público, e obtenção e retenção de funcionários habilitados.

A transformação contínua do Estado deve assegurar que essas capacidades sejam obtidas; e que o processo de identificar e corrigir falhas seja intensificado. Para tanto, deve-se criar novas doutrinas, culturas e práticas, assim como assegurar que instituições do Estado reflitam a demografia do país, incluindo representação adequada de mulheres e de deficientes. Isso se aplica ao serviço público na sua totalidade, assim como a instituições especializadas como o judiciário, a polícia, as agências de inteligência e as forças de defesa. Todos esses órgãos devem servir as pessoas de maneira eficiente e imparcial.

Fonte: CNA (2007)

Níveis altos e persistentes de pobreza e de desigualdade podem prejudicar a qualidade da democracia, resultando em conflito social. Crescimento econômico não basta para garantir a estabilidade da democracia. Mais significativamente, distribuição igualitária de renda, educação e outras oportunidades econômicas são alguns dos fatores que contribuem para a longevidade da democracia e da estabilidade social (Bhorat & van der Westhuizen, 2010: 67). Para que o CNA atinja transformações reais, deve seguir a trajetória esquematizada no diagrama 1.



#### MITO 4: O POVO GOVERNA

Em 1955, um expressivo número de organizações sul-africanas anti-*Apartheid* se uniu, na medida em que o Congresso do Povo adotou a Carta da Liberdade, que em seguida se tornou um projeto para a Constituição Sul-Africana pós-*Apartheid*. Um dos pontos mais importantes da Carta é que “O povo deve governar”. (*Congress of the People*, 1955).

#### REALIDADE: AS ELITES, NÃO O POVO, GOVERNAM E DIRIGEM O ENRIQUECIMENTO, AO INVÉS DE PROMOVER O FORTALECIMENTO DOS NEGROS

O fim do Governo da Unidade Nacional, em 1999, indicou que a *transição* política da África do Sul (o estabelecimento de novas normas políticas e instituições formais) foi relativamente bem sucedida. Antes do término do GNU, o foco das elites do Congresso Nacional Africano foi transferido para a *transformação*, para refletir e acelerar as mudanças sociais e os relacionamentos na África do Sul pós-*Apartheid* (Stedman, in Sisk, 1994: 72). Efetivamente, a Resolução sobre Transformação Econômica adotada na 51ª Conferência Nacional do CNA identificou, dentre outras características, uma distribuição da posse de bens produtivos mais equitativa, bem como o acesso à qualificação e à infraestrutura, a fim de capacitar os africanos, em particular os negros, e, em geral, as mulheres, os jovens e os mais pobres (Mbeki, 2007). Inicialmente, as políticas do governo para a transformação evocaram o modelo da Malásia (Mandla, 2005; Sartorius & Botha, 2008: 437-453). Ações afirmativas e equidade de emprego foram duas das primeiras abordagens para alcançar a transformação.

Temendo mais iniciativas de transformação dirigidas pelo Estado, grandes corporações fundadas antes de 1994 iniciaram e empreenderam uma série de exercícios voluntários de “desagregação”. Enquanto políticas lideradas pelo governo, como ações afirmativas e equidade de emprego, tentaram ampliar o acesso dos negros à economia, a desagregação voluntária das corporações de negócios foi uma iniciativa precoce para mudar a estrutura da posse dos negócios na África do Sul. Esse fato resultou, efetivamente, na venda das operações de negócios periféricos dessas corporações para as novas elites de negócios negras, o que aumentou significativamente (de 0,5% para quase 20%) a proporção de

ações dessas elites negras na Bolsa de Valores de Johannesburg (agora a *Johannesburg Securities Exchange*) entre 1995 e 1998 (Carmody, 2002: 264). Dentre os notáveis beneficiários iniciais dessas iniciativas de negócios incluíram-se líderes do CNA como Tokyo Sexwale (Premiê da Província de Gauteng, de 1994-1999, e Ministro de Habitação e Assentamento do governo Zuma) e Cyril Ramaphosa (ex-sindicalista de comércio e negociador-chefe do CNA durante a transição democrática). A primeira incursão de Sexwale e Ramaphosa nos negócios foi nos sindicatos de capacitação dos negros. Sexwale ligou-se ao Grupo Câmara Júnior Internacional (*JCI Group*) e Ramaphosa à *New Africa Investment Limited* (NAIL), a primeira companhia de fortalecimento econômico dos negros (BEE) a ser listada na Bolsa de Valores de Johannesburg (JSE) (Koelble, 1998: 161; Mandla, 2005: 43).

Em 2003, o Ato da Ampla Base de Capacitação Econômica dos Negros (Ato nº 53 de 2003) foi legislado com o propósito de “estabelecer uma estrutura legislativa para promover o fortalecimento econômico dos negros”. O Ato também estabeleceu o Conselho Consultivo para o Fortalecimento Econômico dos Negros, para “facilitar parcerias entre os órgãos do Estado e do setor privado” (*Republic of South Africa*, 2004). Além disso, o Ato estabelece que as corporações cumpram certas disposições. Diferentemente dos esforços voluntários de desagregação das velhas elites, que recrutaram novas elites dos negócios, o Ato formalizou o recrutamento de novas elites como acionistas, diretores e proprietários de corporações de negócios na África do Sul.

O Ato de Equidade no Emprego (EE) melhorou a equidade na distribuição dos empregos de 19-27% para altos administradores entre 2001 e 2005 (Mbeki, 2007). Falando como presidente do CNA em um almoço para investidores em Nova York, em outubro de 2008, Jacob Zuma (2008a) explicou o propósito do Ato – “dar significado à nossa equidade e às políticas de ação afirmativa, para assegurar a transformação do ambiente de trabalho no sentido de se adequar às características demográficas e de gênero do país”. Zuma também se referiu aos resultados do Ato.

Dados numéricos precisos da extensão da Ampla Base de Fortalecimento Econômico dos Negros (BBBEE) são difíceis de conseguir, já que as várias firmas calculam de maneiras diferentes. Desde 1995, pessoas no topo dos níveis de distribuição de renda foram os que mais ganharam no crescimento econômico pós-*Apartheid*. De acordo com o irmão do ex-presidente Thabo Mbeki, Moeletsi Mbeki (in Sairr, 2010: 21), a BBBEE “desfere um golpe fatal contra o empreendedo-

rismo negro na medida em que cria uma pequena classe de improditivos, porém ricos capitalistas negros, formada por políticos do CNA”.

A despeito do fato de que “o povo” participou de cada eleição desde 1994, torna-se claro que um pequeno “grupo de conspiradores” governa de fato. Durante a presidência de Mbeki, foi feita referência a uma chamada “Xhosa Nostra”, definida como um grupo de “pessoas se beneficiando de clientelismo e outras formas de se auferir renda, como o fortalecimento econômico dos negros” e o grupo Xhosa o qual “domina a liderança política do país e o Congresso Nacional” (Mangcu, 2005).

A “Máfia Nkandla” (*Mail & Guardian*, 2009) e os agentes da Operação Vula são tidos como os chefões durante o governo Zuma<sup>3</sup>. Em 1986, o braço militar do banido CNA, *Umkhonto we Sizwe* (MK), iniciou a Operação Vula para tomar controle das estruturas clandestinas da organização banida na África do Sul. O presidente Zuma tem um longo histórico na MK. Muitos dos seus chefes de Gabinete serviram com ele na MK, incluindo, entre outros, Sipiwe Nyanda (Comunicações), Lindiwe Sisulu (Defesa e Veteranos Militares) e seu deputado, Thabang Makwetla, Jeff Radebe (Justiça e Desenvolvimento Constitucional), Collins Chabane (Presidência) e Tokyo Sexwale (Habitação e Assentamento). Um número significativo desses membros da MK e atuais membros e líderes preeminentes do CNA, como esses antes mencionados, e o Ministro das Finanças de Jacob Zuma, Pravin Gordhan, estavam envolvidos na Operação Vul’indela (Vula) – por isso “Garotos Vula” – em 1986 (Gordin, 2009; Sanders, 2006: 293-300).

As relações transformadas entre o CNA e as elites dos negócios produziram outros resultados significativos, como, por exemplo, a circulação das elites e a sua interpenetração, coalizões presidenciais-empresariais, conluio entre os membros das elites e algumas transformações econômicas:

- *O remanejamento das elites do CNA para a política e para os negócios.* Isso é remanescente das práticas do *amakudari* no Japão e da *pantouflage* (mudança para uma posição confortável) na França (Dogan, 2003: 9).

- *A circulação de elites*, que é definida como “a rotatividade e a permanência de indivíduos ou grupos de indivíduos no poder”. O box 3 inclui exemplos de circulação de elites e exemplos do chamado “parentesco de elite”: origens familiares comuns e laços através de esferas poderosas, que refletem “uma restrita base social de recrutamento

---

<sup>3</sup> Jacob Zuma é natural de Nkandla, na província rural de KwaZulu-Natal.

e o fenômeno da reprodução das elites” (Dogan, 2003: 2). Membros das famílias de, por exemplo, Oliver Tambo, Nelson Mandela, Govan Mbeki e Walter Sisulu ocuparam e continuam ocupando posições poderosas no CNA, no governo e nos negócios. Nesse sentido, essas elites são “um estrato social específico, relativamente homogêneo e capaz de se autoperpetuar”, e, são capazes de “afetar os resultados políticos nacionais regular e substancialmente” (Vondoepp & Villalón, 2005: 12).

• *A ocorrência de entrelaçamento ou interpenetração das elites.* Tratando das consequências da política da Ampla Base de Fortalecimento Econômico dos Negros (BBBEE), a análise de Caroll (2008: 44-63) sobre a elite corporativa canadense é instrutiva. Múltiplos diretórios das elites dos negócios entrelaçam os conselhos das corporações em uma rede coesa de interesses e políticas. Além do mais, a densidade do entrelaçamento das elites contribui para o recrutamento, estabilidade e reprodução dessa elite, e coalizões consolidam os seus interesses. O CNA e as elites negras se moveram de uma esfera de poder para outra: da política para os negócios, e de volta para política (Dogan, 2003: 1). Esse fato é evidente, particularmente, no número de múltiplos diretórios de negócios e de elites políticas.

Como o Presidente Mbeki, o Presidente Zuma mantém coalizões presidenciais-empresariais. Durante o seu mandato (1999-2008), Mbeki esteve associado a inúmeras coalizões econômicas/empresariais informais. Ainda enquanto vice-presidente, Mbeki estabeleceu o Conselho Consultivo, “um sigiloso *think tank* de vinte e quatro membros” para aconselhá-lo em sua política econômica (Gumede, 2008: 74). Esse grupo se encontrava regularmente e incluía outras elites políticas e burocráticas, como, por exemplo, Mbhazima Shilowa (a então Secretária-Geral do Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos/Cosatu e depois Premiê da Província de Gauteng), Charles Nqakula (o então Secretário-Geral do Partido Comunista Sul-Africano/SACP e depois Ministro da Segurança), Aziz e Essop Pahad (amigos de Mbeki desde os tempos de estudantes exilados em Sussex, Ministro Adjunto de Relações Exteriores e Ministro do Gabinete da Presidência de Mbeki, respectivamente), Sydney Mufamadi (o então Ministro de Segurança e, mais tarde, Ministro do Governo Local e Provincial), Joe Modise (Ministro da Defesa), a advogada de direitos humanos Linda Zama, Wiseman Nkuhle (Presidente do Banco de Desenvolvimento da África do Sul) e Sam Ramsamy (o então Presidente do Conselho Olímpico Nacional da África do Sul) (Gumede, 2008: 74).

### **Box 3 – Circulação da elite e irmandade no CNA: alguns exemplos**

A circulação de elites pode ser definida como “a mudança no poder das classes socioeconômicas” (Pareto in Casstevens, 1989: 294) ou “a mudança e domínio de indivíduos ou grupos de indivíduos em posições de poder” (Casstevens, 1989: 294). Formas de circulação na África do Sul incluem:

#### **Circulação via conexões familiares**

##### *Os Skweyiya*

Na África do Sul, uma das 183 pessoas que possuem mais de 100 milhões de Rands é Tutukile Skweyiya (esposa do antigo Ministro do Desenvolvimento Social, Zola Skweyiya). Tutukile Skweyiya também é uma grande acionista da *Continental Africa Power Supplies*, que ganhou um lucrativo contrato de poder estatal, a Eskom.

##### *Os Motsepes & Radebes*

Em 2007, Patrice Motsepe, o presidente executivo da *African Rainbow Minerals* (ARM) e irmão de Bridgette Radebe (esposa do atual Ministro da Justiça & Desenvolvimento Constitucional, Jeff Radebe), foi considerado o 3º sul-africano mais rico, com uma fortuna estimada em R 13.5 bilhões. Em 2008, a sua fortuna foi estimada em R 25 bilhões.

#### **Reimplantação**

Um exemplo cada vez mais comum da circulação de elites é a “reimplantação” no setor privado, como uma forma de resolver tensões políticas dentro do Estado e dos grupos de liderança do CNA.

#### **Ampla capacitação econômica de negros (BBBEE)**

Em 2006, partidários do CNA e do SACP como Tokyo Sexwale, Cyril Ramaphosa, Saki Macozoma, Marcel Golding, Popo Molefe e Vali Moosa foram vistos como alguns dos sul-africanos mais ricos.

Tokyo Sexwale, um antigo trabalhador da MK e prisioneiro da Robben Island, foi eleito Premiê da Província de Gauteng em 1994. Ele saiu da política em 1999 e foi amplamente beneficiado por acordos da BBBEE. Ele é considerado um dos homens mais ricos na África do Sul. A sua *Mvelaphanda Holdings* opera na África do Sul e através do continente. Sexwale foi eleito para o Comitê Nacional Executivo do CNA na Conferência de Polokwane em 1997, e foi indicado a Ministro da Habitação do presidente Zuma, em maio de 2009.

Fonte: The Times (2007e 2008a); Robinson & Brümmer (2006: 8); Sunday Times (2006: 2); Mail & Guardian (2008: 6).

O incidente do governo com a Fundação Sul-Africana em 1996 acerca da política econômica, não dissuadiu os empresários em restabelecer ligações próximas com elites-chave do governo. Em 1998, corporações líderes da África do Sul estabeleceram o *Business Trust*, com um fundo bilionário bancado por empresários para geração de empregos. De acordo com Gevisser (2007: 688), “o grande negócio comprou o seu caminho de volta para a arena”. Na sequência ao estabelecimento do *Business Trust*, um fórum consultivo entre os empresários e o governo foi montado com o então presidente Thabo Mbeki como liderança oficial do governo.

Mbeki também manteve coalizões com associações formais de negócios e grupos de aconselhamento político como o *Big Business Working Group*, o *Black Business Working Group*, bem como *Commercial Agriculture Working Group*. Estabelecido por Mbeki em 1999, essas coalizões incluíam Ministros de Gabinete, assim como executivos importantes, que se reuniam de duas a três vezes ao ano (Taylor, 2007: 173). Em um dos encontros dos *Working Groups*, em dezembro de 2001, foi proposto o Encontro sobre Riqueza e Desenvolvimento “para tratar dos desafios urgentes que a economia enfrentava e construir uma parceria duradoura na qual todos nós poderemos auxiliar na construção de uma África do Sul mais próspera” (Mbeki, 2002). Mbeki também foi influente no estabelecimento do Conselho Internacional de Marketing (IMC), em 2000. O Conselho foi uma iniciativa conjunta entre o governo e o setor privado internacional para promover a África do Sul e facilitar os investimentos.

O Presidente Zuma, por exemplo, manteve o IMC e inaugurou, recentemente, a Comissão Nacional Sul-Africana de Planejamento (NPC), cuja tarefa é desenvolver propostas de práticas para todas as três esferas do governo e através dos ministérios e departamentos, e produzir relatórios sobre assuntos que influenciam no desenvolvimento de longo prazo, como segurança da disponibilidade de água, mudanças climáticas, segurança alimentar, segurança energética, planejamento de infraestrutura, desenvolvimento de recursos humanos, questões de defesa e segurança, estrutura econômica, planejamento espacial e tendências demográficas. Os comissários foram escolhidos pelas suas capacidades pessoais e não representam nenhuma organização ou parte interessada, e foram buscados em vários setores, incluindo finanças, indústria, energia, telecomunicações, biotecnologia, engenharia aquática, desenvolvimento rural, governança, energia, educação, saúde, se-

gurança alimentar e mudanças climáticas. O Ministro de Planejamento Nacional, Trevor Manuel, preside a Comissão e abastece seu trabalho a partir dos Gabinetes e do governo em geral. O vice-presidente da Comissão é o magnata Cyril Ramaphosa (Zuma, 2010).

A trama entre as elites é evidente na poderosa tríade entre as *Union Buildings* (governo), a *Luthuli House* (quartel-general do CNA) e a 44 *Main Street* (o antigo endereço da *Anglo-American* em Johannesburg. A rua é uma referência simbólica ao capital/negócios). A natureza conspiratória dessas relações emerge quando, por exemplo, oficiais poderosos do partido e altos burocratas ocupam múltiplos quadros de diretores de grandes corporações. Em alguns casos, essas corporações fizeram grandes doações ao CNA, intermediaram acordos em favor dos empresários e asseguraram contratos preferenciais para as empresas. As elites que se beneficiaram da ampla base de fortalecimento econômico dos negros também se tornaram poderosos mediadores políticos e agentes de distribuição econômica. Em alguns casos, essas relações e atividades equivalem à corrupção, como definida, por exemplo, por organizações como a Transparência Internacional (TI). O conluio de elites também é contra o espírito da ampla base de fortalecimento econômico que, inter alia, emergiu de uma coalizão distributiva entre o governo e os negócios. Isso resultou numa coalizão que permite às elites alocar mais recursos e benefícios para membros de um pequeno grupo do poder. Exemplos de conluio entre as elites incluem:

- *O aumento das vantagens do CNA nos negócios.* Estabelecido em 2006 pelo então Tesoureiro do CNA, Mendi Msimang (marido da Ministra da Saúde em exercício, Manto Tshabalala-Msimang, e associado próximo a Mbeki), o *Progressive Business Forum* (PBF), por exemplo, é uma empreitada do CNA no mundo dos negócios, baseada em seus membros. O CNA descreve o PBF como “o seu próprio grupo de negócios” cujo “objetivo primário é um diálogo mútuo entre o CNA e a comunidade dos negócios” (Schoeman & Swanepoel, 2008). O PBF, por exemplo, tem sediado encontros entre líderes empresariais, ministros do governo e oficiais chineses. A despeito de suas substanciais taxas de associação individual (que vão de 3.000 a 7.000 Rands) e de associação corporativa (de 12.500 a 60.000 Rands), o PBF atraiu 2000 membros pagantes até 2007 (Gumede, 2008: 164).

Isso resultou, por exemplo, no estabelecimento e no crescimento de companhias controladas pelo CNA como a *Chancellor House* (e os seus investimentos no *Hitachi Power Africa*, *Tshole Technology*

*Holdings, Wits Gold, Grindrod J & J, Afgem e Bateman Africa*), o *The Network Lounge*, o *Zandile Investment Trust*, o *Imvume*, o *Nboki Holdings* e a Companhia Sul-Africana de Petróleo. Além disso, a Liga Feminina do CNA é proprietária da organização sem fins lucrativos, *Malibongwe Women's Development*, uma beneficiária significativa da ampla base de fortalecimento econômico dos negros (*Mail & Guardian Comment*, 20 de Março de 2008: 3).

- *A ascensão de intermediários financeiros*. Savage e Williams (2008: 10) definem intermediários financeiros como elites ou corporações cujo papel não é a administração executiva de “homens e coisas”, mas sim “a permuta ou a manutenção” de moeda, lucros e acordos. A importância desses intermediários está na sua habilidade de “mover-se entre o mundo dos negócios, da política, da mídia [...] e através desse processo agir como mediadores de conexões entre círculos sociais dispersos” (Savage & Williams, 2008: 6). Em 2008, um acordo da Ampla Base de Fortalecimento Econômico dos Negros envolvendo o *Standard Bank*, o *Liberty Life* e a *Stanlib*, companhia de gerenciamento de recursos, mediado pelo partidário do CNA, Saki Macozoma, resultou num pagamento de 9 milhões de Rands ao CNA (*Sunday Times*, 9 de março de 2008).

- *Impacto nas relações entre o governo e os empresários*. Entidades públicas como a PetroSA, a Telkom e a Transnet abasteceram o CNA com fundos para o financiamento de campanhas (Robinson & Brümmer, 2006: 1-40; *Sunday Times*, 9 de março de 2008; *Mail & Guardian*, 14 de março de 2008: 3). Algumas dessas relações resultaram na exclusão de instituições democráticas como o Parlamento. Um exemplo notável é o controverso (e estimado em 5 bilhões de Libras) acordo de armamentos da África do Sul. O Comitê das Finanças Públicas (SCOPA), ligado ao Parlamento, não tem tido sucesso em obter uma prestação de contas. Andrew Feinstein, MP do CNA, abdicou em protesto. Feinstein (2007) alega que o então Ministro da Defesa, Joe Modise, e vários outros líderes do CNA (como Jacob Zuma), além de empresários, obtiveram benefícios financeiros através do acordo.

Mudanças nas estruturas de tomada de decisão das corporações produziram outra política conduzida pelas elites. Em conformidade com o Ato de Fortalecimento Econômico dos Negros, corporações de negócios começaram a oferecer ações com desconto apenas para sul-africanos negros. Exemplos notáveis incluem a *Multichoice's Phuthuma Nathi*, a *Nedbank's Eyethu*, a *Media 24's Welkom Yizani*, a *MTN's Asonge* e a *Inzalo offerings*. (*The Times*, 2008b).

Outras transformações econômicas significativas ocorreram:

- O aumento no número (partindo de 14 em 1992 para 156 em 2002) de diretores negros nos quadros das companhias no topo da lista da JSE.

- Em setembro de 2004, 435 diretores negros serviam em companhias da JSE, comparados a 432 em 2003.

- Em 2003, a composição dos quadros das empresas estatais era de 63% de negros, 2,5% de indianos, 9,9% de mestiços e 24,7% de brancos.

- Até 2003, negros sul-africanos constituíam 61% de todos os profissionais, técnicos e profissionais associados, e 44% das posições de gerência na economia.

Numa estimativa das políticas de desenvolvimento e das políticas econômicas do governo do CNA, Habib e Padayachee (2000) concluíram:

As políticas econômicas implementadas pelo CNA desde 1994 têm tido um impacto diferencial em vários grupos. Alguns, como os conglomerados de negócios (branco), a aspirante burguesia negra, e profissionais negros têm se beneficiado no curto prazo pela imposição das políticas econômicas neoliberais. Os conglomerados têm se beneficiado das isenções tributárias, da queda na inflação e do programa de privatizações. Eles também se beneficiaram da estável liberalização do controle de câmbio (que permitiu o fluxo de crescentes quantias de capital sul-africano para o exterior), e da abertura de novos mercados de exportação e algumas novas oportunidades de investimento, especialmente na África e na Ásia. A aspirante burguesia negra se beneficiou da privatização de empresas públicas, do intercâmbio de crédito de companhias domésticas brancas e das parcerias estabelecidas com investidores estrangeiros, que se tornou compulsória conforme regulamentos do governo. Os profissionais negros também se beneficiaram das promoções e práticas de empregabilidade mais abertas conforme as companhias disputavam para preencher as cotas de ações afirmativas. Esses grupos, os privilegiados da transição democrática sul-africana, são compostos por uma minoria da população.

## MITO 5: O CONGRESSO NACIONAL AFRICANO FICARÁ NO PODER ATÉ A VINDA DE JESUS

O CNA tem estado, pela maior parte do século XX, no centro da luta contra o *Apartheid* na África do Sul. Desde 1994, o CNA tem tido sucesso ao se posicionar como o “libertador” político da África do Sul. Thackrah (in Mimkulu, 2009: 24) nos lembra que “um partido

que é visto como o salvador nacional é difícil de derrotar”. E o CNA é consciente disso. Durante uma visita a uma das províncias rurais, o Presidente Zuma disse que “o partido da situação não seria derrotado até que ‘Jesus voltasse’” (ANC, 2009).

### REALIDADE: PODER PERPÉTUO DE ORGANIZAÇÕES DE LIBERTAÇÃO RESULTOU EM SOCIEDADES NÃO-DEMOCRÁTICAS

O CNA provavelmente vai manter o domínio da sociedade sul-africana por um bom tempo. A sua posição dominante é fortalecida pelo seu papel autopercebido e largamente reconhecido na luta pela libertação sul-africana. O fracasso do CNA em melhorar a qualidade de vida da maioria dos sul-africanos não impede que a maioria dos predominantemente africanos negros sul-africanos eleja o CNA em sucessivas eleições. Mtinkuli (2009: 41) oferece uma explicação para essa contradição. Para ele, o CNA “utiliza um sistema onipresente de proteção do poder” em todos os níveis – local, provincial e nacional –, de empreendimentos do governo e do Estado, “usando o seu controle dos recursos e instituições estatais para prover proteção política não só para seus membros e simpatizantes, mas para a comunidade negra como um todo”. O CNA penetrou com sucesso na sociedade sul-africana usando a sua luta ideológica ímpar e seu simbolismo como partido de libertação. De fato, o CNA atingiu isso de tal forma que os sul-africanos frequentemente confundem o partido com o Estado, e vice-versa. A força organizacional do CNA como um partido político não tem rivais na África do Sul. A sua sede – a *Luthuli House* – não tem rivais no país. Ao contrário, tem ganhado mais importância que o Parlamento e os prédios da União.

Apesar das vitórias eleitorais do CNA, a qualidade da democracia sul-africana é comprometida pela força e pelo domínio do CNA. Uma vez que um partido não tem rivais nem desafiantes, ele se torna arrogante, complacente e distante do seu eleitorado. Democracias processuais (ex: eleições regulares) frequentemente emergem como dominando os elementos substantivos da democracia. Na África do Sul, isso já é evidente no papel reativo (e não pró-ativo) do Parlamento, nos fracos partidos de oposição, através do neopatrimonialismo do CNA, da corrupção, da falta de responsabilidade e de transparência, da erosão

do poder da lei, dos altos índices de criminalidade, e de uma tolerância fiel ao partido, independente da sua governança.

Constitucionalmente, a arena principal da prática democrática no país, o Parlamento sul-africano teve seu poder e influência esvaziados em relação a uma instituição reativa, secundária, a *Lithuli House*. Como Sing (2010: 440) nos lembra, “[...] legislações fracas desencorajam a sobrevivência da democracia ao obstruir o desenvolvimento de partidos políticos. Legislações débeis tendem a produzir partidos fracos, o que por sua vez minam a competição política e limitam a capacidade dos cidadãos de controlar seus representantes. O subdesenvolvimento de partidos também frustra a agregação e articulação de interesses, fortalece a ineficiência política entre o público, e inibe a maturação de uma liderança política no monitoramento dos poderes legislativo e executivo”. Ao contrário, legislações fortes são mais prováveis de gerar fiscalização efetiva e responsabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As eleições de maio de 2009 foram significantes por inúmeras razões; mais notadamente, representa o começo de uma nova era para o domínio do CNA:

- É a primeira vez desde que o CNA chegou ao poder que o partido contestou uma eleição após uma divisão no partido. Apesar do Congresso do Povo (COPE), uma facção separada da CNA, não ter ido tão bem quanto se esperava, emergiu como um desafio ao domínio do CNA, tanto em nível nacional quanto provincial, sendo a oposição oficial em quatro províncias.

- A saída de *Mbekiites* e a ascensão de veteranos da MK (*Umkhonto we Sizwe*, o braço armado do CNA durante a luta de libertação) na política sul-africana. A MK suspendeu a sua luta armada em 1º de agosto de 1990 e foi incorporado as Forças de Defesa Nacional Sul-Africana (SANDF) depois de 1994. Jacob Zuma era o Chefe de Estruturas Subterrâneas e logo depois virou o Chefe do Departamento de Inteligência do CNA;

- A força da Aliança Tripartidária (TA) foi testada. Composta pelo CNA, pelo Partido Comunista Sul-Africano (SACP) e pelo maior movimento trabalhista da África do Sul, o Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos (Cosatu), a TA tem passado por desafios impostos por fac-

ções inraelites. Além disso, com a grande vitória eleitoral e a conquista de votos dos partidos menores e do IFP, a oposição real pode vir de dentro do próprio CNA. O SACP não contestou as eleições, mas alguns de seus membros irão ao Parlamento e serão nomeados para o Gabinete.

- A transformação de uma organização de libertação em um partido político. No espaço de dois anos, em 2012, o CNA comemorará seu centenário, se tornando o movimento de libertação/partido político mais antigo na África. Desde o seu banimento nos anos 1960, o CNA fez uma campanha global e luta armada contra o Estado do *Apartheid*. Seus esforços persistentes resultaram em uma transição negociada, em segredo com o Estado do *Apartheid* de 1985, e abertamente desde a sua permissão em fevereiro de 1990. O uso de retórica de libertação por parte do CNA durante a campanha eleitoral ressaltou a sua preocupação com, por exemplo, a sua identidade autosustentada e atribuída como a organização de libertação preeminente do país.

A consolidação da democracia da África do Sul permanece ilusória:

- *Nenhuma transição pacífica de poder de um partido político para um novo partido político ocorreu desde 1994.* Teóricos defendem que a democratização não apenas é a ocorrência de eleições regulares, frequentes, livres e justas, mas também é a transferência regular de poder político de um partido para outro (Huntington in Graver, 2005: 6). Nesse sentido, a África do Sul ainda não se democratizou completamente, já que o CNA está no poder ininterruptamente desde 1994.

- *Democracia processual, mas nem sempre real.* Democracia processual implica na ocorrência de uma democracia regular, livre e justa, enquanto a democracia real se refere ao poder do povo em todos os níveis de governo. Desde 1994, o CNA estabeleceu a prática de “reimplantar” (apontar) prefeitos e oficiais do governo.

- *Desafios recorrentes ao princípio da separação do poder.* Durante seus dezesseis anos no poder, o CNA foi acusado de interferir no sistema judicial, mais notadamente nas acusações de corrupção contra Jacob Zuma. Além disso, o Legislativo (Parlamento) se tornou uma instituição sujeita ao Executivo.

- *A continuação de um sistema político de um partido dominante.* O domínio do CNA no cenário político perpetua uma cultura de não-responsabilização.

Desde 1994, o governo liderado pelo CNA tem feito muito para desfazer o legado político e socioeconômico do *Apartheid*, mas tem

renegado muito das suas promessas de libertação do pós-1994, mais precisamente o fim dos crimes violentos, educação e saúde de qualidade, e a criação de oportunidades de emprego através de programas de trabalhos públicos.

Não obstante, a legitimidade do governo liderado pelo CNA permanece inquestionável apesar da sua inabilidade em melhorar drasticamente as vidas da maioria dos sul-africanos. Conforme Linz, a eficácia (política) de um governo liderado pelo CNA é inquestionável. Ele tem em inúmeros documentos definido os problemas a serem resolvidos. Entretanto, ele falhou na efetividade (resultado), por exemplo, da implementação dessas políticas (Linz in Graver, 2005: 31-32). Mais importante, o governo liderado pelo CNA mantém a sua autoridade no país. A sua mistura ímpar das três formas de autoridade de Weber – tradicional, racional-legal e carismática – contribui para isso (Weber em Graver, 2005: 32). De fato, o CNA teve sucesso na prática constante da combinação dessas formas de autoridade. Isso é claramente demonstrado por Jacob Zuma, que nos dá um bom exemplo disso. A sua habilidade em alternar entre essas três formas contribui para a legitimidade do governo dominado pelo CNA, apesar do seu histórico de falhas com o serviço público. Zuma também é muito astuto por preservar sua autoridade ao recompensar lealdade e perpetuar uma rede política neopatriarcal no país. Sua posição perspicaz como portador de mito, sem dúvida manterá o CNA no poder por um tempo e o levará a seguir a trajetória de desenvolvimento mostrada no Diagrama 1.

## REFERÊNCIAS

ANC (African National Congress) (2007) Strategy and tactics of the ANC. *Building a national democratic society*. Available at: <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/conf/conference52/index.html> Accessed on: 10 May 2010.

ANC (African National Congress) (2009) *ANC media statement on 'Jesus' remark*. 23 June. Available at: <http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/pr/2009/pr0623a.html> Accessed on: 12 May 2010.

BHORAT, H & C van der Westhuizen (2010) 'Poverty, inequality and the nature of economic growth in South Africa', in Misra-Dexter, N & J February (Eds), *Testing democracy: which way is South Africa going?* Cape Town: Institute for Democracy in South Africa (Idasa).

BOER, R (2005) *Political myth*. Paper produced for Monash University, Australia. Available at: <http://arts.monash.edu.au/cclcs/research/papers/political-myth.pdf> Accessed on: 13 May 2010.

- CARMODY, P (2002) 'Between globalisation and (post) *Apartheid*: the political economy of restructuring in South Africa'. *Journal of Southern African Studies*, 28(2): 255-275.
- CASSTEVENS, T W (1989) 'The circulation of elites: a review and critique of a class of models'. *American Journal of Political Science*, 33(1): 294-317.
- CONGRESS of the People (1955) *The Freedom Charter*. Available at: <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/charter.html> Accessed on: 12 May 2010.
- DOGAN, M (2003) 'Introduction: diversity of elite configurations and clusters of power'. *Comparative Sociology*, 2(1): 1-15.
- FEINSTEIN, A (2007) *After the party. A personal and political journal inside the ANC*. Johannesburg: Jonathan Ball.
- FLOOD, C (2002) *Political myth*. New York: Routledge.
- GEVISSER, M (2007) *Thabo Mbeki: the dream deferred*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- GORDIN, J (2009) 'The Zuma Alumni'. *PoliticsWeb*. 12 June. Available at: <http://www.politicsweb.co.za> Accessed on: 17 June 2009.
- GRAVER, A B (2005) *ANC: A legitimate giant? The legitimacy of the ANC government in South Africa*. Unpublished Masters Dissertation. Oslo: University of Oslo.
- GUMEDE, W M (2008) *Thabo Mbeki and the battle for soul of the ANC*. Revised edition, second print. Cape Town: Zebra Press.
- HABIB, A & V PADAYACHEE (2000) 'Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy'. *World Development*, 28(2): 245-263. Available at: [www.sciencedirect.com/science?\\_ob=ArticleURL&\\_udi=B6VC6-3YGDD2Y-3&\\_user=593394&\\_rdoc=1&\\_fmt=&\\_orig=search&\\_sort=d&view=c&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=593394&md5=072b739b56944c3a359690657bede706#toc2](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VC6-3YGDD2Y-3&_user=593394&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&view=c&_version=1&_urlVersion=0&_userid=593394&md5=072b739b56944c3a359690657bede706#toc2) Accessed on: 20 October 2008.
- HIRSCH, A (2005) *Season of hope. Economic reform under Mandela and Mbeki*. Durban: University of KwaZulu Natal Press. Available at: [www.idrc.ca/en/ev-88231-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-88231-201-1-DO_TOPIC.html) Accessed on: 20 October 2008.
- IOL (Independent Online) (Johannesburg) (2009) Election results. 25 April 2009. Available at: <http://www.iol.co.za> Accessed on: 25 April 2009.
- KOELBLE, T A (1998) *The global economy and democracy in South Africa*. London: Rutgers University Press.
- Mail & Guardian* (Johannesburg) (2008) Eskom's big connections. 13 June, p. 6.
- Mail & Guardian* (Johannesburg) (2008) ANC cash channel revealed. 14 March, p. 3.
- Mail & Guardian Comment* (Johannesburg) (2008) Does patronage pay? Being politically connected seems to be an important aspect in securing BEE deals. 20 March, p. 3.
- Mail & Guardian Comment* (Johannesburg) (2009) The Nkandla Mafia is coming. 12 April. Available at: <http://www.mg.co.za/article/2009-04-12-the-nkandla-mafia-is-coming> Accessed on: 12 May 2010.
- MANDLA, B (2005) *Black economic empowerment in South Africa and Malaysia's new economic policy: a comparative analysis*. Unpublished MA dissertation. Stellenbosch: University of Stellenbosch.

- MANGCU, X (2005) Saga down south: What political culture are we building? *South African Institute of International Affairs (SAIIA) e Africa*. July. Available at: <http://www.saiia.org.za/archive-eafrica/comment-saga-down-south-what-political-culture-are-we-building.html> Accessed on: 12 May 2010.
- MBEKI, T (2002) *State of the Nation Address*. 8 February. Cape Town. Available at: [www.anc.org.za](http://www.anc.org.za) Accessed on: 27 October 2008.
- MBEKI, T (2007) *Opening address and political report of the President of the ANC to the 52<sup>nd</sup> National Conference*. Polokwane, 16-20 December. Available at: [www.anc.org.za](http://www.anc.org.za) Accessed on: 27 October 2008.
- MTIMKULU, P (2009) 'The key to one-party dominance: a comparative analysis of selected states. Some lessons for South Africa?' *Journal of African Elections*, 8(2): 23-45.
- PARLIAMENT (2009) State of parties in the National Assembly. Available at: [http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category\\_ID=148](http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=148). Accessed on 23 January 2009.
- PONTE, S; ROBERTS, S & L van Sittert (2007) "'Black economic empowerment', business and the state in South Africa'. *Development and Change*, 38(5): 942-944.
- ROBINSON, V & S Brümmer (2006) 'SA Democracy Incorporated. Corporate fronts and political party funding'. *Institute for Security Studies (ISS) Paper 129*. November. Pretoria: ISS.
- SANDERS, J (2006) *Apartheid's friends. The rise and fall of South Africa's Secret Service*. London: John Murray.
- SARTORIUS, K & G Botha (2008) 'Black economic empowerment ownership initiatives: a Johannesburg Stock Exchange perspective'. *Development Southern Africa*, 25(4): 437-453.
- SCHOEMAN, R & D Swanepoel (2008) *Progressive Business Forum*. Available at: [www.anc.org.za](http://www.anc.org.za) Accessed on: 31 October 2008.
- SING, M (2010) 'Explaining democratic survival globally (1946-2002)'. *The Journal of Politics*, 72(2): 438-455.
- SISK, T D (1994) 'Perspectives of South Africa's transition: implications for democratic consolidation'. *Politikon. South African Journal of Political Studies*, 21(1): 66-75.
- SAHO (South African History Online) (2010) Mpilo Desmond Tutu. Available at: <http://www.sahistory.org.za/pages/people/bios/tutu-d.htm> Accessed on: 10 May 2010.
- SAIRR (South African Institute of Race Relations) (2010a) 'Racial goodwill'. *Fast Facts*, 4: 19-22.
- SAIRR (South African Institute of Race Relations) (2010b) 'Slow progress in reaching equity goals'. *SAIRR Today*, 16 April 2010. Available at: <http://www.sairr.org.za/sairr-today/sairr-today-slow-progress-in-reaching-equity-goals-16th-april-2010> Accessed on: 10 May 2010.
- SAPA (South African Press Association) (2007) Mbeki seeks 'better life for all', 2 January. Available at: [http://www.southafrica.info/doing\\_business/business/businesstoday/businessnews/546140.htm](http://www.southafrica.info/doing_business/business/businesstoday/businessnews/546140.htm) Accessed on: 12 May 2010.
- SAVAGE, M & K Williams (2008) 'Elites: remembered in capitalism and forgotten by social sciences', in Savage, M & K Williams (Eds), *Remembering elites*. Oxford: Blackwell Publishing.

- Sunday Times* (Johannesburg) (2006) The rich list, 6 August. Available at: [www.sun-times.co.za](http://www.sun-times.co.za) Accessed on: 20 October 2008.
- Sunday Times* (Johannesburg) (2008) Saki in ANC payoff scandal, 9 March. Available at: <http://amandladawonye.wikispaces.com> Accessed on: 20 October 2008.
- TAYLOR, S D (2007) *Business and the state in Southern Africa. The politics of economic reform*. London: Lynne Rienner Publishers.
- The Times* (Johannesburg) (2007) Billionaire club grows. 6 December. Available at: [www.thetimes.co.za](http://www.thetimes.co.za) Accessed on: 20 October 2008.
- The Times* (Johannesburg) (2008a) Motsepe in pound seats. 2 September. Available at: [www.thetimes.co.za](http://www.thetimes.co.za) Accessed on: 20 October 2008.
- The Times* (Johannesburg) (2008b) Politicians partake of fruits of discounted BEE share schemes, 7 September. Available at: [www.thetimes.co.za](http://www.thetimes.co.za) Accessed on: 20 October 2008.
- VAN WYK, J (2009) *Cadres, capitalists, elites and coalitions. The ANC, business and development in South Africa*. Discussion paper 46. Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- VON DOEPP, P & L A Villalón (2005) 'Elites, institutions, and the varied trajectories of Africa's Third Wave democracies', in Villalón, LA & P VonDoepp (Eds), *The fate of Africa's democratic experiments. Elites and institutions*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- ZUMA, J (2008a) *Address to investors' luncheon*. 24 October, New York, US. Available at: [www.anc.org.za](http://www.anc.org.za) Accessed on: 31 October 2008.
- ZUMA, J (2009) *Inaugural address of the fourth President of the Republic of South Africa*. Union Buildings, Pretoria, 9 May 2009. Available at: <http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/zuma/2009/jz0509.html> Accessed on: 12 May 2010.
- ZUMA, J (2010) *Statement on the appointment of members of the National Planning Commission*. 30 April. The Presidency, Pretoria.





## 10. África do Sul: instituições e sociedade

*Kamilla R. Rizzi*

A natureza das transformações políticas e o incipiente desenvolvimento econômico sul-africano, nesse início de século, possuem comparativos também em sua base sócio-cultural, se considerada a complexidade das relações e dinâmicas aí presentes. Por um lado, a África do Sul confirma-se como a força motriz de todo o continente. Sua economia avançada (sob uma base cada vez mais diversificada) tem se estruturado a partir de uma nova dinâmica política nacional, com a adoção de programas de crescimento e inserção social, que visam erradicar as desigualdades – econômicas e raciais – remanescentes do regime do *Apartheid*. Também por isso, seu capital humano deve ser entendido como energia da Nova África do Sul, pois esse papel duplo de sua diversidade sócio-cultural, ora de força propulsora, ora de desagregação, tende a ser transformado na base de sustentação do país.

Nesse sentido, o presente capítulo busca apresentar a complexa África do Sul em perspectiva, demonstrando que sua heterogeneidade cultural, racial e linguística, em conjunto e harmonicamente, tende a ser entendida a partir do resgate da identidade nacional, como o alicerce da dinâmica político-administrativa e do desenvolvimento econômico da Nova África do Sul a partir a, ora de desagregado de trabalho branca..

### CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS

Estrategicamente localizada no extremo sul do território africano (coordenadas 29° 00' S, 24° 00' E), a África do Sul totaliza uma área de 1.221.037 km<sup>2</sup> – classificando o país como o 25° maior do mundo em área – e uma costa de aproximadamente 2.800km. Seus

4.750 km de fronteiras são ao norte com a Namíbia (855 km), Botsuana (1.840 km) e Zimbábue (225 km); ao leste, com Moçambique (491 km) e Suazilândia (430 km); e, encravado em seu território, encontra-se o Lesoto, completamente circundado por fronteiras sul-africanas (909 km); a oeste, sul e leste, os Oceanos Atlântico e Índico banham a África do Sul.

Dois grandes correntes oceânicas passam pela costa: a quente, Moçambique-Agulhas e a fria, de Benguela. A corrente Moçambique-Agulhas segue das costas leste e sul até ao Cabo Agulhas, enquanto a corrente de Benguela flui ao longo da costa oeste, ao sul de Angola. O contraste de temperatura entre essas duas correntes é, em parte, responsável por importantes diferenças de clima e vegetação entre as costas leste e oeste da África do Sul; também explica a diferença na vida marinha, pois as águas frias da costa oeste são muito mais ricas em oxigênio, em nitratos, em fosfatos e em plâncton do que as da costa leste. Consequentemente, a indústria pesqueira sul-africana está centrada na costa oeste.

### **Relevo e clima**

O ponto extremo do relevo sul-africano (maior altitude) é o Monte Njesuthi, em KwaZulu-Natal (3.408 m), fazendo parte da Cordilheira Drakensberg. Nota-se uma variedade de paisagens no país, constituído por três tipos diversos: um amplo planalto central, uma escarpe quase contínua de serras, que circundam o planalto no oeste, sul e leste, e uma estreita faixa de terras baixas ao longo da costa. A maior parte do planalto central, conhecido como Highveld, cobre 400.000 km<sup>2</sup> (aproximadamente 30% do país) e é composta de montanhas rochosas. Na parte ocidental, estende-se um grande planalto composto em parte por deserto e em parte por pastagens e savanas, cortado pelo curso do rio Orange e do seu principal afluente, o Vaal. No sul, ergue-se a cordilheira do Karoo e a leste, a cordilheira do Drakensberg, a mais extensa cadeia montanhosa da África meridional.

No noroeste, parte do Deserto de Kalahari encontra-se no Gemsbok National Park, uma das maiores reservas do continente, que se estende desde o Rio Orange até Angola, oeste da Namíbia e leste do Zimbábue. No nordeste, o planalto desce para o Highveld e encontra a área de savanas e florestas conhecidas como Bushveld (rica em recursos minerais), na bacia do rio Limpopo (engloba 54% do território

sul-africano, sendo a maior parte das províncias de Limpopo e North West). Nessa região, localiza-se o Parque Nacional Kruger, maior área de conservação de fauna silvestre da África do Sul, cobrindo cerca de 20.000 km<sup>2</sup>, entre as províncias de Mpumalanga e Limpopo, fazendo fronteira com Moçambique.

O clima semi-árido em geral (subtropical na costa oriental e mediterrânico no extremo sul) e a presença do Trópico de Capricórnio, atravessando a Província de Limpopo, caracterizam o país como relativamente seco, com uma queda de chuva média anual de 460 mm (comparado com a média mundial de cerca de 860 mm). Aproximadamente 65% do território sul-africano recebem menos de 500 mm por ano – geralmente aceito como o valor mínimo necessário para o cultivo bem sucedido da terra – e 21% do país, no oeste árido, recebem menos de 200 milímetros por ano.

As condições de temperatura na África do Sul são marcadas por três características principais: em primeiro lugar, as temperaturas tendem a serem inferiores às de outras regiões em latitudes semelhantes, como na Austrália, fato que ocorre devido principalmente à maior elevação do subcontinente acima do nível do mar; em segundo, apesar de uma extensão latitudinal de 13 graus, as temperaturas médias anuais são notavelmente uniformes em todo o país, onde devido ao aumento da altura do planalto em direção ao nordeste, não há qualquer aumento na temperatura do sul para o norte, como seria de esperar; já a terceira característica refere-se ao forte contraste entre as temperaturas nas costas leste e oeste, onde registros acima de 32°C são bastante comuns no verão, e, com frequência, superior a 38°C na parte inferior do Vale do Rio Orange e na Província de Mpumalanga.

### **Hidrografia**

O litoral em si é uma extensão contínua, fechado em raras baías recortadas naturalmente, que seriam adequadas para o uso dos portos, como o de Saldanha Bay, a noroeste de Cape Town. A maioria das fozes dos rios é imprópria para os portos devido à presença de grandes bancos de areia durante a maior parte do ano formados pela ação das ondas e correntes, fluxo intermitente, carga de sedimentos e grande inclinação da maioria dos rios sul-africanos. Apenas os rios maiores – como o Orange e o Limpopo – mantêm estreitos canais permanentes. Assim, o país não tem rios navegáveis que possam constituir hidrovias,

fato que influi diretamente na infraestrutura de transportes, como se verá adiante.

O maior sistema fluvial do país é o Orange-Vaal. O Rio Orange (Senqu) se origina nas Montanhas do Lesoto e flui para o Atlântico (seu baixo curso) e faz parte da fronteira entre a África do Sul e a Namíbia; já o Vaal flui do nordeste do país, sendo o principal afluente do Orange. Ambos os rios são represados em vários locais para irrigação e abastecimento de água. O rio Limpopo também é relevante na hidrografia sul-africana, sendo que, exceto em tempos de seca prolongada, flui do leste de Botsuana e nordeste sul-africano para o Oceano Índico, através de Moçambique; a norte, o curso do rio Limpopo serve de fronteira com o Botsuana e o Zimbábue. De grande importância estratégica é o rio Tugela (Tukela) em Kwazulu-Natal, porque parte de seu fluxo é bombeado através do Drakensberg para aumentar o abastecimento de água para a parte industrializada do país, especialmente na Província de Gauteng. Inundações e secas são uma ameaça constante no país, onde os principais problemas ecológicos são a preservação do patrimônio natural e cultural. A falta de recursos hídricos requer um controle amplo e medidas de conservação a fim de garantir uma preparação adequada para as prolongadas secas, da mesma forma que a poluição do ar, em áreas altamente industrializadas, tornou-se, recentemente, uma questão de interesse público.

## A SOCIEDADE MULTICULTURAL

A Constituição da África do Sul de 1996 (entrou em vigor em 1997), resultado de negociações extremamente detalhadas e abrangentes, é amplamente considerada como a Constituição mais progressista do mundo. Os direitos humanos são colocados em destaque, apresentados no preâmbulo, com a sua intenção de criar “uma sociedade baseada nos valores democráticos, de justiça social e direitos humanos fundamentais” (Bill of Rights, Capítulo II). Além dos direitos de igualdade, liberdade de expressão e associação política e direito de propriedade, habitação, saúde, educação, acesso à informação e acesso aos tribunais, a Carta reafirma a determinação da África do Sul para a construção de uma base tripla (igualdade, direito e democracia): não-racista, não-sexista, supremacia da Constituição e do Estado de Direito.

A predominância de cidadãos negros na sociedade sul-africana é incontestável, pois num país com mais de 49 milhões de habitantes (2009), 79% são classificados como negros (ou puramente africanos), 9,6% como brancos, 8,9% como mestiços e 2,5% como indianos/asiáticos. A população sul-africana é constituída de diversos grupos étnicos, sendo o Nguni (que inclui o Zulu, Xhosa, Ndebele e Swazi) o principal, seguido do Sotho-Tswana (população do sul, norte e oeste), Venda, Africaner e ainda Khoisan, com menor número de membros.

### População da África do Sul por província (1996, 2001 e 2007)

Província	1996	2001	Variação	2007	Variação
Eastern Cape	6.147.244	6.278.651	2,1%	6.527.747	4,0%
Free State	2.633.504	2.706.775	2,8%	2.773.059	2,4%
Gauteng	7.624.893	9.178.873	20,4%	10.451.713	13,9%
KwaZulu-Natal	8.572.302	9.584.129	11,8%	10.259.230	7,0%
Limpopo	4.576.133	4.995.534	9,2%	5.238.286	4,9%
Mpumalanga	3.124.203	3.365.885	7,7%	3.643.435	8,2%
Northern Cape	1.011.864	991.919	-2,0%	1.058.060	6,7%
North West	2.936.554	3.193.676	8,8%	3.271.948	2,5%
Western Cape	3.956.875	4.524.335	14,3%	5.278.585	16,7%
Total	40.583.573	44.524.778	10,4%	48.502.063	8,2%

Fonte: Community Survey 2007. [Elaboração da autora]

Os resultados do Censo Nacional de 2007 mostram que a população da África do Sul aumentou aproximadamente 8% desde 2001 e, apenas no ano de 2008, 1% (ao passo que a população mundial cresceu 1,2% no mesmo período). O próximo Censo Nacional está sendo organizado e deverá ser aplicado em 2011. Outro ponto interessante, no quadro, se refere às migrações entre as províncias sul-africanas, onde aquelas mais urbanizadas e industrializadas (Gauteng, Western Cape, Mpumalanga) mostram-se atrativas para a população desempregada, o que justifica as taxas de crescimento em 13,9, 16,7 e 8,2%, respectivamente, de 2001 a 2007.

A migração sul-africana não ocorre apenas de zonas rurais para as zonas urbanas industrializadas, mas no sentido inverso também.

Segundo Kalipa e Nkuna (2008), com base em pesquisa realizada pelo Centro de Investigação de Ciências Sociais da Universidade da Cidade do Cabo, existe uma série de fatores que impulsionam o retorno às zonas rurais, como a perda de residência nas zonas urbanas e a ligação com as famílias nas zonas rurais, principalmente com o desejo de libertarem as famílias nas zonas urbanas do peso da sua doença, principalmente o HIV/AIDS. A não compreensão dos fatores que promovem a migração de retorno tem impacto não só na política de saúde, mas também na política de habitação, emprego e proteção social.

A densidade populacional é de aproximadamente 40 habitantes/km<sup>2</sup> (em comparação com a densidade populacional do continente, de 26 habitantes/km<sup>2</sup>), sendo que as mulheres representam 52% dessa população; 28,9% da população têm até 14 anos, 65,8% possuem de 15 a 64 anos e os 5,4% restantes são idosos. A expectativa de vida no nascimento é de 49,1 anos para os homens e 48,1 anos para as mulheres, sendo que a taxa de mortalidade infantil é de 44,4 por 1.000 nascidos vivos (2009). Deve-se, aqui, levar em conta as implicações da pandemia do vírus HIV/AIDS nessa taxa de crescimento, pois a taxa de prevalência global estimada de HIV é de aproximadamente 10,6% da população sul-africana (o número total de pessoas vivendo com HIV é estimado, pelo governo sul-africano, em 5,7 milhões; para os adultos entre 15 e 49 anos, estima-se em 18% de HIV positivos, sendo o número de mortes pelo HIV/AIDS, no ano de 2007, de 350 mil sul-africanos). Outra consequência direta da pandemia refere-se ao IDH do país, em número de 0,683 (escala de 0-1), ocupando a 129ª posição no ranking (de um total de 182 países), atrás dos também africanos Guiné Equatorial (0,719, 118ª posição) e Egito (0,703 e 123ª posição) – o Brasil possui IDH igual a 0,813, ocupando a 75ª posição no ranking (dados de 2008).

A herança do regime do *Apartheid* também fica clara na composição das classes sociais, na qual 60% dos negros e apenas 1% dos brancos são considerados pobres. Em 2003, o Presidente Mbeki afirmou que a África do Sul possuía duas economias distintas, uma moderna, produzindo o cerne da riqueza e integrando o país na economia global, e outra subdesenvolvida, com pouca contribuição no todo e incapaz de produzir renda. Essa maioria da população negra ainda vive nos antigos municípios ou em residências informais, algumas com acesso a água e eletricidade.

## **Línguas**

Ainda em seu Capítulo II, a Constituição prevê que todos têm direito a usar sua linguagem materna e a participar da vida social e cultural à sua escolha. Oficialmente, são reconhecidas pela Carta 11 línguas: Africaner (derivada do Holandês), Inglês, isiNdebele, isiXhosa, isiZulu, Sesotho as Leboa, Sesotho, Setswana, siSwati, Tshivenda e Xitsonga, além da Língua dos Sinais nacional. Com a diminuição do uso e status das línguas indígenas, a Constituição foi pensada no sentido de apoiar o governo a implementar medidas positivas de preservação daquelas. De acordo com o Censo Nacional de 2007, a língua isiZulu é falada por 23,8% da população, seguida pela isiXhosa (17,6%), Africaner (13,3%), Sesotho as Leboa (9,4%) e Inglês e Setswana (com 8,2% da população cada). A língua menos falada na África do Sul é a isiNdebele por 1,6% da população. É interessante notar que mesmo o Inglês se referindo a 8,2% da população, ainda é a língua mais conhecida e a segunda mais falada na África do Sul.

A preocupação do governo em preservar esse patrimônio cultural se reflete na criação do Serviço Nacional de Línguas (The National Language Service – NLS), órgão responsável pela preservação e promoção das línguas nativas, através de ações como a National Language Policy Framework, Telephone Interpreting Service of South Africa (Tissa), e a Pan South African Language Board (PanSalb), que buscam, entre outras, padronizar a ortografia, terminologia, literatura e viabilizar dicionários de todas as línguas oficiais.

## **Religiões**

A grande maioria da população sul-africana segue o credo cristão; outros grupos religiosos de expressão são os hindus, os muçulmanos, judeus e budistas. Uma minoria da população que não segue essas religiões mantém uma ligação com cultos africanos não tradicionais.

### Religiões na África do Sul (2001)

Cristãos	79,8%
Cultos Africaner	0,3%
Judaísmo	0,2%
Hinduísmo	1,2%
Islamismo	1,5%
Outras	0,6%
Sem religião	15%
Não determinadas	1,4%
Total	100%

Fonte: South African Government Information. [Elaboração da autora]

Existe uma série de congregações e associações cristãs na África do Sul, que servem de ligação entre as inúmeras igrejas cristãs locais. Uma das mais importantes dessas ligações é o Conselho Sul-Africano de Igrejas (South African Council of Churches – SAAC), mesmo não sendo representativo de todas. A Igreja da Inglaterra na África Austral (The Church of England in Southern Africa – CESA) também tem atuação visível na comunidade. A maior parte dos cultos africanos tradicionais, como a religião Africaner e mesmo os Pentecostais e Carismáticos, não é membro da SACC e possui seu próprio corpo coordenativo.

A Igreja Cristã de Zion (Zion Christian Church) é a maior igreja local (aproximadamente 4 milhões de seguidores) e prega o sincretismo entre a Cristandade e os cultos africanos tradicionais. Mais de 1 milhão de membros peregrinam duas vezes por ano para a cidade de Zion, em Moria – a leste de Polokwane em Limpopo – na Páscoa e para o Festival de Setembro. Já a Igreja Católica Apostólica Romana tem crescido significativamente nos anos recentes, principalmente através de ações sócio-políticas. Já as Igrejas Africaner são predominantemente protestantes e a família da Igreja Reformada Holandesa (Dutch Reformed) é a maior, representando cerca de 3,5 milhões de seguidores. Outras igrejas com ação importante são a União da Igreja Reformada na África Austral, a Igreja Reformada Holandesa na África. Existem várias outras igrejas com adeptos da língua Africaner, alguns com par-

ticipações de grandes dimensões, como a Missão de Fé Apostólica e Afrikaanse Protestantse Kerk. Outras igrejas estabelecidas na África do Sul incluem a Igreja Anglicana da África Austral, a Igreja Metodista e várias igrejas Luteranas e Presbiterianas.

Outras igrejas presentes são a Igreja Ortodoxa Grega, a Igreja Adventista do Sétimo Dia, a Igreja dos Nazarenos e do Exército de Salvação. As maiores igrejas pentecostais tradicionais são a Missão da Fé Apostólica, as Assembléias de Deus, a Igreja do Evangelho Pleno. No entanto, o fenômeno mais recente e de maiores proporções é a proliferação de Igrejas Carismáticas independentes (ou neopentecostais) em todo o país, especialmente a Igreja Universal do Reino de Deus, cuja implantação no país, ainda em 1993, aproveitou um espaço vazio, pois enquanto as demais igrejas da Teologia da Prosperidade se dirigiam, conforme Oro (2004, p. 146), sobretudo às camadas médias, a Universal se voltou às camadas populares, dando uma espécie de conforto à população negra, que esperava melhores condições de vida, no pós-*Apartheid*.

Aproximadamente dois terços dos indianos (ou descendentes) que vivem na África do Sul são hindus; os demais são muçulmanos e cristãos. A comunidade muçulmana na África do Sul é pequena, mas cresce rapidamente. Os malaios do Cabo, que são na sua maioria descendentes de escravos indonésios, compõem a maior parte deste grupo, com os 20% restantes de ascendência indiana. A população judaica possui números inferiores a 100 mil, sendo destes a maioria de judeus ortodoxos.

A ação das igrejas na África do Sul ocorre tanto no meio rural, quanto urbano e essas possuem um amplo corpo eclesiástico, tendo ainda programas regulares de rádio e televisão, jornais de circulação nacional, revistas e livros específicos para sua divulgação. A ação de organizações para-cristãs também tem aumentado no território sul-africano, especialmente através de trabalhos de missões evangélicas, com suporte a doentes (medicamentos e atendimento) e a pessoas de baixa renda (alimentação, saúde e educação).

## SITUAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Os capítulos III a VII da Constituição prevêm o sistema político-administrativo do país e a ênfase na interação entre os níveis nacio-

nal, provincial e local. A República da África do Sul é uma democracia multipartidária, funcionando como um sistema parlamentar, onde o Presidente exerce ao mesmo tempo o papel de Chefe de Estado e Chefe de Governo, sendo eleito numa sessão conjunta do parlamento bicameral, o qual consiste de uma Assembleia Nacional (National Assembly) – Câmara Baixa, e um Conselho Nacional de Províncias (National Council of Provinces, NCoP) – Câmara Alta. O Presidente é eleito pela Assembleia Nacional para um mandato de cinco anos (elegível para um segundo mandato), sendo o sufrágio universal, a partir dos 18 anos de idade.

A composição do Parlamento bicameral refere-se ao Conselho Nacional de Províncias, formado por 54 membros permanentes e 36 delegados especiais, que representam os interesses provinciais junto ao governo nacional, no qual cada delegação provincial é constituída por 10 membros, mandatos de cinco anos, com poderes especiais para proteger os interesses regionais, incluindo a salvaguarda das tradições culturais e linguísticas entre as minorias étnicas; e a Assembleia Nacional, com não menos que 350 e não mais que 400 lugares, na qual os membros são eleitos pelo voto popular no âmbito de um sistema de representação proporcional, para mandatos de cinco anos. O Senado anterior foi dissolvido em 1997, com a nova Carta, e substituído pelo Conselho Nacional de Províncias, sem mudanças significativas na composição e afiliações de partido, apenas com mais responsabilidades.

### **Descentralização administrativa**

A idéia de descentralização administrativa sul-africana remonta ao início do século XX, com a instalação das três capitais da África do Sul – Cape Town, legislativa; Pretória, executiva; e Bloemfontein, judiciária. O Congresso Nacional Africano, no período de transição, ainda em 1993, defendeu da seguinte forma a política regional, através das nove províncias: [...] África do Sul [...] unida, mas não super-centralizada [...] onde a participação popular em cada nível do governo, e uma distribuição de poderes e funções nos âmbitos nacional, regional e local [...] assegure o desenvolvimento e a erradicação das desigualdades criadas pelo *Apartheid*” (CNA, 1993, p. 2).

Assim, as três esferas de governo sul-africano – nacional, provincial e municipal – foram definidas na Constituição e representam mais um exemplo da complexidade sul-africana, sendo identificadas como

“[...] governos distintos, interdependentes e interrelacionados” (South Africa Yearbook 2008/2009). Administrativamente, a África do Sul está dividida em nove províncias, cada uma com sua própria Legislatura Provincial Unicameral (entre 30 e 80 membros, eleitos por representação proporcional), Primeiro-Ministro e Conselhos Executivos. São elas: Western Cape (capital Cape Town), Eastern Cape (capital Bisho), KwaZulu-Natal (capital Pietermaritzburg), Northern Cape (capital Kimberley), Free State (capital Bloemfontein), North West (capital Mafikeng), Gauteng (capital Johannesburg), Mpumalanga (capital Nelspruit) e Limpopo (capital Polokwane).



Já os municípios apresentam uma divisão de governança local e podem ser classificados como Metropolitano, Distrital e Local, refe-

ridos na Constituição como categorias A, B e C, respectivamente. Os Municípios Metropolitanos (categoria A) são as grandes regiões urbanizadas, com estruturas próprias de governo, contendo cidades específicas. Há 9 Municípios Metropolitanos na África do Sul, conhecidos como unicidades ou megacidades: Buffalo City (East London), City of Cape Town, Nelson Mandela Metropolitan Municipality (Port Elizabeth), City of eThekweni (Durban), City of Johannesburg, Mangaung Municipality (Bloemfontein), Msunduzi Municipality (Pietermaritzburg), Ekurhuleni Metropolitan Municipality (East Rand) e City of Tswane (Pretoria), governados por Conselhos Metropolitanos próprios.

Os 47 Distritos Municipais são as principais divisões de províncias da África do Sul – o nível dos municípios em si mesmo –, subdivididos em outros Municípios locais (ou categoria C). Os Municípios Locais (241 no total) compartilham sua autoridade com o Distrito Municipal em que se encontram. Esse dois tipos de municípios são governados por Comitês Executivos e Prefeitos locais. Conforme Zybrands (2006, p.158), a função desses Municípios é oferecer serviços essenciais à população, como “[...] eletricidade e água, serviços sociais como cuidado de crianças e a aplicação de leis como o controle de tráfego”, sendo que sua manutenção se dá através do recolhimento de impostos (propriedade, comércio, remoção do lixo).

### **Dinâmica política**

A transição política do regime do *Apartheid* para a democracia iniciou em 1990 e findou quando, oficialmente, Nelson Mandela, representante do Congresso Nacional Africano (CNA) tornou-se Presidente na eleição de 1994, onde seu partido obteve 62,65% e 252 cadeiras no parlamento; em 1999, na primeira vitória de Thabo Mbeki, o CNA obteve 66,35% da preferência e 266 cadeiras; na segunda eleição de Mbeki, em 2004, o partido aumentou a sua participação na Assembléia Nacional com 279 assentos, 69,69% dos votos. Kgalema Motlanthe foi nomeado presidente provisório da África do Sul em setembro de 2008, após uma decisão do Congresso Nacional.

Em abril de 2009, nas eleições nacionais e provinciais, Jacob Gedleyinhlekisa Zuma, também do CNA, foi eleito o novo presidente da África do Sul. Nas oito das nove províncias da África do Sul, o partido conquistou a maioria, garantindo a soberania na administração nacional e provincial, com exceção de Western Cape. Por exemplo, em Gauteng,

o partido ficou com 64,7% dos votos, a Aliança Democrática (DA) com 21,27% e o Congresso do Povo (COPE) com 7,78%; em Kwazulu-Natal, 62,9% dos votos foi para o CNA, seguido pelo Inkatha Freedom Party (IFP), com 22,4%, do DA com 9,1% e do COPE com 1,29%.

### Principais partidos políticos e seus líderes (2009)

Congresso Nacional Africano	Jacob Gedleyinhlekisa Zuma
Partido Democrático Cristão Africano	Kenneth Meshoe
Congresso do Povo	Mosiuo G. Patrick Lekota
Aliança Democrática	Helen Zille
Freedom Front Plus	Pieter Mulder
Democratas Independentes	Patricia de Lille
Inkatha Freedom Party	Mangosuthu “Gatsha” Buthelezi
Congresso Pan-Africano	Motsoko Pheko
Partido da União Democrática Cristã	Lucas Mangope
Movimento Democrático Unido	Bantu Holomiza

Fonte: SADIE, 2006, p. 212. [Elaboração da autora]

Cabe salientar que essa primazia do Congresso Nacional Africano no resultado das eleições é um elemento central na transição política do país. O CNA tem associado, desde 1994, mudanças políticas e econômicas às desigualdades sociais como forma de neutralizar os potenciais conflitos étnicos e raciais e de disciplinar os líderes sul-africanos antidemocráticos. O CNA conseguiu, ainda, o consenso – para a participação mais ativa na vida política – entre ex-comunistas, sindicalistas, ruralistas, líderes religiosos e empresários negros. Nesse sentido, cabe destacar algumas realizações do CNA na África do Sul pós-*Apartheid*. Por um lado, o partido tem buscado a estabilidade sul-africana, com a redução da violência política e dos conflitos territoriais, que ocorreram, por exemplo, nas eleições de 1994, especialmente em KwaZulu-Natal (BUTLER, 2007, p. 36). Nem mesmo o status de partido majoritário fez com que o CNA usasse de meios não democráticos para alcançar seus objetivos; tem mantido sua participação pública nas eleições e elaborado um programa de contenção às tensões sociais.

Concomitantemente, o partido tem criado um novo sistema de governo sul-africano, a partir das ruínas do *Apartheid* – suas realizações têm sido reconhecidas através da incorporação dos ex-bantustões, da criação de novos municípios e províncias, da configuração do novo Estado e do planejamento integrado de desenvolvimento sul-africano. A transição política conservou do regime autoritário a vulnerabilidade à corrupção e à criminalidade, em que os burocratas dos ex-bantustões mantiveram consigo práticas de suborno, lavagem de dinheiro e nepotismo, mantendo comprometidos com o antigo sistema do *Apartheid* os governos locais, o sistema judiciário e a própria polícia. O Congresso Nacional Africano, nesse sentido, passou a agir energeticamente com ações institucionais de boa governança, implementando reformas legislativas e limitando os abusos de autoridade. A própria capacidade do partido de responder às aspirações e aos descontentamentos dos cidadãos deve ser citada como fator de credibilidade de suas ações, servindo como instrumento de mediação no controle social, na política legislativa e mesmo no sistema judiciário do país. Essa invulnerabilidade eleitoral do CNA tem permitido a adoção de programas impopulares, mas necessários, como no caso de ajustes visando à estabilidade econômica, desde a conservadora Growth, Employment and Redistribution (GEAR), de 1996, até a Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA), de 2003.

Por fim, e talvez mais relevante, é a ação do CNA na contenção das tensões raciais. Produto inevitável em razão da história política e social sul-africana, esse antagonismo entre raças remete a três séculos de domínio branco e regime do *Apartheid*, com a segregação dos negros nos bantustões, restringindo-os ao trabalho não qualificado, com a proibição de propriedade, condenados “[...] a uma vida de trabalho pela ‘Educação Bantu’” (BUTLER, 2007, p. 37). Aos negros sul-africanos era negado o acesso à infraestrutura social básica. A profundidade dessas consequências políticas e econômicas exige uma estratégia de capacitação ampla, e de longo prazo. E mais, demanda ação política para limitar a ‘racialização’ dos recursos, direitos e deveres da sociedade sul-africana (RAMAPHOSA, 2004, p. 52). Os negros sul-africanos combinam, atualmente, a consciência da artificialidade da divisão tribal, introduzida pelos colonizadores e aprofundada pelo projeto de ‘retribalização’ do regime do *Apartheid*, com o orgulho de uma história e cultura rica e complexa. As tensões étnicas são, muitas vezes, sutis e ocorrem dentro e entre grupos linguísticos. No entanto, as tensões mais profundas, com

efeitos na vida política do país, têm ocorrido pelas particularidades da identidade Zulu e da sua ascendência histórica sobre os isiXhosa.

O CNA tem buscado controlar, paulatinamente, embora nem sempre com sucesso, esses antagonismos étnicos. Como Jones menciona (2000, p. 560), é adequado ao governo de uma sociedade multicultural se esforçar na resolução dessas tensões internas, diminuindo as disparidades entre os grupos e possibilitando sua progressiva participação e representação política. A política de aproximação entre os grupos sociais se reflete também na participação ascendente de grupos religiosos na vida política sul-africana. Em 1994, os pentecostais e evangélicos fundaram o Partido Democrático Cristão Africano, com a oposição ao aborto e à homossexualidade como pilares da sua plataforma, sendo que no mesmo ano dois representantes do partido foram eleitos para o parlamento. Nota-se, ainda, a formação de pequenos partidos cristãos, como o Organização Simunye em Cristo e o Partido Democrata Unido Cristão, este último liderado por Lucas Mangope, um membro da AG e ex-presidente do Bophuthatswana, um dos quatro bantustões do regime do *Apartheid*.

Já o poder judiciário sul-africano é constituído pelo Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal de Justiça, Tribunais Superiores e Tribunais dos Magistrados e seu sistema legal é claramente derivado de uma síntese entre as Leis Romanas, Holandesas e Inglesas. O Tribunal Constitucional é a mais alta corte da África do Sul em assuntos constitucionais, sendo responsável pela interpretação, proteção e execução da Constituição e seus princípios. O decisivo papel do poder judiciário sul-africano na resolução de conflitos internos na ordem política pós-*Apartheid* indica uma mudança de postura da justiça do país. Conforme Klug, essa confiança nos princípios constitucionais implicam no papel do sistema judicial de “[...] mediar a construção de uma ordem política pós-*Apartheid* [...]”. Esta fé no sistema judiciário é particularmente surpreendente, dado o fracasso do sistema judicial anterior em defender os princípios básicos da justiça, face as políticas e leis do *Apartheid*” (2000, p. 179).

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A África do Sul tem se confirmado como o motor econômico do continente africano, líder na produção industrial e mineral, gerando boa

parte da eletricidade do continente. O país tem recursos naturais abundantes, um sistema legal e financeiro bem estruturado, dispõe de comunicações, energia e transportes, tem uma bolsa de valores classificada entre as 20 maiores do mundo (Johannsburg Stock Exchange – JSE) e uma infraestrutura moderna que suporta uma eficiente distribuição de bens e produtos por toda a África Austral. O duplo papel econômico sul-africano no continente condiz com sua posição de líder regional e mercado emergente. A África do Sul é a porta de saída para a maioria dos demais mercados africanos e ainda desempenha papel essencial no fornecimento de energia, transporte, comunicações e investimento estrangeiro no continente, sendo que suas redes viária e ferroviária são a base do transporte terrestre da África.

Repensada no período pós-*Apartheid*, a economia sul-africana passou por grandes reformas que tem resultado em maior competitividade, crescimento econômico, geração de empregos e abertura total do país ao mercado global. As políticas reformistas construíram uma estrutura macroeconômica sólida, com decréscimo de impostos, déficit fiscal freado, inflação desacelerada e o controle cambial mais flexível. A própria valorização do Rand desde a década de 1990, demonstra esse crescimento. Em janeiro de 2010, a relação R/US\$ era de 0,1296, R/€ 0,0947 e R/R\$ 0,2427. A composição do PIB sul-africano, atualmente, é representada por 62% de serviços, 33% da indústria e 5% da agricultura/pecuária/pesca.

### **Programas de Desenvolvimento do governo**

O comportamento econômico da Nova África do Sul pode, ser analisado em três períodos, marcados por ações e programas governamentais precisos, mas complementares entre si. O primeiro período (de 1994 a 1996) tinha como principal característica o amplo Reconstruction and Development Program (RDP); o segundo período (de 1996 a 2003) foi conduzido pelo programa Growth, Employment and Redistribution (GEAR); e o terceiro (de 2004 aos dias atuais), caracterizado pelas ações do Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA).

No primeiro momento, o Governo implantou o RDP, um plano extenso de reconstrução nacional, cujo lema “crescimento via distribuição” serviu de base aos demais programas econômicos e sociais implantados. O objetivo principal do RDP era o controle da inflação e

a manutenção de um câmbio competitivo, sem desvalorização exagerada, através de medidas via política fiscal e monetária rígidas, liberalização da conta de capitais, independência do Banco Central e gradual elevação dos juros. Seus principais resultados foram a redução do investimento privado, a entrada expressiva de investimentos em carteira e a desvalorização do Rand.

Em 1996, houve a substituição do RDP pelo GEAR, com o objetivo de criar uma economia competitiva e de geração de empregos, redistribuindo os recursos e as oportunidades para as classes baixas, facilitando o acesso à saúde, à educação e à habitação. A estratégia, de cunho neoliberal, englobava reformas orçamentárias e redução do déficit, privatizações, liberalização do comércio e flexibilização do mercado de trabalho, além de investimentos em infraestrutura, incentivos fiscais para atração de investimentos e avanço na redução de controles cambiais. Em consequência, houve uma maior entrada de capitais de curto prazo e o enfraquecimento do investimento interno devido aos juros altos e pressão competitiva. Os setores-chave da economia sul-africana, identificados pelo próprio governo, com potencial de crescimento e investimento eram a indústria automobilística, terceirização de serviços, tecnologias da informação, telecomunicações e eletrônica, turismo, agricultura/agroindústria, minas e indústria química.

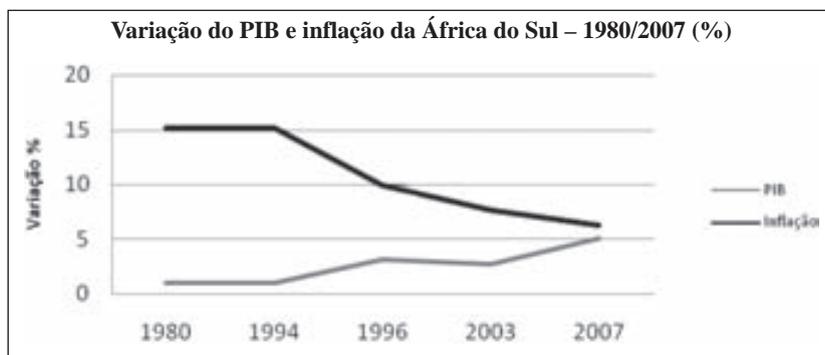
Como terceiro momento, a iniciativa governamental ASGISA, lançada em fevereiro de 2003 e atualmente em execução, tem o objetivo de acelerar o crescimento econômico do país, a partir da identificação de dois fatores-chave do atual desempenho. Por um lado, desde 1994, a economia sul-africana passou a ter uma base sólida que favorece o desenvolvimento rápido e favorável. Por outro, as commodities do país e a economia internacional favoreceram a abertura da economia sul-africana ao mercado global. A ASGISA prevê um crescimento econômico de, ao menos, 4,5% entre 2007 e 2011, podendo chegar a 6% entre 2010 e 2014<sup>4</sup>. Essa aceleração do crescimento se baseia na assimilação, por parte do governo, dos gargalos da economia sul-africana – desemprego e pobreza, resultantes da exclusão social dos negros. Para reduzir pela metade esses índices até 2014, o governo identificou as deficiências do país, como na capacidade governamental, volatilidade da moeda, baixos investimentos em infraestrutura e serviços e

---

<sup>4</sup> Dados da South Africa Yearbook 2008/2009.

pouca competitividade industrial e desigualdade social/marginalização de parte da população.

As principais medidas previstas pela ASGISA, nessa linha de ação, são o aumento do gasto público principalmente através de obras de infraestrutura, o incentivo ao investimento privado e maiores gastos em educação, redução da economia informal e concretização da política de desenvolvimento industrial. Assim, complementar à ASGISA, a Joint Initiative on Priority Skills Acquisition (JIPSA), de 2006, objetiva o aumento da competitividade dos setores-chave da economia até 2014, de forma sustentável, dando especial atenção à formação de mão-de-obra especializada (finanças, economia, matemática e mesmo turismo), evitando a “fuga dos cérebros”. Um exemplo das possibilidades se refere aos números: previsão de 1.500 graduados a serem alocados em companhias privadas e públicas, por ano; 20 mil vagas de estágio de graduação; 700 vagas para mulheres em companhias internacionais; e abertura de vagas de trainees para graduados negros, em companhias de Ciência e Tecnologia (dentro do programa Black Economic Employment).



Fonte: South Africa Yearbook 2008/2009 e World Development Indicators 2008. [Elaboração da autora]

Conforme se verifica no gráfico, da década de 1980 até 1994, o crescimento econômico sul-africano fora, em média, de 1% a.a.; nos dois anos do RDP, o crescimento foi em torno de 3%; de 1996 a 2003, com a aplicação do GEAR, o crescimento do PIB foi em média de 2,7%, e de 2003 a 2007, durante as ações do ASGISA, a

variação do PIB foi de 5,10%. Já a inflação tem percorrido caminho inverso, declinando da média de 15,14% a.a. entre 1980 e 1994, para 9,9% a.a., 7,6% entre 1996 e 2003 e 6,2% entre 2003 e 2007. O PIB sul-africano de 2008 foi de US\$276 milhões, sendo o PIB per capita de US\$5.800.

Em 2008, a economia da África do Sul ocupava o 28º lugar no ranking de maior economia mundial. Os objetivos da atual política comercial são flexibilizar o protecionismo e promover as exportações, conforme as normas da Organização Mundial do Comércio. Os efeitos da crise econômica mundial de 2008/2009 foram modestos na economia sul-africana, com poucos sinais de vulnerabilidade, sustentando a economia na atividade de construção civil e aceleração de serviços e manufaturas. A taxa de investimento privado chegou a 15,1% em 2007, contra 10,9% em 2002.

As exportações industriais são baseadas em produtos derivados do ferro e aço (maquinários, motores, instrumentos), papel e celulose, produtos químicos e alimentícios, correspondendo a 35% das exportações. Grande exportador de produtos agrícolas – especialmente milho, açúcar, frutas e vegetais – o país enfrenta, como todo o continente, significativas variações nos níveis de produção, devido às secas periódicas. No mercado de frutas frescas, a África do Sul ocupa o 9º lugar no ranking mundial de exportação, com um total de 1.541 mil toneladas, sendo também o 2º maior exportador de laranjas in natura. As importações sul-africanas consistem, sobretudo, de máquinas e equipamentos, peças para carros, óleo cru e produtos têxteis. O país produz aproximadamente 85% dos automóveis produzidos no continente, sendo que essa indústria emprega mais de 300 mil trabalhadores e gera aproximadamente 7% do PIB nacional.

### **Setores predominantes**

Apesar da gradual diversificação da economia sul-africana, o complexo da mineração permanece como o setor principal, respondendo por um terço do PIB. O segmento utiliza, aproximadamente, 50% do capital estrangeiro, sendo um importante mercado para os fornecedores nacionais e fonte de matérias-primas para as indústrias locais.

### Participação mundial da produção e das reservas minerais da África do Sul (2008)

<b>Míneral</b>	<b>Ranking de produção</b>	<b>Ranking de reservas</b>
Alumínio e seus derivados	1°	4°
Carvão	5°	8°
Cromo	N/D	1°
Diamantes	4°	N/D
Fosfatos	10°	4°
Manganês	2°	1°
Ouro	2°	1°
Platina e seus derivados	1°	1°
Prata	21°	N/D
Titânio	2°	2°
Urânio	11°	5°
Vanádio	1°	1°
Vermiculita	1°	2°
Zinco	25°	8°
Zircônio	2°	2°

Fonte: Department of Minerals and Energy of South Africa. [Elaboração da autora]  
N/D= Dados não disponíveis.

Além dessas reservas certificadas, especialistas acreditam na potencialidade de novas minas, ainda por serem exploradas em regiões mais remotas do país. Até 2007, a África do Sul ocupava o 1° lugar em produção de ouro, lugar que foi perdido para a China, mas continua entre os maiores produtores de ouro e platina, assim como de carvão, vanádio, vermiculita, sendo também o 4° maior produtor de diamantes. Mesmo que o ouro tenha diminuído sua participação no PIB sul-africano, a mineração ainda é crucial para a economia da África do Sul, contribuindo com 21% das exportações totais de mercadorias em 2006, empregando 460 mil funcionários diretos e outros 400 mil indiretos.

A agricultura, a silvicultura e a pesca contribuem juntas com aproximadamente 5% do PIB. O setor de grãos é um dos maiores da África do Sul, produzindo entre 25% e 33% da produção agrícola to-

tal. A maior parte de terras possui cultivos de milho, trigo e, em menor medida, da cana e girassóis. O milho é a maior cultura agrícola do país, produzido principalmente nas províncias de North West, Free State, Mpumalanga e KwaZulu-Natal, sendo o país responsável pela principal produção do produto na Comunidade de Desenvolvimento Africano (SADC). A África do Sul é o 10º maior produtor do mundo de sementes de girassol, que é produzido em Free State, North West, Mpumalanga e Limpopo. Sendo a 13ª maior produtora de açúcar do mundo, a África do Sul a cultiva em 15 áreas, que se estendem do norte do Eastern Cape através da faixa costeira e planícies do KwaZulu-Natal até Mpumalanga. Estima-se que 2,5 milhões de toneladas de açúcar sejam produzidas a cada temporada, sendo 50% comercializado na África Austral, e o restante exportado para a África, Oriente Médio, América do Norte e Ásia.

Da mesma forma a produção de vinhos ganha força na economia do país. Atualmente, a África do Sul é a 9º maior produtora de vinhos do mundo, com mais de 110 mil hectares de terras cultivadas e 300 milhões de videiras. Aproximadamente 84% dos vinhos são produzidos por cooperativas, empregando mais de 60 mil pessoas. As exportações de vinhos sul-africanos passaram de 22 milhões de litros, em 1992, para 314 milhões de litros em 2007. Já a pecuária conta com aproximadamente 13,8 milhões de bovinos e 28,8 milhões de ovinos, setor em que o país produz 85% das suas necessidades de carne, com 15% importados da Namíbia, de Botsuana, da Suazilândia, da Austrália, da Nova Zelândia e da União Européia. A indústria láctea é importante para o mercado de trabalho na África do Sul, com mais de 4 mil produtores de leite empregando 60 mil trabalhadores rurais diretos, e indiretamente 40 mil pessoas. A atual produção de aves e suínos é relevante, mas a de avestruz cresce consideravelmente, sendo que o país é responsável por 65% das vendas mundiais de seus produtos derivados (couro, carne e penas). Já a indústria pesqueira produz em média 500 mil toneladas por ano, empregando diretamente 27 mil trabalhadores.

### Principais setores econômicos por províncias sul-africanas (2006)

Províncias	Setores predominantes	Participação no PIB nacional
Eastern Cape	Agricultura; Reflorestamento; Indústria automotiva; Serviços; Indústria alimentícia e do vestuário	8,1%
Free State	Agricultura; Manufaturas; Mineração	5,5%
Gauteng	Agricultura; Comércio; Finanças; Mineração; Manufaturas; Turismo	33%
Kwazulu-Natal	Exportação de carvão; Comércio; Comunicações; Reflorestamento; Frutas; Indústria química, têxteis e papel; Aço; Açúcar; Turismo	16,5%
Limpopo	Agricultura; Indústria; Processamento de madeira; Mineração; Turismo	6,5%
Mpumalanga	Frutas; Carvão; Reflorestamento; Mineração; Turismo	7%
North West	Agricultura; Manufaturas; Mineração; Turismo	6,5%
Northern Cape	Agricultura e Pesca; Finanças; Mineração; Comércio; Turismo	2,4%
Western Cape	Finanças; Pesca; Indústria petroquímica; Tecnologia; Indústria têxtil; turismo; Indústria alimentícia (vinho)	14,5%
Total		100%

Fonte: South Africa Business Guidebook 2005/2006. [Elaboração da autora]

O setor de serviços representa 64% da força de trabalho sul-africana. Dessa forma, desde 1994, o setor de Turismo assumiu caráter ascendente na economia sul-africana, principalmente no sentido de resgatar a herança histórico-cultural do país, aliada à propagação do ecoturismo, principalmente nos parques e reservas ambientais. Tal resgate tem sido interpretado como um elemento essencial na construção da identidade nacional, além de servir como elo entre a população e os visitantes estrangeiros (HUGHES, 2007, p. 269). O número de turistas estrangeiros tem aumento progressivamente no território sul-africano desde 1994, sendo que em 2003 foram 6,7 milhões de desembarques estrangeiros no país. Uma série de projetos e ações da sociedade civil tem buscado organizar o setor de turismo no país, com a reforma e criação de Museus e Galerias, a partir do Departamento de Artes, Cultura, Ciência e Tecnologia.

O Documento Branco de Desenvolvimento e Promoção do Turismo (1996) nomeou o turismo como prioridade no desenvolvimento econômico nacional e como maior símbolo da GEAR, no qual três pontos básicos são apontados – o turismo deve ser articulado por políticas estatais, com financiamentos para o setor, em que o setor privado deve ocupar-se da oferta e procura da área, sendo, ainda, o turismo baseado nas comunidades. Esse novo programa de desenvolvimento do turismo une políticas em nível nacional e provincial, identificando o turismo como novo “duplo poder” sul-africano, partilhado pelos governos nacional e provincial e os respectivos financiamentos distribuídos em conformidade. Através dos programas do DEAT, cada província possui seu próprio portfólio de turismo, exercido conforme a política nacional, assim como a própria estrutura administrativa é paralela, com ações internacionais e nacionais, cada província tem seu próprio órgão gestor regional.

Nesse sentido, a realização da Copa do Mundo de Futebol no país, em 2010, entra nesse planejamento estratégico nacional, no qual os investimentos aproximados de R9 bilhões estão sendo direcionados em melhorias da infraestrutura de transportes nas nove cidades anfitriãs (Johannesburg, Durban, Cape Town, Pretoria, Port Elizabeth, Bloemfontein, Rustenburg, Nelspruit e Polokwane), como a ampliação dos aeroportos, revitalização do sistema de táxis, consolidação das ferrovias como alternativa viável e modernização das rodovias. Em relação ao setor financeiro e bancário do país, aproximadamente 80% é dominado por quatro grandes bancos (ABSA, Standard Bank, FirstRand e NedBank). O FMI relatou, em 2008, que o sistema bancário do país é sólido e um dos mais qualificados entre os mercados emergentes.

O setor energético contribui com 15% do PIB do país, sendo a estatal Eskom uma das 10 maiores empresas produtoras de eletricidade do mundo, estando entre as 11 maiores em termos de vendas. A empresa produz 95% da eletricidade usada na África do Sul, exportando energia para outros países africanos, já que as residências sul-africanas consomem 17% da energia, as indústrias 44%, o comércio 8% e as indústrias de transportes 27%, e empregando 250 mil trabalhadores. A rede elétrica da África do Sul é feita de mais de 300.000 km de linhas de alta tensão, sendo que as principais estações produtoras de energia estão localizadas na província de Mpumalanga, onde existem grandes reservas de carvão. O programa de eletrificação massivo do país começou em 1991 e já alcançou mais de 3,5 milhões de casas

eletrificadas, com o objetivo de alcançar a totalidade dos lares sul-africanos em 2012.

Como se percebe, a economia da África do Sul está estruturada a partir da extração de minérios em larga escala e indústrias primárias de beneficição de minerais, usando também carvão como sua fonte energética local de maior importância. Em consequência, o país é o 14º maior emissor de gases poluentes, causadores do efeito estufa. Mesmo sendo signatário da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo de Kyoto, as ações ambientais sul-africanas ainda são incipientes, ocasionadas, principalmente, pela crise energética de 2008, a qual acelerou a necessidade de diversificar a mistura de energia da Eskom e sua mudança para energias alternativas, como a energia nuclear e o gás natural, assim como várias formas de energia renovável. Um dos programas da Eskom inclui a atualização e expansão da rede elétrica do país e a instalação de centrais regionais movidas a carvão, até o ano de 2013, no valor de R343 bilhões investidos. Adicionalmente, a Eskom planeja duplicar a sua capacidade energética total para 80.000 MW nas duas próximas décadas, sendo a nuclear cerca de metade dessa nova capacidade. A África do Sul está envolvida, também, no projeto de R17 bilhões denominado Pebble Bed Modular Reactor (PBMR), de reatores nucleares a altas temperaturas, arrefecidos a hélio que produz eletricidade. O projeto, iniciado em 1999, pretende ser o primeiro reator comercial a altas temperaturas em grande escala em todo o mundo, e envolve a construção de um reator de demonstração em Koeberg, perto de Cape Town, e uma unidade de combustível piloto em Pelindaba, perto de Pretoria. A previsão é que em 2020 o projeto esteja concluído.

A indústria de combustíveis sul-africana é bem desenvolvida, principalmente através da ação das companhias PetroSA (estatal) e Sasol. A Petroleum, Oil and Gas Corporation of South Africa (Pty) Ltd. (PetroSA), é responsável pela comercialização dos produtos, incluindo o gás liquefeito de petróleo (GLP); já a Sasol, maior empresa local na Johannesburg Stock Exchange (bolsa de valores local), produz combustíveis sintéticos a partir de carvão mineral e pequena percentagem de gás natural, única unidade no mundo a operar combustíveis sintéticos com base em carvão, produzindo 36% dos combustíveis líquidos consumidos na África do Sul. Mesmo que suas reservas petrolíferas e de gás natural sejam pequenas, o setor de refino e de produtos derivados do petróleo está em franco desenvolvimento, pois o país se posi-

ciona paulatinamente no setor de serviços da indústria do petróleo e do gás da África ocidental, incluindo engenharia, produção, logística e transporte marítimo. A PetroNet/TransNet, agência estatal de logística e transportes de carga, mantém e opera uma rede de 3.000 quilômetros de gasodutos pelo país. Já a Sasol opera usinas joint venture de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) no Catar e Nigéria, possuindo plantas similares na China, no Irã, na Austrália, na Rússia e na Indonésia, sendo uma das maiores petroquímicas detentoras dessa tecnologia no mundo.

O setor das telecomunicações, juntamente com o dos transportes e de armazenagem, representa quase 10% do PIB. Com uma rede praticamente toda digital (99,9%) e moderna (via satélite), o país tem o sistema de telecomunicações mais desenvolvido do continente, sendo o 4º mercado mundial que mais cresce na área. Os três operadores de rede celular do país – a Vodacom, a MTN e a Cell C – fornecem sistemas de telecomunicação a mais de 39 milhões de assinantes (aproximadamente 80% da população). O acesso à Internet (Banda Larga, ADSL e 3G) aumentou 121% em apenas dois anos, saltando de 1,8 milhões de usuários, em 2005, para 3,8 milhões em 2007, segundo pesquisa da Nielsen/NetRatings. No entanto, a Banda Larga continua de acesso relativamente limitado e caro na África do Sul. Nesse sentido, o governo aprovou leis no início de 2008, a fim de permitir a formação da Infraco, uma nova empresa estatal responsável pela transmissão via Banda Larga, através de cabos de fibra óptica a outros operadores no país. O papel da Infraco completará o do fornecedor estatal de sinais Sentech, que fornece ligação à Internet, com ênfase no setor público, através de sistemas sem fio em vez dos cabos de fibra óptica. É importante ressaltar que as maiores cidades como Cape Town, Durban, Johannesburg e Pretória têm implementado iniciativas públicas e privadas para formarem as suas próprias redes de Banda Larga.

As principais linhas de navegação mundial passam ao longo da costa do país (Oceanos Atlântico e Índico) além de 96% das exportações do país ser transportadas por navios, através de sete portos comerciais, controlados pela Transnet National Ports Authority (autoridade portuária nacional) – Richards Bay e Durban, na província de KwaZulu-Natal, East London e Port Elizabeth, no Eastern Cape, e Mosel Bay, Cidade do Cabo e Saldanha, em Western Cape, sendo Durban o porto mais movimentado e com maior capacidade em toda a África. Juntos, os portos da África do Sul representam um movimento de 183 milhões de toneladas de carga e receberam a visita de 11.500

navios<sup>5</sup>. O problema da modernização e privatização dos portos está em debate, sem conclusão. Mas a longa experiência nacional na indústria naval tem sido parâmetro para o impulso de reformas portuárias.

Há ainda uma rede de estradas de rodagem com aproximadamente 754.000 km, sendo que 2.000 km dessas são de modernas autoestradas, sob responsabilidade do Ministério dos Transportes. A construção de estradas e sua manutenção são da responsabilidade da South African National Roads Agency – SANRA, bem como das nove províncias e dos governos locais, quando for o caso. O país também dispõe de uma extensa rede ferroviária – a 10ª mais longa do mundo – interligando internamente as províncias e o país à região subsaariana. Os 22.000 km de via férrea da estatal Transnet Freight Rail (TFR) a classificam como maior transportadora de cargas pesadas da África Austral.

A infraestrutura de transportes é essencial para acompanhar o desenvolvimento do país. No entanto, nos últimos anos, os investimentos em manutenção em transportes não foram correspondentes ao crescimento econômico, o que tem gerado insatisfação por parte das empresas exportadoras. Um exemplo se refere aos exportadores de aço que, com embarques atrasados em função do transporte ferroviário, começaram a usar o transporte rodoviário para transportar suas mercadorias dentro do país. Aproximadamente 80% de todas as mercadorias são transportadas por via rodoviária, e a sobrecarga dos caminhões tem piorado a situação. Há a necessidade de um plano governamental de reforma e manutenção das estradas e ferrovias, complementando os programas de transportes já efetivados com a realização da Copa do Mundo de Futebol, em 2010.

## DESAFIOS SUL-AFRICANOS NO SÉCULO XXI

Entendida a complexidade histórico-cultural sul-africana, percebe-se quão dependente da estabilização social é o desenvolvimento econômico e a dinâmica política do país, no século XXI. Os principais temas a serem enfrentados pelo governo sul-africano, atualmente, são os referentes à herança do regime do *Apartheid* – a construção de uma democracia, o combate à exclusão social e racial, a ampliação do aces-

---

<sup>5</sup> Dados de 2007, da South Africa Yearbook 2008/2009.

so a políticas sociais e direitos para a população negra e a modernização via o desenvolvimento econômico.

Assim, os desafios centrais do país relacionam-se a medidas diretas para as camadas sociais e étnicas e suas respectivas relações, no sentido de pensar a inclusão social dos negros, dos migrantes, dos doentes. Entre 1995 e 2000, aproximadamente 50% da população sul-africana vivia abaixo da linha da pobreza. E aí reside o ponto mais crítico: como o governo deve enfrentar os níveis de desemprego no país, que em 2007 atingia 25% da população economicamente ativa?

Dessa maneira, um dos principais riscos à estabilidade contínua a residir nos elevados níveis de criminalidade. A maioria dos índices parece ter estabilizado desde o agravamento de 1990, quando Johannesburg ficou conhecida como a capital mundial do crime, pois de uma média de 51 assassinatos em 100 mil, na década passada, em 2005 registrou-se a média de 40 assassinatos para cada 100 mil habitantes. Há, no entanto, pouca indicação de que o governo tem a estratégia certa e os recursos disponíveis para melhorar a situação de fato, a partir do atual nível de insegurança pessoal. O surgimento de grupos de extermínio e de extrema direita tem se tornado mais uma ameaça à estabilidade social, aliada à insatisfação com casos, por exemplo, de nepotismo, incompetência e corrupção, especialmente no nível dos governos locais, o que tem levado a violentos protestos.

Outro desafio sul-africano no século XXI refere-se às migrações internas. Ao entender-se que o fator-chave da mobilidade populacional é a busca por emprego e inclusão social (saúde e educação), o governo deve implementar programas de desenvolvimento regional que fixem as populações. Aliado a isso, o volume imigratório regional tem como uma das consequências mais evidentes ondas de violência xenófoba, que em 2008 ocasionaram a morte de mais de 60 pessoas, a maioria de imigrantes do Zimbábue, Moçambique, mas também do Burundi, Angola, República Democrática do Congo, Etiópia, Nigéria, Sudão, Somália e Malawi.

Um *survey* do Projeto de Migração da África Austral (SAMP), de 2006, revelou um agravamento dos níveis da intolerância, comparativamente a uma análise similar conduzida em 1999, apurando que o número de sul-africanos que aceitam limites (ou uma proibição total) da imigração subiu de 65% em 1997 para 78% em 1999 e a proporção daqueles que são favoráveis à imigração (sem empregos disponíveis) caiu de 29% para 12%; 76% das pessoas interrogadas exigem a eletrifi-

cação das fronteiras, enquanto que 65% exige que os refugiados sejam confinados nos centros de acolhimento junto dos postos fronteiriços; 61% da população é favorável à deportação de imigrantes portadores do HIV/AIDS, contra 9% de oposição. O estudo ainda refere que 66% dos entrevistados argumentam que os imigrantes estão associados ao crime, além de estarem se apropriando dos recursos que deveriam ser destinados aos sul-africanos. Os imigrantes da América do Norte e da Europa são aceites mais facilmente do que os de outros países da SADC, que, por sua vez, são percebidos de forma mais favorável do que os dos demais países africanos. Os imigrantes de Botsuana, Lesoto e Suazilândia são mais facilmente aceites, sendo que 39% dos entrevistados têm uma visão favorável dos nativos da África Austral. Em relação aos imigrantes de Moçambique, apenas 14% são favoráveis e do Zimbábue, 12% consideram menos favoráveis. Todavia, os mais impopulares são os angolanos, nigerianos e somalis (CRUSH, 2006, p. 4-6). A própria legislação referente à imigração na África do Sul é apontada como deficiente. Em 2002, um novo Ato de Imigração foi assinado, prometendo ação sistemática de extirpação da xenofobia do serviço público e da sociedade em geral. Na prática, poucas medidas foram tomadas, junto ao Departamento de Assuntos Internos para a reeducação dos funcionários, mas as pesquisas da Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos e da própria SAMP, sobre a ascensão da xenofobia no país, não foram levadas a sério, e desde 2006 nota-se um crescente movimento xenófobo em todo território sul-africano.

A ideia de “nação arco-íris” tem sido a base desses projetos de reconstrução nacional e dos símbolos políticos para o resgate da identidade nacional. Um bom exemplo dessa reconstrução mostra-se nas ações afirmativas relacionadas ao mercado de trabalho, implementadas pelo governo desde 1999. A Lei sobre a Igualdade no Emprego (Employment Equity Act), de 1999, e a posterior política de Capacitação Econômica da Maioria Negra (conhecida por BEE - Black Economic Empowerment), de 2003, intencionam não apenas redimir os erros do passado, mas comportarem-se como estratégias de crescimento pragmáticas, cujo objetivo maior é abranger o potencial econômico do país, dando igualdade de condições de trabalho a todas as camadas da população, com a criação de uma classe proprietária negra e a manutenção das garantias de propriedade da minoria branca. Conforme declaração do Presidente Mbeki, a criação de uma classe negra forte é vital para combater o racismo no país, onde seria necessária uma “[...] parceria

entre todos os setores da sociedade [...] para assegurar uma economia estável e crescente que apague as desigualdades do passado [...] para um futuro mais equitativo” (MBEKI, 2003). No início do programa, ainda no governo de Nelson Mandela, a estratégia sobre a condução da política ainda não estava clara, mas foi no primeiro governo de Mbeki que se constatou o desafio à ordem democrática estabelecida, derivado pelas tensões sociais.

Atualmente, mais de 70% da força de trabalho do setor de mineração é negro, enquanto menos de 5% dos cargos de gerência são ocupados por eles. Assim, metas foram estabelecidas pelo governo, nas quais todas as empresas de mineração devem possuir 40% de cargos de chefia ocupados por negros sul-africanos. Outros objetivos para os próximos 10 anos, como a transferência de 26% dos ativos de mineração para as empresas de propriedade de negros e a garantia de que 51% dos futuros projetos de mineração sejam controlados por empresas de proprietários negros, além dos incentivos para empresas privadas empregarem mão-de-obra negra, também evidenciam a amplitude da iniciativa.

Outro desafio marcante para a África do Sul nesse século refere-se ao seu sistema de saúde, no qual, no ano de 2006, os gastos públicos foram de 9% do PIB. O número de leitos nos hospitais é de 25 mil na rede privada e 111 mil na pública, sendo que 40% desses são reservados para portadores do HIV/AIDS, chegando a 60% em alguns hospitais. O impacto da pandemia de AIDS no sistema de saúde do país obrigou o governo a repensar o setor, com a introdução, por exemplo, de programas de saúde básica e de primeiros socorros nos sistemas de saúde distritais (PHC), além de realocação de recursos. No entanto, mesmo com esses esforços para conter a pandemia, parte da população continua desprotegida, com a falta recursos, de profissionais e de leitos. Outro fator relevante refere-se às disparidades entre o setor público e privado, nos quais aproximadamente 60% dos gastos em saúde encontram-se na rede privada, que atende apenas 20% da população.

Em relação ao sistema educacional, as mudanças têm ocorrido desde 1994 no sentido de aperfeiçoar o nível de ensino e ampliar o número de alunos matriculados, em todos os níveis. Na educação básica, muitos fatores que entravavam o desempenho do setor, como o uso exclusivo da língua materna, o analfabetismo dos pais (24% da população adulta), a formação deficiente dos professores e o precário acesso a bibliotecas e outros meios de comunicação têm sido gradualmente re-

solvidos, como a possibilidade de escolha de duas línguas oficiais por parte dos alunos<sup>6</sup>, embora continue o debate sobre a exclusividade do uso de apenas 2 línguas – inglês e africaner – num país que identifica oficialmente 11 línguas. E, ainda, a revisão dos Currículos Nacionais, programas de qualificação profissional e implantação de tecnologias (em 2007, aproximadamente 22% das escolas tem laboratórios de informática) são objeto de debate. O setor recebe aproximadamente 18% do orçamento nacional (2006) e abriga aproximadamente 13 milhões de alunos, mas conforme Isaacs (2007, p. 4), a maior parte das escolas permanece “[...] sem recursos suficientes, sem abastecimento e superlotadas”. Já na educação superior, o país conta com 11 universidades tradicionais, 6 técnicas e 6 instituições mistas, alocando aproximadamente 680 mil estudantes, dos quais 60% são negros, 27% brancos, 7% asiáticos e 6% outros. Mais da metade desses estudantes são mulheres (54%).

Essas ações afirmativas, por parte do governo sul-africano, tendem a diminuir as instabilidades internas, a partir de ações nas áreas críticas do desenvolvimento, como o emprego, a educação e a saúde. O Plano de Reconstrução e Desenvolvimento, lançado por Nelson Mandela em 1994 – base das demais ações e programas subsequentes – propõe o fortalecimento dos recursos humanos ao integrar indústria, habitação e educação via imposição do conceito de aprendizado, e através da reestruturação e integração do treinamento e educação desde a pré-escola até o ensino superior. Somente com essas ações efetivas no plano sócio-cultural, valorizando e capacitando seu capital humano, é que a África do Sul balizará seu desenvolvimento econômico, transformando a frágil situação social na base sustentadora da potência emergente africana.

## REFERÊNCIAS

AFRICAN NATIONAL CONGRESS. ANC Regional policy. Cape Town: University of the Western Cape, 1993.

BUHLUNG, Sakhela; DANIEL, John; SOUTHALL, Roger; Luchtman, Jessica (ed.) State of the Nation: South Africa 2007. Cape Town: HSRC Press, 2007.

---

<sup>6</sup> Conforme consta do Language-in-Education Policy, de 1997.

- BUTLER, Anthony. The State of the African National Congress. In: BUHLUNG, Sakhela; DANIEL, John; SOUTHALL, Roger; Luchtman, Jessica (ed.) State of the Nation: South Africa 2007. Cape Town: HSRC Press, 2007.
- CRUSH, Jonathan (ed.). The Perfect Storm: The realities of Xenophobia in Contemporary South Africa (Migration Policy Series n°. 50). Cape Town: The Southern African Migration Project/Idasa, 2008.
- HUGHES, Heather. Rainbow, renaissance, tribes and townships: tourism and heritage in South Africa since 1994. In: BUHLUNG, Sakhela; DANIEL, John; SOUTHALL, Roger; Luchtman, Jessica (ed.) State of the Nation: South Africa 2007. Cape Town: HSRC Press, 2007.
- ISAACS, Shafika. ICT in Education in South Africa. Survey of ICT and Education in Africa: South Africa Country Report, jun/2007. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org> Acesso em: 12 fev. 2010.
- JONES, Alexandra. Political parties and plural politics. The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, vol. 89, N°. 357/01, out/2000.
- KALIPA, Siyabonga e NKUNA, Brenda. Regressar Doente – HIV, Doença, Morte e Migração. In IPS, 07/04/2008. Disponível em: <http://www.mwgglobal.org>. Acesso em: 10 fev. 2010.
- KLUG, Heinz. Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- LANGUAGE-IN-EDUCATION POLICY, 14 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.education.gov.za>. Acesso em: 12 fev. 2010.
- MBEKI, Thabo. STATE OF THE NATION ADDRESS OF THE PRESIDENT OF SOUTH AFRICA, Houses of Parliament, Cape Town, 14 February 2003. <http://www.info.gov.za>. Acesso em: 09 fev. 2010.
- ORO, Ari Pedro. "A presença religiosa brasileira no exterior: o caso da Igreja Universal do Reino de Deus". Estudos Avançados, São Paulo, 18 (52), 2004.
- RAMAPHOSA, Cyril M. Black empowerment: myths and realities. In SICRE, Frederic. (ed.). South Africa at 10: perspectives by political, business and civil leaders. Cape Town: Human and Rousseau, 2004.
- RODRIG, Dani. Understanding South African's Economic Puzzles. John F. Kennedy School of Government, September/2006. Disponível em: <http://www.adelinotorres.com> Acesso em: 20 fev. 2010.
- SADIE, Yolanda. Political parties, interest groups and social movements. In: VENTER, Albert; LANDSBERG, Chris (ed.). Government and Politics in the New South Africa. 3ª ed. Pretoria: Van Schaik Publishers, 2006.
- SOUTH AFRICA BUSINESS GUIDEBOOK 2005/2006. 10ª Norwood: 3S Special Editions Ltd./ The Department of Trade and Industry of South Africa, 2005.

SOUTH AFRICA YEARBOOK 2007/2008. 2ª ed. Pretoria: GCIS/Formeset Printers, 2008.

SOUTH AFRICA YEARBOOK 2008/2009. 6ª ed. Pretoria: GCIS/Formeset Printers, 2009.

Community Survey 2007. Disponível em: <http://www.statssa.gov.za>. Acesso em: 10 fev. 2010.

Department of Minerals and Energy of South Africa. Disponível em: <http://www.dme.gov.za>. Acesso em: 10 fev. 2010.

Electoral Commission of South Africa. Disponível em: <http://www.elections.org.za>. Acesso em: 10 fev. 2010.





## Autores

### **Analúcia Danilevicz Pereira**

Professora de Relações Internacionais/ESPM-RS e de História Contemporânea/FAPA. Pesquisadora do Centro de Estudos Brasil-África do Sul – CESUL, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais - NERINT/ILEA/UFRGS e do Núcleo de Pesquisas e Publicações – NUPP/ESPM-RS. Doutora em História/ UFRGS (analuciapereira@fapa.com.br).

### **Francis Kornegay**

Mestre em Estudos Africanos e Poder pela Universidade Howard e Mestre em Política Pública Internacional pela Escola de Estudos Internacionais Avançados Johns Hopkins (SAIS), Washington. Pesquisador do *Institute for Global Dialogue*, Joanesburgo, África do Sul (fkornegay@hotmail.com).

### **Jo-Ansie van Wyk**

Professora de Política Internacional do Departamento de Ciência Política da *University of South Africa* (Unisa), África do Sul. Doutoranda pela Universidade de Pretória e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Stellenbosch. (vwykjak@unisa.ac.za).

### **Kamilla Rizzi**

Professora de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa e Doutoranda em Ciência Política e Mestre em Relações Internacionais/ UFRGS. Pesquisadora Associada do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT/ILEA/UFRGS (kamillarizzi@hotmail.com).

### **Luiz Dario Teixeira Ribeiro**

Professor do Departamento de História da UFRGS. Especialista em História Contemporânea pela UNISINOS. Coordenador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT/ILEA/UFRGS e pesquisador do Centro de Estudos Brasil-África do Sul – CESUL (teixeira.ribeiro@ufrgs.br).

**Luíza Schneider**

Mestranda em Ciência Política e Bacharel em Relações Internacionais/UFRGS. Pesquisadora do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais –NERINT/ILEA/UFRGS e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo – CEGOV/UFRGS (luiza.schneider@gmail.com).

**Marco Aurélio Cepik**

Professor de Relações Internacionais/UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais - NERINT/ILEA/UFRGS, do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo – CEGOV/UFRGS e do Centro de Estudos de Inteligência Governamental – CEIG/UFGM. Pós-Doutor pela *Oxford University* (mcepik@gmail.com).

**Paulo Fagundes Visentini**

Professor Titular de Relações Internacionais/UFRGS. Coordenador do Centro de Estudos Brasil-África do Sul - CESUL e Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais - NERINT/ILEA/UFRGS. Pós-Doutor em Relações Internacionais pela *London School of Economics* (paulovi@ufrgs.br).

**Pio Penna Filho**

Professor do Instituto de Relações Internacionais/USP. Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Membro de Comissão de Altos Estudos do Arquivo Nacional. (piopenna@usp.br)

**Ricardo Dathein**

Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas/ UFRGS. Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. Editor da Revista *Análise Econômica de Campinas*. (ricardo.dathein@ufrgs.br)



1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100  
101  
102  
103  
104  
105  
106  
107  
108  
109  
110  
111  
112  
113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120  
121  
122  
123  
124  
125  
126  
127  
128  
129  
130  
131  
132  
133  
134  
135  
136  
137  
138  
139  
140  
141  
142  
143  
144  
145  
146  
147  
148  
149  
150  
151  
152  
153  
154  
155  
156  
157  
158  
159  
160  
161  
162  
163  
164  
165  
166  
167  
168  
169  
170  
171  
172  
173  
174  
175  
176  
177  
178  
179  
180  
181  
182  
183  
184  
185  
186  
187  
188  
189  
190  
191  
192  
193  
194  
195  
196  
197  
198  
199  
200  
201  
202  
203  
204  
205  
206  
207  
208  
209  
210  
211  
212  
213  
214  
215  
216  
217  
218  
219  
220  
221  
222  
223  
224  
225  
226  
227  
228  
229  
230  
231  
232  
233  
234  
235  
236  
237  
238  
239  
240  
241  
242  
243  
244  
245  
246  
247  
248  
249  
250  
251  
252  
253  
254  
255  
256  
257  
258  
259  
260  
261  
262  
263  
264  
265  
266  
267  
268  
269  
270  
271  
272  
273  
274  
275  
276  
277  
278  
279  
280  
281  
282  
283  
284  
285  
286  
287  
288  
289  
290  
291  
292  
293  
294  
295  
296  
297  
298  
299  
300  
301  
302  
303  
304  
305  
306  
307  
308  
309  
310  
311  
312  
313  
314  
315  
316  
317  
318  
319  
320  
321  
322  
323  
324  
325  
326  
327  
328  
329  
330  
331  
332  
333  
334  
335  
336  
337  
338  
339  
340  
341  
342  
343  
344  
345  
346  
347  
348  
349  
350  
351  
352  
353  
354  
355  
356  
357  
358  
359  
360  
361  
362  
363  
364  
365  
366  
367  
368  
369  
370  
371  
372  
373  
374  
375  
376  
377  
378  
379  
380  
381  
382  
383  
384  
385  
386  
387  
388  
389  
390  
391  
392  
393  
394  
395  
396  
397  
398  
399  
400  
401  
402  
403  
404  
405  
406  
407  
408  
409  
410  
411  
412  
413  
414  
415  
416  
417  
418  
419  
420  
421  
422  
423  
424  
425  
426  
427  
428  
429  
430  
431  
432  
433  
434  
435  
436  
437  
438  
439  
440  
441  
442  
443  
444  
445  
446  
447  
448  
449  
450  
451  
452  
453  
454  
455  
456  
457  
458  
459  
460  
461  
462  
463  
464  
465  
466  
467  
468  
469  
470  
471  
472  
473  
474  
475  
476  
477  
478  
479  
480  
481  
482  
483  
484  
485  
486  
487  
488  
489  
490  
491  
492  
493  
494  
495  
496  
497  
498  
499  
500  
501  
502  
503  
504  
505  
506  
507  
508  
509  
510  
511  
512  
513  
514  
515  
516  
517  
518  
519  
520  
521  
522  
523  
524  
525  
526  
527  
528  
529  
530  
531  
532  
533  
534  
535  
536  
537  
538  
539  
540  
541  
542  
543  
544  
545  
546  
547  
548  
549  
550  
551  
552  
553  
554  
555  
556  
557  
558  
559  
560  
561  
562  
563  
564  
565  
566  
567  
568  
569  
570  
571  
572  
573  
574  
575  
576  
577  
578  
579  
580  
581  
582  
583  
584  
585  
586  
587  
588  
589  
590  
591  
592  
593  
594  
595  
596  
597  
598  
599  
600  
601  
602  
603  
604  
605  
606  
607  
608  
609  
610  
611  
612  
613  
614  
615  
616  
617  
618  
619  
620  
621  
622  
623  
624  
625  
626  
627  
628  
629  
630  
631  
632  
633  
634  
635  
636  
637  
638  
639  
640  
641  
642  
643  
644  
645  
646  
647  
648  
649  
650  
651  
652  
653  
654  
655  
656  
657  
658  
659  
660  
661  
662  
663  
664  
665  
666  
667  
668  
669  
670  
671  
672  
673  
674  
675  
676  
677  
678  
679  
680  
681  
682  
683  
684  
685  
686  
687  
688  
689  
690  
691  
692  
693  
694  
695  
696  
697  
698  
699  
700  
701  
702  
703  
704  
705  
706  
707  
708  
709  
710  
711  
712  
713  
714  
715  
716  
717  
718  
719  
720  
721  
722  
723  
724  
725  
726  
727  
728  
729  
730  
731  
732  
733  
734  
735  
736  
737  
738  
739  
740  
741  
742  
743  
744  
745  
746  
747  
748  
749  
750  
751  
752  
753  
754  
755  
756  
757  
758  
759  
760  
761  
762  
763  
764  
765  
766  
767  
768  
769  
770  
771  
772  
773  
774  
775  
776  
777  
778  
779  
780  
781  
782  
783  
784  
785  
786  
787  
788  
789  
790  
791  
792  
793  
794  
795  
796  
797  
798  
799  
800  
801  
802  
803  
804  
805  
806  
807  
808  
809  
810  
811  
812  
813  
814  
815  
816  
817  
818  
819  
820  
821  
822  
823  
824  
825  
826  
827  
828  
829  
830  
831  
832  
833  
834  
835  
836  
837  
838  
839  
840  
841  
842  
843  
844  
845  
846  
847  
848  
849  
850  
851  
852  
853  
854  
855  
856  
857  
858  
859  
860  
861  
862  
863  
864  
865  
866  
867  
868  
869  
870  
871  
872  
873  
874  
875  
876  
877  
878  
879  
880  
881  
882  
883  
884  
885  
886  
887  
888  
889  
890  
891  
892  
893  
894  
895  
896  
897  
898  
899  
900  
901  
902  
903  
904  
905  
906  
907  
908  
909  
910  
911  
912  
913  
914  
915  
916  
917  
918  
919  
920  
921  
922  
923  
924  
925  
926  
927  
928  
929  
930  
931  
932  
933  
934  
935  
936  
937  
938  
939  
940  
941  
942  
943  
944  
945  
946  
947  
948  
949  
950  
951  
952  
953  
954  
955  
956  
957  
958  
959  
960  
961  
962  
963  
964  
965  
966  
967  
968  
969  
970  
971  
972  
973  
974  
975  
976  
977  
978  
979  
980  
981  
982  
983  
984  
985  
986  
987  
988  
989  
990  
991  
992  
993  
994  
995  
996  
997  
998  
999  
1000



[www.ufrgs.br/nerint](http://www.ufrgs.br/nerint)

Coordenador:  
Paulo Fagundes Visentini

A Série Sul-Africana é um veículo do Centro de Estudos Brasil – África do Sul (CESUL) e visa divulgar obras relacionadas à África do Sul e Austral, como forma de ampliar o conhecimento brasileiro sobre o país e sobre a região.

---

#### TÍTULOS PUBLICADOS

##### A África do Sul e o IBAS:

Desafios da segurança humana

Francis Kornegay e Jabulani Dada (Orgs.)

Editora da UFRGS/FUNAG/Cesul-UFRGS

##### Breve História da África

Paulo Visentini, Luiz Dario Ribeiro

e Analúcia Danilevicz Pereira

Editora Leitura XXI/Cesul-UFRGS

##### O Brasil e a África do Sul

O arco atlântico da política externa brasileira

(1918-2000)

Pio Penna Filho

FUNAG/Cesul-UFRGS

##### África do Sul

História, Estado e sociedade

Paulo F. Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira (Orgs.)

FUNAG/Cesul-UFRGS

---

