África do Sul
visões brasileiras

África do Sul
visões brasileiras

Samuel Pinheiro Guimarães
organizador

CAPES - FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

IPRI
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Fundação Alexandre de Gusmão

Supervisão geral
Paulo Marcos Almeida de Moraes

Coordenação dos seminários
Marco Antonio Soares de Souza Maia

Supervisão editorial
Marco Antonio Soares de Souza Maia
Sebastiana Maria de Azevedo

Preparação de originais
Eliane Miranda Paiva

Revisão e editoração dos textos
Ana Teresa Perez Costa

Editoração eletrônica e correção de textos
Thyana Maria de Azevedo

Equipe de apoio
Anderson Rodrigo Gonçalves Lima
Elza Marí dos Reis Veras
Florentina Florencia de Freitas

Desenvolvimento de capa
Pablo Abbdo Bueno
Thyana Maria de Azevedo

A258 África do Sul: visões brasileiras / Samuel Pinheiro Guimarães, organizador. – Brasília : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
P

1. África do Sul – Relações exteriores. 2. África do Sul – relações econômicas exteriores 3. Africa do Sul – Tratados comerciais I. Guimarães, Samuel Pinheiro, org. II. Brasil. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. III. Fundação Alexandre de Gusmão.

C.D.U.327 (81 : 680)

O projeto Anuário de Política Internacional realizou-se graças ao generoso apoio das seguintes pessoas e instituições:

Prof. Dr. Abílio Afonso Baeta Neves, Presidente da
CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Embaixador Alvaro da Costa Franco, Presidente da
FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão

Agradecemos também a
Adriane Palacios - Grand Hotel Ca'd'Oro; Lilian Gelly - Hotel Le Meridien; e Kelbia Loureiro - Voetur Turismo.

Índice

Prefácio **09**

Textos

Hélio Magalhães de Mendonça **11**
Política Externa da África do Sul (1945-1999)

Luiz Henrique Nunes Bahia **101**
A Política Externa da África do Sul: da internacionalização à globalização

Paul Israel Singer **171**
A Política Econômica Externa da África do Sul

Artigos

Durval de Noronha Goyos Jr. **285**
O Acordo em Comércio, Desenvolvimento Coopreração entre a União Européia e a República da África do Sul - Implicações para o Brasil e o Mercosul

Fernando Augusto Albuquerque Mourão **297**
A África do Sul entre a Globalização e a Regionalização: breves considerações

Ovídio de Andrade Melo **303**
Uma Tentativa de Visão Política Realista das Relações entre o Brasil e a África do Sul

Participantes dos Seminários **319**

Prefácio

A importância da política e da economia internacional e das relações com terceiros países para a sociedade e o Estado brasileiros vem rapidamente aumentando e esta tendência somente tende a se acentuar. Por outro lado, é escassa a bibliografia, elaborada por estudiosos brasileiros, sobre terceiros países, ainda quando as relações com esses sejam de grande importância para o Brasil.

Assim, o objetivo principal do projeto Anuário de Política Internacional, organizado pelo IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, com o patrocínio da CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, é promover a elaboração de estudos sobre países de especial importância para o Brasil e assim contribuir para a gradual construção de uma visão brasileira sobre as principais sociedades e Estados.

Os trabalhos reunidos no presente livro foram elaborados por cientistas políticos, diplomatas e economistas de destaque e abordam aspectos políticos e econômicos da política exterior da África do Sul. Os textos preliminares de cada estudo foram objeto de seminários, realizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, com a participação de especialistas que contribuíram com suas reflexões e críticas para o aperfeiçoamento dos textos preliminares e que apresentaram artigos sobre aspectos específicos da política externa sul-africana.

Os textos finais aqui publicados são de responsabilidade de cada autor e apresentam sua visão pessoal sobre as questões que abordam.

Samuel Pinheiro Guimarães

Política Externa da África do Sul (1945-1999)

*Helio Magalhães de Mendonça**

Proposição

É quase um lugar comum o entendimento de que a atuação externa de um país está condicionada pela política interna. Não é, contudo, menos verdade de que o ambiente externo tem uma influência decisiva na sua formulação e execução, estabelecendo o âmbito e o limite do seu campo de ação. Em uma época de interdependência, em que a globalização se estende a quase todas as áreas da atividade humana, a política externa não pode mais ser concebida como uma projeção no "vasto reino exterior" do projeto nacional. Este, ao contrário, tem de considerar, em sua definição, tanto os aspectos intrínsecos em que se baseia o poder nacional como os extrínsecos que determinam o convívio civilizado entre as nações. Segundo Henry Kissinger, "em cada século, parece emergir uma nação com o poder, a vontade e o ímpeto intelectual e moral para conformar o sistema internacional de acordo com seus valores".[1] Assim pode ter sido no passado. No presente, a humanidade cada vez mais organiza-se como uma sociedade internacional apta a estabelecer valores e regras que todas as nações, mesmo aquelas capazes de exercer poder hegemônico, estão obrigadas a observar, na medida em que resultam de negociação e consenso. Este ensaio examinará, portanto, a política externa da África do Sul depois de 1945 a partir dos impulsos oriundos tanto do contexto interno quanto do externo que a moldaram em seus aspectos essenciais.

---

* Diplomata de Carreira, Ministro de Segunda Classe, serviu na Embaixada do Brasil em Pretória. Chefe da Divisão da Europa I, do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil.

[1] Kissinger, H. *Diplomacy*. Simon and Schuster, 1994, p. 17.

A África do Sul é talvez o melhor exemplo do que precede. Sua política externa esteve, desde 1945 ou mais precisamente 1948, intimamente vinculada ao destino da doutrina do *apartheid* como forma de organização social. Adotado a partir daquele último ano, o *apartheid* colocou a África do Sul progressivamente na contramão da história. De 1948 a 1994, assistiu-se a sua implantação, aprofundamento, resistência e finalmente gradual desmantelamento. A partir de 1994, surgiu uma nova África do Sul formalmente liberta do *apartheid*, mas ainda em luta com seu terrível legado político, econômico e social. Em 1948, recém-finda a guerra contra o nazismo e universalmente revelados seus crimes, o *apartheid* repelia à consciência da humanidade voltada para a consagração dos valores democráticos e do respeito aos direitos humanos. Durante as décadas seguintes, as ambigüidades do próprio sistema internacional e a aplicação imperfeita pelas nações dos seus valores permitiram sua sobrevivência, até que, sanções efetivas, impostas pela principal organização mundial, aliadas à resistência interna, determinaram seu fim.

A história não se faz, entretanto, de transformações bruscas. É preciso o acúmulo quantitativo de mudanças para que se produza um salto qualitativo. Se a história do *apartheid* tem início pouco antes de 1948, na formulação dos intelectuais e na exploração dos políticos, a da segregação a antecede de muito e não raros historiadores localizaram suas raízes no século XIX. É nas décadas iniciais do nosso século, contudo, que será gradativamente desenvolvida e adotada a complexa legislação que a tornará uma realidade em aspectos que vão desde os direitos políticos básicos a local de residência, nível de educação, natureza do trabalho, transportes e amenidades. O *apartheid* elevou a segregação ao estatuto de sistema na opinião de T. R. H. Davenport, que pôde dizer ainda que "diferia, em grau e sentido, mais do que em natureza, das políticas estabelecidas anteriormente".[2] E os negros não foram os únicos segregados, mas também

[2] Davenport, T. R. H. *South Africa*: a modern history. The Macmillan Press Ltd., 1977, p. 254.

os chamados *coloreds* (miscigenados) e os indianos foram discriminados. Não cabe no escopo deste trabalho uma história do *apartheid* ou o exame da filosofia que o embasava, mas um ponto deve ser considerado. A idéia do desenvolvimento separado, defendida por teóricos do regime, foi desmentida pelo dualismo que implantou e pelos resultados da segregação em termos de altos índices de mortalidade infantil, baixa expectativa de vida, desnutrição, doença, pobreza e, em essência, da negação dos direitos humanos e da dignidade da pessoa.[3] De um ponto de vista puramente humano, os brancos também foram vitimados pela construção de uma sociedade doente.

Dois outros aspectos devem ainda ser considerados. O primeiro diz respeito à questão da identidade nacional que é obviamente fator decisivo - e no caso sul-africano de forma ainda mais específica - na configuração da política externa. O *apartheid* criou um monstro - um Estado branco enquistado numa nação multiétnica. Este Estado, enquanto responsável pela representação exterior, reproduziu nesse âmbito sua concepção interna que evoluiu, entre 1948 e 1990, de considerar-se um país europeu estabelecido na África a um país africano europeu.[4] Ambas as opções eram irrealistas, na medida em que não se pode ser europeu fora da Europa e não se pode ser africano a meias e negar a negritude. O outro aspecto, correlacionado com o primeiro, é a questão do isolamento. O *apartheid* isolou a África do Sul da comunidade internacional e sua política externa incorporou esse isolamento ao constituir seu núcleo de formulação e ação em torno da defesa do regime e sua sobrevivência. Ela não se caracterizou, nem nos momentos de extroversão, como um movimento em direção ao mundo exterior, uma projeção que ampliasse o horizonte nacional. O grande desafio da política exterior da nova África

---

[3] Kuper, L. *Race, class and power*. 1974; citado por Davenport, T. R. H. *South Africa*: a modern history. The Macmillan Press Ltd., 1977, p. 354.

[4] Vilalva, Mario. *A política externa da África do Sul*: do isolamento à convivência. Reflexões sobre as relações com o Brasil. Instituto Rio Branco, 1993.

do Sul será, portanto, romper este auto-isolamento travestido de marginalização. A curiosa expressão cunhada por Deon Geldenhuys de que a África do Sul é o país pária favorito do mundo expressa bem o fato de que a comunidade internacional lhe reconhecia condições favoráveis para a inserção positiva que o *apartheid* impedia de concretizar-se.

O período de 1945 a 1994

A União Sul-Africana torna-se independente, em 1910, sob um regime de tipo westminsteriano, que visa a integração de britânicos e bôeres e nega à população negra o direito de representação política. O curto período que vai de 1945, ponto de partida deste ensaio, a 1948, quando efetivamente começa a implantar-se o *apartheid*, assiste o fim do governo de fusão estabelecido em 1934 pelo Partido Unido - reunindo o Partido Nacionalista e o Partido Sul-Africano - que conta com o apoio da população de origem inglesa e da parcela menos significativa dos africânderes ou bôeres descendentes de flamengos, holandeses, alemães e franceses huguenotes. Sob o influxo da ascendência política e econômica da primeira, percebe-se como um país europeu estabelecido na África.

Sua postura externa, a despeito do debate interno sobre seu *status* dentro do império, privilegia as relações de todo o tipo com o Reino Unido, antiga metrópole, e, em especial, a participação na Comunidade Britânica, de que acredita depender sua posição no contexto externo. Em plano subalterno, encontram-se as relações com outros países da Europa Ocidental, sobretudo as potências coloniais, e com os Estados Unidos, já significativas, porém, nos campos do comércio e dos investimentos. As relações com a União Soviética, resultantes da participação conjunta na Segunda Guerra Mundial, são frias.

A princípio favoráveis ambos à neutralidade em relação ao conflito europeu, os líderes do Partido, J. B. M. Hertzog e Jan Smuts acabam divergindo. Primeiro-ministro a partir de 1939, Jan Smuts, figura de prestígio

internacional, negociador do Tratado de Versalhes, junta-se às potências aliadas contra o Eixo e toma parte ativa na Conferência de São Francisco que cria a Organização das Nações Unidas (ONU). Torna-se um dos co-autores do preâmbulo da Carta da Organização. Independentemente da identificação com os valores liberais europeus que o leva a essa decisão contra a oposição de seus aliados e dos nacionalistas radicais, Smuts pretende valer-se da aliança com os vencedores, da dívida constituída com a participação no esforço de guerra e de seu prestígio pessoal para assegurar o *status* internacional do país e a legitimação de suas ambições territoriais.

Visualiza um Estado federal, a União Maior, construído a partir da anexação do Sudoeste Africano (já sob a administração da União), da incorporação das Rodésias (Zâmbia e Zimbábue), do Quênia, da Tanzânia e da transferência de soberania por parte do Reino Unido sobre Bechuanalândia (Botsuana), Basutolândia (Lesoto) e Suazilândia, os chamados Territórios do alto comissariado. Hertzog tentara obtê-los em 1924, mas o alto comissário denegara o pedido. Da mesma forma o apelo de Smuts, em outubro de 1939, choca-se com a oposição do Secretariado dos Domínios, agora responsável pelos territórios.

Desde os primeiros debates na Assembléia-Geral das Nações Unidas, contudo, o governo de Pretória vê-se obrigado a defender-se em relação a duas questões: a situação legal do Sudoeste Africano (futura Namíbia) e o tratamento segregacionista dos imigrantes indianos. No primeiro caso, Smuts argumenta que o sistema internacional de tutela havia sido extinto juntamente com a Liga das Nações, não cabendo à ONU reivindicações a respeito do território. Afirma ter a União recebido mandato da Liga para administrá-lo sob sua lei. Na verdade, fora o próprio Smuts que negociara com o presidente Wilson o tipo de mandato, muito próximo da anexação, sua real intenção, para o antigo território alemão. Propõe formalmente a anexação, que é denegada. Aceita então administrá-lo no espírito do mandato e submeter relatório de

acompanhamento ao Comitê de Tutelas. No caso dos indianos, esgrime tratar-se de assunto da competência interna.

Seus argumentos não alcançam êxito e começa a ficar claro que o regime sul-africano conflita com o sistema de valores que servem de embasamento à ONU e à nova convivência internacional. O fracasso no campo externo e o ressentimento interno pela insuficiência dos programas sociais (disputas salariais e a questão habitacional) e a falta de reação à rebeldia contra a discriminação abrem o caminho para a tomada do poder pelo Partido Nacional (NP), formado pela dissidência dos nacionalistas africânderes radicais e chefiado por Daniel François Malan, que explorou eleitoralmente o receio da população branca de um avanço das tendências integracionistas.

A ascensão do Partido Nacional e o *apartheid*

Com a ascensão dos nacionalistas ao poder em 1948, a história da África do Sul entra em fase muito mais complexa, quando produzem-se as mudanças políticas, econômicas e sociais que forjaram o país que o mundo conheceu, e o *apartheid* tornou notório, até a transição negociada para a democracia. O que caracteriza o novo período, segundo Ben Fine e Zavareh Rustomjee, é a dissociação entre poder econômico e político; a população de origem inglesa mantém a ascendência econômica, enquanto os africânderes passam a deter a política.[5] O *apartheid* será um dos pilares do novo surto de desenvolvimento resultante.

A evolução econômica e a sistematização das políticas segregacionistas operada pelo *apartheid* têm como contrapartida a renovação dos movimentos de resistência e de sua estratégia de luta. A comunidade internacional participa dessa resistência desde 1946, como foi visto, por força das questões ligadas ao Sudoeste Africano e ao

[5] Fine, B. e Zavareh, R. *The political economy of South Africa*. University of Witswaterand, 1996.

tratamento conferido aos indianos, e, especificamente a partir de 1952, quando o *apartheid* é pela primeira vez discutido na ONU. Essa participação refletirá o encaminhamento da nova ordem política internacional, com a divisão bipolar do mundo pela Guerra Fria.

Anton du Plessis afirma que, dadas a posição geoestratégica do país e a extensão da Guerra Fria para teatros secundários, o novo governo vai perceber a política externa sul-africana como um prolongamento da estrutura bipolar mundial, incluindo assim a União no que denomina "a geopolítica da guerra".[6] Para entender o nexo, é preciso lembrar que a elite dominante branca mantém vínculos tradicionais com a Europa Ocidental e mais recentes com os EUA, a ponto de enganar-se quanto à identidade do país. Geograficamente, a União encontra-se na confluência de rotas marítimas, em especial a cavaleiro da rota do Cabo, e possui, em seu subsolo, riquezas minerais importantes para o desenvolvimento econômico moderno, de que o Ocidente necessita e com que não poderá contar, se o país cair vítima da expansão comunista. Aí estão os elementos que justificam a União Sul-Africana se apresentar como um bastião do chamado "mundo livre" contra as ambições hegemônicas do comunismo. Du Plessis argumenta ainda que a União vai explorar essa circunstância com propósitos de ordem política, econômica e de segurança.[7] Não é também difícil identificar a resistência ao *apartheid*, que apenas começa e cujos elos com o comunismo são conhecidos, como movimentos subversivos. Tenta assim travestir suas políticas segregacionistas como lances táticos na luta contra a subversão interna contra o Estado.

Os nacionalistas têm por objetivo a conquista total do poder, com a consolidação da independência do país e a substituição da anglofilia predominante por uma cultura que promova os valores africânderes ou

---

[6] Du Plessis, A. The geopolitical context: a sea change fom old to new geopolitics. Carlsnaes, W. e Muller, M. (eds.). Change and South African external relations. International Thomson Publishing Ltd., 1997, p. 16-34.

[7] Du Plessis, A., op. cit., p. 16-34.

bôeres baseados no puritanismo calvinista. Não procuram alienar a população de origem inglesa, mas colocar os africânderes no mesmo plano. No campo econômico, esforçam-se por promover o capital africânder, introduzi-lo no coração (*core*) da economia - o setor de mineração - ainda reduto dos capitais dos brancos de origem inglesa e dos investidores externos. Sua expansão opera-se mediante tratamento favorável do Estado, em função de sua posição institucional e de seu papel de principal consumidor do mercado.

O Estado passa a ter expressiva participação na economia, por vezes em empreendimentos conjuntos, o que permite a expansão da indústria, com a substituição de importações, nos setores siderúrgico, químico, de minerais processados, energético e, mais tarde, de armamentos. Um primeiro ciclo de industrialização (alimentos, bebidas, metais, têxteis e couros) ocorrera na década de 1930. Dota também o país de amplas infra-estruturas de transportes, portuária e de telecomunicações.

A política externa da primeira década de governo do NP, conduzida pelos primeiros-ministros D. F. Malan e J. G. Strijdom, representa, de certa forma, uma variante daquela do governo anterior. No plano multilateral, segundo T. R. H. Davenport, Malan, conhecedor da direção em que se move a opinião mundial, decide que os interesses sul-africanos serão melhor defendidos mediante a afirmação categórica de soberania do que pela conciliação a que se inclinava Smuts. Em 1948, o governo de Pretória comunica à ONU que o mandato do Sudoeste Africano havia terminado e anuncia a interrupção do envio de relatórios de cortesia. Em 1949, o território passa a ter representação no Parlamento da União. Em 1950, Pretória recusa-se a aceitar o parecer da Corte Internacional de Justiça que, embora reconhecendo como intangível o mandato, determina que a União se deverá submeter à ONU, na questão, como o fizera à Liga das Nações. A ONU decide então aceitar petições contra a administração sul-africana no território apresentadas pelo reverendo Michael Scott e ouvir - o que o mandato da Liga não autorizava - o depoimento dos chefes

Herero, Nama e Damara, cujo caso defende. As relações com a ONU amargam-se ao ponto de a União quase retirar-se do organismo, quando, ao contrário, em 1958, volta a ter nele atuação ativa, afirmando que alguns governos mostram maior compreensão para com a posição sul-africana. Em 1955, retirara-se da Unesco.

A partir de 1952, a questão do *apartheid*, denunciada pelos novos países árabes e asiáticos, passa a ser discutida. Várias resoluções são aprovadas, em anos subseqüentes, com caráter recomendatório, urgindo o governo de Pretória a revogar a legislação segregacionista e a submeter o Sudoeste Africano ao sistema de tutelas da Organização. Fundamentam-se no princípio reconhecido pela Carta da ONU do respeito universal pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, independente de raça, credo, sexo ou língua. A União opõe-lhes o princípio igualmente subscrito da não-intervenção em assuntos da competência interna dos países-membros. Sabe que as potências ocidentais, em especial o Reino Unido, evitarão a adoção de medidas coercitivas, em função do quadro parlamentar influenciado pela Guerra Fria e do seu crescente interesse econômico e comercial.

A União usa o anticomunismo como uma espécie de escudo. Acusa frontalmente, como o faz o agressivo chanceler Eric H. Louw diante da Assembéia-Geral da ONU, os países comunistas de estarem à frente do ataque às políticas domésticas sul-africanas. Em 1950, aprova a Lei de Supressão do Comunismo e, em 1956, solicita de Moscou o fechamento do Consulado-Geral em Pretória sob a acusação de manter contatos com elementos subversivos e disseminar propaganda comunista. Na opinião de T. R. H. Davenport, a veemência anticomunista pode ter produzido resultado contrário ao pretendido e ajudado a ampliar o isolamento de Pretória.[8]

[8] Davenport, T. R. H., *op. cit.*, p. 314.

Como contraponto à política de resistência no plano multilateral, a União procura valorizar o canal bilateral com base na identidade de valores, em especial no anticomunismo. Reata relações com a República Federal da Alemanha e a Itália e estabelece vínculos diplomáticos, na Europa, com Áustria, Espanha, Portugal e Suíça e, na América do Sul, com Argentina e Brasil. O relacionamento com os países europeus intensificam-se nas áreas econômica e comercial. No campo político, contudo, mantém-se frio, em virtude da preocupação daqueles em não parecer cúmplices das práticas segregacionistas. Essa ambigüidade permite a colaboração de Pretória com os interesses coloniais de seus parceiros europeus.

As relações com o Reino Unido sofrem, entretanto, importante transformação, em virtude da intenção de afirmar a independência do país. Malan nutre desconfianças em relação à Comunidade, que percebe como instrumento do imperialismo britânico, e posteriormente, com a admissão de novos países africanos e asiáticos, em plano de igualdade aos brancos, passa a temer que venha a servir de canal para a interferência. Seu governo procura enfraquecer a dependência da população de origem inglesa na associação com a Comunidade. Suspende um plano de recrutamento de imigrantes ingleses e, ao retomar o fluxo imigratório, encoraja a imigração de europeus de outras procedências. Adota, em 1949, a Lei de Cidadania Sul-Africana, que, de um lado, dificulta a aquisição de cidadania por parte dos imigrantes e, de outro, reduz as vantagens conferidas anteriormente aos súditos britânicos, inclusive os brancos dos países da Comunidade. Cabe mencionar ainda a polêmica dentro do próprio NP sobre o estatuto de república, que pretende adotar, e a participação na Comunidade.

O Reino Unido não escapa ao paradigma da ambigüidade em suas relações com a União, sendo seu principal parceiro e o maior investidor estrangeiro no país. Embora sua diplomacia tenha atuado no sentido de dissuadir a adoção de medidas punitivas pela comunidade internacional, as relações políticas também esfriam. Desconfiado das pretensões

expansionistas da União, patrocina, em 1953, a formação da Federação Central Africana, que reune Zâmbia, Zimbábue e Malaui. Repercute mal no Reino Unido, que quer manter as colônias concedendo-lhes a autonomia, a oposição sul-africana a qualquer pretensão de autodeterminação no continente. Aceita, contudo, negociar a transferência da soberania e da administração da Base Naval de Simonstown para a União com a garantia de utilização de suas instalações. O Acordo de Simonstown de 1955 pressupõe, como informa T. R. H. Davenport, a compra de navios de guerra e para defesa costeira pela União ao Reino Unido e um plano conjunto de defesa da zona marítima estratégica que se estende pela costa do Sudoeste Africano e da União até a junção com a fronteira sul de Moçambique. Cabe à União a defesa interna e ao Reino Unido manter aberta rota de Suez. A crise de Suez, quando a União não é informada com antecipação do ataque franco-britânico à zona do canal, retira muito da eficácia do Acordo.[9] De todo modo, o Reino Unido demonstra partilhar da visão estratégica da União.

Como corolário dos vínculos com o Ocidente e da resistência à descolonização, e na lógica da "geopolítica da guerra", a União procura, como base de sua segurança, a adesão a alianças militares formadas no pós-guerra, em especial à NATO. Para demonstrar sua lealdade ao campo ocidental, participa da Guerra da Coréia. A NATO, porém, não atua abaixo do Trópico de Câncer. O Tratado da Anzus objetiva a defesa do Oceano Pacífico e não do Índico. No âmbito africano, a União propõe, sem êxito, a formação de uma aliança para defesa do continente contra a penetração do comunismo nas Conferências de Nairobi em 1951 e de Dacar em 1954, que contam com a participação das potências coloniais e dos EUA. Também não vinga a idéia de Malan de negociar uma Carta Africana, que propugna a proteção contra a influência asiática, a manutenção da África para os africanos, o desenvolvimento pelos padrões ocidentais e cristãos, a exclusão

[9] Davenport, T. R. H., *op. cit.*, p. 316.

do comunismo e a desmilitarização. A esta altura, com a descolonização ganhando corpo, as potências não mostram maior interesse em associarem-se a uma visão ultrapassada do continente. O Acordo de Simonstown fica sendo, portanto, a única brecha obtida pela União num contexto de rejeição à sua presença em esquemas defensivos ocidentais, que se explica por considerarem não haver real ameaça na África Austral e pelo repúdio ao *apartheid*.

A política africana da União nessa fase reflete sua autopercepção como um país africano europeu, que pretende o reconhecimento como potência regional em pé de igualdade com as potências coloniais. Procura exercer uma liderança no seu entorno com base no desenvolvimento de vínculos com as elites européias, senão com as minorias africânderes como no caso das Rodésias, do Quênia e da Tanzânia, que supõe resistirão ao movimento de autodeterminação. A Carta Africana serve de passaporte para atuação do embaixador itinerante, Charles Te Walter, em seus contatos nas capitais africanas. É claro o interesse em exportar o modelo adotado de predominância branca para os novos países cuja independência avizinhava-se. O êxito diplomático foi pequeno.

A aproximação com os países africanos negros independentes intentada pelo primeiro-ministro Strijdom e pelo chanceler Louw esbarram na questão da segregação. De maneira reveladora, a União recusa o convite de Nkrumah para participar da Conferência dos Países Africanos Independentes realizada em Acra em 1958, alegando que as potências coloniais não foram convidadas. Assim, ao final dos anos 50, os contatos da União no continente reduzem-se à participação no Conselho para a Cooperação Técnica na África, na Fundação de Assistência Mútua, no Conselho Científico para a África e na Comissão para Preservação e Utilização do Solo na África Austral, sediada na União, de que participam aquelas potências. A União considera a cooperação e a assistência importantes instrumentos políticos e pretende que sirvam para abrir o caminho para o futuro estabelecimento de

relações diplomáticas. Estas organizações são na maioria absorvidas pela OUA, de que a União estará excluída.

O avanço do processo de descolonização na África, aliado às mudanças no contexto interno derivadas da modernização da economia, tem como efeito o estímulo aos movimentos de resistência. Por outro lado, o surgimento na cena internacional de novos países independentes implica não somente no fortalecimento da oposição ao *apartheid*, inclusive na ONU, como na mudança dos termos em que se manifesta. A resistência interna partia de grupos militantes de imigrantes indianos e de africanos, que se haviam organizado no South African Indian Congress (SAIC), fundado em 1920, e no African National Congress (ANC) de 1912. No princípio, defendiam o interesse da pequena burguesia. Sua rebeldia inspirava-se no modelo da resistência pacífica de Gandhi. O crescimento urbano, resultante da expansão da indústria, provoca o êxodo de indianos e negros para as cidades, o que dá à resistência nova configuração de massa e novo tom. O ANC renovado, de que participam líderes como Nelson Mandela, Oliver Tambo e Walter Sisulu, transforma-se em frente ampla multirracial, que ademais apresenta o mais variado leque ideológico, chefiada por Martin Luthuli. A Carta da Liberdade (*Freedom Charter*), que adota, defende os princípios democráticos de igualdade de direitos e de autodeterminação. A Frente luta pela autonomia política e pela revogação das leis segregacionistas. Prega a desobediência civil e o desafio à repressão. O Pan-Africanist Congress (PAC), que vai rivalizar com o ANC, surge de uma dissidência mais radical.

Verwoerd e o auto-isolamento

Em março de 1960, o ANC convoca uma manifestação nacional, no dia 31, contra as leis dos passes (passaporte interno), vinculada à demanda por um salário mínimo diário de uma libra, enquanto o PAC adota igual iniciativa, com a diferença de reivindicar um mínimo ligeiramente maior, para o dia 21. Essa última data transformar-se-á num marco da

evolução dos movimentos de resistência. A repressão às manifestações é basicamente não-violenta, mas, em Sharpeville, a polícia perde a cabeça e abre fogo, matando 69 pessoas e ferindo 180. As manifestações prosseguem, com a solidariedade entre os grupos, e a repressão aumenta; 18 mil pessoas são detidas, das quais mais de 5 mil são processadas e sentenciadas por crimes diversos. O ANC e o PAC são postos fora da legalidade, como o Partido Comunista o fora antes, e seus líderes entram para a clandestinidade. A cobertura completa e pormenorizada do massacre reforça a consciência mundial contra o *apartheid*. A incerteza quanto ao futuro do regime provoca a retração dos investimentos estrangeiros, a fuga de capitais e o êxodo de mão-de-obra qualificada. O Estado e o grande capital ocupam esses espaços, ampliando a concentração que caracteriza a economia sul-africana. Tais fatos ocorrem durante o período em que Hendrick F. Verwoerd, o mais autoconfiante e arrogante entre os líderes nacionalistas, ocupa o cargo de primeiro-ministro. Verwoerd é ademais o arquiteto da teoria do desenvolvimento separado, que dará novas características ao *apartheid*.

Verwoerd leva o *apartheid* às últimas conseqüências lógicas, ainda em 1959, ao propor a Lei de Promoção do Autogoverno Banto. O objetivo é transformar as antigas reservas negras, organizadas por tribo e de acordo com as antigas tradições de chefia, em Autoridades Territoriais, os chamados bantustãos. Inicialmente, não se afigura a possiblidade de autonomia política, mas simplesmente de autogoverno (autonomia administrativa) sob a égide de Pretória. Verwoerd, em sua defesa do projeto de lei no Parlamento, menciona, contudo, o "eventual desenvolvimento dessas áreas em direção à independência completa".[10] Visualiza, no futuro, a constituição de uma comunidade de nações (uma branca e oito bantos), às quais se juntariam os protetorados britânicos, cuja independência passa a defender. Elimina ademais um elemento de irritação nas relações com o

[10] Geldenhuys, D. *The diplomacy of isolation*. Nova York: St. Martin's Press, 1984.

Reino Unido, que resistira a todas as tentativas de anexação do BLS (Botsuana, Lesoto e Suazilândia) pela União. O Transkei é o primeiro a aceder a alguma forma manipulada de autogoverno em 1963, possivelmente por influência dos EUA. A Lei determina também o fim da representação (branca) eleita pelos africanos, eliminando a influência política negra nas áreas brancas. A intenção é pois de esvaziar as pressões por um governo de maioria na União. Os bantustãos independentes, quatro, porquanto os demais optam apenas pela autonomia, não passarão de satélites e não serão reconhecidos como países com expressão própria.

Desejoso de consolidar a emancipação política, Verwoerd submete o estatuto de república para União a *referendum*, de que sai vencedor, em outubro de 1960. Pretende solicitar à Conferência de Primeiros-ministros de 1961 o ingresso da nova república na Comunidade Britânica. Anteriormente, a RAS havia apoiado a entrada da Índia republicana. Diante, contudo, da divisão que provoca e das exprobações de que é objeto, decide retirar a candidatura. Constituída a República, sua política externa encaminha-se para o auto-isolamento, na medida em que Verwoerd se mostra intransigente, por confiar que os interesses envolvidos na aliança ocidental com a RAS evitarão sua marginalização, diante de todos os apelos para moderar a política de segregação. Em vista do equilíbrio de poder no contexto da Guerra Fria e da influência das novas nações na ONU, tanto o Reino Unido quanto os EUA, seus aliados, procuram incentivar a transigência com receio da efetiva contaminação comunista dos movimentos de resistência. Em fevereiro de 1960, o primeiro-ministro britânico, Harold Macmillan, pronuncia seu famoso discurso no Parlamento na Cidade do Cabo alertando para a necessidade de adaptações em função dos "ventos de mudança que sopram através deste continente". O governo Kennedy, de alguma forma, reúne-se ao alerta britânico, mas Verwoerd não se verga.

Com relação aos novos países da África Negra, inclina-se por reconhecê-los e estabelecer relações diplomáticas, mas, como Strijdom,

pretende fazê-lo gradualmente para acostumar a opinião pública branca à idéia e teme que os diplomatas dos países negros independentes possam atuar como "agentes das mudanças sociais " no país. Em 1961 corta as relações diplomáticas, estabelecidas durante a guerra, com o Egito. Somente no final de seu período nomeia para o Departamento dos Negócios Estrangeiros Hilgard Muller, diplomata profissional, que procura minorar o isolamento e estabelecer novas parcerias, por exemplo, na América Latina.

No âmbito multilateral, as resoluções da ONU tornam-se, a partir de 1961, mais abertamente condenatórias do *apartheid*, urgindo o rompimento de relações diplomáticas e econômicas. Em 1963, resolução do Conselho de Segurança da ONU, pressionado pelos debates na Assembléia-Geral, recomenda o embargo voluntário de armas. No que se refere ao Sudoeste Africano, a Assembléia-Geral afirma que a União está administrando o território de maneira contrária ao mandato e à Carta da Organização. Em 1960, Etiópia e Libéria, Estados-membros da Liga, interpelam a RAS, por repressão violenta de distúrbios populares em Windhoek, na Corte Internacional de Justiça, que, dois anos depois, decide ter jurisdição para acolher o processo. Cinco anos mais tarde, com nova composição, volta atrás e considera-se incompetente para o julgar a matéria. O Comitê de Tutelas exige a revogação da legislação do *apartheid* no território. A essas iniciativas juntam-se aquelas adotadas pela Organização da Unidade Africana (OUA), constituída em Adis Abeba, em 1963, como a proibição de sobrevôo e pouso no continente para aeronaves sul-africanas e a aceitação do emprego de meios violentos na luta pela emancipação. Em 1964, a RAS é suspensa do Comitê Olímpico Internacional e da Federação Internacional da Associação de Rugby. É também expulsa da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), já o tendo sido, em 1963, da Organização Mundial da Saúde (OMS). O efeito será seu descompasso em relação ao desenvolvimento esportivo e às regras técnicas internacionais naqueles campos de atividade.

A reação e a política para o exterior *(outward policy)*

Verwoerd é assassinado em setembro de 1966. Antes, contudo, recoloca o país no caminho do rápido crescimento econômico com medidas de controle das importações e dos fluxos financeiros como repatriação de lucros e exportação de capitais. Mediante a implantação de um sistema legal draconiano, a polícia consegue quebrar as organizações clandestinas ao prender seus líderes, que são levados a julgamento e sentenciados. Mandela, que estabelecera o braço militante do ANC, dedicado à sabotagem, Umkonto we Sizwe - "as esporas da Nação" -, é preso em 1962 e sentenciado à prisão perpétua. Nesse contexto, o governo do primeiro-ministro Balthazar J. Vorster, instalado a seguir, sentindo-se seguro e confiante, inaugura um novo estilo menos autoritário e mais descentralizado, mas não menos repressivo, e, no âmbito diplomático, promove a política para o exterior (*outward policy*), verdadeira operação voltada para a promoção do reconhecimento do país e seu regime.

A aparente flexibilidade de Vorster permite o surgimento de teses que pretendem ser o desenvolvimento econômico a via para a pacificação interna e o desmantelamento gradual do *apartheid* e facilita uma desaceleração das pressões internacionais. Para avançar essa política, cria o Departamento de Propaganda, que vai implementar ampla campanha de divulgação e persuasão, e os serviços de inteligência conduzidos pelo Bureau of State Security (BOSS). Os chefes militares passam a ter maior participação nas decisões de política externa. Em 1972, é constituído por lei o Conselho de Segurança do Estado, que terá um papel importante a desempenhar tanto em política interna como externa.

A aceitação no continente torna-se uma prioridade no projeto de inserção externa. A aproximação dar-se-á em base não-política, centrando-se na assistência, na cooperação econômica e nos investimentos conjuntos. Um primeiro grupo inclui os bantustãos e os territórios BLS tornados países independentes sob governos moderados. Com estes últimos, a RAS firma,

em 1969, um acordo de união aduaneira. O segundo é formado pelos dois territórios ultramarinos portugueses de Angola e Moçambique, pela Rodésia de Ian Smith, que se havia declarado unilateralmente independente, e pelo Malaui. O fluxo imigratório para o trabalho das minas, o comércio, as interconexões ferroviárias e obras de infra-estrutura, como as Represas de Calueque e Cahora Bassa, ambas em associação com Portugal, são vínculos que se formam ou preexistiam e passam a gerar dependência. A RAS, que não aderiu às sanções impostas à Rodésia pela ONU, também auxilia o regime branco de Ian Smith na luta contra a guerrilha das organizações nacionalistas negras e tem envolvimento militar na contra-insurgência em Angola e Moçambique, criando assim uma "força coesiva entre os territórios com governo branco na África Austral".[11] Os dois grupos do entorno mais próximo formam a "zona de prosperidade".

Um terceiro grupo, fora do cordão de segurança (*cordon sanitaire*) envolve Gana, a República Malgache, Seychelles, Gabão, Quênia, Senegal e Costa do Marfim. A aproximação com estes países, por meio muitas vezes de contatos secretos, é conhecida como iniciativa de diálogo e tem "lances diplomáticos espetaculares". O diálogo com Pretória nesse último nível é possível em virtude do Manifesto de Lusaca de 1969, lançado no âmbito da OUA por quatorze países da África Oriental e Central, em que passam a reconhecer a RAS como país africano independente e acordam em lutar contra o *apartheid* por meios pacíficos ao invés da luta armada. A RAS rejeita, entretanto, o Manifesto, que é retirado pela OUA em junho de 1971. Vorster ainda consegue manter por algum tempo a iniciativa, enviando o ministro da Informação a périplo por dez capitais africanas, a que se seguiram seus encontros históricos com líderes da África Negra como os presidentes da Costa do Marfim, Felix Houphouet-Boigny, e do Senegal, Leopold Senghor, em 1974, e o presidente da Libéria, William Tolbert, em 1975. A gradual percepção de seu real objetivo de angariar o

[11] Geldenhuys, D., *op. cit.*

reconhecimento para o regime, e não de discutir, como supunham seus interlocutores, sua possível moderação e eventual eliminação, acabaria enfim por invalidá-la.

Pressentindo o fim do império português e a ameaça que representa em termos de segurança, Vorster procura encaminhar uma solução para as questões da Rodésia e do Sudoeste Africano, onde prossegue a implementação dos princípios do desenvolvimento separado (dez bantustãos) e onde já enfrenta a guerilha organizada pela South West Africa People's Organization (Swapo). Lança, então, a iniciativa conhecida por *détente*, promovendo em colaboração com o presidente de Zâmbia, Kenneth Kaunda, a Conferência de Victoria Falls entre Ian Smith e os grupos nacionalistas, e convocando, em Windhoek, a Conferência Constitucional da Turnhalle, em que todos os grupos étnicos, pela primeira vez, discutem o futuro político do país.[12] Pela *détente*, Vorster visa alcançar vários objetivos: criar alternativas para os planos internacionais de emancipação dos territórios; manobrar para a formação de governos com participação da maioria, mas liderados pelas elites brancas, e obter a boa vontade dos países de governo negro na região, donde procurar a colaboração de Kaunda. Sua vida é curta, com a iniciativa RAS-Zâmbia chegando a um impasse e a Conferência da Turnhalle não obtendo reconhecimento internacional. De todo modo, a Swapo se negara a participar.

A Revolução dos Cravos em Portugal acelera o fim do império de ultramar. Em Angola, abandonada em novembro de 1975, estabelece-se o conflito entre grupos marxistas (MPLA) e não-marxistas (Unita e FNLA). A RAS envia tropas para auxiliar o avanço das forças da Unita e da FNLA em direção de Luanda, a capital e principal base do MPLA. Com a ajuda de efetivos cubanos, calculados em mais 15 mil homens supridos com material soviético, o MPLA, entretanto, repele o ataque. A RAS

[12] Geldenhuys, D., *op. cit.*

retira então suas tropas, segundo T. R. H. Davenport, em virtude de os EUA e a NATO não terem colaborado para evitar a vitória do MPLA e da oposição dos países africanos ao seu envolvimento, o que induziu forte ressentimento em relação ao Ocidente. O episódio praticamente invalida a iniciativa de *détente*.

A política para o exterior também inclui iniciativas nas relações com os principais aliados, objetivando conseguir seu apoio inclusive em relação aos seus desígnios no continente. Os EUA, preocupados com o recrudescimento da Guerra Fria e o envolvimento da URSS e da RPC nos movimentos de emancipação na África, propiciam a principal base de sustentação. O caminho é facilitado pela ascensão de Richard Nixon à Presidência, em virtude das percepções do assessor de Segurança Nacional, Henr Kissinger, que favorece o relacionamento com os brancos, onde eles dominam, na suposição de que as mudanças sociais só se poderão concretizar por iniciativa deles. Em 1976, já secretário de Estado, Kissinger dá novo alento à política de *détente* e encontra-se três vezes, na RFA, na Suíça e na própria RAS com Vorster para tratar da mediação da RAS com vistas à aceitação por Ian Smith do plano anglo-norte-americano de transição para um governo de maioria na Rodésia.[13] A atitude de Kissinger reflete a linha realista da política externa norte-americana, que comporta segundo sua própria visão a dualidade idealismo/*realpolitik*[14], sua concepção de um equilíbrio de poder em nível regional[15] e, ao final, sua tendência à diplomacia pessoal.

Vorster faz ainda visitas "privadas", como seriam designadas, a Portugal, Espanha, França e Suíça, onde se encontra com os respectivos líderes. O crescimento excepcional (*boom*) da economia sul-africana atrai

[13] Rich, P. Changing relations with the United States. Mills, Greg (ed.). *From pariah to participant*: South Africa's evolving foreign relations 1990-1994. The South African Institute of International Affairs, 1994, p. 90-111.

[14] Kissinger, H., *op. cit.*, p. 18.

[15] Rich, P., *op. cit.*, p. 90-111.

novos fluxos de comércio, investimentos e tecnologias oriundos de parceiros tradicionais como a RFA e a França. É nesse período que se dá ainda a grande expansão do comércio com o Japão. O petróleo favorece as relações com países como a Arábia Saudita, em que elementos da comunidade muçulmana na RAS vão servir de representantes não-oficiais, e o Irã. No caso deste último, como de Israel e de Formosa, o conteúdo militar e de inteligência nas relações será muito importante. Vorster dá continuidade à aproximação com a América Latina, iniciada por Verwoerd, com a missão do chanceler Hilgard Muller, em 1966, a países da região. Visita Uruguai e Paraguai. Os objetivos são encontrar alternativas para o capital sul-africano, buscar novos mercados de exportação para absorver parte da produção que o mercado interno não consumia e compensar os déficits comerciais gerados pela compra de bens de capital para a industrialização e contrapor por meio de maior cooperação entre países em desenvolvimento o processo de integração na Europa.

A política para o exterior está relacionada, como quer Geldenhuys, com a preocupação com a segurança regional, em virtude das mudanças que se vão delineando no entorno imediato.[16] O orçamento militar apresenta significativo aumento nos primeiros anos da década de 1960, mantendo-se depois nos mesmos níveis até 1970, quando começa de novo a expandir-se. Nesse período, é intenso o rearmamento, tanto em termos de quantidade como em sofisticação. Os principais fornecedores são os Estados Unidos, a França e a RFA. Projetos conjuntos são desenvolvidos com a França e com a Itália. A indústria de armamentos desenvolve-se com a constituição, em 1977, ano do embargo de armas, da Arms Corporation of South Africa (Armscor). O esforço é impressionante. Em 1970, a RAS empregava 70% do orçamento militar na importação de armamentos. Em 1980, esse número reduziu-se para apenas 15%. Em 1982, a Armscor e suas dez subsidiárias utilizam 3.000 subcontratantes na

[16] Geldenhuys, D., *op. cit.*

iniciativa privada, o que comprova a cooperação entre os setores público e privado. Dentro da lógica econômica, produz excedentes exportáveis, que promovem a RAS a importante fornecedora de armas no mercado mundial. A RAS começa a desenvolver com a cooperação de Israel uma capacidade nuclear, que não sendo utilizável em situações de guerra convencional, serve como elemento de pressão.

Fatos como a crescente influência soviética nos movimentos de liberação na África Austral e a ampliação da frota da URSS no Oceano Índico provocam temores ligados a posição geoestratégica e o anseio por participar de alianças defensivas. A insegurança aumenta com a denúncia pelo Reino Unido, em 1975, do Acordo de Simonstown. Com apoio de Lisboa, a RAS tenta de novo negociar um acordo formal de associação com a OTAN, mas consegue apenas a colaboração informal com intercâmbio de informações. Procura também, sem êxito, estabelecer um vínculo militar com os países sul-americanos, com vistas à formação de um pacto de defesa do Atlântico Sul ou mesmo mais amplo compreendendo os mares do hemisfério sul, de que participariam ainda a Austrália e a Nova Zelândia, vinculado à aliança ocidental. Em 1985, o Brasil tomará a iniciativa de propor à Assembléia-Geral da ONU a formação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, com ênfase na cooperação entre os países das duas margens daquele mar.

A independência de Moçambique e Angola sob governos de influência comunista torna mais premente uma solução para a situação da Rodésia e do Sudoeste Africano. A política externa norte-americana da administração Jimmy Carter, que assume o poder em 1977, favorece o diálogo dentro do quadro da ONU e o compromisso, no plano bilateral, com a promoção dos direitos humanos. Rejeita igualmente a idéia de que uma solução para a situação doméstica na RAS e no Sudoeste Africano pode esperar, enquanto a RAS é instrumental na resolução do problema rodesiano. A pressão passa a exercer-se sobre os três pontos. As relações bilaterais tornam-se mais tensas depois do encontro entre o

primeiro-ministro Vorster e o vice-presidente Walter Mondale em Viena, em 1977, quando o primeiro reage, com irritação, às gestões por medidas destinadas a promover um governo de maioria. A administração Carter não é, contudo, capaz de passar da retórica a compromisso ativo com a mudança política. Aprova o embargo de armas em 1977, mas resiste à adoção de sanções econômicas.

A Conferência de Genebra de 1977 sobre a Rodésia solda-se com o fracasso do plano anglo-norte-americano. Em março de 1978, o governo Smith chega a um acordo "interno" com três dos líderes negros, e, em abril de 1979, realiza-se a eleição geral em virtude da qual o bispo negro Abel Muzorewa se torna primeiro-ministro do Zimbábue-Rodésia. A Frente Patriótica, formada pela União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU) e pela União Popular Africana do Zimbábue (ZAPU), é excluída tanto do acordo como da eleição. Assim, a guerra prossegue. No caso do Sudoeste Africano, Vorster aceita a realização de conversações entre representantes da RAS, de cinco potências ocidentais denominadas de Grupo de Contato e da ONU. A suspicácia é geral. Quando a renúncia esperada de Vorster eleva, em 1978, Pieter W. Botha ao cargo de primeiro-ministro, este coloca todo tipo de dificuldades para impedir a implementação do plano da ONU (Resolução nº 435/78) para a independência da Namíbia.

A estratégia nacional total

A RAS encontra-se então face a face com seu isolamento. A política para o exterior e seus desdobramentos haviam fracassado, o país tivera seu acesso à Assembléia-Geral da ONU impedido a partir de 1974 e o embargo compulsório de armas fora adotado em 1977. O ANC e o PAC passam a ser reconhecidos internacionalmente como representantes da maioria negra discriminada, seus escritórios no exterior funcionam como entidades paradiplomáticas, e propugnam o isolamento da RAS e a aplicação de sanções. A situação na Rodésia e no Sudoeste Africano

ainda estão sem solução. Moçambique e Angola encontram-se sob governos comunistas hostis. Nesse contexto, Botha procura salvar parte da herança de Vorster, propondo a formação de uma Constelação de Estados Sul-Africanos (Consas) composta pela RAS, Rodésia, Sudoeste Africano, os três Bantustãos independentes e o grupo BLS e aberta a Zâmbia e Moçambique. O objetivo é, segundo o chanceler R. F. (Pik) Botha, "estabelecer um enfoque comum nos campos da segurança, econômico e mesmo político". Para Geldenhuys, o novo esquema para as relações regionais é parte da "estratégia nacional total", como é conhecida a política de P. W. Botha contra o que percebe como uma tentativa de "ataque total" contra a RAS.

A proposta da Consas, que é um projeto regional hegemônico como os anteriores visualizados pela RAS, une cooperação funcional em um contexto de supremacia econômica e segurança contra o medo da infiltração comunista por parte de governos moderados de países vizinhos. Não considera, contudo, como aponta Anton du Plessis, "a existência de intensas divisões políticas e ideológicas nos níveis internos e externos". Países independentes, embora economicamente dependentes, e membros da OUA, os BLS não aceitam participar de esquema com os bantustãos, o Zimbábue de Murozewa e o Sudoeste Africano; menos ainda Zâmbia e Moçambique. No Zimbábue, a Conferência de Lancaster House, patrocinada, em 1979, pelo Reino Unido, promove um acordo entre o governo de Murozewa e a Frente Patriótica, que leva à trégua e à negociação de uma constituição independente. Das novas eleições, realizadas em 1980, sai vencedora a União Nacional Africana do Zimbábue sob a liderança de Robert Mugabe, que também rejeita o projeto sul-africano. Os chamados Países da Linha de Frente - Zimbábue, Botsuana, Lesoto, Suazilândia, Angola, Moçambique, Zâmbia, Malaui e Tanzânia - fortalecem-se assim como grupo regional oposto à RAS do *apartheid* e decidem formar a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral - SADCC, cujo objetivo é diminuir a dependência do subcontinente em relação à economia e às infra-estruturas da RAS.

Em 1976, a independência de Angola e Moçambique facilita os movimentos da guerrilha anti-*apartheid* do ANC e da Swapo. Internamente, dá-se uma explosão da resistência, que tomara novos contornos com o movimento da consciência negra de Steve Biko e a ação dos sindicatos negros. Começa com o levante do Soweto em Joanesburgo, em junho, e alastra-se pelas *townships*. O resultado é nova crise interna com a fuga de capitais e o êxodo de mão-de-obra especializada. O entusiasmo gerado facilita o recrutamento de adeptos pelos movimentos de liberação e milhares de jovens fogem do país para alistar-se no ANC. Os países vizinhos servem de santuário, bases de treinamento e centros administrativos, de onde se infiltram de novo na RAS para executar atos de sabotagem. A partir desses fatos, desenvolve-se no governo "aparteísta" uma visão política que já não mais diferencia ameaça interna e externa.

Segundo essa nova concepção, a RAS encontra-se sob a ameaça de um ataque total (*total onslaught*) de inspiração comunista. Como expressa Greg Mills, "a ameaça militar externa convencional, a insurgência doméstica com apoio do exterior, a propaganda anti-*apartheid* e as pressões econômicas internacionais são projetadas como uma guerra comandada pelo Kremlin contra Pretória".[17] Para contrarrestar a ameaça total, os setores de segurança elaboram a estratégia nacional total (*total national strategy*), que, em sua definição, requer "uma ação coordenada e interdependente em todos os campos de atividade". É a militarização da política, com a ênfase na contra-insurgência e no controle sistemático da inquietação social acoplada a reformas paliativas do sistema. Nas relações regionais, a proposta da Consas representa, na terminologia de Mills, a via suave (*soft*), que uma vez rejeitada, induz ao acionamento da via pesada (*hard*) intervencionista da desestabilização.

[17] Mills, G. e Baynham. South African foreign policy, 1945-1990. Mills,G. (ed.). *From pariah to participant*: South Africa's evolving foreign relations 1990-1994. The South African Institute of International Affairs, 1994, p. 10-36.

A desestabilização baseia-se no princípio da coerção econômica e militar com vistas a dobrar os países vizinhos e impor-lhes a aceitação dos desígnios de Pretória e sua hegemonia. A RAS acredita que, desse modo, conseguirá estancar o apoio externo aos movimentos de insurgência interna e no Sudoeste Africano e muito eventualmente promover a substituição de governos hostis por outros dóceis. Uma vez mais, a postura norte-americana facilita a adoção dessa política. O "compromisso construtivo" da administração Reagan dá rédeas soltas à RAS, enquanto procura induzir mudanças dentro do *apartheid*. A nova política, conceitualizada pelo subsecretário de Estado para a África, Chester Croker, reflete a percepção de que os EUA não têm meios suficientes de pressão para induzir a mudança no regime político da RAS e que ainda há tempo para sugerir reformas que diminuam a influência dos grupos considerados de esquerda na resistência. Não avalia, entretanto, corretamente a mudança que se havia operado na administração sul-africana com a predominância dos setores ligados à segurança.

A RAS passa a fazer incursões em Angola, Moçambique e Lesoto contra santuários da Swapo e do ANC. Dá assistência de combate à Unita e financeira, logística, de treinamento e armamentos a grupos antigovernamentais em Angola, no Zimbábue, em Moçambique e no Lesoto. Pratica atos de sabotagem contra objetivos militares e econômicos desses países. Exerce coerção contra os países da Linha de Frente relacionada à sua dependência das infra-estruturas sul-africanas. É, como diz Wolfgang Dopcke, um "período de guerra não declarada", que resultou em "extrema insegurança e grande hostilidade nas relações regionais", com efeitos a serem observados no futuro. O saldo teria sido de 1 milhão e meio de mortos e US$ 60 bilhões de prejuízo.[18]

[18] Dopcke, W. Uma nova política exterior depois do *apartheid*? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 1, ano 41, 1998, p. 133-59.

O êxito a princípio é impressionante, ampliando a predominância sul-africana na África Austral ao ponto de permitir-lhe forçar os países do entorno a celebrar acordos de não-agressão, pelos quais se comprometem a negar santuário e assistência à guerrilha do ANC e da Swapo em troca da promessa de fim da desestabilização. Citam-se os casos dos Tratados com a Suazilândia, em 1982, de Lusaca com Angola, em 1984, e de Incomati com Moçambique no mesmo ano. Se, no plano regional, a situação parece evoluir no sentido desejado pela RAS, o quadro interno apresenta crescentemente elementos desestabilizadores para o regime.

A reforma do sistema político, com a proposição de um parlamento tricameral de representação separada branca, mestiça e asiática, não só representa uma manobra que reserva posição de subordinação para os grupos não-brancos como exclui a maioria negra. É, portanto, percebida como destinada a perpetuar a supremacia branca. Ademais, divide o próprio NP. A resistência intensifica-se. A tentativa de cooptar algumas classes negras tem resposta violenta. A política de não-colaboração da Frente Democrática Unida, ala interna do ANC que congrega organizações cívicas, religiosas, laborais e inclusive femininas, praticamente paralisa o país, a começar pelas estruturas municipais e locais. Em 1985, iniciam-se contatos diplomáticos entre o empresariado branco, tendo à frente o presidente do Conselho de Administração da Anglo-American, e o ANC. O governo reprime violentamente os distúrbios, proclamando, duas vezes o estado de emergência, o que coloca o país à beira da guerra civil. A situação econômica complica-se com a recessão e a moratória parcial da dívida, em 1985. Não se trata, entretanto, do colapso e, no plano financeiro, a dívida é reescalonada.

A reação da comunidade internacional faz-se logo sentir mediante uma intensificação do repúdio ao *apartheid* e a adoção de sanções econômicas efetivas pela ONU e pela CEE, visando a suspensão de fluxos de capital oriundos de investimentos e empréstimos bancários e do comércio de importação e exportação de materiais sensíveis, de alta tecnologia e de

armamentos. Acabara-se a disposição para o diálogo e passara a vigorar a idéia de que o regime só seria modificado mediante a coerção externa em colaboração com a resistência. O Congresso norte-americano confirma, em 1986, apesar do veto do presidente Reagan, a Lei Abrangente Anti-*Apartheid* (*Comprehensive Anti-Apartheid Act* - CAAA) que proíbe a importação de produtos estratégicos e impõe condicionantes para remoção das sanções. Outros países passam a efetivamente aplicar sanções, como o faz o Brasil também em 1985 por decreto presidencial.

As últimas reservas em relação à inconveniência das sanções, inclusive para os países do entorno, no âmbito da Comunidade Britânica, resultam na idéia do diálogo com os movimentos de liberação com vistas a aproximar o governo e a resistência e verificar a possibilidade de uma solução negociada. O Grupo de Pessoas Eminentes, criado com a aprovação dos países ocidentais e dos da Linha de Frente, entrevista-se com líderes do ANC, inclusive com Nelson Mandela na prisão. Considera possível a negociação e, para tanto, sugere, como medidas preliminares, a libertação dos presos políticos, a retirada das forças militares das *townships*, a legalização das atividades políticas e a suspensão da violência. O governo exige, contudo, a renúncia à violência, a que o ANC se recusa, complicando assim o processo.

Entrementes, os militares voltam a cometer atos de agressão contra os países vizinhos, sobretudo Moçambique, o que impõe o fim das tratativas diplomáticas. As Forças Armadas Sul-Africanas, que haviam penetrado, em 1981, 110 km dentro do território de Angola, não se retiraram da província meridional de Cunene, de onde atacam as guerilhas da Swapo e prestam assistência à Unita. De meados de 1987 a fevereiro de 1988, a ofensiva das forças do MPLA auxiliadas por grande contingente cubano e armamento soviético faz os sul-africanos recuarem. A derrota na batalha por Cuito Cuanavale, com a clara percepção da inferioridade material sobretudo em armamentos de alta tecnologia e na guerra aérea, leva a RAS à mesa de negociações. O nexo estabelecido pela diplomacia

norte-americana entre a independência da Namíbia (ex-Sudoeste Africano) e a presença cubana em Angola havia servido de pretexto a Pretória para retardar as negociações sobre a Namíbia. Agora impõe um acordo que preveja o fim da presença de militares estrangeiros em Angola e a independência da Namíbia, o que é alcançado, em dezembro de 1988, em Nova York. A Namíbia torna-se independente, em 1989, e as eleições elevam a Swapo ao poder.

Estão assim postas as condições para a transição do regime do *apartheid* para o governo de maioria. No plano internacional, a *perestroika* de Mikhail Gorbatchov havia possibilitado um entendimento entre as superpotências com vistas à cessação dos conflitos regionais. O impacto dos elevados custos de manutenção da guerra externa e da repressão interna sobre a economia em recessão e das pesadas perdas humanas sobre o ânimo da população branca, bem como a derrota militar diante da superioridade do inimigo, induziu a RAS à negociação da paz. A troca da independência da Namíbia, cujo processo é conduzido conjuntamente pela ONU e a RAS, aporta a boa vontade internacional. O fim da Guerra Fria, com o colapso da União Soviética e do comunismo, de um lado retira qualquer credibilidade à teoria de um ataque total e, portanto, o pretexto para a estratégia total e de outro força os movimentos de liberação a uma nova reavaliação da estratégia de luta. A minoria branca ainda sente-se forte em virtude da ascendência econômica de que dispõe e a maioria negra vislumbra uma possibilidade de finalmente alcançar a representação política que lhe abrirá o caminho para a conquista de uma posição compatível na sociedade. Tais circunstâncias tornam possível uma transição negociada e relativamente pacífica. Em discurso histórico, em 2 de fevereiro de 1990, o presidente Frederick W. de Klerk, que substituiu o presidente Botha, anuncia a libertação dos presos políticos, inclusive de Nelson Mandela, e a legalização das organizações políticas da resistência. Inicia-se nova fase da evolução política, sob o influxo da administração civil e, no plano exterior, do aparelho diplomático do Departamento dos Negócios Estrangeiros.

O período de 1990 a 1994

O discurso do presidente De Klerk põe em marcha um movimento que, em princípio, permitirá a RAS transitar do regime do *apartheid* de supremacia da minoria branca para um governo de maioria numa sociedade multirracial. A política externa desse período é necessariamente de transição. Ela é também dualista, na medida em que se configura um processo negociado de mudança interna conduzido pelo governo/NP e pelo ANC. Esse dualismo comporta tanto conflito como cooperação. Tendo sido a participação internacional instrumental para a decisão de mudar o regime, um e outro lado empenhar-se-ão em obter o máximo de apoio externo que reforce sua posição negociadora. Somente com o fim do processo e a instalação do novo governo dele resultante é possível desenvolver uma política externa coerente com a nova situação interna e com o ambiente internacional. É interessante observar que a implantação do *apartheid* coincidiu com a divisão bipolar do mundo pela Guerra Fria e que seu ocaso e transformação coincidem com o fim dessa estrutura e um idêntico processo de transição a nível global. Se o *apartheid* incluiu a RAS na "geopolítica da guerra", segundo a análise de Anton du Plessis, sua transformação a incluirá na "geopolítica da paz". Durante a transição, a ênfase, contudo, descansa na reintegração do país na política mundial e na normalização das relações internacionais.

Greg Mills e Simon Baynham entendem que para os governos sul-africanos do pós-guerra mundial a "criação de um ambiente regional estável que favorecesse os interesses econômicos e de segurança do país era o objetivo prioritário da política externa". Dado o regime interno, mudanças no contexto regional eram percebidas como as mais graves ameaças a sua sobrevivência.[19] Essas duas conceituações levam ao entendimento, que parece válido, de que a política externa do *apartheid* foi uma tentativa de cristalizar um ambiente externo que não o colocasse

[19] Mills, G. e Baynham, *op. cit.*, p. 10-36.

em jogo. Daí as visualizações de uma União maior, primeiro pela incorporação e depois por variadas fórmulas de exercício hegemômico. No plano global, teve por base uma aliança não-formal com o Ocidente, embora a atuação externa tenha sido na visão do historiador T. R. H. Davenport um embate *contra mundum*. Retrospectivamente, é possível considerar que o *apartheid* foi, e não somente em sua última fase, a maior ameaça à estabilidade regional. Ele atrasou, com base em subterfúgios, o processo de independência tanto do Zimbábue como da Namíbia conduzido pela ONU. Pela repressão interna, empurrou os movimentos de liberação para além fronteiras em direção aos países vizinhos dispostos a acolhê-los. Em conseqüência, agudizou as divisões internas no BLS e especialmente em Angola e Moçambique e, no caso angolano, possivelmente tenha sido a causa imediata senão da intervenção externa pelo menos de sua escalada. Sua sobrevivência afinal deveu-se à ambigüidade do Ocidente e suas motivações geopolíticas.

Terminado o período da militarização da política, as instituições civis não perdem tempo em elaborar um novo discurso capaz de indicar, levando em consideração as mudanças no ambiente interno e externo, os novos caminhos a serem seguidos. Em seu discurso de 2 de fevereiro de 1990, o presidente De Klerk afirma:

> Os países da África Austral defrontam-se com um desafio particular: a África Austral tem agora uma oportunidade histórica para colocar de lado seus conflitos e diferenças ideológicas e estabelecer um programa conjunto de reconstrução. Ele deve ser suficientemente atrativo para assegurar que a região venha a receber quantidade adequada de capitais de investimento e de empréstimo dos países industrializados. A menos que os países da África Austral alcancem a estabilidade e um enfoque comum para o desenvolvimento econômico, eles terão de enfrentar logo maior declínio e ruína.

De Klerk diz ainda que existem as condições para o esforço, na medida em que "a estação da violência terminou". Ainda em 1988, o

diretor-geral do Departamento de Negócios Estrangeiros, Neil van Heerden, negara a violência como meio para a promoção de objetivos políticos, reconhecera que a "África do Sul é parte da África, nela e por intermédio dela reside nosso futuro" e acrescentara:

> 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.

Estas são as diretrizes básicas da chamada "nova diplomacia" ou do "novo realismo", como se caracteriza a política externa do período de transição. Ela reflete a realidade de uma RAS consciente das limitações na área militar e dos efeitos econômicos recessivos do isolamento. A visão sobre as relações regionais acompanha a concepção geral sobre a ação externa. Nos anos 90, diante do movimento de globalização econômica e liberalização comercial, a RAS entende, como os demais países em desenvolvimento, que está esgotado o modelo de substituição de importações e é preciso adotar em seu lugar um outro de inserção na nova economia mundial baseado numa maior competitividade. O ministro do Comércio, Indústria e Turismo, Kent Durr, vai expressar esse ponto ao afirmar que, se a RAS deseja crescer, terá de empregar suas vantagens comparativas e tornar-se uma economia exportadora. Para tanto, deve, ao mesmo tempo que resolve sua situação interna, promover sua participação nos mercados internacionais. Assim, o presidente De Klerk visita, no seu primeiro ano de governo, 25 países sobretudo na África e na Europa, além dos Estados Unidos. Laços diplomáticos, comerciais e culturais são estabelecidos com países nas mais diferentes áreas geográficas.

A África é a grande prioridade na tentativa de beneficiar-se da boa vontade gerada pelo papel desempenhado na independência da

Namíbia. Ainda no governo de P. W. Botha, a RAS colaborara nos primeiros entendimentos entre o MPLA e a Unita promovidos em Gbadolité pelo presidente Mobutu do Zaire e retomara o diálogo e a cooperação com Moçambique. É, no entanto, no campo comercial e da cooperação econômica que a ênfase se coloca. André du Pisani, citando Robert Davies, lembra que o parâmetro de dependência e subordinação econômica na África Austral manifesta-se em termos de importação de mão-de-obra, mercados de exportação para produtos e serviços e reserva para investimentos de capitais sul-africanos. A partir de meados dos anos 70, observa-se o declínio em duas áreas: mercado de trabalho e transporte, que será ainda acentuado, nos 80, pela manipulação das relações econômicas com propósitos estratégicos. O comércio volta a crescer e, de 1988 a 1990, os investimentos diretos na África saltam de US$ 2,2 bilhões para US$ 4 bilhões ou de 12,6 para 22,3% das inversões externas totais.

André du Pisani nota que esta política coincide em larga medida com a visão das grandes corporações representadas pela Câmara Sul-Africana de Comércio (South African Chamber of Business - Sacob). Comenta ainda que, nos anos iniciais da década de 1990, o governo da RAS "parece determinado a dar forma ao ambiente doméstico, regional e internacional em que o futuro governo pós-*apartheid* terá de operar, visando a assegurar pouco campo de manobra e uma forte posição hegemônica na região".[20] A RAS enfatiza sua preferência pelo multipartidarismo e por uma economia regional orientada para o mercado, pelo primado da iniciativa privada e pela privatização de empresas mistas não-estratégicas. Pretende desempenhar um papel político e econômico central no contexto regional pós-*apartheid*. Rapidamente as multinacionais e as empresas mistas, com apoio das instituições financeiras internacionais, procuram firmar ou ampliar suas posições na África Austral. Aí forma-se

[20] Du Pisani, A. South Africa and the region. Mills, G. (ed.). *From pariah to participant*: South Africa's evolving foreign relations 1990-1994. The South African Institute of Internacional Affairs, 1994, p. 10-36.

uma área de conflito, na medida em que o ANC faz questão de destacar, ao contrário, sua intenção de desenvolver relações não-hegemônicas no continente e aderir à SADC nos termos da organização e com vistas a estabelecer um desenvolvimento econômico regional equitativo. Essas iniciativas não só exploram a oportunidade do momento como demonstram o receio do *economic establishment* nacional e internacional quanto às orientações do ANC nesse campo, donde o desejo de firmar posições com antecipação à mudança do regime.

A mais aguda área de conflito, contudo, reside no problema das sanções e o momento do seu levantamento. O governo De Klerk pretende obter a anulação mais rápida possível dos embargos, com vistas a uma inserção ativa na comunidade internacional. O ANC defende um tempo prudencial, de modo que fique assegurado que não haverá retrocessos no processo de transição política negociada, necessariamente difícil e exposto aos impasses. O anúncio de De Klerk desestabilizara o plano de negociação com o governo esboçado pelo ANC, do qual resultara a Declaração de Harare, adotada em agosto de 1989 pela reunião da OUA naquela cidade e também pelo Movimento Não-Alinhado e pela ONU. Nele, o ANC procura estabelecer que a participação internacional será determinada pelos movimentos de liberação e condiciona a remoção das sanções à adoção de uma nova Constituição e o fim das hostilidades armadas. Reunido, mais tarde, em Estocolmo, o ANC modifica a linguagem para admitir que as sanções devem permanecer até que o *apartheid* seja abolido. A resolução da Assembéia-Geral da ONU sobre a África do Sul de dezembro de 1989 determina que as sanções sejam mantidas, até que "haja evidência de profundas e irreversíveis mudanças". Com seu discurso de fevereiro de 1990, De Klerk passa à dianteira na iniciativa. O ANC envia, então, Mandela num périplo mundial para reganhar *momentum* e também para obter financiamento para a organização, cujas principais fontes - a URSS e RDA - haviam desaparecido.

As primeiras iniciativas dirigem-se à África. Mandela visita Lusaca para conversações com o quartel general do ANC e depois Harare, onde entende-se com Robert Mugabe e seu partido ZANU, antigo aliado do PAC, de que obtém apoio para a estratégia negociadora do ANC. Viaja, em seguida, a Angola, onde os laços do ANC com o MPLA são históricos, e Abuja, Nigéria, onde assiste como observador a sessão do Comitê sobre a África do Sul da Comunidade Britânica. Procura influenciar a Comunidade contra a proposta britânica de relaxamento das sanções. Na verdade, o Reino Unido tomara a iniciativa isolada, com apoio de Portugal, de remover o embargo da CEE a novos investimentos, imediatamente após a libertação de Mandela. Vários países europeus, como a Itália e a Espanha, apressam-se em aliviar o isolamento sul-africano. Mandela viaja à Europa em seguida a De Klerk na tentativa de conseguir a manutenção das sanções exatamente pela CEE, no que conta com o apoio da Irlanda e da Dinamarca. Em junho, em Dublin, a CEE atende os dois lados, mantendo as sanções e as condições para sua remoção, mas admitindo considerar um relaxamento gradual à medida em que se firme o processo negociador.

A próxima etapa leva Mandela ao Canadá e aos Estados Unidos. Em Ottawa, obtém o apoio canadense à manutenção das sanções nos termos da resolução da ONU e financiamento por fontes oficiais e não-governamentais. A estada nos EUA é de extrema importância, mas muito problemática. O movimento negro americano aproxima-se mais do PAC e seu pan-africanismo do que do não-racialismo do ANC. Mandela é praticamente um desconhecido para o público norte-americano. Candidamente, defende, em seus contatos com os meios de comunicação e principalmente em entrevista à rede ABC, os vínculos históricos do ANC com o Partido Comunista da África do Sul, a União Soviética, os países do Leste Europeu e líderes considerados párias pelos EUA como Fidel Castro, Yasser Arafat e Muammar Kaddafi. Ao *New York Times*, declara que, embora o ANC não tenha uma política econômica, ele apoia a participação do Estado na economia. A reação é negativa. Ainda assim, é o primeiro

negro não-associado a um governo e o terceiro indivíduo privado a falar ao Congresso. Antes dele apenas o marquês de Lafayette e Lech Walesa tinham sido distinguidos com essa honra. A entrevista com o presidente George Bush é um êxito parcial. O ANC é pressionado a renunciar à violência, não consegue compromisso de ajuda financeira nem de ser consultado sobre a remoção das sanções. Ao final, Mandela compromete-se a declarar a "cessação de hostilidades", caso a próxima rodada de conversações na RAS seja bem sucedida, e Bush a consultar o Congresso em consonância com a CAAA. Mandela ainda faz nova viagem à Europa, cuja principal etapa é a visita a Londres e o reconhecimento do ANC como "ator essencial da política sul-africana" pela primeira-ministra Thatcher, à Ásia, que inclui a Índia, a Indonésia e o Japão, e à Austrália.

O presidente Bush vai revogar, em julho de 1991, o CAAA, removendo assim as sanções com exceção daquela sobre armas e levantando a proibição a empréstimos pelo Eximbank e o veto no FMI. Por essa data, o governo De Klerk já havia terminado com o principal da legislação do *apartheid*. O Japão adota procedimento idêntico ao seguido pelos EUA. Vários países africanos decidem reabrir o espaço aéreo continental para os vôos de aeronaves sul-africanas. O Comitê Olímpico Internacional anuncia a reintegração da RAS. Em fevereiro de 1992, o Conselho de ministros da OUA recomenda a retomada dos contatos com Pretória e a SADCC emite declaração formal que garante a integração da RAS à nova Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), em que se transformara, uma vez concluída a reestruturação política. O caso da UE é mais complexo, na medida em que, além das sanções, vigorava um código de condutas para as empresas atuantes na RAS, com vistas a eliminar os efeitos do *apartheid*. As sanções são removidas e o código abolido em 1993. A UE mantém, contudo, o Programa Especial para as Vítimas do *Apartheid*, que é ampliado.

O envolvimento da comunidade internacional na transição sul-africana vai contudo além dessas iniciativas, na medida em que o processo

apresenta inúmeros obstáculos, sendo o mais grave a violência. Em julho de 1992, o Conselho de Segurança da ONU reúne-se para examinar o problema e aprova a Resolução s/765, pela qual condena a violência, insta as partes negociadoras a retomar o diálogo interrompido e nomeia um representante especial para acompanhar a questão. A Resolução s/722 de agosto do mesmo ano autoriza o deslocamento de contingente de observadores permanentes para a RAS e convida outras organizações como a CEE, a OUA e a Comunidade Britânica a coordenarem esforços com a ONU.

Fica claro o interesse internacional em assegurar sua continuidade e resolução, em virtude dos interesses econômicos envolvidos e da posição da RAS no subcontinente. A aceitação desse envolvimento pelas partes significa que o "resultado das negociações deve merecer não apenas o reconhecimento internacional, mas também ter sua implementação garantida".[21] Que o governo tenha modificado sua posição tradicional de rejeição à interferência da ONU sob alegação de parcialidade, pode explicar-se pelo fato de que, em virtude da nova configuração do poder mundial, acredite que a parcialidade passe a exercer-se em seu favor. Há quem tema, na época, que o NP pretenda legitimar uma forma de solução que mantenha o poder da minoria, mediante a criação de um governo fraco pela adoção de princípios como os da "partilha de poder" e do federalismo. Segundo Scott Thomas, a convergência de interesse entre o governo e o ANC aumenta consideravelmente depois do périplo mundial de Mandela pela consciência de que a influência de um e de outro seria minada, se as negociações não resultassem em mudança política significativa. Por outro lado, o ritmo das reformas do governo De Klerk é determinado pela necessidade de reforçar a posição do ANC como negociador pela oposição. A opção pelo ANC devera-se ao fato de que era o mais organizado e o menos radical dos movimentos de resistência.

[21] Vilalva, Mario, *op. cit.*

Em 1993, perante a Assembléia-Geral da ONU, Mandela afirma que as sanções devem ser levantadas "para fortalecer as forças da mudança democrática e ajudar na criação das condições necessárias para a estabilidade e o progresso social".[22]

Um teste crucial para "nova diplomacia" é a negociação das questões pendentes com a Namíbia relativas à Baía Walvis e as Ilhas Penguin e a demarcação da fronteira no Rio Orange, ambas fruto da rivalidade anglo-alemã na segunda metade do século XIX extrapolada para o contexto colonial. Segundo Graham Evans[23], as duas disputas territoriais delimitam a capacidade da Namíbia para funcionar efetivamente como um Estado independente e um ator regional ativo. Conjuntamente com o problema da dívida herdada, formam o eixo das relações com a RAS e podem ser a chave para prospectos de cooperação e segurança regional.

A baía foi ocupada em 1878, como terra de ninguém, pela Grã-Bretanha e assim nunca foi parte do Sudoeste Africano. Seu estatuto sofre entretanto mudanças com a evolução política subseqüente, a independência da União Sul-Africana e o mandato que recebe da Liga sobre a antiga colônia alemã. Por suas características naturais, sua posição geográfica e suas modernas instalações portuárias tornam-se importantes do ponto de vista econômico e estratégico. Da mesma forma, a demarcação da fronteira no Rio Orange envolve aspectos de desenvolvimento econômico com base no recurso água. Sua definição pelo acordo de 1890, que dava à Grã-Bretanha as duas margens do rio nesse ponto, já conflitava então com os parâmetros internacionais relativos a fronteiras em rio.

---

[22] Thomas, S. The diplomacy of liberation: the ANC in defence of sanctions. Mills, G. (ed.). *From pariah to participant*: South Africa's Evolving Foreign Relations 1990-1994. The South African Institute of International Affairs, 1994.

[23] Evans, G. Across the Orange River: Namíbia and the colonial legacies. Mills, G. (ed.). *From pariah to participant*: South Africa's Evolving Foreign Relations 1990-1994. The South African Institute of International Affairs, 1994.

Pela Constituição da Namíbia, a baía e as ilhas são parte do território nacional e a fronteira passa no meio do Rio Orange. Em um e outro caso, a RAS defende sua posição com base no argumento histórico, enquanto que a Namíbia e a ONU postulam a revisão segundo o moderno entendimento jurídico em relação a pendências territoriais.

As duas questões vão ser encaminhadas por meio de longas negociações diplomáticas bilaterais, em que as partes se mostram pragmáticas e gradualistas. Em ambas, a constituição de comitês técnicos permitem avanços. A questão da Baía Walvis é mais complicada, na medida em que uma cessão de soberania poderia provocar reações internas e mesmo debate constitucional. Segundo Evans, o que facilitou a solução, com a transferência completa do controle em 28 de fevereiro de 1994, foram a evolução da Swapo de um movimento marxista radical para um partido governamental moderado e realista e o interesse da RAS em recompensar um país vizinho comprometido com a regra democrática e a economia de mercado. A parte da nova diplomacia nessa resolução tem a ver com a mudança de ênfase na política externa do aspecto da segurança militar para o do interesse nacional de conciliação interna e interdependência regional. O ANC apoiou de forma consistente a posição da Namíbia.

Duas iniciativas importantes adotadas pelo governo De Klerk, que terão necessariamente desdobramentos posteriores, contaram com a aquiescência passiva ou mesmo a participação do ANC. A primeira foi a desarticulação do programa nuclear e a destruição das armas, tornando-se a RAS assim o primeiro país a voluntariamente desnuclearizar-se. Era a indicação pública e universal de que não havia lugar para armas de destruição de massas na nova RAS, o que reforçava a segurança do continente africano. Em julho de 1991, a RAS, por intermédio do chanceler Pik Botha, assinou em Viena o Tratado de Não-Proliferação (TNP) como país não-nuclear. A adesão a este acordo internacional fora utilizada anteriormente como instrumento de barganha e sua efetivação estaria

vinculada à ameaça de perder os benefícios da participação na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). De todo modo, a adesão era um objetivo do ANC constante de documentos do partido sobre política externa.

A segunda foi a assinatura, em 15 de abril de 1994, pelo ministro da Indústria e Comércio, Derek Keys, do Acordo de Marraquesh, que significa a vinculação à nova Organização Mundial do Comércio (OMC). O ANC participa informalmente do processo de negociação interna da oferta a ser feita pela RAS conduzido no âmbito do Fórum Econômico Nacional, que congrega representantes do governo, da iniciativa privada e dos sindicatos laborais. Seu representante, professor Kader Asmal faz parte da delegação que viaja ao Marrocos.

A "nova diplomacia" projeta uma nova inserção não qualificada, no sentido de que é limitada em escopo. Sua preocupação básica é a liberação dos fluxos de comércio para superação dos estrangulamentos econômicos que provocaram a recessão e o desemprego. Tal tendência está manifesta na expressão "a bandeira segue o comércio". Mesmo sua visão das relações regionais é, com exceção do que se refere à rejeição da violência como instrumento político e à aceitação da interdependência, esquemática, sobretudo se comparada com a do ANC. Dopcke, citando G. Ewans, diz que representa mais "uma mudança de estilo do que de substância". "A noção de potência predominante permanece, tendo a definição de hegemonia mudado de geopolítica para geoeconômica".[24] Anton du Plessis considera que o que fica aparente no período de transição é que o relacionamento RAS/África Austral necessita uma redefinição. De certa forma, está implícita a sintonia com as correntes majoritárias do pensamento ocidental, indiferente às suas múltiplas e diferentes formulações, que poderá produzir, no contexto pós-Guerra Fria, alguma

[24] Dopcke, W., *op. cit.*, p. 133-59.

coisa semelhante à identificação exclusiva com o anticomunismo do período anterior. O problemático é que o ambiente internacional é muito mais complexo.

O período a partir de 1994

A nova RAS que surge com a eliminação do *apartheid* e a formação de um governo de união nacional eleito por sufrágio universal é, a um tempo, um novo e o mesmo país. O processo negociador que permite a transição para a democracia cria, do ponto de vista jurídico, um novo país, onde as populações mestiças e negras passam a ter direitos políticos, o que lhes proporciona a possibilidade de, pelo voto, indicarem o tipo de sociedade em que querem viver. Antes, contudo, que se operem as mudanças necessárias, o país continua a ser, sobretudo nos planos econômico e sociológico, o mesmo. A característica mais claramente perceptível dessa RAS em processo de transformação, como na maioria dos países em desenvolvimento, é a dualidade. A ascensão dos nacionalistas ao poder em 1948 ensejou uma participação dos capitais em mãos da parcela africânder da população branca no coração da economia, o setor de mineração. É, portanto, desse setor que a acumulação se irradia para os demais, com os quais mantém vínculos de propriedade e controle. A concentração é muito grande e o Estado tem uma função complementar. Com isso foi possível criar um país com nítidas características de Primeiro Mundo. O outro lado, o subdesenvolvido, é o do *apartheid*, que tornou a exclusão institucional. Mesmo entre os brancos, observa-se a exclusão, visto que a distribuição de renda é das mais desiguais.

A transição negociada proporciona ao ANC um pacto político, que lhe é, em última análise, favorável. A partilha de poder inicialmente imposta com a formação de um governo de união nacional não o impede de progressivamente monopolizar o poder, o que representa uma ameaça ao processo democrático. O pacto econômico, entretanto, oferece uma margem bem mais reduzida de manobra, tendência ademais reforçada

pelo sistema econômico internacional. A economia sul-africana está fortemente vinculada aos capitais externos. Apesar de o *establishment* econômico ser liberal e ter mesmo resistido, em algumas instâncias, às práticas segregacionistas, ele quis manter o controle da política econômica com medo de que fossem implementadas políticas inflacionárias. Ao ANC não interessa também um êxodo maciço de capitais e de mão-de-obra especializada, que provoque um retrocesso econômico semelhante ao que ocorreu em alguns países africanos depois da descolonização. Assim, coloca em prática programa de controle fiscal e monetário bastante rígido, visando à diminuição do defícit público, e uma taxa de juros real positiva, indutora de poupança e investimentos. O resultado no início é a retomada do crescimento, com índices gradativamente mais elevados, até que os efeitos da crise financeira internacional induzem uma desaceleração. Em 1996, o PIB cresce 3,3% em termos reais, enquanto em 1997 apenas 1,5%.

A grande preocupação é com a correção das desigualdades sociais, sem o que não é possível a consolidação da democracia. A estabilidade do regime e da sociedade depende, no médio prazo, do êxito obtido nesse processo. Como, entretanto, conciliar uma política macroeconômica de contenção de despesas e enxugamento da base monetária com um programa de investimentos sociais? A primeira tentativa é o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD), que dispõe de fundo e gerenciamento próprios. As dificuldades de execução são grandes devido à inadequação das estruturas provinciais e locais, a falta de pessoal treinado e a inexperiência financeira. A abertura do programa para a participação do setor privado e de ONGs melhora seu desempenho. Assim mesmo, o governo decide passar sua administração para o Ministério da Fazenda. Em seguida, o PRD é incorporado a uma estratégia econômica mais ampla denominada de Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR na sigla inglesa), cuja ênfase centra-se no crescimento econômico e na criação de empregos. A GEAR é muito criticada e sofre a oposição da central sindical

Cosatu aliada do ANC. Stephan Malherbe considera que a GEAR funciona como um programa de estabilização no sentido clássico e que é responsável pela contenção dos efeitos perversos da crise mundial sobre a economia da RAS.[25]

A política externa da nova RAS tem de ser entendida no contexto dessa evolução interna como uma projeção no campo externo dos objetivos declarados de renovação econômica com vistas à plena participação no sistema econômico internacional e de superação da exclusão institucional estabelecida pelo *apartheid*. Ela não pode, contudo, ser apreciada em sua integridade se não são levadas na devida conta as formulações ideais do ANC, fruto de sua experiência histórica como movimento de resistência que incluiu um esforço diplomático, sobre o tipo de inserção mundial que cabe à RAS redimida. Está na ordem natural que a inclinação do ANC militante se volte para o alinhamento com os pontos de vista daqueles que, desde o início da luta, se colocaram a seu lado, por se considerarem excluídos no contexto internacional, donde a ênfase no combate ao subdesenvolvimento, no não-alinhamento, que vai procurar atualizar, e na cooperação Sul-Sul. A promoção da paz, dos valores democráticos e dos direitos humanos, não somente no campo político, mas também no social, no econômico e no ambiental, têm igualmente um amplo espaço nessa agenda. Por fim, a África e, em especial, a África Austral, são percebidos como as áreas prioritárias para o desenvolvimento das relações e da cooperação, sem excluir outras áreas geográficas.

O relatório do grupo de trabalho do ANC publicado em março de 1994 e intitulado "Política externa numa nova RAS democrática", que constitui um programa no campo das relações internacionais, peca, contudo, pela falta de um enfoque nuclear e pela confusão que estabelece entre princípios e objetivos. A despeito de colocações sérias e ponderadas, a

[25] Malherbe, S. GEAR. *South African yearbook of international affairs 1998/9*. The South African Institute of International Affairs, 1998, 273-6.

proposta é basicamente principista e voluntarista. Por essas características, é, enquanto projeto, ambicioso e coloca-se objetivos que não estão de acordo com o peso atual do país ou sua capacidade de implementá-los. Não leva em conta que a cena internacional é um palco de barganha e que o convencimento é um meio e não um fim. É porém suficientemente realista para entender que, afora o isolamento, não há alternativa à participação no sistema internacional. Sobre cada tema, são citados acordos, protocolos ou declarações a que a RAS deve aderir e, no seio dos quais, deve lutar para fazer valer suas posições. Afirma a importância da ONU e a necessidade de preservar seu papel central na manutenção da ordem internacional.

Embora admita que a RAS se encontra na confluência dos mundos subdesenvolvido e industrializado e que, dessa posição única, pode servir de ponte entre eles, o relatório afirma que a RAS é um país subdesenvolvido. Superpõe esses conceitos econômicos aos conceitos geográficos de Norte e Sul e alinha-se automaticamente ao Sul. Prende-se, assim, à ilusão de um Norte e de um Sul homogêneos. Deixa, portanto, pouca margem a um tratamento flexível, que considere as diferenças de setor para setor em nível interno da própria RAS e de outros países, por exemplo, do Sul. Num mundo globalizado, onde a setorialização é intensa, as ideologias generalistas dificilmente correspondem à realidade. A política externa do ANC parece ter como referência apenas a RAS da exclusão, ocultando a dualidade que caracteriza o país que herdou e cujo peso específico seria significativamente menor na ausência desse setor desenvolvido. Na prática concreta, os novos dirigentes terão de arbitrar interesses muitas vezes conflitantes. No que diz respeito à agenda econômica, a constituição do Conselho para o Desenvolvimento Nacional e o Trabalho (Nedlac), que reúne representantes do governo, iniciativa privada e sindicatos, mostra-se oportuna e útil para a formulação de posições tanto sobre questões internas como externas.

Dois outros documentos são importantes para a formulação da política externa da RAS: o Documento de Discussão apresentado pelo

Departamento de Negócios Estrangeiros em junho de 1996 e o documento interno preparado para a Conferência nacional do ANC em 1997 denominado "Desenvolvendo uma estratégia para a política externa sul-africana". O Documento de Discussão é severamente criticado por Greg Mills, que o considera uma ambiciosa lista de intenções.[26] Em seu entendimento, não leva em consideração o ambiente internacional em que deve operar e as limitações de recursos e capacidades da RAS. O documento do ANC representa um progresso em relação ao de março de 1994 e reflete a experiência obtida pela diplomacia de Pretória desde a posse do Governo de União Nacional. Procura conciliar melhor a defesa de uma agenda principista com a promoção do interesse nacional. Ressente-se, contudo, como o anterior de uma definição de prioridades, embora destaque as negociações econômicas e a política para a África. A sugestão de estratégias leva em consideração uma avaliação mais realista do peso específico da RAS.

Nos meses que se seguiram à posse do Governo de União Nacional, a RAS gostaria de ter podido manter o controle sobre o processo de sua reinserção na política mundial. Os assuntos internos ocupavam a maior parcela de atenção de suas lideranças pela necessidade de dar encaminhamento aos programas negociados durante a transição. Entretanto, o interesse internacional era de tal ordem que, em setembro de 1995, o vice-presidente Thabo Mbeki pode dizer a uma conferência de embaixadores sul-africanos:

> Uma característica que distingue a África do Sul é o interesse constante do resto do mundo por seu futuro. A força e persistência do foco internacional sobre a África do Sul coloca o Governo de União Nacional sob pressão para contribuir positiva e construtivamente para a comunidade global.

[26] Mills, G. South Africa's foreign policy: the year in review. *Statistical yearbook of international affairs 1997*. The South African Institute of International Affairs, 1997, p.1-17.

Na verdade, logo após maio de 1994, a RAS é readmitida na Comunidade Britânica, retoma seu assento na ONU e sua participação nas agências especializadas, como OIT, OMS, FAO, e torna-se membro de organizações multilaterais como o Movimento Não-Alinhado (MNA), a Organização da Unidade Africana (OUA) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Em meados de 1995, já haviam sido estabelecidas relações diplomáticas com 163 países. As representações bilaterais e multilaterais atingem um total de 124, quatro vezes o número das existentes em 1990. A RAS adere ainda a mecanismos como a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (Zopacas) e a Associação dos Países do Oceano Índico para a Cooperação Regional (IOR-ARC).

A reinserção ambiciosa que o primeiro governo democrático da RAS vai, portanto, operar recebe muitas críticas, inclusive internas. Greg Mills fala numa tendência a "pender para todos os lados".[27] A explicação pode ser em parte encontrada na necessidade de superar o confinamento a que o país foi submetido durante quarenta anos em virtude do *apartheid*, mas também pela vontade de desenvolver as melhores condições objetivas para participar na formulação da nova ordem internacional. Em março de 1995, perante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social em Copenhague, o presidente Mandela diz que: "A ironia da entrada tardia da RAS democrática nos assuntos internacionais é que poderemos beneficiar-nos dos frutos de um mundo em redefinição".

Em 1993, ainda como líder do ANC, Mandela havia manifestado o receio de que o fato da RAS não participar dos principais blocos econômico-comerciais em formação pudesse afetar seus interesses e o dos países em desenvolvimento de um modo geral, ao declarar:

---

[27] Mills, G. Leaning all over the place? The not so new South Africa's foreign policy. Salomon, H. (ed.). *Fairy god-mother, hegemon or partner?* In search of a South African foreign policy. Institute of Security Studies, 1997, p. 19-34.

> O ANC teme que, mesmo no caso de êxito da Rodada Uruguai, a formação de blocos comerciais contribua para enfraquecer a posição dos países em desenvolvimento e, em especial, daqueles que, como a RAS, não fazem parte de nenhum desses blocos.

Muitos observadores destacam o aspecto contraditório dessa tentativa de comprometer-se com o mais amplo número de parceiros e a intenção declarada de dar prioridade às relações com a África e, em especial, a África Austral e a SADC. O vice-presidente Mbeki assim expressa sua visão das expectativas do continente em relação à RAS:

> A África Austral espera uma contribuição positiva da RAS em termos do seu próprio desenvolvimento. Os países da região esperam que nós nos relacionemos com eles como parceiros e aliados. Há também expectativas por parte da África de que a RAS venha a fazer contribuição significativa para a paz e o desenvolvimento do continente.

Como o país mais desenvolvido, dos pontos de vista político, econômico e militar, a RAS democrática pretende substituir as relações de predominância e dependência existentes na sub-região por uma postura não-hegemônica baseada na cooperação pacífica e mutuamente benéfica e na integração econômica. O relatório já mencionado do ANC afirma que "definir os termos, condições e princípios sob os quais [as novas relações] se construirão é de fundamental importância". A convicção generalizada é de que a integração econômica da sub-região depende do êxito alcançado pela economia sul-africana e sua capacidade de reverter a situação de exclusão da maioria da nação imposta pelo *apartheid*.

Aproximação com a Europa

Sendo a execução do PRD a primeira prioridade da nova RAS e dadas as dificuldades econômicas herdadas do período anterior, que tornam os recursos internos insuficientes, o governo é obrigado, desde o início, a reservar amplo espaço em sua agenda externa para o desenvolvimento de

relações com países desenvolvidos capazes de oferecer a cooperação financeira e a assistência técnica de que necessita. As relações com os principais parceiros entre os países europeus e com os EUA ganham nesse contexto relevância especial, visto que sua aliança com a RAS do *apartheid* foi instrumental para a sobrevivência do regime. De outro ângulo, é a decisão desses mesmos países de romper, em parte, os vínculos e impor sanções efetivas que permite afinal a mudança do regime político. Na interpretação de Pretória, os países industrializados têm a obrigação moral de apoiar o novo país, de modo que a democracia que ajudaram a criar possa ser consolidada. Essa ajuda não faltou. Como já foi visto, a UE manteve os programas especiais para as vítimas do *apartheid* mesmo depois da remoção das sanções. Os países escandinavos forneceram também recursos de monta para aliviar os efeitos da segregação. Importantes fundos provenientes de fundações vinculadas aos dois maiores partidos políticos alemães financiaram atividades relacionadas com o processo de transição, tais como seminários e encontros para ajudar na formulação de posições para as negociações políticas. Depois da posse do novo governo, o Reino Unido, a França, os Países Baixos, a RFA, a Bélgica e a Itália criaram fundos destinados a cooperar com o programa de investimentos sociais do PRD nas áreas de saúde, educação, boa governança, desenvolvimento rural e apoio a pequenas empresas. Também a UE e, posteriormente, o Japão colocaram recursos à disposição da RAS.

Muitos foram os mandatários europeus a visitarem a RAS a partir de maio de 1994 para emprestar seu apoio ao novo governo. Dessas visitas, a de maior simbolismo foi a da rainha Elizabeth, que comemorava a reintegração da RAS à Comunidade Britânica. Foram dias de festividades que culminam num serviço religioso na Cidade do Cabo oficiado pelo arcebispo Desmond Tutu. As visitas do presidente Mandela a Bonn, Paris e Londres em 1996 proporcionam, contudo, a Pretória uma visão mais realista do interesse europeu na RAS. Embora seu objetivo fosse promover as relações bilaterais no seu todo, elas tinham um forte componente

econômico e de captação de investimentos. Em todas as etapas, Mandela dedicou parte de seu tempo a conversar com empresários e convencê-los das condições favoráveis da nova RAS. Em Bonn, fica claro que Mandela não alcança o convencimento pretendido e que as homenagens que os empresários estão dispostos a prestar são dirigidas ao político excepcional e não ao dirigente. As políticas de ajuste macroeconômico adotadas merecem apoio, mas são vistas como insuficientes. Os salários na RAS são considerados elevados em relação à produtividade e o mercado de trabalho pouco flexível. O que mais interessa aos empresários, muitos com conhecimento e experiência sobre a RAS, é o programa de reestruturação das empresas públicas e mistas, que o governo reluta em formalizar. Tanto no que se refere à flexibilidade laboral como à privatização, é conhecida a posição contrária dos sindicatos, inclusive da Cosatu, aliada ao ANC.

Quando viaja a Paris e Londres, Mandela já conta com um novo dado a seu favor que é a estratégia macroeconômica [Crescimento, Emprego e Redistribuição] GEAR, recentemente lançada, que inclui medidas de flexibilização do mercado de trabalho e um programa de privatização. O governo francês se dispõe a cooperar na captação de investimentos. Deseja recuperar as posições perdidas pelas empresas francesas que haviam abandonado o país durante a época das sanções. O governo britânico também mostra interesse. Em viagem a Pretória, meses antes, o então chanceller of the Exchequer, Kenneth Clark, oferece consultoria britânica para a introdução de um programa de privatização, cobrindo levantamento de capitais, novas estruturas de gerência e campanha para obter a cooperação dos sindicatos. Grandes empresas como a Shell e a British Petroleum não deixaram a RAS e outras retornaram com o início da transição. O estoque de capitais do Reino Unido investido na RAS é de 10 bilhões de libras e alguns novos investimentos são efetuados. Entretanto, a maior parcela é de investimentos indiretos, como a compra de ações de companhias sul-africanas, e, logo, volátil. É estabelecido o

British Investment in South Africa Scheme para encorajar as inversões de pequenas e médias empresas. Além das causas já mencionadas, funcionam como desincentivo à entrada de capitais estrangeiros a fragilidade do desenvolvimento político e econômico do país, seu mercado limitado, o crescente índice de criminalidade e oportunidades mais atraentes em outras regiões, como a Ásia.[28]

No aspecto político, as visitas a Londres e Paris alcançam grande êxito. Especialmente em Paris, Mandela desenvolve um bom relacionamento de trabalho com o presidente Jacques Chirac. Em Londres, dirige-se à sessão conjunta das duas Casas do Parlamento em Westminster Hall, quando recorda que, em 1910, quando da criação da União Sul-Africana, os líderes negros haviam "eloqüente e apaixonadamente" pleiteado tratamento igualitário e que as autoridades britânicas se haviam também "eloqüente e apaixonadamente" negado a mudar a agenda de reconciliação entre britânicos e bôeres para atender os negros. Lembra também, com elogio, os britânicos, como Wilberforce e Harold Macmillan, que haviam lutado para o fim do *apartheid*. É a maneira de reafirmar a co-responsabilidade dos europeus para o êxito do regime democrático na RAS. Na visão da Europa, com o advento do novo regime, a RAS deve exercer, por suas condições político-econômicas, liderança no contexto africano que promova a inserção positiva do continente no sistema de relações mundiais. Nas três capitais, é cobrado de Mandela um maior envolvimento nos problemas africanos e a participação ativa nas operações de paz. O crescente desinteresse das superpotências e seus aliados pela África e a percepção desse fato pelos líderes africanos fora um dos fatores considerados na formulação e execução da nova diplomacia. Contudo, para os novos dirigentes da RAS, significam, de um lado, a marginalização e, de outro, expectativas internacionais que, acreditam, estão além da capacidade do país.

---

[28] Barber, J. Anglo-South African relations. *South African statistical yearbook of international affairs 1997*. The South African Institute of International Affairs, 1997, p. 59-66.

No contexto de aproximação com a Europa, ganha importância a negociação de novas relações com a União Européia. Em 1995, os países da UE fornecem 42% das importações sul-africanas (43,5% em 1994) e absorvem 25% de suas exportações (21% em 1994). O estoque de seus investimentos representa 50% dos capitais estrangeiros no país e suas empresas instaladas na RAS são responsáveis por um número significativo de empregos. A aplicação inicial da RAS é pelo pleno acesso à Convenção de Lomé, o que atenderia inclusive o aspecto simbólico, na medida em que está vinculada ao processo de descolonização. A RAS argumenta que as características de subdesenvolvimento ainda presentes em sua economia e os elos que mantém com os países da SADC, todos beneficiados com a Convenção, garantem-lhe o direito a pleitear igual tratamento. Os negociadores europeus discordam e decidem conceder-lhe apenas acesso qualificado à Convenção. A RAS não é elegível para as preferências irrestritas e não-recíprocas para produtos industriais e quantitativas para produtos agrícolas, ou para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento, mas beneficia-se da regra de acumulação de origem com produtos africanos e caribenhos para exportação para a UE e do direito a participar em concorrências para projetos financiados pelo Fundo em outros países de Lomé, que permite ampliar sua presença comercial em toda a África. O acordo foi finalmente assinado em abril de 1997.

Em conseqüência, a UE propõe à RAS a negociação de um acordo abrangente que cubra aspectos como cooperação para o desenvolvimento, diálogo político e cooperação econômica, além de uma área de livre comércio a ser alcançada num período de dez anos com extensão para alguns produtos até 12 anos, cobrindo todos os setores e potencialmente serviços, bem como produtos agrícolas. A negociação coloca problemas relacionados com seus efeitos sobre as relações econômicas com os países vizinhos; em primeiro lugar, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, com que forma a South African Custom Union, e também com os outros sete que compõem a SADC. A RAS compromete-se a consultar seus parceiros

na região e a não conceder à UE melhores condições de acesso ao mercado sul-africano do que aquelas oferecidas pelo protocolo de livre comércio assinado no âmbito da SADC. A União Européia manifestou explicitamente seu desejo de que o processo de liberalização da RAS a seu respeito seja paralelo a sua abertura em relação aos seus vizinhos. Na interpretação de Talitha Bertelsmann, a RAS propõe a UE um acordo de livre comércio e desenvolvimento em função da prioridade que confere ao desenvolvimento regional e pretende obter da UE fundos que venham a compensar os países vizinhos das perdas que incorrerão, em especial os da SACU, que sofrerão queda da receita fiscal e aumento do desemprego. Teria assim apressado a assinatura do protocolo na SADC para estar legalmente comprometida.[29] As negociações são tão complexas, que o processo leva cerca de quatro anos até a conclusão em março de 1999.

Aproximação com os EUA

As relações entre a nova RAS e os EUA apresentam, desde o início, um difícil equilíbrio entre a cooperação e o conflito, sustentado de um lado pelo interesse em obter assistência e investimentos e de outro pela convicção de que a RAS tem um papel a desempenhar na transformação da África. O confronto de posições estende-se tanto ao campo político como ao econômico. Se o primeiro parece despertar maior atenção dos meios de comunicação e, desse modo, contribuir para uma percepção pública de desentendimento entre os dois parceiros, o segundo apresenta aspectos bem mais insidiosos. A condenação de Washington, sempre no limite da interferência, às relações que a RAS vem desenvolvendo com Estados considerados párias como Irã, Líbia ou Cuba é sempre causa de irritação, que o presidente Mandela não procura esconder. A RAS rebela-se contra o que percebe como uma tentativa

[29] Bertelsmann, T. The EU, AS, and the proposed FTA. *South African yearbook of international affairs 1997*. The South African Institute of International Affairs, 1997, p. 266-73.

norte-americana de ditar-lhe a política externa. Somente em um caso, contudo, essas discordâncias chegaram a poder afetar as relações. Foi quando os EUA opuseram-se a anunciada venda de mecanismo de aperfeiçoamento de tiro de canhão à Síria. Por sua vez, a RAS critica os EUA por não se disporem a um ativo diálogo com seus inimigos objetivando a resolução pacífica das diferenças, como prescreve a Carta das Nações Unidas. Outro ponto de discordância é a questão da contribuição à ONU. A RAS apoia firmemente a ONU e suas agências afiliadas, de que é membro ativo. Sente-se, portanto, ofendida pela inadimplência norte-americana, que afeta seu interesse e o de uma quantidade de países democráticos menores que desejam uma ONU forte e efetiva.

John J. Stremlau afirma que "a crescente preocupação sul-africana com a escala e o real valor dos compromissos que os EUA estão dispostos a assumir para a transformação econômica e social do país está no coração das relações RAS/EUA".[30] O comércio bilateral alcança em 1998 a cifra de US$ 6,65 bilhões, as trocas expandem-se, mas continua a registrar-se superávit norte-americano. Mais importante, têm surgido conflitos em matéria de patentes, sobretudo na indústria farmacêutica, pressões para a adoção de legislação antitruste, disputas sobre redução de tarifas no comércio bilateral e investigações relativas a direitos compensatórios. A posição dos EUA ficou bem marcada em entrevista concedida pela Representante Comercial Charlene Barshefsky na véspera da abertura do US-Africa Ministerial Summit em Washington, já em 1999, quando teceu duras críticas à política comercial da RAS, em particular suas legislações sobre compras governamentais, patentes e propriedade intelectual consideradas prejudiciais a empresas norte-americanas. Barshefsky reclamou que a RAS não estaria interessada na negociação de um acordo de livre comércio com os EUA, pois a prioridade seria para

[30] Stremlau, J. J. The US and South Africa: Masakhane? *South African statistical yearbook of international affairs 1998/9*. The South African Institute of International Affairs, 1998, p.57-64.

um instrumento dessa natureza com a UE. Mostrou-se também descontente com a atitude alegadamente relutante da RAS a respeito da negociação de um acordo sobre transparência em compras governamentais no âmbito da OMC.

As autoridades sul-africanas têm sido igualmente críticas quanto à adoção do *Africa Growth and Opportunity Act* apoiada pelo presidente Clinton e seus aliados no Congresso. Trata-se de legislação que se compromete a oferecer melhores condições de acesso ao mercado norte-americano para países africanos que adotem reformas políticas e econômicas. O vice-presidente Thabo Mbeki considera que o comércio não é substituto para a ajuda, em particular para a maioria dos países africanos de baixa renda. O tema comércio *versus* assistência também é importante nas relações RAS/EUA. Os EUA anunciaram, logo depois das eleições democráticas em maio de 1994, um pacote de US$ 600 milhões, a serem liberados no período de três anos, destinados a financiar projetos prioritários da nova RAS. Foi criado na mesma ocasião um fundo de US$ 100 milhões para promover e estimular o desenvolvimento da África Austral, do qual metade foi alocada à RAS. A expectativa, entretanto, é de que os níveis de assistência à região e, em especial, à RAS, venham a diminuir no futuro próximo. Em visita a Pretória, em 1995, o administrador da USAID, Brian Atwood, afirmou que "este não é um país que necessite de assistência e observou que, terminado o pacote de três anos, agora estendido para cinco, os EUA iriam gradativamente desativar a ajuda.

Nesse quadro, a Comissão Binacional criada durante a visita do presidente Mandela a Washington, em outubro de 1994, tem-se mostrado um instrumento útil para a solução de controvérsias e a cooperação em questões sobre as quais os dois países tenham posturas diferentes. A Comissão compõe-se de sete comitês de nível ministerial, nas áreas de energia, ciência e tecnologia, desenvolvimento de negócios, agricultura e defesa. É presidida pelos vice-presidentes da RAS e dos EUA e reúne-se duas vezes ao ano. É um mecanismo dispendioso e americanos e sul-africanos já expressaram dúvidas sobre a rentabilidade de sua

equação custo/benefício. Trata-se, contudo, de instrumento de prestígio, que sinaliza a importância estratégica conferida às relações com a RAS - colocadas em pé de igualdade com as desenvolvidas com a Rússia - e facilita os contatos no mais alto nível. Segundo Stremlau, durante as reuniões da Comissão, os EUA apresentaram tantas iniciativas de cooperação que a RAS, em 1998, foi obrigada a solicitar tempo para que sua burocracia pudesse examinar todos os projetos. De todo modo, os entendimentos entre Thabo Mbeki e Albert Gore em seu âmbito foram essenciais para a solução do contencioso contra a Armscor, envolvida na reexportação de componentes militares, e a cooperação na mediação sul-africana na transição pós-Mobutu no Zaire. No primeiro caso, o acordo valeu à RAS a possibilidade de voltar a importar equipamentos de uso militar dos EUA de grande relevância para a renovação do armamento das Forças Nacionais de Defesa (SANDF) e para a indústria de armas.

O tema da segurança e defesa só foi incorporado à Comissão Binacional, pelo estabelecimento de um comitê, em 1997, depois do acordo sobre a questão da Armscor. Segundo Stremlau, "céticos em Pretória continuam a reclamar que as equipes do Pentágono estão mais interessadas em pregar *(lecture)* aos sul-africanos sobre a ameaça representada pela Líbia do que discutir as preocupações da RAS sobre a região do seu entorno imediato". O tema tem tido desdobramentos. Em 1996, pouco antes das eleições presidenciais, o então secretário de Estado, Warren Cristopher, durante périplo por países africanos, apresentou as autoridades da RAS um projeto de Força Africana de Reação a Crises que comportava um contingente de 10 mil homens escolhidos entre tropas africanas de várias nacionalidades, com apoio logístico e técnico dos EUA e de outros países, inclusive do Brasil. A reação de Pretória, exposta pelo próprio Mandela, foi fria e negativa. A RAS não aceitava a idéia das tropas africanas serem apadrinhadas por países de fora do continente. Argüia a necessidade de elaboração de uma doutrina, em nível regional, sobre operações de paz, sua organização e treinamento conjunto das forças envolvidas.

Os EUA reformularam o projeto, com ênfase em treinamento e equipamento, que rebatizaram de Iniciativa Africana de Reação a Crises e reapresentaram à OUA com o co-patrocínio do Reino Unido e da França. Em 1998, por ocasião da visita do presidente Clinton, a RAS passou a apoiar, sem entusiasmo, a Iniciativa. As autoridades sul-africanas teriam ainda informado Washington de que buscariam promover um consenso na SADC sobre a Iniciativa, mas gostariam de que fosse prevista também a capacitação de civis. De todo modo, já dispondo de recursos orçamentários destinados ao projeto, os EUA deram continuidade ao programa com países que haviam aceitado, desde o início, participar. No campo afim do desarmamento, a RAS expressou insatisfação com o fato de que os EUA não tenham assinado o Tratado de Proibição da Produção, Exportação e Uso de Minas Antipessoal. Acredita que Washington poderia dar o exemplo no campo do controle de armas diminuindo mais rapidamente seu arsenal nuclear e o seu orçamento militar.

Em março de 1998, o presidente William J. Clinton visitou oficialmente a RAS no contexto de périplo a vários países do continente. Nos meses que precederam, Washington desmarcou a reunião da Comissão Nacional prevista para fevereiro, sob a alegação de que o presidente Clinton necessitava da presença de Gore às vésperas de uma decisão sobre o ataque ao Iraque. Comentou-se, contudo, que a medida se devia à relutância em enviar o vice-presidente à RAS no momento em que se mostrava tão crítica acerca de uma possível ação militar. A despeito disso, Mandela afirma, ao fim da visita de Clinton, de que constituíra um marco entre as visitas que recebera a partir de 1994. Sem dúvida, o objetivo é realçar a importância de uma transição bem sucedida na RAS, com a consolidação da democracia, e o compromisso americano com a transformação socioeconômica que pressupõe. Ainda assim, convergências e divergências estão presentes nas conversações entre os dois presidentes e Clinton pode afirmar que "concordamos que podemos discordar", o que abre perspectivas positivas de diálogo. De todo modo, a Comissão Binacional permanece como o foro para a solução de impasses.

Aproximação com a Ásia-Pacífico

Na aproximação com os países da região da Ásia-Pacífico, a RAS leva em consideração oportunidades nas áreas de desenvolvimento de recursos humanos e do setor de serviços, de transferência de tecnologia, de comércio e de investimentos. Discerne também possibilidades de estreitamento das relações políticas com países da Comunidade Britânica e do Movimento Não-Alinhado, que poderão colaborar na intensificação da cooperação Sul-Sul e na formulação de posições comuns com vistas à definição de uma nova ordem econômica internacional. Por outro lado, a região tem lições a aportar, tendo conseguido superar estrangulamentos econômicos e estruturais e competir com êxito no sistema internacional. Greg Mills considera ainda que a RAS pode vir a participar de investimentos para a expansão de infra-estruturas, de que a região vai necessitar, e de oportunidades de comércio abertas pela existência de uma ampla classe média consumerista. Nesse contexto, são importantes as inúmeras missões enviadas aos países da região chefiadas por ministros da área econômica e comercial, bem como visitas de Estado do presidente Mandela e do vice-presidente Mbeki.

Alguns aspectos dessa iniciativa de aproximação merecem escrutínio. Em primeiro lugar, vale examinar a retomada de relações diplomáticas com a RPC, que resultou talvez na mais imperfeita operação no processo de reinserção internacional da RAS. Ela implicava na transferência do reconhecimento oficial de Formosa para RPC, visto que Pequim considera que a ilha é uma província rebelada e que só existe uma China. A decisão, na opinião de observadores, deveria ter sido tomada logo após a instalação do Governo de União Nacional. Os vínculos com Formosa haviam sido formados pela RAS do *apartheid*, em virtude da condição de pária internacional dos dois países e pelas possibilidades do comércio de armas e da cooperação militar. Formosa, contudo, fez importante contribuição financeira para a campanha eleitoral do ANC e, com isso, obteve o adiamento da decisão. Armou, então, uma estratégia

para evitar o desfecho esperado, aumentando os investimentos, fazendo doações a instituições como a polícia e montando programa de aliciamento de simpatias, inclusive junto à imprensa. Quando Mandela decide finalmente reconhecer a RPC, depois de pronunciamentos contraditórios, as críticas são intensas. A decisão é vista como oportunista, contrária aos altos valores morais que a política externa da RAS postula.

Não há dúvida de que o aspecto econômico foi considerado na decisão de reconhecer a RPC; a perspectiva de um mercado de 1 bilhão e 200 milhões de pessoas e a promessa de relações comerciais mais equilibradas tiveram peso. A próxima anexação de Hong Kong, importante fonte de investimentos e destino da mais vantajosa linha da South Africa Airways (SAA), apressou a execução. A principal razão, contudo, foi política. A RPC é uma das grandes potências mundiais, reconhecida pela ONU, de cujo Conselho de Segurança é membro permanente, e pela maioria dos países. Nesse sentido, a justificativa apresentada pela RAS de que não reconhecer a RPC era inconsistente com o papel que, como membro da ONU, da OUA e do MNA, deseja desempenhar na comunidade internacional é lógica no contexto do atual sistema de relações mundiais.

As relações com a Índia começam a transformar-se ainda durante o governo De Klerk e vão alcançar seu atual escopo de parceria estratégica depois da eleição democrática de maio de 1994. Fatores históricos como a importância da independência da Índia para o processo de descolonização, a influência das idéias de Gandhi sobre os movimentos de resistência e a aliança na luta anti-*apartheid*, que afetava também os indianos, concorrem para esse desenvolvimento. No presente, a RAS e a Índia participam ambas da Comunidade Britânica e do Movimento Não-Alinhado, compartilham o interesse em desenvolver uma identidade regional no Oceano Índico e, mais importante, defendem posições convergentes que deram lugar à importante Declaração de Red Fort assinada, em maio de 1997, pelo presidente Mandela e pelo primeiro-ministro Gujral. Trata-se de documento abrangente pelo qual os dois países acordam em desenvolver

suas relações nos mais diversos campos, a realizar consultas sobre assuntos relativos à segurança regional e global, a cooperar em foros internacionais como a ONU e a OMC e a empregar plenamente sua parceria no NMA para articular os objetivos de conformar uma nova ordem internacional baseada numa distribuição mais eqüitativa do poder econômico e político.

Ao receber a visita do primeiro-ministro Gujral, em outubro de 1997, o presidente Mandela refere-se à Declaração como "um clarão a convocar os países em desenvolvimento a mobilizar recursos em apoio de uma nova agenda com vistas ao desenvolvimento econômico, ao crescimento, à harmonia e à unidade entre as nações do Sul". A RAS e a Índia pretendem desenvolver suas relações, como um modelo ideal de cooperação Sul-Sul. A Declaração afirma que as economias dos dois países apresentam certas vantagens comparativas, complementaridades e recursos que podem ser empregados de maneira ótima para promover o desenvolvimento econômico mediante a cooperação. A RAS e a Índia estabeleceram uma comissão mista para acompanhar o desenvolvimento das relações. Durante a visita do primeiro-ministro indiano, foi acordado um programa de cooperação científica e tecnológica e discutidos os termos de referência da Aliança Comercial Índia-África do Sul, que reunirá representantes do governo e da iniciativa privada dos dois países.

As relações econômicas da RAS com os principais países da região da Ásia-Pacífico vem crescendo desde antes da posse do Governo de União Nacional. O Japão, a RPC e Hong Kong e Formosa encontram-se entre os dez maiores parceiros comerciais da RAS. Tanto as importações como as exportações multiplicaram-se duas ou três vezes no período 1992-1996 em valor nominal. Menção especial merece o comércio com a Malásia, visto que partiu de patamares muito baixos e obteve excepcional crescimento. De um modo geral, a RAS é deficitária. Na área dos investimentos, as aplicações de Formosa, Hong Kong e Malásia aumentaram consideravelmente a participação da Ásia no estoque de capitais estrangeiros investidos no país. 1966 foi o ano das inversões

maláias, com a compra pela Petronas de 30% de participação acionária na prestigiosa empresa de petróleo Engen. Existem ainda interesses maláios na indústria imobiliária. A rápida expansão dos laços econômicos com a região da Ásia-Pacífico no período da transição da RAS do *apartheid* para a democracia e a retomada de relações formais com os países da região leva a considerar que correspondeu ao preenchimento de nichos existentes em virtude do isolamento e das sanções internacionais. O interesse atual é encontrar novos espaços, abrir novas "janelas de oportunidades", com o risco de que a expansão venha a ser freada.

No contexto da aproximação com a região da Ásia-Pacífico, não é possível deixar de mencionar uma vez mais o papel representado pela diplomacia pessoal do presidente Nelson Mandela. Desde sua posse, Mandela visitou, diversas vezes, a Índia, o que revela a profundidade dos laços entre os dois países. Em março de 1996, deslocou-se a Singapura, Malásia, Brunei e Filipinas e, posteriormente, a Tailândia e Indonésia. Esteve também em Dacca para o jubileu de prata de Bangladesh. Da mesma forma, recebeu na RAS as visitas do primeiro-ministro da Índia, I K Gujral, da Malásia, Mahatir Mohamad, de Singapura, Goh Chok Tong, da Nova Zelândia, Jim Bolger, do presidente da Indonésia, Suharto e da presidente do Paquistão, Benazir Bhutto. Em Singapura, Mandela pronunciou uma conferência no Centro de Estudos Estratégicos do Sudeste Asiático em que apresentou os aspectos essenciais da política externa da RAS. Mais uma vez, expôs a concepção de uma RAS como ponto de conexão e eixo para o comércio e as relações entre Ásia, África e América do Sul, já constante da Declaração de Red Fort com a Índia. Mandela referiu-se ainda à recém-criada Associação dos Países da Margem do Oceano Índico para a Cooperação Regional (IOR-ARC) e sugeriu que a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (Zopacas) viesse a adotar feições semelhantes como área de cooperação multidisciplinar. A IOR-ARC visa à cooperação econômica, que é também uma das áreas de ação da Zopacas. A idéia parece ter sido de aproximar as duas dimensões - atlântica e do

Índico - de que a RAS participa. O Documento de Discussão já indica que a RAS deve dar especial atenção a seu envolvimento com os blocos regionais das duas áreas.

Em abril de 1998, o vice-presidente Mbeki realiza uma viagem de 14 dias ao Japão, RPC, inclusive Hong Kong, e Coréia do Sul. O périplo tem por objetivo explorar novas oportunidades comerciais e de investimentos e de aprofundar o diálogo político. Trata-se, assim, de dar continuidade à aproximação com a Ásia. Segundo a Chancelaria, a viagem visa estabelecer canais de comunicação entre Pretória e as capitais visitadas nos padrões dos existentes com os países europeus. No Japão, Mbeki defende o interesse de que os investimentos venham a ocupar na agenda bilateral posição importante, como acontece com o comércio. Durante a visita, é estabelecida uma comissão interministerial para encaminhar os diferentes temas do relacionamento - o Fórum de Parceria Japão-África do Sul. A ida à RPC reveste-se de expressivo caráter político, tendo em vista tratar-se da primeira visita de alto nível depois do estabelecimento de relações diplomáticas. Foi discutida a criação de uma Comissão de Coordenação Bilateral. Mbeki não trata com seus interlocutores da questão dos direitos humanos, como declara à imprensa. Em Seul, Mbeki convida os empresários sul-coreanos a explorarem oportunidades de investimento no continente africano, onde é pequena a presença de empresas coreanas. Dá também prosseguimento ao diálogo político iniciado durante a visita anterior do presidente Mandela.

Aproximação com o Oriente Médio

A aproximação com o Oriente Médio apresenta algumas características particulares reconhecidas pelo Documento de Discussão, que indica que boas relações devem ser desenvolvidas com todos os Estados da região, com base nos princípios de universalismo e neutralidade. A RAS compromete-se a apoiar, de maneira neutra, o processo de paz no Oriente Médio no entendimento de que uma solução justa e duradoura

somente pode ser alcançada mediante negociação. Compromete-se igualmente a apoiar as resoluções da ONU relativas a Israel, Palestina, Irã e Iraque. Reconhece que a região oferece mercados para as exportações, inclusive de tecnologias, e fontes potenciais de financiamento para o PRD. As relações econômicas e, em especial, as necessidades em produtos energéticos merecem atenção prioritária. Um aspecto a ser considerado é a existência na RAS de importantes comunidades judaica e muçulmana, que facilitam os contatos e, algumas vezes, servem de intermediários. A RAS desenvolveu, ainda ao tempo do *apartheid*, relações especiais com alguns países da área, sobretudo Israel, Irã e Arábia Saudita, que continuam a ter expressão na agenda sul-africana, e dá tratamento de embaixador ao representante da Palestina.

As relações com o Irã desenvolvem-se no período de 1974, quando é concluído importante acordo de cooperação nos setores de energia nuclear e petróleo, a 1979, ano da queda do xá Reza Palhavi. O entendimento amplia-se e chega a incorporar assuntos políticos e de segurança como a proposta do xá de formação de uma comunidade de nações não-comunistas das margens do Índico. No presente, a RAS continua a depender em 60% de importações de petróleo cru do Irã (em 1979 eram 90%). O comércio é desequilibrado e altamente deficitário em vista do que procura, em compensação, ampliar as áreas de intercâmbio. Em 1995, os dois países subscrevem o controvertido acordo para a estocagem de petróleo iraniano em instalações ociosas na Baía Saldanha, cuja implementação ficou pendente de estudo sobre seu impacto ambiental. Os EUA combatem o acordo e não vêem, com bons olhos, as relações com o Irã. Em 1997, o então presidente Hashami Rafsanjani visita oficialmente a RAS, sendo recebido em Pretória, no curso de um périplo por países africanos, com o objetivo expresso de contrabalançar o isolamento internacional de seu país. O chanceler Kamal Karazi também visita o país, quando são assinados acordos de bitributação e promoção de investimentos.

Até 1973, ano do embargo imposto pela Liga dos Países Árabes, os países do Golfo Pérsico, o Iraque e a Arábia Saudita suprem parte significativa das necessidades sul-africanas de petróleo. Segundo Yousuf Dadoo, a RAS continua a receber petróleo saudita até o final da década de 1970.[31] As relações com os países do Golfo colocam ênfase nos aspectos econômicos. O presidente Mandela, o vice-presidente De Klerk e o chanceler Alfred Nzo visitam a região para promover os investimentos. A RAS acredita que a região possa tornar-se um mercado atraente para alimentos, armas e tecnologias do recurso água. O relacionamento é mais desenvolvido com a Arábia Saudita, com troca de visitas, como a do ministro do Petróleo saudita a RAS. Em 1997, o presidente Mandela é recebido em Riade.

A fase mais importante das relações com Israel inicia-se em 1973, depois da guerra árabe-israelense e do embargo de petróleo, e culmina com a visita do primeiro-ministro Vorster a Israel em 1976, quando são assinados vários acordos. A área principal de cooperação é a de armamentos. Desenvolveu-se também programa de intercâmbio de militares especializados e troca de informações de inteligência. Israel teria cooperado, com transferência de tecnologia, para o importante programa nuclear sul-africano. Outras áreas importantes são as dos investimentos, das atividades científicas e dos empreendimentos conjuntos em exploração de minérios. Depois da posse do Governo de União Nacional, a cooperação passou a incluir a agricultura de irrigação, a saúde e o desenvolvimento científico e tecnológico. Segundo Michel Klen, as relações militares prosseguem, a despeito da mudança do regime, e as Forças Armadas Sul-Africanas estão equipadas com material de origem israelense.[32]

---

[31] Dadoo, Y. Relations with the Middle East and the Arab world. Carlsnaes, W. e Muller, M. (ed.). *Change and South African external relations*. International Thomson Publishing Ltd., 1997, p. 174-89.

[32] Klen, M. La coopération militaire avec l'Afrique Australe. Saint-Paul, M. A. (ed.). *Afrique du Sud/Afrique Australe*: interdépendances et antagonismes. La Documentation Française, outubro-dezembro de 1997.

No campo político, a RAS está, segundo documento do Departamento dos Negócios Estrangeiros, "procurando corrigir a impressão de que apoia incondicionalmente Israel em prejuízo do mundo árabe". A RAS mostra-se crítica das posturas do então primeiro-ministro Benyamin Netanyahu, sobretudo da política de novos assentamentos, e defende a retomada do processo de paz de Oslo. A RAS postula igualmente a negociação de um acordo que crie no Oriente Médio uma zona livre de armas nucleares. Um aspecto contraditório nesse quadro foi a propalada venda de mecanismo de precisão de tiro de canhão para a Síria, operação vultosa, que, na opinião de alguns comentaristas, poderia significar o fim da superioridade israelense nesse tipo de armamento e, dessa forma, afetar o equilíbrio militar na região. A notícia veiculada por importante jornal dominical foi desmentida. Não se tratava de uma venda iminente, mas de autorização para a comercialização.

Aproximação com a América Latina

A aproximação com a América Latina não recebeu de imediato a atenção das novas autoridades de Pretória, a despeito da visita do presidente da Argentina, Carlos Menem, logo no início de 1995. As relações com a área preexistem à mudança do regime, tendo-se iniciado ainda ao tempo da União Sul-Africana e expandido a partir de 1966, com a visita do ministro dos Negócios Exteriores, Hilgard Miller ao Brasil, El Salvador, Paraguai e Uruguai, com objetivos econômicos e estratégicos já comentados. Nessa época, amplia-se o comércio com alguns países da região e, na década de 1970, inicia-se a expansão dos investimentos sul-africanos em exploração mineral na América do Sul. Segundo Leysens e Fourie, as relações entre a nova RAS e os países latino-americanos poderiam centrar-se no fato de que os parceiros "estão expostos a uma série de demandas domésticas e externas que exigem decisões políticas e

pactos (*trade offs*) relacionados à fase de transição político-econômica que atravessam".[33] Os autores referem-se às reformas vinculadas ao processo de democratização, de uma parte, e de adaptação à globalização, de outra. Pensam que as demandas concentram-se em quatro estruturas básicas: produção, finanças, segurança e conhecimento. Assim, a transição na América Latina apresentaria ainda maior interesse para a RAS do que a situação das "economias do milagre" do Sudeste asiático.

O comércio e a cooperação têm de novo crescido. Brasil, Argentina e Chile são, nessa ordem, os maiores parceiros comerciais. A iniciativa privada sul-africana tem igualmente demonstrado interesse em participar dos programas de privatização; exemplo maior foi a formação de consórcio entre a Anglo American e a empresa brasileira Votorantim para oferecer lance na licitação para a compra do controle acionário da Companhia Vale do Rio Doce. A presença de longa data das empresas da RAS na região significa a existência de atores capazes de pressionar a atuação diplomática. De toda a forma, a América Latina vem sendo redescoberta com a intensificação do intercâmbio de visitas de alto nível não só de autoridades dos respectivos Ministérios do Exterior como também de outras pastas, em especial ao Cone Sul, ao México e a Cuba. Os contatos vêm-se ampliando inclusive na área militar, onde existem condições de cooperação. No campo da representação diplomática, a RAS procedeu a uma reestruturação de suas missões na região e abriu embaixadas em Lima e Caracas no desejo de também aproximar-se do Grupo Andino. Vem negociando acordos temáticos com praticamente todos os países da América do Sul, dentre os quais o de combate ao narcotráfico, em virtude de seu aumento nas rotas entre os dois continentes.

---

[33] Leysens e Fourie, P. Relations with Latin America. Carlsnaes, W. e Muller, M. (ed.). *Change and South African external relations*. International Thomson Publishing Ltd., 1997, p. 149-73.

Relações com a Europa Oriental

As relações da RAS com a Europa Central e Oriental, na opinião da Dra. Sara Piennar, caracterizam-se, durante o período da Guerra Fria, por uma certa uniformidade, em virtude da hostilidade do bloco soviético em relação a Pretória e de seu apoio aos movimentos de liberação, particularmente o ANC. Embora os laços diplomáticos com a URSS tenham sido cortados em 1956, o nexo entre os dois países no comércio de minério e diamantes mantém-se. As trocas com o Comecon não são inteiramente interrompidas e ainda representam, em 1985, cerca de 1% do comércio total da RAS. Entre 1990 e 1992, são estabelecidas relações com a maioria dos países da Europa Central e Oriental, primeiro em nível de escritório de interesses, repartições consulares e finalmente embaixadas. Nesse período, há um grande entusiasmo gerado pelas oportunidades de comércio e cooperação abertas pelo processo de transição em ambas as partes, tendo sido inclusive organizado um seminário sobre o Leste Europeu pela Organização do Comércio Exterior (Safto). Com a ascensão ao poder do novo governo, ocorre inicialmente uma falta de identidade entre Pretória e os novos governos da região, mas logo as relações normalizam-se. O vice-presidente Mbeki, primeiro e o presidente Mandela, em seguida, visitam Moscou.

Relações com a África

Em artigo histórico publicado em 1991, o então diretor de Relações Internacionais do ANC, Thabo Mbeki, afirma que a RAS é parte da África e seu destino está inextricavelmente vinculado ao que acontece no continente. A maioria dos países do mundo vê o continente africano, apesar de ser constituído por inúmeros países independentes, como uma região. O resultado é que tudo que ocorre na África afeta a RAS, na medida em que a percepção externa têm influência sobre o modo como o resto do mundo se relaciona com o todo e com cada uma de suas partes. O que Mbeki efetivamente quer dizer é que a posição da nova RAS no concerto

das nações e sua capacidade para influir nos eventos em nível mundial estão condicionadas à imagem que o continente projeta, por ser ela um país africano e por dela esperar a comunidade internacional que exerça uma liderança na região. Em 1994, quando o Governo de União Nacional ascende ao poder, três décadas depois da descolonização, a guerra civil em Angola, as crises da Somália e da Libéria, o desrespeito aos direitos humanos e políticos na Nigéria, os conflitos étnicos e os massacres em Ruanda e no Burundi são indicadores de que o continente não amadureceu e encontra-se presa da mesma instabilidade sócio-político-econômica que caracteriza o período pós-colonial.

Não são somente essas áreas em crise que autorizam um diagnóstico pessimista sobre a África. Em seu discurso no Parlamento na Cidade do Cabo, em março de 1998, o presidente dos EUA disse que a África "continua a ser o maior desafio mundial para o desenvolvimento, infestada ainda em algumas áreas de pobreza, desnutrição, doença, analfabetismo e desemprego". O presidente Clinton vê, entretanto, outras áreas em que "a democracia ganha força, os negócios crescem e a paz faz progresso". A idéia do Renascimento Africano, que vem ocupando o centro da política africana da RAS, labora nesse contexto contraditório de pessimismo/otimismo. Ela reconhece os efeitos do colonialismo, sua herança formada por países de contornos arbitrários, convulsionados por divisões étnicas, com instituições políticas instáveis e economias precárias baseadas na produção declinante de matérias-primas e sua exportação, mas reconhece também zonas que já começam a abrir-se para a modernização. O Renascimento Africano não é, contudo, um projeto, ele é antes uma aspiração. Ele carece ainda de uma visão clara dos problemas do continente, de modo que possam ser propostas soluções específicas.

A idéia do Renascimento Africano permite várias leituras. O presidente Mandela coloca ênfase no aspecto histórico, procura induzir o sentimento de orgulho pelo passado pré-colonial e a vontade de superação das condições atuais. Em seus discursos fala de uma época de grandes

impérios africanos voltados para o comércio e as trocas culturais enriquecedoras não só no continente, mas com outras regiões do globo, de tolerância e convivência entre religiões. Mandela parece preocupar-se com as divisões internas e a necessidade de um projeto que permita uma rearticulação em nível continental, para o que oferece o passado como um espelho a refletir uma possibilidade para o futuro. O presidente Mbeki também presta sua homenagem ao passado, mas formula, de forma mais direta o objetivo presente ao dizer que:

> a razão de ser de um renascimento no continente africano é a necessidade de oferecer condições *(empower)* aos povos africanos para libertarem-se do legado do colonialismo e do neocolonialismo e situarem-se no cenário global como contribuintes iguais e respeitados para e beneficiários de todas as realizações da civilização.

Mbeki considera que para o renascimento é necessário alcançar certas pré-condições: a criação de uma classe operária sindicalizada interessada não só em condições de trabalho e salários, mas também em propriedade e gerência de empresas e a emergência de uma grande classe média profissional e empresarial, que detenha a propriedade e participe ativamente do desenvolvimento de empresas pequenas e médias.

De certa forma, o diagnóstico positivo de Mbeki responde ao negativo formulado pelo presidente de Uganda, Yoveri Museveni, em discurso que pronuncia no Parlamento na Cidade do Cabo, em 1997, em que imputa o subdesenvolvimento à inexistência de uma classe média proprietária, e vê na persistência do tribalismo uma expressão da economia de sobrevivência em contraste com as tendências integradoras da economia de mercado. Mbeki propõe ainda um "plano integrado de ação para construir esses fatores mínimos" e que seriam a emergência de lideranças políticas mais capacitadas, uma revolução na educação, serviços de saúde mais efetivos e maior unidade africana. Resta saber que papel a RAS se reserva nesse plano? A liderança pode exercer-se tanto pelo exemplo como pela

ação. Internamente, a RAS parece ter-se definido por uma estratégia de estabilidade e postergado a ênfase nos investimentos sociais. O país é herdeiro de uma economia concentradora, intensiva em tecnologia e voltada para a competição externa. Por outro lado, na visão de Moeletsi Mbeki, "as políticas neoliberais, adotadas por um número crescente de países africanos, inclusive a RAS, parece indicar que o Estado não é mais visto como importante veículo de mudanças sociais". Esse papel caberia agora às ONGs, aos sindicatos, às associações profissionais, às universidades e sobretudo às grandes corporações privadas.[34] Nesse contexto, talvez caiba ao Estado articular-se com os demais atores, de modo a envolvê-los no processo de renascimento.

Em termos objetivos, a idéia do Renascimento Africano propõe um ideário de regeneração social, política e econômica. A RAS tem dado ênfase em suas relações, em nível quer bilateral quer multilateral, com a África à observância dos valores democráticos, de boa governança e de respeito aos direitos humanos, no entendimento que a estabilidade política é fator essencial para a superação dos fatores de subdesenvolvimento. A experiência de sua transição para uma sociedade de convivência harmoniosa entre raças e etnias e de diversidade cultural e religiosa pode servir de exemplo para outras sociedades profundamente divididas no continente. Daí a promoção de políticas de compromisso e negociação como modelo para a resolução de conflitos internos. No plano econômico, o destaque é dado também à adoção de políticas sólidas (*sound*) de estabilização macroeconômica e a programas abrangentes de reconstrução e desenvolvimento. Este já era um objetivo do PRD, que previa sua extensão para os países vizinhos. Essas seriam as condições básicas que tornariam possíveis a inserção no processo de globalização e a atração de fluxos crescentes de investimentos.

---

[34] Mbeki, Moeletsi. The African Renaissance. *South African statistical yearbook of international affairs 1998/9*. The South African Institute of International Affairs, 1998, p. 209-19.

O Documento de Discussão do ANC afirma que a nova RAS está firmemente comprometida com a promoção de uma maior união entre todos os povos do continente africano e da África Austral em particular. Favorece a cooperação e a integração econômica regional na África, no entendimento de que trará em si benefícios para o continente e fortalecerá sua posição nas relações econômicas externas. Acrescenta ainda que é preciso que a RAS leve em consideração o interesse dos demais países; os interesses de longo prazo da economia sul-africana serão melhor servidos por um enfoque para a cooperação regional e integração que promova o crescimento equilibrado e o desenvolvimento. A despeito de tais princípios, David R. Black e Larry Swatuk advertem que, nos níveis da formulação política, da política econômica e mesmo da opinião pública, as forças da continuidade permanecem fortes.

Os dois professores acreditam que, dado o papel central desempenhado por um pequeno número de corporações na economia sul-africana e as prescrições das instituições financeiras internacionais, "opções envolvendo substancial planejamento e intervenção em nível nacional ou regional" não são encorajadas. Mostram-se cautelosos quanto às perspectivas de um compromisso qualitativamente novo mais cooperativo e construtivo em relação à região e ao continente. Consideram que têm sido os interesses privados que vêm crescentemente desempenhando papel protagonista na "arquitetura dos vínculos transociais entre a RAS e o resto da África". Black e Swatuk, sem negar a validade do aporte de capitais, tecnologias e o fomento do emprego, receiam que os investimentos realizados por grandes empresas sul-africanas e também por centenas de fazendeiros de origem africânder assentados em terras agrícolas escolhidas nos países vizinhos venham a exacerbar disparidades pela criação de bolsões de crescimento em contraste com áreas de depressão, além de fomentar o clientelismo.[35]

[35] Black, D. e Swatuk, Larry A. Gazing into the continental crystal ball: directions and sugestions for South Africa – Africa relations. Salomon, H. (ed.). *Fairy god-mother, hegemon or partner?* In search of a South African foreign policy. Institute of Security Studies, maio de 1997.

As iniciativas de desenvolvimento espacial, como a do Corredor Joanesburgo-Maputo poderia ser uma alternativa. Trata-se de um dos mais ambiciosos e positivos projetos de integração transfronteiriça, que implica a recuperação e ampliação de infra-estruturas e a ativação econômica do seu entorno tanto no território da RAS quanto no de Moçambique. O aspecto inicial é permitir o escoamento da produção industrial do Gauteng através do Porto de Maputo. A distância entre as áreas produtivas e Maputo é menos da metade daquela que as liga aos portos do Kwazulu Natal. Antes da independência de Moçambique, 40% da produção da antiga província do Transvaal escoava-se por aquela via, enquanto hoje não atinge 5%. O turismo seguia o mesmo caminho. A primeira fase engloba a construção de uma auto-estrada entre Witbank e Maputo, a reconstrução da ferrovia adjacente e a modernização e ampliação das instalações portuárias. A participação governamental no financiamento é de cerca de 10%, devendo o restante ser levantado por intermédio de consórcios privados. A auto-estrada, construída com recursos privados a serem ressarcidos por meio de uma concessão de pedágios (*toll road*), está pronta desde de maio de 1997.

Além dos investimentos destinados ao corredor, uma série de outros grandes empreendimentos, como duas novas represas no Rio Zambeze, além da recuperação das linhas de transmissão de Cahora Bassa, uma usina de alumínio perto de Maputo e um projeto siderúrgico também na região vêm sendo planejados em vinculação com o projeto. Algumas críticas têm sido feitas: a falta de um exame extensivo do impacto social, econômico e ambiental, em virtude da rapidez entre planejamento e execução, e a necessidade de atrair investimentos intensivos em trabalho para a criação de empregos. Um projeto do tipo do Corredor de Maputo exige uma sintonia entre as autoridades dos países envolvidos. Os elos entre a RAS e Moçambique são intensos. A RAS é influenciada, na decisão de lançar o projeto, pelo desejo de resgatar a dívida contraída por força da desestabilização e pela preocupação com a segurança regional, enquanto

Moçambique demonstra pragmatismo ao aceitar a interdependência. A conexão internacional é contudo imperfeita, pois a Suazilândia deveria ter participado do projeto. Existem outros projetos similares já identificados como, por exemplo, os Corredores da Beira, ligando Harare, no Zimbábue, ao Porto moçambicano da Beira, ou de Benguela, conectando as áreas de mineração de Zâmbia e da República Democrática do Congo (RDC) a Angola.

A RAS tornou-se membro pleno da Organização da Unidade Africana (OUA) em 25 de maio de 1994. A despeito de seus objetivos de união do continente, a razão de ser da organização centra-se, durante as três décadas de sua existência iniciada em 1963, na luta pela descolonização, que está concluída com o fim do *apartheid*. Apresenta-se, portanto, a oportunidade para uma reavaliação de seus objetivos e estruturas. Para James Hamill e Jack Spence, a OUA esteve "lamentavelmente aquém de suas aspirações" nesse período e confronta-se hoje com realidades como o colapso do Estado pós-colonial, a prevalência de regimes militares politicamente ineptos e economicamente destrutivos e a tendência mundial a marginalizar a África como zona de conflito, instabilidade e estagnação. Nesse contexto, a participação ativa da RAS procura responder aos novos desafios colocados à organização pela ênfase na discussão de uma agenda de regeneração consubstanciada no projeto do Renascimento Africano. Para a RAS, cabe à OUA tomar a frente de um debate efetivo sobre os problemas sócio-político-econômicos derivados do subdesenvolvimento, da concertação de posições de interesse comum a serem defendidas em foros internacionais e da busca de soluções negociadas para os conflitos.

Nesse contexto, a RAS atua de maneira positiva no organismo, promovendo a finalização do tratado que constitui a África em zona livre de armas nucleares, ao organizar a Conferência de Pelindaba em 1995; a participação dos países africanos na negociação do Acordo para a Proibição da Produção, Estocagem e Exportação de Minas Antipessoal; a

solução do impasse na criação da Corte Africana de Justiça e o avanço no âmbito do Mecanismo para a Prevenção, Resolução e Administração de Conflitos (Órgão Central) da concepção de uma capacidade africana para a execução de operações de paz no continente sob a égide da OUA. Na última reunião de cúpula realizada em Argel, em agosto de 1999, o presidente Mbeki liderou o debate sobre a inserção da África no mercado globalizado com um apelo ao pragmatismo. Apontou a necessidade de transformar em realidade a Comunidade Econômica Africana, criada pelo Tratado de Abuja de 1991, e convertê-la em instrumento da integração do continente aos mercados mundiais. A RAS contribui igualmente para os esforços da OUA de mediação nos conflitos da região dos Grandes Lagos na África Central e desempenha papel protagonista na transição pós-Mobutu na RDC, o antigo Zaire. A RAS participa também de Missões de Monitoramento de Eleições enviadas a vários países e da capacitação da Divisão de Administração de Conflitos com vistas ao estabelecimento de um Sistema de Alerta Antecipado, com vistas à prevenção de crises.

A Conferência para Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC) é constituída em 1979 com o objetivo de diminuir a dependência dos países da sub-região em relação à economia e às infra-estruturas da RAS. Adota, na opinião de Talitha Bertelsmann, um "enfoque puramente funcionalista de integração que propugna a cooperação na formulação e execução de projetos conjuntos objetivando a superação de deficiências nas esferas de produção e infra-estrutura".[36] Apesar de suas limitações, a SADCC obtém, segundo avaliação generalizada, alguns êxitos, sobretudo no desenvolvimento de infra-estruturas na região. Em agosto de 1992, na Cúpula realizada em Windhoek, os chefes de Estado e de governo subscrevem declaração e tratado que constitui uma nova organização sub-regional denominada de Comunidade para

[36] Bertelsmann, T. Regional integration in Southern Africa. *South African statistical yearbook of international affairs 1998/9*. The South African Institute of International Affairs, 1998, p. 177-88.

Desenvolvimento da África Austral (SADC). Prevendo a futura entrada da RAS democrática no organismo, decidem adotar um novo e mais amplo modelo de integração para o desenvolvimento entendido em seus aspectos social, político e econômico. A RAS torna-se membro pleno da SADC em agosto de 1994 e assume sua presidência em 1996, quando, ainda na opinião da autora citada, desloca a ênfase para o aspecto comercial.

O acesso da RAS à SADC muda a equação básica original da instituição, que passa a ser a de canalizar o maior desenvolvimento daquela para toda a região. É natural, portanto, um projeto regional mais ambicioso. A pergunta que cabe fazer é se a SADC está habilitada a operar um processo de integração para o desenvolvimento. A experiência histórica pressupõe para a integração países com níveis compatíveis de desenvolvimento, um mercado interno regional, boa proporção de comércio intrazonal e um sistema de infra-estruturas conectadas. A SADC não atende esses parâmetros. A RAS é de longe a maior economia da região. A UE e a RAS são os principais parceiros comerciais dos demais países da Comunidade. Em 1990, o comércio intrazonal representa 4% do comércio dos países-membros, enquanto que as trocas com a RAS atingem 25%.

Durante a presidência da RAS, a SADC aprova a maioria dos oito protocolos nas áreas de fornecimento de energia elétrica, utilização de recursos hídricos, transportes, mineração, comunicações e metereologia, comércio, combate ao narcotráfico e imunidades e privilégios, que formam a base legal para atuação conjunta nesses setores. Posteriormente é negociado um sobre a situação da mulher na região. Na Reunião de Cúpula de Maputo, em agosto de 1999, são assinados dois outros protocolos nas áreas de saúde e meio ambiente. A filosofia subjacente é de que os recursos são escassos e podem ser melhor aproveitados em conjunto. Pelo Tratado da SADC, a efetivação desses protocolos depende da ratificação por dois terços dos países, o que torna o processo lento devido às diferenças nas

legislações internas no que se refere a matéria. Assim, o único protocolo ratificado é o de imunidades e privilégios que interessa expressamente ao pessoal da própria organização.

Peça fundamental no projeto é o Protocolo de Comércio assinado durante a Cúpula da SADC em Maseru, em agosto de 1996, que visa estabelecer uma área de livre comércio na região até 2004. Em novembro de 1999, quando o Parlamento sul-africano ratifica o Protocolo, eleva-se para seis o número de países que completaram os procedimentos de ratificação. São, além da RAS, Botsuana, Maurício, Namíbia, Zimbábue e Tanzânia. Faltam, portanto, mais duas ratificações para que possa ser implementado. Reunidos em Dar-Es-Salam, igualmente em novembro, os ministros responsáveis pelo comércio exterior da SADC decidem marcar a data de 1º de fevereiro de 2000 para o início da efetivação do programa de desgravação tarifária regional. O Protocolo de Comércio tem recebido, desde sua assinatura, inúmeras críticas. Segundo Talitha Bertelsmann, seu texto é considerado vago e o Banco de Desenvolvimento da África Austral (SADB), em relatório pormenorizado de março de 1997, aponta, entre outros, os seguintes problemas: ênfase nas barreiras tarifárias, que não são o maior obstáculo ao comércio intrazonal; fracasso em não prever tratamento diferenciado para os países de menor desenvolvimento relativo e provisões inadequadas para fazer avançar a industrialização eqüitativa na região.

O governo de Pretória considera o estabelecimento da área de livre comércio no âmbito da SADC como um passo indispensável para a promoção do crescimento econômico e da estabilidade política dos demais países da África Austral, o que se refletirá de maneira positiva sobre sua própria situação. O crescente empobrecimento desses países pode provocar uma acentuação dos elevados fluxos de imigração legal e ilegal para a RAS, com pressão sobre a economia que enfrenta altos índices de desemprego. Segundo Talitha Bertelsmann, a RAS sugere uma política para a região, que inclua, além de comércio, investimentos e

desenvolvimento industrial. O relatório já citado aponta, contudo, a existência de obstáculos à industrialização que teriam, na opinião da autora, de ser superados mediante programas de desenvolvimento de longo prazo. De todo modo, o acordo de livre comércio deverá trazer benefícios em termos de atração de investimentos diretos que incentivem o crescimento do comércio de mão dupla e o desenvolvimento industrial. Por outro lado, o acesso parcial da RAS à Convenção de Lomé deve ser um incentivo adicional a esforços conjuntos de produção.[37]

Assim, a RAS não parece preocupar-se com os efeitos do acordo para todas as partes envolvidas. Como prova de seu empenho em promover o desenvolvimento dos demais países da SADC, a RAS tem a intenção de aplicar o princípio da assimetria e zerar suas tarifas para aqueles não-membros da SACU em ritmo mais acelerado, o que significará uma efetiva preferência inclusive em relação à UE, visto que a desgravação deverá ocorrer num período de oito anos no caso do Protocolo da SADC e 12 anos para a RAS, com concentração nos últimos quatro anos, no caso do acordo com a UE.

Um aspecto relacionado à capacidade operacional da SADC que vem recebendo a atenção e o incentivo da RAS é o da revisão e racionalização do Programa de Ação introduzido pelo Tratado de Windhoek de 1992. A Comunidade opera por intermédio de setores específicos de responsabilidade de cada um dos países, a fim de que todos possam coordenar uma área de cooperação. Cabe, em cada caso, propor políticas setoriais, estratégias e prioridades, processar projetos e monitorar sua execução. São 18 setores, que, em 1995, compreendem 470 projetos. As fontes de financiamento eram de fora da região por aporte de doadores. Esse método de operar exige tempo e esforço e não se conforma com a mudança de ênfase na SADC da cooperação funcional para a integração.

[37] Bertelsmann, T., *idem*.

Consultoria realizada a pedido do Conselho de ministros sugere a reunião desses setores em cinco unidades de coordenação, que atuariam de modo flexível e dependeriam essencialmente de recursos regionais. Cada unidade seria dirigida por um Diretório de Planejamento e Coordenação. A Secretaria também seria reestruturada e teria quatro unidades: coordenação e planejamento de políticas, informação, conferências e administração financeira. A implementação da reforma encontra muita dificuldade, na medida em que significa o estabelecimento de estruturas funcionais supranacionais e os países temem a perda de prestígio pela sessão de responsabilidades. O processo é lento, porque envolve ademais a realização de seminários para a discussão da posição nacional.

Com o fim do *apartheid*, a questão da segurança na África ganha novos contornos. O foco já não está mais basicamente no aspecto militar, mas também naquelas ameaças não-militares, derivadas do subdesenvolvimento e da abertura das fronteiras, que podem colocar em risco a estabilidade dos países e da região. Por essa razão, o Livro Branco sobre Defesa apresentado pelo governo da RAS ao Parlamento afirma que é necessário um enfoque comum para a segurança na África Austral. Em conferência pronunciada no Institute for Security Studies, em julho de 1999, o então diretor-geral do Departamento de Negócios Estrangeiros, Jackie Selebi, informa que o enfoque estratégico sobre segurança colaborativa da RAS baseia-se em três pilares: segurança dos Estados nacionais; segurança humana, que se refere ao bem estar dos povos da região, e segurança ambiental vinculada a utilização sustentável dos seus recursos naturais. A partir de um conceito tão amplo de segurança, sua efetivação depende do êxito do processo de integração como um todo.

O Livro Branco reconhece que a maioria dos conflitos armados, no pós-Guerra Fria, são de natureza interna com a possibilidade de se estenderem além das fronteiras. Em virtude desse entendimento, a RAS participa ativamente da negociação do Protocolo que cria o Órgão Político,

de Defesa e de Segurança da SADC, assinado em Gabarone, em junho de 1996. Os objetivos do Órgão são: prevenção, resolução e administração de conflitos; manutenção e imposição da paz; cooperação em matéria de defesa e segurança e cooperação política e diplomática nos níveis regional e internacional. Por influência da RAS, as operações de paz tem de ser desenvolvidas em consonância com a OUA e a ONU. O Órgão não está vinculado a outras estruturas da SADC e funciona de modo independente. Essa característica ocasiona uma disputa sobre quem tem autoridade final sobre o Órgão, se o presidente da Comunidade, como defende a RAS, ou o presidente do próprio órgão, como defende o presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, o primeiro a ocupar a posição. O impasse reflete diferenças maiores dentro da Comunidade entre o grupo que apoia uma postura mais intervencionista e o grupo que dá ênfase à prevenção diplomática e resolução política dos conflitos e tem como efeito impedir o Órgão de cumprir seu objetivo de oferecer resposta flexível e tempestiva a situações potencialmente explosivas, como a que ocorre na RDC.

Participação na Zopacas e na IOR-ARC

A Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul é constituída em outubro de 1986 por resolução da ONU, a partir de iniciativa brasileira, com duas vertentes: a manutenção da paz e segurança e a cooperação regional. Assim, os países comprometem-se a evitar a extensão da rivalidade entre as superpotências na região, a estabelecer relações com base nos princípios de independência e integridade territorial e a cooperar para o desenvolvimento social e econômico, a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos vivos e os usos pacíficos do oceano. As duas primeiras reuniões da Zopacas ocorreram no Rio de Janeiro em 1988 e em Abuja, Nigéria, em 1990, quando são estabelecidos os parâmetros para as ações entre os países-membros. Como lembra Denis Venter, com o fim da Guerra Fria, a iniciativa perde parcela importante de sua motivação

e de seu interesse. Em 1992, o Brasil procura reanimá-la e o processo conclui-se com a adoção de um novo arranjo de prioridades com ênfase na cooperação e no reconhecimento das possibilidades de ação coletiva para o desenvolvimento.[38]

De acordo com as diversas resoluções da ONU que tratam da Zopacas e refletem a evolução dos objetivos reconhecidos pelos países-membros nos anos 90, esta é considerada um grupo informal destinado a acelerar a cooperação política, econômica, científica, tecnológica e cultural entre os países ribeirinhos do Atlântico Sul e um instrumento ativo para a expansão dos direitos humanos, liberdades fundamentais, igualdade racial e justiça em nível nacional e regional. Deve também desenvolver cooperação no campo da preservação ambiental relacionada com a ameaça de poluição, do depósito de lixo comum, tóxico ou nuclear; e dos métodos e práticas predatórios de pesca. Na reunião de Brasília de 1994, a Zopacas adota três declarações: sobre a desnuclearização do Atlântico Sul; sobre o meio ambiente marinho e sobre a cooperação comercial.

A RAS adere à Zopacas em 1994 e organiza a reunião de 1996 em Somerset West, perto da Cidade do Cabo. Na documentação que prepara, recomenda que a Zopacas tenha dois focos principais:

1. O meio ambiente marinho, pela administração de recursos, proteção ambiental, prevenção de poluição, vigilância e salvamento marinhos e monitoramento; e

2. A expansão dos vínculos econômicos pela liberalização dos fluxos de capital e pela cooperação no desenvolvimento de infra-estruturas, em ciência e tecnologia, em exploração mineral, comércio e turismo.

---

[38] Venter, D. South Africa, Brazil and South Atlantic security: towards a Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic. Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.). *South Africa and Brazil*: risks and oportunities in the turmoil of globalization. CNPq/IPRI, 1996, p. 17-43.

Das decisões adotadas, vale mencionar a de reconhecer o grupo como um foro de diálogo sobre questões multilaterais, a de reafirmar a importância da diplomacia preventiva como meio de manutenção da paz e segurança e a de convidar as comunidades acadêmica, científica e tecnológica dos países a participarem das discussões sobre cooperação. De grande importância é a decisão de adotar a Iniciativa Antidrogas e realizar gestões junto ao Programa das Nações Unidas para o Combate às Drogas (UNDCP) em Viena para seu financiamento. A RAS, atendendo proposta do representante brasileiro, procura estabelecer mecanismo informal de acompanhamento das iniciativas adotadas.

Em março de 1997, é constituída a Associação dos Países do Oceano Índico para a Cooperação Regional (IOR-ARC). A RAS é, de certa forma, o proponente da iniciativa, na medida em que foi sugerida pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros, Roelof " Pik" Botha, durante a visita que realiza à Índia, em novembro de 1993, para a normalização das relações entre os dois países. Em janeiro de 1995, o presidente Mandela reitera a sugestão em sua primeira visita oficial a Nova Deli. A idéia é, entretanto, mais antiga, não se tendo concretizado antes por motivos políticos. O fim da Guerra Fria, o ímpeto dado à formação de grupos regionais pelo processo de globalização e a transição na RAS criaram as condições para o surgimento da Associação. Segundo um comentarista, sendo RAS, Índia e Austrália os vértices do triângulo estratégico que circunda o Índico, seu interesse em ampliar os vínculos mútuos foi fator decisivo. A RAS espera que a Associação funcione como uma espécie de vitrina da cooperação Sul-Sul, no sentido de especialização interzonal e economias de escala.

A decisão de participar não é sem controvérsia. Enquanto ao Ministério dos Negócios Estrangeiros não escapa o potencial de benefícios diplomáticos em aderir a iniciativa, tendo em vista a já avançada aproximação com os países da Ásia, inclusive a Indonésia; a parceria

estratégica com a Índia e o objetivo de resgatar o MNA, o Ministério da Indústria e Comércio preocupa-se com as implicações econômicas. Certas indústrias sul-africanas, como a de têxteis, encontram-se em situação de fragilidade, submetidas a processo de reestruturação devido aos compromissos assumidos na OMC. A IOR-ARC pode competir com a SADC, visto que somente três outros países da Comunidade, além da RAS, participam da Associação. As negociações estendem-se por dois anos e são lideradas por Maurício. A Primeira Conferência, realizada em 1995, reúne representantes governamentais, da iniciativa privada e do setor acadêmico dos sete países que formam o núcleo inicial e decide que a nova Associação terá duas vertentes: uma governamental e outra composta pelos setores de negócios e acadêmicos. A Segunda Conferência de 1996 aprova a Carta da IOR-ARC e estabelece uma participação inicial de 14 membros, que comporiam a massa crítica necessária.

De acordo com a Carta, a Associação é um mecanismo para o diálogo e a cooperação econômica baseado no princípio do regionalismo aberto conceitualizado pela OMC. Seus objetivos são melhor acesso de mercado através da liberalização comercial e a facilitação dos fluxos de bens, serviços e investimentos através da região. A Carta não faz referência à constituição de uma área de comércio preferencial, ponto a que se opunham setores do governo de Pretória. Dois problemas colocam-se no horizonte da Associação. O primeiro diz respeito à questão do número ideal de participantes, visto que já existe uma lista de candidatos. Um aspecto correlacionado é da definição geográfica da área. O segundo diz respeito ao tema segurança. Segundo Greg Mills, Índia e RAS opõem-se a sua inclusão sob a alegação que desviaria a atenção do objetivo central, que é a cooperação econômica. A Austrália, ao contrário, favorece o tratamento do tema pela Associação. Aceita, contudo, que faça parte da agenda da segunda vertente, pois considera que representantes da iniciativa privada e do setor acadêmico podem examinar o assunto de uma maneira mais neutra.

É claro, desde o início, o vínculo que a RAS pretende estabelecer entre os dois mecanismos. O vice-ministro dos Negócios Estrangeiros e chefe da delegação sul-africana à reunião de Somerset West, Aziz Pahad, expressa a visão de que a Zopacas deve constituir-se em outro dos *building blocs* para atingir uma mais ampla cooperação Sul-Sul. Segundo Pahad, cabe aos países "assegurar que o progresso que estamos alcançando na Zopacas seja paralelo com que vem sendo atingido na região do Oceano Índico, para fortalecer a voz do Sul nos foros internacionais". Como já foi visto, o presidente Nelson Mandela sugere, em conferência pronunciada em Singapura, que a Zopacas dê lugar a uma iniciativa mais próxima dos moldes da IOR-ARC. Em 1998, em seu discurso na discussão do orçamento no Parlamento, o chanceler Alfred Nzo, afirma que, no quadro das relações Sul-Sul, as prioridades da RAS são: forjar vínculos dentro de linhas estratégicas com países-chave do Sul; gerar grande número de elos entre Ásia, África e América Latina em transporte aéreo e marítimo, telecomunicações e comércio regional e esforçar-se, juntamente com nossos parceiros, para negociar termos melhores para os países em desenvolvimento em vista das crescentes barreiras ao comércio, do peso da dívida e da marginalização.

Relações multilaterais

Em pronunciamento ao Comitê de Negócios Estrangeiros do Parlamento, em março de 1995, o chanceler Alfred Nzo afirma que os objetivos de política externa no campo multilateral visam a assegurar que a RAS desempenhe papel compatível com seu *status* e capacidade em relação a questões globais que preocupam o mundo e a própria nação. O Documento de Discussão de 1996 diz que a comunidade internacional espera da RAS uma importante contribuição em algumas organizações e que existe uma percepção de que a RAS detém o poder, a capacidade e o prestígio necessários para tanto. Essa contribuição pode ser a de servir de ponte para que as relações Norte-Sul sejam mais eqüitativas e não antagonistas.

Essas definições refletem, em parte, o êxito alcançado pela RAS na primeira experiência realmente importante da política externa do Governo de União Nacional no plano internacional. Trata-se da decisiva participação da RAS na Conferência de Extensão e Revisão do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) realizada em fevereiro de 1995, que permitiu a extensão, por prazo indeterminado, do referido acordo. Pressionada tanto pelas potências nucleares quanto pelos países não-alinhados, a RAS preferiu adotar uma posição que atendesse os interesses de ambas as partes. Propôs a extensão indeterminada e a aprovação de uma declaração que fortalecesse o processo de revisão e enfatizasse o cumprimento dos objetivos de desarmamento contidos no Tratado. A Declaração continha ainda apelo à criação de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio. A RAS participa ativamente do Comitê Preparatório da Conferência de Revisão de 2000. Em 1995, também, a RAS organiza a Conferência de Pelindaba, durante a qual são concluídas as negociações para o Tratado que constitui a África como zona livre de armas nucleares e que passa a levar o nome daquela localidade onde desenvolvia-se parte do programa nuclear da RAS. O chanceler Nzo assina no Cairo, em 1995, o Tratado, que é ratificado em novembro de 1997.

No campo do desarmamento e não-proliferação, vale menção ainda das seguintes iniciativas:

1. A RAS, juntamente com Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia, é um dos países patrocinadores, em 9 de junho de 1998, da Declaração Ministerial intitulada "Rumo a um mundo livre de armas nucleares: a necessidade de uma nova agenda", que sugere medidas práticas para a rápida eliminação de armas nucleares;
2. A RAS propõe a criação de um comitê *ad hoc* sobre desarmamento nuclear junto à Conferência de Desarmamento em Genebra;
3. A RAS assina e ratifica o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT);

4. A RAS participa ativamente das negociações para o fortalecimento da Convenção de Proibição de Armas Biológicas (CPAB) desenvolvida no âmbito do Comitê *Ad Hoc* estabelecido em 1994 e a adoção de um protocolo adicional de verificação;

5. A RAS participa do Processo de Ottawa que resultou na conclusão da Convenção de Proibição da Produção, Estocagem e Exportação de Minas Antipessoal e promove a assinatura da Convenção pelos países africanos;

6. A RAS atribui grande importância às discussões sobre controle de armas pequenas e armamento leve. O assunto é tratado no Livro Branco de Defesa, que propõe o estabelecimento de um cadastro regional de armas.

No campo das relações econômicas internacionais, a RAS espera oferecer importante contribuição no exercício da presidência da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Em abril de 1996, cabe-lhe organizar a IX Reunião Ministerial, que se realiza em Midrand, tendo como centro das discussões o processo de globalização e liberalização. Com a criação da OMC e sua agenda de livre comércio, a Unctad passa a ser questionada. Os países industrializados pressionam a ONU para estreitar o mandato e reduzir as atividades e estruturas da Conferência. Os países em desenvolvimento e em especial os de menor desenvolvimento relativo necessitam da Unctad para assisti-los nas negociações comerciais, sobretudo em novos temas, e reforçar sua capacidade para cumprir suas obrigações no âmbito da OMC. A Reunião é considerada um êxito, na medida em que se obtém um resultado equilibrado. Acorda-se não haver duplicação com a OMC e reduzem-se de sete para três as comissões da Unctad sobre comércio, que incorporam, entretanto, em seus trabalhos questões caras à RAS, como alívio da pobreza, desenvolvimento sustentado e fortalecimento da condição da mulher

(*empowerment of women*). Segundo Kate Kuper, a Declaração de Midrand, cujo projeto é de autoria sul-africana, demonstra que a RAS empenhou seu *status* de país intermediário para convencer os desenvolvidos a incluir no documento o conceito de parceria para o desenvolvimento. Em termos práticos, significa cooperação intergovernamental entre desenvolvidos e em desenvolvimento, coordenação entre instituições internacionais e diálogo entre governo e sociedade civil.[39]

A RAS participa ainda em dezembro de 1996 da Conferência Ministerial da OMC. Segundo a autora citada, a RAS esforça-se para obter um resultado equilibrado que atenda seus interesses, os da SADC e dos países de menor desenvolvimento. A predominância dos "novos temas" indica que os países em desenvolvimento não são hábeis o suficiente para defender sua agenda, que enfatiza a revisão do Acordo de Marraquesh. A Conferência decide criar grupos de trabalho para examinar investimento, competição e seus reflexos sobre o comércio e também compras governamentais. Mais complexo para a RAS é o tema dos padrões trabalhistas, visto que sofre pressão de sua aliada Cosatu para considerá-los na negociação de acordos comerciais, que vai ao encontro da posição dos países em desenvolvimento. Representantes da iniciativa privada e dos sindicatos participam da delegação. No fim, mantém-se o compromisso sobre a cláusula laboral, mas rejeita-se seu uso com propósitos protecionistas.

A RAS participa dos debates na OMC com vistas à Reunião Ministerial de Seattle como integrante do Grupo de Cairns que visa ao acesso de mercado para produtos agrícolas e a eliminação dos subsídios à exportação. Deve assumir a presidência do Grupo dos 77, que coordena a posição dos países em desenvolvimento no que se refere a negociações comerciais.

---

[39] Kuper, K. Trade issues in South Africa's foreign policy. *South African statistical yearbook of international affairs 1997*. The South African Institute of International Affairs, 1997, p. 266-73.

No campo dos temas ambientais, a RAS reúne-se a RFA, Brasil e Cingapura para o lançamento, durante a XIX Sessão Extraordinária da Assembléia-Geral da ONU, em junho de 1997, dedicada a avaliar a implementação dos compromissos assumidos na Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Iniciativa Conjunta para o Desenvolvimento Sustentável. A Iniciativa preconiza, entre outras medidas, a emenda da Carta das Nações Unidas para inclusão da proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, o fortalecimento do Programa da Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e a consideração da possibilidade do estabelecimento no futuro de uma organização mundial para o meio ambiente. Os quatro países emitiram ainda uma Declaração Especial para Conferência de Quioto.

A atuação da RAS na iniciativa é discreta. Participa de reunião na Chancelaria alemã, em novembro do mesmo ano, para discutir mudança do clima, reforma das Nações Unidas na área ambiental, foro intergovernamental de florestas e conferência sobre megacidades.

Na Conferência de Quioto da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática, a RAS defende a posição comum dos países em desenvolvimento contrária ao estabelecimento de compromissos de redução de emissões de gás de efeito estufa para aquela categoria de países. Apoia a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que permite aos países do Anexo I (desenvolvidos e com economia em transição) a obtenção de créditos por reduções de emissões alcançadas em projetos implementados em países em desenvolvimento. A RAS empenha-se ainda pela aprovação da Conferência Urban 21 sobre as megacidades, a ser realizada em Berlim, em junho de 2000, projeto constante da Iniciativa.

A RAS participa ainda de outros mecanismos de negociação sobre temas relacionados ao meio ambiente:

1. Compromisso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos no âmbito da FAO;

2. Protocolo sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica;

3. Convenção de Basiléia sobre Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

A RAS é um dos membros fundadores do Grupo de Valdívia, criado em junho de 1995, que reúne países de clima temperado do Hemisfério Sul. Os países do Grupo possuem clima semelhante, vínculos atmosféricos e oceânicos e partilham preocupação quanto a florestas, diminuição da camada de ozônio, desertificação e conservação da biodiversidade. Seus objetivos são: realização de consultas periódicas sobre assuntos ambientais de interesse comum; definição de posições coordenadas relativas ao meio ambiente; elaboração de eventuais estratégias comuns e sua divulgação junto às instâncias multilaterais e estímulo à cooperação científica e tecnológica e à troca de informações.

O maior desafio para a RAS no campo do multilateralismo é certamente a presidência do Movimento dos Países Não-Alinhados, a que adere em 1994, e que pretende resgatar. Cabe-lhe organizar a XII Reunião de Cúpula do Movimento, que deseja transformar em um ponto de inflexão modernizadora, visando a conferir um caráter mais pragmático e ideológico às suas posições tanto na área política como na econômica. A RAS gostaria de tornar a mensagem do MNA menos confrontacionista e mais próxima da postura intermediária de sua própria, capaz de conciliar posições com vistas a alcançar os objetivos de seu interesse. Essa tentativa é contrariada pelas posições tanto de países historicamente radicais, como de outros considerados moderados ou mesmo progressistas. A situação da Índia e da Indonésia não auxilia a RAS. A parceria com a Índia não funciona, na medida em que os dois países discordam em termos de desarmamento e, ademais, a Índia resiste à pretensão da RAS de mediar a questão da Cachemira. Ainda assim, a Cúpula produz um documento final com 514 parágrafos e uma Declaração de Durban para o Próximo Milênio, que

resume a concepção sul-africana "das aspirações dos povos do Sul por um mundo de paz e segurança". O documento contém duas propostas: uma conferência internacional destinada a produzir um acordo sobre a eliminação completa de armas nucleares e uma cúpula sob os auspícios da ONU para formular uma resposta da comunidade internacional ao terrorismo.

O fortalecimento da ONU como o órgão destinado a assegurar a paz e a segurança internacional é um dos objetivos da política externa sul-africana. Nesse contexto, a RAS favorece a ampliação do Conselho de Segurança, de modo a torná-lo mais representativo. Tendo em vista o peso político e econômico do país no continente, Pretória aspira a que a RAS venha a tornar-se um membro permanente e vários países já se mostram dispostos a apoiar sua candidatura. A RAS oficialmente apoia a posição oficial da OUA, constante da Declaração de Harare, que postula dois assentos permanentes e dois não-permanentes para a África, a serem alocados por decisão regional africana de acordo com mecanismo de rotatividade baseado em critérios da própria organização. Defende ainda que os novos membros permanentes devem ter os mesmos poderes dos atuais. Nos últimos anos, a RAS tem-se afastado dessa posição de perfil baixo e procurado dar indicações de que deseja candidatar-se como único representante da África, para o que vem desenvolvendo uma política externa responsável de boa cidadã da comunidade internacional. Entretanto, o processo de reforma do Conselho vem perdendo *momentum*.

Questões controversas

A crítica mais comum à política externa da RAS é a de que apresenta duas tendências: uma idealista voltada para a afirmação de valores morais como a defesa da democratização e do respeito aos direitos humanos e outra pragmático-realista, em torno da qual se articulam interesses políticos e econômicos vinculados à consecução dos objetivos de crescimento

econômico e habilitação da maioria negra marginalizada pelo *apartheid*. Em um dos seus primeiros pronunciamentos sobre política externa, o presidente Mandela declara que os direitos humanos seriam levados em consideração nas relações bilaterais da RAS. Como explicar, diante desse alto princípio, que a RAS venha desenvolvendo relações significativas com países como o Irã, a Líbia ou Cuba. O Parlamento é o primeiro a cobrar a inconsistência dessa postura. Da mesma forma, os meios de comunicação criticam severamente a retomada de relações diplomáticas com a RPC em detrimento de Formosa. A RPC tem um desempenho dos mais negativos em matéria de direitos humanos, enquanto Formosa implanta reformas democratizantes. As ONGs no setor pressionam o governo a não ampliar a cooperação com a Indonésia. Por outro lado, a RAS se posiciona contra a Nigéria no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, para a qual é eleita em 1997, mesmo às custas de seu isolamento em relação aos demais países africanos na Comissão e da acusação de ferir a solidariedade africana.

Outro tema ligado à questão dos valores morais e dos princípios defendidos pela RAS diz respeito às vendas de armas. A nova RAS herda do período do *apartheid* uma forte indústria de armamentos com capacidade exportadora. Em 1996, é estabelecido o Comitê Nacional de Controle das Armas Convencionais (NCACC), constituído por seis ministros e quatro vice-ministros, destinado a transferir o poder de tomar decisões em matéria de venda de armas dos burocratas da Armscor para representantes governamentais. São também formulados complexos parâmetros para servir de guia ao NCACC na avaliação de operações específicas, segundo os quais devem ser considerados o recorde do país em matéria de respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, sua situação de segurança em relação à segurança regional, seu recorde de observância dos acordos internacionais de controle de armas e o grau em que a venda serve de apoio aos interesses internos e externos da RAS. Ainda assim, a exportação de armas torna-se um dos mais delicados

problemas a ser enfrentados pelo governo, fonte de contenciosos com países como os EUA e de conflitos com a imprensa sobre o direito de confidencialidade das operações. Basta citar como exemplos a pretendida venda de mecanismo de precisão de tiro de canhão para a Síria, que gerou forte oposição dos EUA, com a ameaça de diminuir a assistência ao desenvolvimento se a venda se concretizasse, e a venda de armas para Ruanda. No primeiro caso, a exportação estaria em contradição com o apoio sul-africano ao processo de Oslo de paz no Oriente Médio e no segundo invalidaria o interesse da RAS de servir de mediadora nos conflitos da região dos Grandes Lagos.

A Política Externa da África do Sul: da internacionalização à globalização

*Luiz Henrique Nunes Bahia**

Introdução

As histórias de países colonizados que adquiriram sua independência ao longo de várias transformações econômicas e sociais estão repletas de semelhanças, mas, também, são muito ricas em especificidades. Antes de entrarmos na análise da história e das políticas interna e externa da África do Sul, cabe rever algumas leituras teóricas acerca da formação das ordens mundiais.

A discussão apresentada por Bergesen (1994) a respeito da inversão da teoria do sistema mundial pode apontar algumas luzes. Bergesen sistematiza aspectos de duas teorias específicas da ordem mundial. A primeira, identificada como individualista, afirma que as subunidades do sistema mundial adquiriram propriedades definidas antes de sua participação no sistema internacional. Por isso, ela sempre se inicia em um conjunto de Estados para, em seguida, tratar da ordem internacional. A segunda, denominada coletivista, traça o caminho inverso, isto é, da ordem internacional, para daí deduzir algo a respeito da presença dos Estados e de suas economias nacionais. A estas teorias Bergesen agrega dois elementos do utilitarismo clássico, essenciais para o debate: a divisão smithsoniana do trabalho e o contrato social hobbesiano, a fim de dar contornos mais nítidos à suposição de que a estrutura social das nações e

* Doutor em Ciência Política pelo Iuperj – Tese Raízes e Fundamentos de uma Teoria da Troca Política Assimetrica /Clientelística – julho de 1997. diretor do Núcleo Superior de Estudos Governamentais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

o desenvolvimento das economias nacionais precederam a formação de uma rede mais vasta de relações internacionais. É também com esses dois elementos do utilitarismo que se caracteriza a ordem mundial, tendo em vista que os contratos são essenciais para a manutenção das relações internacionais e que esta ordem global assume a forma de divisão de trabalho.

Tendo configurado este quadro teórico, Bergesen faz uma crítica à afirmação de Wallerstein, baseada na lógica utilitarista, de que a ordem mundial corresponde a padrões de intercâmbios e de trocas desiguais. Para ele, a suposição de Wallerstein é uma inversão histórica, pois os processos que diferenciam centro e periferia da ordem internacional foram criados pela força, pela conquista e pela dominação do sistema colonial europeu, e é somente após esse processo de conquista e de subordinação que se realizam "permutas desiguais":

> Foram as conquistas e as relações coloniais que estruturaram a produção periférica e com isso criaram o subdesenvolvimento, e, uma vez que o relacionamento colonial caracterizava a maior parte do mundo (lá por 1914, cerca de 84% do mundo estava, ou tinha estado, sob o regime colonial), isto tornou o relacionamento colonial, e não o relacionamento de intercâmbio desigual do tipo báltico o principal relacionamento entre o centro e a periferia para a economia mundial como um todo. (Bergesen, 1994, p. 84)

Desse modo, os Estados centrais, controlando as relações de produção em escala mundial e na forma de proprietários, possibilitaram a permuta desigual e a reprodução desse *status quo* pelos séculos posteriores. Fundamentado nessa crítica, Bergesen passa a defender o pressuposto de que há uma dinâmica entre formação social e ordem internacional que ora possibilita a emergência de Estados que configuram a ordem mundial, ora permite que a ordem internacional determine as

condições de surgimento de Estados e economias nacionais, e há mesmo situações em que a emergência de Estados e a ordem mundial são realidades que caminham juntas:

> Desde as primeiras conferências estaduais, como parte dos últimos concílios da Igreja, até a presença de uma linguagem extra-estadual para a diplomacia e o vínculo hereditário dos príncipes, houve uma ordem internacional que surgiu ao mesmo tempo que os Estados, de modo que não se pode separar como se tivesse surgido primeiro o Estado e em segundo lugar a ordem internacional. Na realidade, esta cultura internacional precedeu muitas vezes a ação do Estado, e certamente a tornou possível ... Por outro lado, a maioria dos Estados mundiais surgiu após ter sido estabelecido este sistema, da mesma forma como as pessoas nascem dentro de uma sociedade já existente e que está funcionando. Isto significa que a ênfase que se dá à anarquia internacional atua apenas para camuflar a presença da estrutura internacional, da mesma forma como a tendência individual do utilitarismo encobre a estrutura social. (Bergesen, 1994, p. 94)

O texto de Bergesen aponta a importância de serem considerados aspectos como a dinâmica histórica, as estruturas de dominação, as relações de força entre Estados e as características das economias nacionais, entre outros, para se poder realizar análises conseqüentes no marco das relações internacionais.

Uma tendência importante para a leitura e interpretação das relações internacionais tem sido a da aplicação da teoria dos jogos. O uso da teoria dos jogos no estudo das relações internacionais foi, primeiramente, atribuído à escola realista, a partir do pressuposto de que o principal agente do sistema internacional é o Estado, agente unitário racional, preocupado com questões de segurança e de poder e com disposição para o conflito e a competição. Desde a década de 1960, jogos como o dilema do prisioneiro

e o "*chicken game*" são empregados para a análise de dilemas de segurança na corrida armamentista, por exemplo. Na década de 1970, esta tendência ao uso da teoria dos jogos para a análise de processos de barganha em situação de crise foi mantida, ao mesmo tempo em que se faziam críticas ao seu caráter meramente descritivo. Na década de 1980, ressurgiu o interesse pela aplicação da teoria dos jogos nas relações internacionais, conectado ao paradigma da ação coletiva de Olson (1965). Grosso modo, a aplicação da ação coletiva no estudo das relações internacionais visava, na perspectiva dos institucionalistas, examinar a possibilidade de cooperação em um ambiente anárquico. A primeira aplicação significativa da teoria dos jogos associada à ação coletiva de Olson surgiu, segundo Mello (1997), na:

> ... teoria da estabilidade hegemônica, associada à obra do economista Charles Kindleberger. Seu argumento central é o de que a concentração de poder tende a garantir uma maior estabilidade do sistema internacional, porque o ator hegemônico assume os custos da provisão do "bem coletivo", que é a estabilidade – ao provê-la para si próprio, os demais participantes do sistema se beneficiam. (Kindleberger, 1973). (Mello, 1997, p. 105)

Outras vertentes teóricas (neo-realismo ou realismo estrutural e neo-institucionalismo) trataram de criticar a posição de Kindleberger, discutindo o poder do ator hegemônico em garantir maior estabilidade e beneficiar os demais integrantes do sistema. O que ocorre, na verdade, é que as potências tomam decisões sobre o regime internacional e forçam os demais atores a segui-las. Segundo os neo-realistas, os atores buscam, em geral, ganhos relativos. Os adeptos do realismo estrutural aprofundam esta crítica, afirmando que a cooperação é possível mesmo com a pressuposição de que os atores sejam racionais e egoístas.

Na revisão que realiza sobre a teoria das relações internacionais e teoria dos jogos, Mello relata que, durante a década de 1980 e os anos 90, o debate, envolvendo racionalistas, neo-realistas e neo-institucionalistas,

partindo da idéia de cooperação entre Estados, focalizou temas como ganhos comuns, conflito distributivo e papel da coerção e das instituições no empenho de estabelecer e alocar ganhos comuns. No final de sua revisão, indica a tendência atualmente dominante: modelo de jogos de dois níveis:

> A premissa básica aos jogos de dois níveis é que os governantes buscam tipicamente alcançar dois objetivos: manipular as políticas doméstica e internacional simultaneamente. As estratégias e táticas diplomáticas têm constrangimentos determinados tanto pelo que os outros Estados irão aceitar quanto pelo que as *constituencies* domésticas irão ratificar. (Mello, 1987, p. 114)

Na teoria dos jogos é possível identificar estratégias capazes de serem aplicadas na teoria das relações internacionais. Trata-se de um esforço de incorporação da política doméstica à abordagem racionalista por meio dos jogos de dois níveis. A proposta de análise das relações internacionais via jogos de dois níveis foi iniciada por Putnam (1988), supondo que "os governantes (ou seus representantes) jogam simultaneamente em duas mesas de negociação: o jogo doméstico e o jogo internacional" (Mello, 1997). Uma das principais conclusões dos jogos de dois níveis é a de que certos arranjos domésticos podem enfraquecer a posição externa do país e vice-versa. Neste quadro a diplomacia é "vista como um processo de interação no qual os atores buscam ao mesmo tempo ter em conta e, se possível, influenciar a sua política doméstica, mas também a política doméstica do seu parceiro internacional". (Mello, 1997, p. 114)

Para Mello, a aplicação da teoria dos jogos de dois níveis aponta para resultados interessantes, embora, até o momento, esta aplicação seja ainda incipiente. O que importa, no entanto, ressaltar é que esta perspectiva analítica da teoria dos jogos acompanha a tendência atual da teoria das relações internacionais que defende a interdependência entre política

doméstica e política externa. O esforço de análise da dinâmica das políticas domésticas da África do Sul e os constrangimentos internos e externos que têm marcado a história recente dessa nação apresentam nuances importantes para o debate que relaciona teoria das relações internacionais e teoria dos jogos.

Como observa Soares de Lima, esta tendência atual surgiu da crítica ao neo-realismo de não considerar a importância da "interdependência entre a política internacional e a política doméstica" (1996, p. 414).

Na mesma linha de discussão, os jogos em múltiplas arenas (*nested games*) foram desenvolvidos por Tsebelis (1990). O jogo racional dos atores na arena principal está condicionado muitas das vezes pela sua percepção sobre o que está acontecendo nas arenas secundárias. A decisão política é função permanente dos fatores contextuais que atuam sobre a história de determinado processo político. A estratégia a ser seguida é aquela que maximiza a recompensa do ator, levando em consideração os fatores contextuais. A análise das histórias das políticas externas (arena secundária, muitas das vezes) precisa ser feita observando-se o jogo na arena principal (política interna). A interação entre as arenas permite ao observador maior precisão analítica.

Além de considerações críticas sobre teorias de relações internacionais, deve-se ter em conta outro horizonte quando da análise de políticas externas. Estou me referindo aos novos conceitos e terminologias que tentam dar suporte a novos esclarecimentos sobre a ordem mundial. A este respeito vale aqui comentar alguns pontos levantados por Ianni (1998), que, utilizando o termo globalismo, refere-se a um novo ciclo da história mundial, que abrange e põe em xeque todas as realidades sociais e desafia paradigmas clássicos das ciências sociais. Ianni entende por globalismo as "relações, processos e estruturas polarizadas em termos de integração e acomodação, assim como de fragmentação e contradição, envolvendo sempre as condições e possibilidades de soberania e hegemonia" (1998, p. 1).

Outra categoria importante para este debate é a globalização, assumida por analistas como capaz de dar conta de uma nova fase nas relações internacionais. No entendimento de Singer (1996), a globalização significa uma mudança qualitativa do processo de internacionalização, que pode ser constatado por grandes saltos em termos de desenvolvimento de comunicação e transporte e do estabelecimento de um longo período de paz. Tais fatores foram responsáveis pela integração financeira, econômica e cultural em novos patamares. Para Singer, a globalização apresenta aspectos negativos e positivos. Entre os negativos, descreve:

> Quando tarifas aduaneiras protecionistas são rebaixadas, a importação se amplia, o que conta como avanço da globalização. Mas este avanço é negativo, à medida que é causado pela derrubada duma barreira e que a importação acrescida toma o lugar de uma produção nacional "menos competitiva", sem que tenha sido criada no plano político-institucional qualquer instância responsável pela defesa do interesse nacional ou pela definição dum itinerário para a redivisão internacional do trabalho que garanta uma repartição equânime dos benefícios e custos entre todos os países envolvidos na globalização. (Singer, 1996, p. 468)

A estratégia para se superar, de algum modo, a negatividade da globalização está assentada na política e na perspectiva internacional:

> Ela depende da solidariedade internacional das classes e grupos, que tendem a ser vitimados pela globalização negativa, a partir da qual se gere a vontade política favorável à unificação com povos vizinhos, de modo a transformar blocos regionais de integração econômica em projetos de plena unificação econômica e política ... Neste momento histórico um programa de globalização positiva, isto é, politicamente conduzida, se viabiliza sob a forma de integração regional que se orienta para uma total unificação econômica e política. (Singer, 1996, p. 496 e 498)

A esse respeito vale aqui mencionar a idéia de triadização utilizada por Petrella (1996) para se referir ao processo de integração tecnológica, econômica e sociocultural entre as três regiões mais desenvolvidas do mundo (Sudeste da Ásia - Japão; Europa Ocidental e América do Norte). Para dimensionar a importância dessa triadização, Petrella registra que 92% dos acordos de cooperação estratégica entre empresas, no período 1980-89, foram assinados entre empresas dessas regiões.

Autores como Petrella (1996) preferem estabelecer distinções entre internacionalização, multinacionalização e globalização. A internacionalização inaugura a fase da conquista de colônias e do nascimento do mercantilismo:

> ... internacionalização da economia e sociedade refere-se ao fluxo de trocas de matérias-primas, semimanufaturados e manufaturados por serviços, dinheiros, idéias e pessoas entre duas ou mais nações. Estatísticas de comércio e movimentos populacionais são os instrumentos mais visíveis para se medir e monitorar a natureza, o escopo e a direção da internacionalização. (Petrella, 1996, p. 63)

A idéia de multinacionalização diz respeito a uma outra fase, na qual as empresas multinacionais ganharam a cena internacional:

> Multinacionalização da economia e da sociedade é caracterizada fundamentalmente pela transferência de recursos, especialmente capital e, em menor extensão, trabalho, de uma economia nacional para outra. Uma forma típica de multinacionalização da economia é a criação de capacidade de produção de uma firma em outro país via subsídios, aquisição ou vários tipos de cooperação (comercial, financeira, tecnológica e industrial). A firma multinacional é uma corporação cujas atividades foram gradualmente estendidas a outros países. (Petrella, 1996, p. 64)

O último capítulo dessa história é o da globalização, termo utilizado pela primeira vez em 1972, por George Modelski, para caracterizar uma fase da expansão européia voltada para o controle de comunidades no mundo e para a criação de um sistema de comércio global. Para Petrella, a globalização apresenta como traços principais:

- Globalização de mercados financeiros;
- Internacionalização de estratégias corporativas, em particular seus compromissos (*commitment*) para competição e como fonte de criação de riquezas;
- A difusão tecnológica;
- A transformação de padrões de consumo em produtos culturais nos mercados de consumo mundiais;
- A internacionalização das capacidades regulatórias de sociedades nacionais em sistemas de economias políticas globais;
- A diminuição da capacidade dos governos nacionais para definir regras de governabilidade global.

Além da perda de poder relativo, o Estado nacional está sofrendo, por força da globalização, uma espécie de erosão nas fundações de seus mercados nacionais, à medida que o movimento global do capital, nervo central da globalização internacional, tem provocado perturbações e crises sem precedentes nas economias nacionais. Na globalização, o capital flui sob três formas principais, a saber:

- Monetário e financeiro, ligado a negócios e outros serviços;
- Investimento estrangeiro direto (capital financeiro, humano, físico, tecnológico); e
- Investimento de portfólio de transações financeiras de tipos variados.

Apesar desse aspecto negativo da globalização, definido como "erosão" do mercado nacional, Petrella reconhece como ainda importante o papel a ser desempenhado pelos Estados nacionais, pois, apesar da retórica "menos Estado e mais mercado", as empresas esperam que os governos assegurem condições para colocação de seus produtos nos mercados e também requerem a cobertura de custos de infra-estrutura, incentivos fiscais e apoio para assistência (regulatória, comercial, diplomática, política).

Segundo Petrella, a globalização tem dimensões que afetam a economia, a política e a cultura. Na economia, a globalização está presente:

1. Nas finanças e no capital próprio (desregulamentando o mercado financeiro, alternando a mobilidade do capital internacional, gerando o nascimento de firmas de negócios e aquisições e iniciando a globalização de propriedades partilhadas);

2. Nos mercados, na articulação de estratégias e na competição (integrando atividades dos negócios em escala mundial, criando alianças estratégicas).

Na cultura, a globalização tem:

1. Alterado modos de vida e padrões de consumo (transplantando modos de vida, equalizando o consumo, transformando a cultura em comida cultural, produtos culturais, gerando mudanças na mídia, etc.);

2. Criado novos padrões de percepção e consciência (processos socioculturais centrados na noção de "uma terra", ação de movimentos globais; consciência de cidadãos planetários, etc.).

Finalmente, na política, o impacto da globalização afeta a capacidade regulatória e a governabilidade dos Estados nacionais e, ao mesmo tempo, incentiva reformas e estimula a criação de organismos de poder internacional.[1]

---

[1] Fonte: Petrella, 1996, p. 66, adaptado e baseado em Rigrok, W. e Tulder, R. Van. The ideology of Independence. Dissertação de doutorado, Universidade de Amsterdã, junho, 1993.

O fenômeno da globalização tem, portanto, tentáculos e astúcia, caracterizando uma ordem mundial na qual o Estado e o mercado nacional apresentam dificuldades em termos de ganhos e controles e se tornam, portanto, vulneráveis às flutuações definidas pelas estratégias dos grandes centros globais. Além disso, ele envolve dimensões políticas, sociais, culturais e econômicas que ganham contornos novos com o uso de componentes ainda pouco avaliados pelos Estados nacionais, especialmente aqueles que têm servido para integrar o mundo por meio da comunicação por satélite (computadores, televisores, telefones celulares) e que são hoje responsáveis pelas mudanças de práticas e hábitos culturais em todo o planeta. A globalização tem assim afetado Estados, mercados, culturas, modelos de sistemas educacionais e valores, modificando profundamente o cotidiano e a vida do homem comum.

Feitos os comentários teóricos iniciais, pretendo desenvolver o trabalho em três módulos. No primeiro, analiso as raízes histórico-culturais da África do Sul durante o período da internacionalização (definição adotada a partir do trabalho de Petrella). No segundo, busco interpretar a sístole e a diástole da política externa do período da multinacionalização (Guerra Fria e suas crises). No terceiro e último, discuto a problemática da globalização e a política externa sul-africana nesse contexto. Ao final de cada módulo, sistematizo as ações da política externa sul-africana, utilizando elementos conceituais da teoria dos jogos.

A internacionalização e as raízes histórico-culturais da África do Sul

É possível enquadrar o nascimento de formações sociais como Brasil e África do Sul em condições históricas semelhantes, isto é, as duas partilham o fato de terem sido inseridas na ordem mundial como parte de sistemas coloniais. Dividem também características comuns de colonização: exploração de grandes áreas para plantações, uso de mão-de-obra escrava,

exploração de minas. Têm ainda em comum a forte presença e influência de culturas européias, em especial a portuguesa e a holandesa (mais tarde substituídas, na África do Sul, pela inglesa). Vale lembrar que a intensidade e o escopo de convivência e submissão a essas culturas diferiram bastante. No caso brasileiro, a presença portuguesa foi mais forte, embora não se possa esquecer a presença holandesa no país por cerca de 40 anos (século XVII). No caso sul-africano, as marcas mais fortes da colonização foram deixadas pelos holandeses e, mais tarde, pelos ingleses, mas não se pode negar a grande influência portuguesa que circundou e ainda circunda as fronteiras da África do Sul (Angola e Moçambique).

A história interna e das relações externas da África do Sul revela algumas das semelhanças com a história do Brasil. A primeira delas refere-se ao fato de os dois países terem surgido no cenário mundial na fase colonial mercantil. Do século XVI ao XIX, enquanto o Brasil viveu a experiência da colonização portuguesa e das invasões francesa e holandesa, a área atualmente ocupada pela África do Sul esteve repartida entre repúblicas africânderes, colônias inglesas e sociedades nativas independentes. A colonização européia teve início na África do Sul, em 1552, quando Jan van Riebeek (Holanda) fundou ali uma colônia, desde logo povoada por huguenotes franceses e escravos da Malásia e de Madagáscar (que, quando cristianizados, eram libertos). A convivência entre esses grupos e os nativos gerou uma comunidade mestiça (*colored*), fomentando problemas raciais.

No início do século XIX (1814), os ingleses, pela Convenção de Londres, substituíram os holandeses na colônia do Cabo e a modificaram, com a abolição da escravidão. Os bôeres, descendentes dos holandeses e em grande parte agricultores, foram os grandes prejudicados por essa decisão. O grande Trek (êxodo em direção ao Nordeste) ocorreu em função da luta entre *afrikaners* e a administração inglesa. Insatisfeitos, os bôeres emigraram (1835) para o Norte (Transvaal), para o Leste (Natal) e para o Oeste (Estado Livre de Orange, que, em 1848, foi anexado ao Reino Unido).

Cabe esclarecer que os nacionalistas bôeres vieram a se tornar mais tarde os *afrikaners*, correspondendo a dois terços da população branca. Nesse período, os brancos se tornaram os únicos proprietários de terras, enquanto os negros eram considerados estrangeiros em seu próprio território. Eram grupos tribais autóctones convivendo sob o controle de uma minoria branca. Esse período foi marcado por guerras contra as populações xhosa, zulu e sotho, visando a posse das terras mais produtivas.

Em 1865, a descoberta de minas de diamante provocou um conflito entre bôeres e ingleses, resultando na Guerra dos Bôeres (1899-1902). O conflito foi encerrado com a vitória e transformação dos domínios holandeses em colônias britânicas. A descoberta das minas de diamante, associada a descoberta das minas de ouro, levou a região do estágio agropastoril à fase minério-industrial, destribalizando os nativos e gerando um surto industrial que agravou as relações raciais.

Mudanças econômicas se processaram com uma rápida expansão das áreas urbanas e uma aceleração da proletarização. Dessas mudanças econômicas decorreram mudanças sociais, que, por sua vez, passaram a exigir mais controle social, político e militar por parte da supremacia branca.

Convém lembrar que o sistema do *apartheid* posteriormente consolidado tem sua origem na doutrina pregada pela Igreja Reformadora Holandesa, na qual a raça branca era vista como superior.

Em 1909, com o *South Africa Act*, as colônias do Cabo, Natal, Transvaal e Orange passaram a formar a União Sul-Africana, governada pelo Partido Sul-Africano. Durante a presidência de Louis Botha (1909-1919), general e político, a União Sul-Africana ocupou, em 1915, a colônia alemã da Namíbia.

Na história colonial da África do Sul, constam, desde o início, duas características importantes. A primeira diz respeito à forte presença européia na região (holandeses, franceses, ingleses), disputando e conquistando espaços, impondo modos de produção, de relações sociais e

padrões culturais e religiosos. A segunda refere-se ao resultado das interações entre europeus e nativos, que, desde cedo, foram marcadas por tensão, subjugação e disposição para a segregação.

Dessa forma, em termos conceituais, observa-se um jogo praticado na arena externa (colônias), visando a mudanças na arena interna. O jogo de conflito interno precisa ser examinado para podermos entender o jogo praticado entre as arenas. As ações racionais dos atores políticos na arena principal se interpenetram nas ações racionais dos atores políticos na arena secundária. Cabe ao observador, sempre que possível, identificar a rede de jogos em curso.

Da internacionalização à multinacionalização: sístole e diástole nas relações externas

A periodização para estabelecer possíveis comparações e analisar vias de aproximação, em termos de relações externas, entre países situados em continentes que passaram por mudanças internas que correspondem a periodizações históricas específicas, sendo afetados pelos acontecimentos internacionais de modo diferente, é sempre complicada. Mas, tendo em conta que países como a África do Sul só apareceram na cena mundial no período da internacionalização, adoto este marco inicial para reconstituir as políticas interna e externa desse país dos anos 40 aos anos 90.

Vale lembrar, no entanto, que esta periodização é apropriada para explicar o contexto sul-africano. Esta fase é a da institucionalização do *apartheid* (1948) como política que demarca as relações e os direitos da minoria branca e maioria negra, principal fator de reconhecimento e de repúdio mundial à África do Sul.

O *apartheid* é um sistema social, econômico e político constitucional que se baseia em princípios teóricos e em uma legislação *ad hoc*. Neste sistema, a diferenciação corresponde à definição de grupos sociais diversos e ao seu desenvolvimento em separado. Significa a

manutenção da supremacia de uma aristocracia branca, baseada numa rígida hierarquia de castas sociais, para as quais existe uma correlação direta entre a cor da pele e as possibilidades de acesso aos direitos e ao poder social e político.

As origens históricas do *apartheid* se manifestam no século XVII e se cristalizam com a Constituição da União da África do Sul (*South Africa Act,* de 31 de maio de 1910), na qual apenas a população de descendência européia podia ser eleita e eleger membros para o Parlamento.

O fenômeno da segregação na África do Sul remonta às instituições hotentotes do Dr. Philips, missionário da London Missionary Society (1819). É definido no sentido cristão da necessidade de preservar os autóctones da influência dos brancos. Com a criação da União, a política das reservas torna-se um meio de institucionalização da separação das raças e de garantia do controle econômico e social sobre os trabalhadores negros.

As raízes teóricas do *apartheid* se fundamentam em uma legislação de discriminação racial (1948) – uma verdadeira e autêntica engenharia institucional – e em um planejamento autoritário tanto dos comportamentos como de sua instalação. Baseia-se, também, em um sistema territorial de natureza separatista. A legislação que cristalizou a subordinação jurídica e social dos não-brancos se deu através de vários atos:

1. Abolição dos direitos políticos e civis que ainda subsistiam na província do Cabo;
2. Codificação das barreiras sociais;
3. Classificação de todos os elementos da população de acordo com o grupo racial;
4. Proibição de todos os matrimônios e uniões mistas;

5. Segregação na gestão pública e nos meios de transporte;
6. Definição territorial para residência ou guetos próprios dos grupos étnicos.

Essas são as linhas gerais que caracterizam o jogo na arena interna sul-africana. Políticas internas e externas de qualquer país estão sempre interligadas. Em alguns casos, de forma muito nítida; em outros, cobertas por uma nuvem cinza que dificulta a análise do observador. No caso da África do Sul, no entanto, pode-se afirmar, a partir do exame de sua história, que farei mais adiante, que a sua política externa esteve condicionada, no período de 1945 a 1990, às ações em defesa do sistema do *apartheid.*

Constrangimentos externos, influências, interesses ou mesmo conflitos externos entre nações condicionam a formulação de uma política externa. Essa pode ser ora mais ou menos cooperativa, ora mais ou menos conflitiva, dependendo das circunstâncias históricas específicas. O contexto externo deste período se caracteriza por uma bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética denominada Guerra Fria.

A Guerra Fria consistiu, segundo Raymond Aron, em "um período em que a guerra era improvável e a paz, impossível". Nesse período o mundo foi dividido em dois blocos, liderados, de um lado, pelos Estados Unidos, e de outro pela União Soviética. Através de confrontos ideológicos (capitalismo *versus* comunismo), corrida armamentista, corrida espacial, atuação de grandes agências de espionagem (CIA/KGB), histeria coletiva e perseguições (macarthismo/campos de concentração na Sibéria), alianças rígidas (alinhamentos com a criação, em 1949, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ligada aos interesses norte-americanos, e, de outro lado, o Pacto de Varsóvia, instituído em 1955 pela União Soviética), expansão do terrorismo (grupo basco - ETA, irlandês - IRA, OLP no Oriente Médio, Brigadas Vermelhas, na Itália, Baader-Meinhof, na Alemanha, etc.), produziu-se uma espécie de "equilíbrio do terror", acrescido este contexto da emergência dos países do Terceiro Mundo.

Sobre o seu marco inicial não há consenso, pois, para alguns, a Guerra Fria teve início com a explosão nuclear nas cidades de Hiroshima e Nagasaki, para outros ela se inaugurou com o lançamento da Doutrina Truman (caracterizada por uma luta sem tréguas contra o perigo comunista) e, finalmente, há aqueles que identificam seu início na divisão da Alemanha em dois Estados (outubro de 1949). Do mesmo modo, não existe consenso sobre o fim da Guerra Fria: queda do Muro de Berlim (novembro de 1989), dissolução da União Soviética, (em dezembro de 1991); retirada dos Estados Unidos da Guerra do Golfo (fevereiro de 1991).

Fazem parte da história da Guerra Fria: a reunião de Bretton Woods que desenhou a formação econômica do pós-guerra (1944); o aparecimento das Nações Unidas (1945); a formação da OTAN, aliança militar liderada pelos Estados Unidos (1949); o Plano Marshall (canalizando recursos dos Estados Unidos para a reconstrução da Europa) e a Doutrina Truman (estabelecendo as bases da Guerra Fria); a formação do Pacto de Varsóvia, aliança militar liderada pela URSS (1955); o Tratado de Roma, iniciando a formação da Comunidade Econômica Européia (1957); a construção do Muro de Berlim (1961); a crise do petróleo, precipitando a recessão mundial (1973); o *crash* das bolsas de valores (1987); a queda do Muro de Berlim (1989); a desintegração da URSS (1991).

Para os analistas das relações internacionais, esses fatos podem ser enquadrados dentro das quatro características mais significativas da Guerra Fria. A primeira delas foi a bipolaridade entre Estados Unidos e URSS, marcada por uma estratégia militar, baseada no controle de armas nucleares, que garantiu certa estabilidade ao sistema mundial. A segunda característica foi a primazia econômica dos Estados Unidos, possibilitando a esse país investir recursos próprios na reconstrução da Europa do pós-guerra. A terceira foi o compromisso liberal:

> ... também denominado *embedded* liberalismo, conformando a economia política internacional no sentido de permitir que a liberalização econômica multilateral, sob a égide das sucessivas rodadas do GATT, fosse consistente com o *welfare state*. Desta forma, simultaneamente à eliminação das barreiras tarifárias e à abertura econômica dos países avançados, ampliaram-se os papéis do Estado, garantindo-se a estabilidade doméstica. (Soares de Lima, 1996, p. 399)

O último aspecto significativo foi a emergência do Terceiro Mundo, que passou a ter espaço na ONU, viabilizando uma agenda voltada para distribuir recursos aos países em desenvolvimento, em que se enquadram os atores políticos de que estou tratando.

No continente africano, a Guerra Fria contribuiu para o aparecimento de ditaduras violentas, alimentadas pela facilidade de compras de armamentos, a deflagração de lutas tribais em diversos países e pelo acirramento do conflito colonial na região, que gerou, em 1975, o fim do colonialismo português e o aparecimento de regimes comunistas em Angola e Moçambique. Na América Latina, o contexto da Guerra Fria provocou processos de redemocratização, seguidos pela implantação (anos 60/70) de ditaduras militares adestradas para torturar, eliminar adversários, gerar situações de censura e de repressão a partidos políticos, movimentos estudantis, manifestações artísticas, etc.

Observado o cenário internacional e definidos os principais aspectos da arena externa, volto à história do jogo interno.

Na África do Sul, o processo de industrialização, iniciado em meados dos anos 30 e que prosseguiu além do fim da Segunda Guerra (fazendo da África do Sul um dos dez países mais ricos do mundo, segundo o FMI), sustentado pelo excedente da exploração do ouro, começou a apresentar novos problemas, gerados, principalmente, pela aceleração da urbanização e conseqüente atração de mão-de-obra para as áreas urbanas

(em 1945, cerca de 2 milhões de africanos viviam nas cidades da África do Sul). A ação de militantes comunistas e de populistas nacionalistas que insuflavam movimentos de massa contribuiu para a institucionalização da ideologia segregacionista do *apartheid*. Apoiadas por grupos industriais que defendiam, sob a capa de um novo liberalismo e um desenvolvimento de tipo capitalista, as práticas segregacionistas ganharam força e geraram uma nova e modificada forma de hegemonia racista (embora houvesse grupos já pressionando pela democratização da sociedade). O período foi marcado pela brutal repressão das greves, lideradas pelos comunistas, da African Mineworkers Union, pelo fim do governo da United Party e pelo início do poder da Purified Afrikaner Nationalists, tendo o *apartheid* como palavra-chave.

Como já mencionado, o *apartheid* foi o instrumento de engenharia social arquitetado pela minoria branca para estruturar o Estado, influenciando a estrutura e direção da política externa da África do Sul. Com ele a raça tornou-se o argumento principal de divisão sócio-política da África do Sul:

> Os desafios internos e externos ao tipo de dominação racial amparada na máquina estatal tiveram como resposta novos ajustes tendentes a evitar a desestruturação do sistema do *apartheid*. As ameaças internas e externas à segurança do Estado dominado por uma minoria branca também ordenaram de forma permanente os critérios fundamentais da política externa sul-africana. (Alvarez, 1993, p. 253)

O mais consistente e coerente arquiteto da ideologia segregacionsita foi o ministro do Native Affairs, Hendrik Frensch Verwoerd, que passou a ocupar a pasta em 1950. Um exemplo de sua ação foi a aprovação do Ato Educacional Banto (1952), que instituiu uma educação separada para os negros e, em 1959, estabeleceu escolas secundárias separadas para brancos e negros. A política do *apartheid* tinha, no entanto, objetivos que não se restringiam apenas aos aspectos domésticos (manutenção do poder branco), mas voltava-se também para a expansão

de vínculos com as indústrias ocidentais, para a defesa da sociedade de mercado e combate ao comunismo na região. O trecho a seguir nos dá uma dimensão do *apartheid* e suas implicações na educação:

> Na década de 1950, o governo do *apartheid* (1948-1994) instituiu a educação banto para os negros. Como defendia-se que os negros eram uma raça inferior, a educação oferecida a eles deveria ser de acordo com sua inferioridade .... Assim, chegou-se a não ensinar matemática para negros, porque isso não fazia parte de sua cultura. (África do Sul quer reforma na educação. *Folha de São Paulo*, 1995, p. 3)

Os dados sobre educação que apresento na tabela em anexo mostram as marcas que essa política deixou em uma de suas áreas mais explosivas e mais controladas: a educação. Dados revelam que, em 1993, as taxas de alfabetização dos negros eram de 50%; dos mulatos, 62%; asiáticos, 62%; e brancos, 99%.[2]

A reação a essa política veio da parte do African National Congress (ANC), que adotou programa de resistência ao estado de opressão e, nos anos 50, empenhou-se em uma resistência pacífica, inspirada no modelo gandhiano, de desobediência civil. O acirramento da política do *apartheid* e a violência de seus agentes policiais geraram, nos anos 60, o aumento de confrontos entre brancos e negros. Em 1964, Nelson Mandela, um dos principais líderes do ANC, foi preso. Outro movimento importante de resistência ao *apartheid* foi liderado pelo Congresso Pan-Africano (PAC), que, nos anos 60, teve um de seus líderes também preso (Robert Mangaliso Sobokwe).

---

[2] Tabela I - Taxa de alfabetização na África do Sul (1993)

Alfabetização
Africanos (negros) 50%
Asiáticos 69%
Europeus (brancos)99%

Fonte: Race/Relations Survey:1993-94

A intensificação do *apartheid* foi acompanhada por um período de expansão e prosperidade das indústrias da África do Sul. Cruciais para a recuperação industrial foram os empréstimos de bancos estrangeiros e a assistência de capitais anglo-americanos, que também recuperaram em parte a prosperidade da mineração. A indústria sul-africana, no entanto, permanecia pouco moderna em relação aos avanços dos grandes centros, o que requereu a atração de capital externo. O *boom* dos anos 60 transformou a indústria no setor mais importante da economia e resultou de investidores industriais britânicos, americanos, europeus e japoneses, que aplicaram na África do Sul mais do que o resto do continente recebeu junto, fato que transformou o país em uma economia madura de substituição de importações (a participação do comércio internacional foi a origem de 50% do PIB do período). Este favorecimento deveu-se, em grande parte, ao fato de a África do Sul representar um papel estratégico no continente africano, no contexto da Guerra Fria. A posse de minerais estratégicos, a política repressora e armamentista, o desenvolvimento industrial e seu alinhamento aos interesses capitalistas credenciaram a África do Sul para desempenhar um papel estratégico na Guerra Fria, principalmente para enfrentar o comunismo em sua vizinhança.

Nos anos 60, a África do Sul, através de *referendum,* abandonou a Comunidade Britânica das Nações e instituiu a República da África do Sul (31 de maio de 1961). Promoveu no continente a hegemonia do poder branco, simbolizado pelo *apartheid*, termo africânder que defende a preservação da raça branca e da civilização ocidental sob a afirmação de que "cada homem deve ter o seu próprio lugar". Produziu-se, para implantar a política do *apartheid*, uma série de leis, destacando-se entre elas:

1. O *Mixed Marriage Act* (1949), que interditava o casamento entre brancos e membros de outras nações;
2. O *Amendment to the Immorality Act* (1950), que dava caráter delituoso às relações sexuais entre brancos e não-brancos;

3. A Lei sobre Regiões de Reagrupamento (1950) classificando a população em três raças (branca, indígena ou banto e mestiça) e estipulando residências separadas para cada grupo racial;

4. O *Color Bar* (barreira de cor - 1950), estabelecendo um registro de estado civil de cada pessoa com base na raça. A classificação era registrada na carteira de identidade ou, no caso dos bantos, no *reference book* (carteira de trabalho e de passe);

5. A Lei de Registro (1967), determinando que para a classificação racial se levasse em conta a classificação da família, a fim de evitar infiltração mestiça na raça branca;

6. A Lei de Reinstalação dos Indígenas (1954), permitindo a expropriação e transferência da residência de bantos.

Juntamente com a Namíbia, Rodésia e com o colonialismo português, a África do Sul, fundamentada na política do *apartheid,* pretendeu produzir e liderar a integração da região. No entanto, a descolonização da África portuguesa, especialmente seus vizinhos de Angola e Moçambique, gerou um desafio novo ao seu poder e desejo de integração. O processo de descolonização teve início em Angola, em 1961, com a Guerra de Maria, uma insurreição popular. A segunda fase ocorreu na capital, Luanda, e a terceira e última foi a insurreição do Congo (rebelião camponesa a Noroeste) que matou centenas de civis portugueses, organizando a União das Populações de Angola (UPA). Por 13 anos os militares portugueses tiveram que lutar na Guerra de Angola. O movimento antiportuguês gerou duas tendências: a UPA, mais tarde denominada de Movimento Nacional de Libertação de Angola (FNLA), com base no povo que fala o kikongo no Norte, e o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), que agregou angolanos negros educados, povo que fala kimbundu (entre eles o seu líder, o poeta Agostinho Neto), com base social

urbana, nacional, e fortes laços com a esquerda antifascista portuguesa, adotando orientação socialista. Nos anos 70, um terceiro grupo se destacou na luta de libertação de Angola, alinhado à direita: a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), que representa os angolanos que falam umbundu e tinha como líder Jonas Savimbi. As ações guerrilheiras desses movimentos, embora não constituíssem ameaça à maioria das atividades econômicas e políticas do poder português, foram responsáveis pela drenagem de grandes somas de dinheiro para a militarização de Angola. A África do Sul, em 1974, interveio militarmente na área, em favor da FNLA e da Unita.

Também em 1974, com a Revolução Portuguesa (Revolução dos Cravos), a África do Sul acabou de perder um de seus aliados brancos na região e, além disso, teve a sua economia abalada pelo acontecimento: perdeu o uso do porto de Lourenço Marques, em Moçambique, das bases aéreas de Angola e Cabo Verde e não pôde mais utilizar a energia elétrica da represa de Cabora Bassa.

Embora tivesse a sua independência decretada em 11 de novembro de 1975 (quando se instituiu a República de Angola, sob domínio do MPLA), o país vive, até hoje, uma das piores crises humanitárias do continente africano, e o fim da crise depende da paz interna. De 1976 até 1991, Angola foi foco de guerra de guerrilha e de ataques diretos da África do Sul. A intervenção militar da África do Sul cessou em 1987-88. No entanto, os Estados Unidos aumentaram o apoio à Unita. Somente em 1991, após dois anos de negociações, o governo angolano e a Unita assinaram um acordo de cessar-fogo, de desmobilização de tropas e de realização de eleições.

Em setembro de 1992, as eleições deram a vitória ao MPLA (presidente José Eduardo dos Santos), mas a Unita de Savimbi não aceitou o resultado e a guerra recomeçou. A Unita teve apoio do Zaire e da África do Sul (até 1994, quando, com a instituição da Nova África do Sul, os sul-africanos deixaram de fornecer armas à Unita). Somente

depois que os Estados Unidos reconheceram o governo eleito de Angola, em 1993, o processo de paz foi retomado. Um novo tratado de paz foi assinado em novembro de 1994, e as Nações Unidas enviaram uma missão nesse sentido, mas nada garante que a paz seja mantida.

Em Moçambique, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) iniciou guerrilhas, em 1964, e formou uma série de programas de produção de prestação de serviços sociais para desenvolver as suas atividades e instituir as bases da futura sociedade nacional. Inicialmente uma frente ampla, mais tarde a Frelimo foi tomada por grupos de esquerda (Samora Machel). Seu movimento de guerrilha expandiu-se para o sul (1968) e representou ameaça efetiva ao poder da África do Sul. Finalmente, em 1975, a Frelimo tornou Moçambique independente, tendo Samora Machel como chefe de Estado. De orientação marxista-leninista, o governo de Moçambique passou a integrar os Estados da Frente, contra a África do Sul e a Rodésia. No final da década de 1970 surgiu, em Moçambique, a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), e o país mergulhou na guerra civil. Em 1986, com a morte, em desastre de avião, de Samora Machel, substituído por Joaquim Chissano, teve início uma reaproximação com o Ocidente.

Os resultados desse movimento de independência para a África do Sul foram negativos. Ela perdeu o fornecimento de mão-de-obra moçambicana para explorar as minas de ouro (Moçambique fornecia cerca de 1 milhão de trabalhadores anualmente). Ela ficou sem diálogo com seus vizinhos, tendo que enfrentar o MPLA, simpatizante de Cuba e da União Soviética. Além disso, Moçambique independente desenvolveu movimentos de colaboração para libertação da Rodésia (Zimbábue). No final dos anos 80, Moçambique, Zâmbia, Angola, Tanzânia e Botsuana fizeram uma aliança formal, isolando a África do Sul, que, mesmo assim, manteve atitudes de intervenção militar nos países recém-libertos até a posse de Mandela.

Além da descolonização da África portuguesa, a África do Sul enfrentava, desde o final da Segunda Guerra, o problema da incorporação da Namíbia, região rica em diamante, cobre, chumbo, zinco e vanádio. A crise da Namíbia se agravou quando a ONU decretou o fim do domínio da África do Sul na região e recomendou aos países membros que rompessem relações com ela. A África do Sul manteve a ocupação da Namíbia e investiu em uma ofensiva militar para evitar esta perda. Em 1975, a pretexto de que Angola estaria ajudando guerrilheiros da Swapo (Organização do Povo do Sudoeste Africano), entidade reconhecida pela ONU como representante legítima do povo namibiano, a África do Sul realizou ataques sucessivos contra Angola. Em 1978, a Assembléia-Geral da ONU determinou e a África do Sul aceitou quatro propostas para a Namíbia: o cessar-fogo; a entrada de força de paz na região; a realização de eleições sob supervisão da ONU e a independência para 31 de dezembro de 1978. Apesar desse compromisso, até 1979 as tropas da África do Sul continuaram ocupando a Namíbia.

Nos anos 70, com problemas efetivos em suas fronteiras, movimentos estudantis de consciência negra que criticavam a educação banto, o regime sul-africano começou a ser desmontado, com mudanças no sistema do *apartheid.* Em particular, a independência de Moçambique representou a perda de mão-de-obra barata para as minas. Com problemas políticos externos e internos, a África do Sul começou a mudar no final dos anos 70. Contribuíram para esta mudança tanto o fracasso da política externa de desestabilização e de invasão de países vizinhos quanto as perturbações de ordem interna geradas pelos movimentos de revolta popular, pela atuação de organizações como sindicatos, partidos clandestinos, igrejas, etc. Os movimentos de revolta popular mais importantes foram os de Sharperville (1960), Soweto (1976) e Townships (1984). A respeito de sua importância para o enfraquecimento do *apartheid,* vale a observação de Pereira Nunes (1987, p. 34) de que as revoltas, ao longo do tempo, se intensificaram em termos de duração e

profundidade, envolvendo pessoas de todas as raças e classes sociais, estendendo-se a todo o território nacional e apresentando repercussão internacional.

O sindicalismo crescente também contribuiu para a derrocada da política doméstica e externa da África do Sul, favorecido pela maior internacionalização da economia mundial:

> Entre esses fatos que deram nova qualidade à luta está o sindicalismo negro, legalizado desde 1979, após sucessivas greves selvagens, relacionadas com a crescente escassez de mão-de-obra especializada, já que o desenvolvimento e a complexidade da indústria sul-africana se encontram espartilhados pelas limitações impostas pelo *apartheid* à educação dos negros. (Pereira Nunes, 1987, p. 34)

O crescimento interno da luta anti-*apartheid* pode também ser dimensionado pela criação, em 1983, da UDF (Frente Única Democrática), organização multirracial que agregava cerca de setecentas organizações de diversos tipos, com mais de 2 milhões de adeptos. Outro elemento importante a ser considerado foi o crescimento do poder da ANC (Congresso Nacional Africano) sobre a população negra, assim como o aumento de credibilidade desse partido junto aos brancos.

A crise provocou uma imagem de ameaça de instabilidade do governo, que resultou em desinvestimento de capital externo e decretação de sanções econômicas internacionais em escala crescente. Uma demonstração do efeito do desinvestimento:

> Segundo relatório confidencial preparado por comissão de banqueiros suíços, a fuga de capitais em 1985 chegou a mais de 7 bilhões de dólares, e as previsões para 1986 eram mais drásticas. De fato, na primeira metade de 1986, os investimentos de origem estrangeira não representavam mais do que 4,3% do total, quando, em abril de 1985, eles alcançaram 17,3% ... Uma outra análise, feita no relatório anual

> elaborado pelo Serviço de Comércio Externo dos Estados Unidos, revelado em outubro de 1986, diz que esse país está próximo de se tornar um outro Estado africano, isto é, um devedor crônico, esgotado pelas importações, emperrado pelas diversidades étnicas, por um regime repressivo incapaz de tratar de forma positiva o seu próprio eleitorado, e cuja única força é a sua capacidade de manipular governos estrangeiros e atrair a atenção internacional para o melhor e para o pior. (Pereira Nunes, 1989, p. 36)

A partir de meados dos anos 80, cresceu o número de países que passaram a acatar a proposta de sanções econômicas à África do Sul (entre eles, nove dos dez integrantes da Comunidade Econômica Européia, os Estados Unidos e o Brasil). Essas ações (acrescidas da independência da Rodésia, que em 1980 passou a adotar o nome de Zimbábue), aceleraram as mudanças da política sul-africana.

O exame da política externa sul-africana, através dos conceitos da teoria dos jogos, me permite fazer algumas generalizações:

1. Internamente, durante o período que vai da institucionalização do *apartheid* (1948) até os anos que marcam o fim da Guerra Fria, a elite *afrikaner* apostou em um sistema de poder baseado na deserção, ou seja, em linguagem da teoria dos jogos, movimentou-se em favor da repressão, do conflito e da violência. A deserção universal (D^{∞}) sempre foi a estratégia dominante da elite branca *afrikaner.*

2. Externamente, durante este mesmo período, temos algumas variantes estratégicas que merecem ser mencionadas. O jogo irá variar dependendo do relacionamento com os outros jogadores externos. Vale dizer, o jogo externo varia da cooperação (C) ao conflito (D), dependendo do outro jogador. Se o jogador é uma potência ocidental, a estratégia varia da

tentativa de cooperação (C^{∞}) universal ao isolamento total (D^{∞}). Se o jogador é um país limítrofe, a estratégia varia da cooperação universal (C^{∞}) ao conflito (D^{∞}), ou seja, a invasão ou a guerra.[3]

No caso da África do Sul, o jogo interno foi a deserção universal e teve no *apartheid* a sua estratégia dominante. O jogo externo teve como possibilidades ora a cooperação, ora o conflito. Pode-se observar que o jogo praticado pelas elites *afrikaners* com relação aos países limítrofes oscilou entre o isolamento, a guerra - expressando a deserção universal - e, em alguns poucos casos, uma cooperação integrativa. No caso das relações externas com as potências ocidentais, ou organismos internacionais como a ONU, as elites *afrikaners* também oscilavam entre a política do isolamento (deserção universal) e a cooperação universal (busca de reconhecimento através de acordos, tratados e compromissos). A história das políticas externas da África do Sul revela uma permanente sístole e diástole no processo de relacionamento externo. Vale dizer, ora isolamento, ora cooperação, sendo a cooperação de natureza econômica ou militar.

Quando consideramos historicamente o período que vai de 1945 a 1948 (Jan Smith), a política externa da África do Sul em relação às potências ocidentais ou à ONU expressa a busca do reconhecimento e da cooperação e tem como resposta a deserção universal por parte dessas potências e desses organismos. O resultado final do jogo é o isolamento. Com relação aos países limítrofes, a política externa foi de natureza beligerante, deserção universal.

Quanto ao período que vai de 1948 a 1958 (Daniel François Malan e Johannes G. Strijdon), a política interna foi de manutenção da estratégia dominante do *apartheid*. Já a política externa frente às potências ocidentais

[3] Observar a tabela em anexo.

foi da cooperação universal e teve como resposta da comunidade internacional um jogo ambíguo, que variou da cooperação universal, passando pela deserção universal e finalizando com uma resposta cooperativa por parte dos organismos internacionais e das potências do Primeiro Mundo. Com relação ao jogo realizado frente aos países limítrofes, a África do Sul apostou na deserção universal inicial. Teve como resposta a cooperação, mas logo depois o conflito se restabeleceu.

No período que vai de 1958 a 1966 (Verwoerd), a política externa do país notabilizou-se pelo auto-isolamento. Apostou na arrogância e na prepotência. A deserção universal tornou-se a estratégia dominante tanto em relação às potências ocidentais e seus organismos internacionais quanto em relação aos países limítrofes independentes ou em processo de independência. Nessa fase, a Guerra Fria se cristaliza como arena externa e passa a induzir comportamentos sobre a política interna. Internamente, a violência empregada contra os distúrbios políticos culminou, em 21 de março de 1960, na tragédia de Sharpeville. A resposta ao auto-isolamento veio sob a forma da expulsão da África do Sul dos organismos regionais e de outros internacionais, como a FAO, em 1963, OIT e OMS, em 1974. A gangorra sístole e diástole permanece ora cooperação, ora conflito, tanto por parte da África do Sul quanto pelo lado das potências ocidentais e países limítrofes.

O período de 1966 a 1974 (Vorster) notabiliza-se por uma máxima bastante conhecida pelos países da América Latina: segurança e desenvolvimento. A política externa, em suas linhas principais, é marcada pelo fortalecimento das relações comerciais e econômicas *(outward policy)* com outros países da região sul-africana e pela expansão militar. Vale dizer, relações militares em defesa do Atlântico Sul, dadas as ameaças do poder militar da União Soviética; alianças com Portugal e países da África Meridional. A estratégia dominante passou a ser a cooperação universal, tanto do ponto de vista militar quanto do econômico, e tinha como resposta, por parte das potências ocidentais e dos países limítrofes e interessados,

também a cooperação universal. Do ponto de vista interno, o desenvolvimento econômico mascara as bases do *apartheid*: traços liberais na aparência desenham a substituição do regime de coerção pela riqueza e prosperidade do país.

O jogo da Guerra Fria continua, e o processo de descolonização atinge as colônias portuguesas. Essa mudança no quadro internacional apresenta efeitos perversos sobre a política externa da África do Sul no período entre 1974 e 1978 (Vorster). Internamente, o levante de Soweto, em 16 de junho de 1976, reeditou o quadro de incertezas provocado pela crise de Sharpeville, gerando também turbulências e desconfianças por parte dos organismos internacionais e potências ocidentais. Esse período notabilizou-se pela *deténte* de Vorster, que representava a tentativa de desenvolver uma tática diplomática capaz de realçar o papel da África do Sul como mediador regional e também restabelecer a segurança no subcontinente africano mediante a organização de uma estrutura federativa de Estados negros, com governos moderados, mas dependentes política e economicamente de um único Estado branco, do qual emanariam a liderança e os recursos necessários para o desenvolvimento da África Austral. No entanto, a crise militar e política angolana levou a África do Sul a se envolver em uma intervenção de onde saiu politicamente muito desgastada. A política da *deténte* não se consolida, tendo a África do Sul de enfrentar dificuldades nas questões da Rodésia e da Namíbia. As potências ocidentais jogam uma política ambígua com os Estados Unidos, atuando de forma ora cooperativa, ora conflitiva, através das políticas desenvolvidas por Kissinger e por Carter. Assim, a *deténte* de Vorster chega ao fim e, de uma posição cooperativa inicial frente às potências ocidentais, a África do Sul, mais uma vez, volta à deserção universal como estratégia dominante, buscando o isolamento. A sístole e a diástole marcam sua política externa, montada em função da manutenção da estratégia dominante do *apartheid*.

No período que vai de 1978 a 1984 (P. W. Botha), a política externa foi caracterizada por sucessivas tentativas de reconhecimento do governo do *apartheid* através de medidas de segurança do Estado. A lógica hobbesiana de que a segurança externa é função da segurança interna foi seguida pela elite *afrikaner*. Medidas de coesão governamental foram tomadas. Houve o envolvimento do aparato defensivo militar em todas as esferas da vida civil, e reformas políticas e constitucionais foram adotadas também no sentido de atualizar o sistema de *apartheid:*

1. Unificação dos cargos de chefe de Estado e de governo;
2. Criação de um Parlamento tricameral;
3. Recriação do Conselho de Segurança do Estado.

A estratégia de segurança nacional total passava a ser a meta principal e a diplomacia, um instrumento de defesa. Em resumo, a política externa foi desenvolvida buscando a aproximação com a África, as relações com potências intermediárias e a defesa contra as agressões externas. Pode-se perceber, dessa forma, que, no primeiro momento da administração Botha, a África do Sul aposta na militarização de sua política externa, jogando a deserção universal como política dominante e recebendo dos países limítrofes ora cooperação, ora deserção. O jogo de segurança máxima levava em consideração o expansionismo soviético e teve como aliados os Estados Unidos, que, com a política do "engajamento construtivo", não escondiam suas simpatias pela África do Sul. A administração Reagan conferia ao governo de Pretória cobertura necessária para suas ações coercitivas na África Austral. Do ponto de vista econômico, também as atividades comerciais e financeiras sofreram estímulos que permitiram ganhos expressivos. A deserção implementada como política dos países limítrofes evoluiu no sentido de uma maior cooperação, quando Angola e Moçambique assinaram os Acordos de Lusaca e de Incomáti, ambos em 1984, revertendo o ambiente de pessimismo. Para Angola e Moçambique, os acordos expressavam um

reconhecimento inexorável da superioridade econômica e militar da África do Sul em troca de um compromisso possível de coexistência. Por volta desse período, têm início o processo de globalização e o começo do fim da Guerra Fria.

De 1984 a 1988 (Botha), a África do Sul retoma o processo repressivo internamente, e a elite *afrikaner* abandona a visão reformista para voltar à política tradicional dos antigos bôeres, decretando medidas de exceção em todo o país e retomando a violência interna como política principal. Apesar das ações repressivas, novas frentes de oposição foram criadas, como a United Democratic Front (UDF), a Azanian People´s Organization (Azapo) e o Congress of South African Trade Union (Cosatu). Portanto, do ponto de vista interno, a política do *apartheid* retoma a deserção universal como estratégia dominante. Ao mesmo tempo, externamente, a África do Sul desenvolve, em relação aos países vizinhos, uma política cuja estratégia dominante era a de deterioração das relações bilaterais, em que incursões ao território angolano, em perseguição aos elementos da Swapo e em apoio ao movimento de Jonas Savimbi, caracterizam esta estratégia. O processo externo tem uma contrapartida, também, do ponto de vista das potências ocidentais, que intensificaram as pressões para ampliação de sanções contra o governo de Pretória. Nos Estados Unidos e na Comunidade Européia, são emitidos sinais de impaciência com o regime do *apartheid.* Na França anuncia-se a suspensão de novos investimentos econômicos e militares na África do Sul. Enfim, a estratégia dominante desenhada pelas forças externas passou a ser a deserção universal. Essa estratégia dominante teve efeito econômico grave, provocando a suspensão do pagamento da dívida externa e a redução das reservas internacionais do país. Internamente, as forças econômicas e financeiras começam a pressionar no sentido da distensão e da negociação com a ANC. O jogo, mais uma vez, de pressões e contrapressões, de sístoles e diástoles marca o dilema da elite do *apartheid.*

Nesse final da década de 1980, mudanças externas fundamentais estão se processando, com o fim do poderio soviético, o surgimento de novas nações no Leste Europeu e a integração da Alemanha, e a "paz" americana parece se cristalizar. A mudança no cenário internacional tem reflexos sobre a política interna e externa da África do Sul. As sanções econômicas se intensificam e as críticas morais em defesa dos direitos humanos tornam-se bandeiras em todas as partes do mundo. O boicote global produziu fortes constrangimentos econômicos internos. Do ponto de vista militar, a derrota na Batalha de Cuito Cuanavale, em fevereiro de 1988, põe fim ao mito da invencibilidade das forças armadas sul-africanas. Pretória não tinha, a partir desse momento, condições econômicas ou militares para manter sua estratégia em defesa do sistema do *apartheid*. Isolada, a África do Sul se vê obrigada a repensar o mundo nesta mudança de cenário internacional.

O período analisado, no contexto da Guerra Fria, teve como atores principais na arena interna uma elite *afrikaner* colonizadora e uma maioria negra segregada. O Estado-nação da África do Sul continha dentro de si nações distintas e impunha suas leis a grupos étnicos culturais diversos. Os conflitos entre nacionalidades são contemporâneos e prometem ser o esteio das guerras que têm ocorrido e que poderão vir a ocorrer. Culturas diversas e religiosidades diversas, se combinadas, prometem ainda muitos séculos de conflito.

Na arena externa e secundária, no período examinado, os atores principais foram a Comunidade Européia, os Estados Unidos e os organismos internacionais. A União Soviética ganha força no contexto da Guerra Fria favorecida, indiretamente, nas guerras que a África do Sul estabeleceu com os países vizinhos. A ambiência da Guerra Fria, associada aos interesses econômicos na África do Sul, sempre fez com que a posição política das potências ocidentais fosse ambígua: ora criticando os governos do *apartheid*, ora os apoiando. A política externa desenvolvida pelos

governos da África do Sul também oscilou entre o isolacionismo e o expansionismo diplomático ou militar. O jogo praticado de sístole e de diástole teve um fim por questões internas decorrentes dos atores organizados da maioria negra e por questões externas expressas pelo fim da Guerra Fria.

África do Sul no mundo pós-Guerra Fria

Antes de retomar a lógica que imperou na política externa da África do Sul a partir da administração F. Klerk, cabe um esclarecimento teórico-conceitual da nova ordem estabelecida.

A caracterização da ordem internacional pós-Guerra Fria é apresentada por Soares de Lima (1996) a partir de duas posições bipolares. A primeira, realista, supõe que o Estado, com a sua política de poder e de força, é o elemento central da anarquia internacional e que o final da Guerra Fria indica uma nova distribuição de poder na ordem mundial:

> ... a preocupação desses analistas é com os mecanismos de poder que passam a administrar a nova (des)ordem internacional. De modo geral, os cenários realistas diferem entre si na escolha da forma geométrica mais provável de prevalecer: o triângulo (EUA, CE e Japão) ou o pentágono (esses três mais China e Rússia, uma espécie de balança de poder à semelhança da política internacional do final do século XIX). Também consta das preocupações realistas apontar os prováveis candidatos na transição de poder, aqueles países emergentes com recursos de poder (potenciais ou efetivos) suficientes, mas ainda sem reconhecimento dos demais. De modo geral, os cenários realistas tendem a ser mais pessimistas com relação à estabilidade da nova ordem, em particular em função da difusão das armas nucleares que, neste caso, não mais funcionariam como instrumento de dissuasão entre potências. (Soares de Lima, 1996, p. 402)

A segunda visão, a institucionalista, trabalha, ao contrário da primeira, com o tema do declínio do Estado e com a perspectiva de mudanças qualitativas na ordem internacional:

> ... A emergência de comunidades subnacionais e a saliência renovada das demandas por autodeterminação, por outro lado, e a formação de espaços transnacionais e extraterritoriais na política, na economia, na cultura, por outro, são fenômenos que contribuiriam para a erosão da soberania interna e externa dos Estados e, conclui-se, do próprio princípio constitutivo do sistema de Estados. (Lyons e Mastanduno, 1995, *apud* Soares de Lima, 1996, p. 402).

Para os adeptos dessa corrente, a superação da anarquia internacional e a matriz inicial de uma sociedade internacional podem estar sendo geridas pela formação de estruturas de interação e de autoridades internacionais.

Há, entre as duas visões bipolares, um ponto em comum no que diz respeito ao papel dos países periféricos na nova ordem: nas duas perspectivas, a periferia é vista com os olhos de "contenção" de problemas e externalidades negativas (drogas, pobreza/migração, epidemias, degradação ambiental, efeitos climáticos do desflorestamento, *dumping* social, etc.) que nela se originam (Soares de Lima 1996, p. 403-4). Desse modo, a tendência é de se perceber as relações centro e periferia como caracterizadas por margens amplas de assimetria, com pouco poder de barganha.

É também Soares de Lima que aponta os cenários mais desenhados na literatura especializada e voltada para a caracterização do mundo pós-Guerra Fria: utilidade decrescente da força militar; ampliação dos espaços comunitários e de cooperação; emergência de um sistema unipolar; constituição de um concerto global; revigoramento das Nações Unidas.

A idéia de utilidade decrescente da força militar pressupõe que o poder militar perde força e tende a ser substituído pelos poderes econômico, ambiental e societal. Nessa perspectiva, o papel a ser desempenhado pelas armas nucleares apresenta limitações a partir do momento em que o desenvolvimento e a competição entre potências que dominem esse tipo de armamento vão "alcançar a condição de *second-strike capability*, além da qual qualquer quantidade adicional de armamento em nada contribui para aumentar a defesa já assegurada por aquela capacidade" (Soares de Lima, 1996, p. 404). É ainda Soares de Lima que sintetiza as críticas apresentadas à preponderância desse tipo de cenário no mundo pós-Guerra Fria:

> ... todas as indicações são de que o parâmetro que está prevalecendo não é o da arma absoluta, mas da tecnologia convencional. Neste particular podem ser mencionados a alta interpenetração das tecnologias militares e os avanços tecnológicos nos armamentos convencionais; o fortalecimento crescente dos movimentos de oposição às armas nucleares; a redução dos gastos militares das antigas superpotências - em especial o armamento estratégico-nuclear -, simultânea ao aumento dos gastos militares convencionais de alguns países, em particular na região do Pacífico; e, finalmente, o retorno da diplomacia de força e demonstrações de poder militar por parte exatamente das potências nucleares – EUA e Cuba; China e Formosa; Rússia e Chechênia; França e a explosão de artefatos nucleares -, tendo em vista objetivos políticos e econômicos, domésticos e de política externa. (Soares de Lima, 1996, p. 405)

O cenário seguinte, de ampliação dos espaços comunitários e de cooperação, sustenta que a complexidade crescente de relações econômicas, políticas, culturais etc. passa a criar uma maior interdependência entre grupos, instituições, indivíduos, gerando, em conseqüência, uma certa consciência de sociedade global, com ampliação da cooperação, solidariedade, etc. Os críticos apontam o caráter

funcionalista e evolucionista que marca esse tipo de visão, além da dificuldade que se apresenta para a discussão da cooperação e da solidariedade entre os povos de se encaminhar uma solução razoável para um conflito complexo como o distributivo:

> ... a erosão da fronteira externa-interna, em função da interpenetração econômica, poderá levar à geração de uma carga adicional de conflitos distributivos entre países desenvolvidos, em especial com relação à escolha de padrões a partir dos quais se fará a convergência econômica. (Soares de Lima,1996, p. 408)

O terceiro cenário, da visão do sistema unipolar, liderado pelos EUA, poderá apresentar conseqüências complicadas em termos de estabilidade da ordem mundial, se se levar em conta, de um lado, a taxa de crescimento das nações e, de outro, a idéia da anarquia, supondo que a "anarquia induz à busca do equilíbrio entre potências e, dessa forma, a preponderância invariavelmente gera a emergência do poder compensatório na forma de novas potências" (Soares de Lima, 1996, p. 409).

O quarto cenário, supondo um concerto global entre as superpotências como forma de assegurar a globalização econômica, tem por trás a idéia de que apenas um topo de ordem mundial passa a ser configurado, o que é facilmente criticado, com base, inclusive, na complexidade e nas dificuldades que cercam possíveis acertos entre superpotências. A teoria da escolha racional fornece argumentos contra esse tipo de cenário:

> ... os acertos são sensíveis ao problema do carona, uma vez que cada um dos participantes valoriza mais seus objetivos individuais do que os de aliança e espera que os outros, e não ele próprio, sacrifiquem seus respectivos interesses individuais. O G-7, exemplo de coordenação econômica entre países desenvolvidos, existe desde 1975 e até hoje não conseguiu estabilizar a economia mundial. (Soares de Lima, 1996, p. 411)

O último cenário aponta para o revigoramento das Nações Unidas e sua possível afirmação como organismo de segurança coletiva, que, com o final do sistema bipolar, poderá se voltar para seus objetivos essenciais de prevenir conflitos e de assegurar a paz e a segurança no mundo. As críticas à afirmação desse tipo de cenário são semelhantes àquelas apresentadas sobre o concerto entre as potências. Além disso, em termos das normas que regem o funcionamento da ONU, a manutenção do poder de veto indica a impossibilidade de se garantir a instituição como organização de segurança:

> A instituição do poder de veto para as grandes potências sugere o reconhecimento dos países fundadores da Organização da impossibilidade de se obter aquela renúncia pelos países mais fortes e, pragmaticamente, garantir condições mínimas de seu funcionamento, evitando a paralisia decisória da instituição (Claude Jr., 1962, p.155-72). A manutenção do poder de veto no pós-Guerra Fria indica que, independentemente do desaparecimento da União Soviética e da bipolaridade, a Organização não se transformará de fato em um mecanismo de segurança coletiva. (Soares de Lima, 1996, p. 412)

Um aspecto muitas vezes negligenciado ou pouco levado em conta nesses cenários diz respeito à consideração de que a ordem mundial pós-Guerra Fria é dominada pela interdependência entre política doméstica e política internacional. Por essa razão, qualquer esforço de análise sobre a ordem internacional, envolvendo possibilidades de interação entre países, precisa, a todo instante, articular a dinâmica da política doméstica com os processos em curso da globalização.

Vale aqui reproduzir e comentar algumas definições de globalização disponíveis na literatura:

> Globalização se refere a uma multiplicidade de vínculos e interconexões entre Estados e sociedades que formam o novo sistema mundial. Descreve o

processo pelo qual eventos, decisões e atividades em uma parte do mundo apresentam conseqüências significativas para indivíduos e comunidades em áreas distantes do globo. Globalização tem dois fenômenos distintos: escopo e intensidade. De um lado, ele define uma série de processos que atingem o globo ou operam no mundo todo; o conceito tem, portanto, conotação espacial. Por outro lado, também implica intensificação de níveis de interação, interconexão ou interdependência entre Estados e sociedades que constituem a comunidade mundial... (Macgrew citado por Petralla, 1996, p. 65)

... a crescente integração internacional dos mercados de bens, serviços e capital. (Qureshi, 1996, p. 3)

... um processo social em que as barreiras geográficas nas organizações sociais e culturais recuam, onde as pessoas tornam-se cada vez mais cientes de que elas estão recuando. (Walters, 1995, p. 3)

... a integração internacional das comunicações e das economias. (Cable, 1996, p. 133)

Globalização diz respeito àqueles processos pelos quais os povos do mundo são incorporados em uma sociedade mundial, uma sociedade global. (Albrow, 1990, p. 9)

A economia global é o sistema gerado pela globalização da produção e das finanças. A produção global beneficia-se das divisões territoriais da economia internacional, jogando com as diferentes jurisdições territoriais, de modo a reduzir custos, economizar impostos, evitar regulamentos antipoluição e controles sobre o trabalho, bem como obtendo garantias de políticas de estabilidade e favores. A globalização financeira construiu uma rede eletrônica conectada 24 horas por dia, sem controles. As decisões financeiras mundiais não são mais

> centralizadas nos Estados, mas nas cidades globais - Nova York, Tóquio, Londres, Paris, Frankfurt -, estendendo-se por computadores para o resto do mundo. (Cox,1994, p. 48)

Na verdade, o processo de globalização foi acelerado a partir do salto tecnológico ocorrido nos últimos 50 anos. As estatísticas demonstram que o número de invenções e de patentes criadas nas últimas décadas supera a criação humana por vários séculos. A revolução na eletrônica, na biologia e na física em geral permitiu a integração entre os mercados, a integração entre as culturas e a consciência global que a história adquiriu nas últimas décadas. A economia política clássica, Adam Smith e David Ricardo, por exemplo, desejava o fluxo natural do mercado integrando sociedades e culturas. O capitalismo, só agora, em estágio financeiro mais evoluído, consegue realizar os desejos dos clássicos da economia política. A sociedade global está integrada através dos computadores e da Internet, que permitem a comunicação em tempo real entre instituições e governos distantes fisica e geograficamente.

Do ponto de vista deste trabalho, o conceito de globalização é importante na medida em que o mundo da década de 1990 é um mundo integrado entre atores políticos e econômicos que não representam necessariamente governos. O jogo de políticas externas e internas, no mundo globalizado, ocorre com a participação de novos atores não-formais, mas também significativos no processo geral da ordem mundial. Os novos atores, que surgem num mundo de Schumpeter e Michells, desempenham papéis às vezes mais fundamentais do que os governos estabelecidos. A fusão das grandes organizações no mundo contemporâneo – bancos, empresas de energia, empresas de telecomunicações, entre outras – desenha um quadro de oligopolização e oligarquização do capitalismo contemporâneo. Por outro lado, observa-se o crescimento da terceirização no âmbito das próprias organizações complexas, com a multiplicidade de pequenas e médias empresas competindo em diversos mercados. Assim, o capitalismo contemporâneo vive dois fluxos: o fluxo macroorganizacional concentrador e outro desconcentrador.

A política externa de qualquer país passa a viver nesta última década a necessidade de uma diplomacia capaz de atuar eficazmente em períodos de paz. A diplomacia de barganha, econômica e financeira, assume o lugar da diplomacia do conflito, característica do período da Guerra Fria. Estados mais fracos dão lugar a corporações fortes e atuantes.

No processo de globalização que estamos vivendo, há um certo consenso a respeito da perda ou diminuição do poder decisório dos Estados, que muitas vezes ficam subordinados às exigências das grandes empresas e perdem, sobretudo, a capacidade de definir políticas sociais imprescindíveis para alcançar um patamar de desenvolvimento satisfatório e que possibilitem maior poder de barganha no exterior. Chesnais (1997) é um dos economistas que apregoam este tipo de diagnóstico. Segundo ele, a mundialização (termo adotado pelos franceses para globalização) significa mais uma etapa de internacionalização do capital, nova modalidade de regime de acumulação. Nesse momento o que se privilegia são as atividades especulativas dos mercados financeiro e imobiliário e as transações comerciais entre países e grupos de países. Tais prioridades têm apresentado, entre as suas conseqüências negativas, problemas de exclusão social, desestruturação no mercado de trabalho, desestabilização e perda de poder dos sindicatos, etc., no plano interno. No plano externo, em vez de estimular a integração, tende a gerar marginalização.

Na visão de Chesnais, os pontos principais da mundialização são os seguintes:

1. O mais importante fator de compreensão do movimento do capitalismo mundial está situado na esfera do capital financeiro. No novo regime de acumulação, os grupos dominantes dispõem de mecanismos próprios para repartir e ampliar margens de lucro nunca antes experimentadas.

2. As conseqüências mais visíveis desse novo regime são o desemprego, o problema dos sem-teto, dos sem-direitos, etc.

Por isso, a causa maior desses problemas não deve ser atribuída pesadamente à revolução tecnológica, mas ao próprio processo de acumulação. Chesnais acrescenta que, dado o caráter mundial do regime de acumulação financeira, estamos assistindo a uma ordem mundial caracterizada por uma totalidade politicamente diferenciada e economicamente hierarquizada. Diante desse quadro, resta aos países marcados por economias com estruturas sociais altamente desiguais e com parques industriais frágeis a alternativa de se adequar às políticas neoliberais. Tal alternativa exige a adoção de políticas internas de privatização e desregulamentação aceleradas e a adoção de medidas grosseiras de supervalorização das moedas nacionais ancoradas no dólar.

Esta nova fase de acumulação do capital se instaura nos anos 80, quando ganharam força as estratégias do G-7, GATT e FMI. Um dos seus grandes marcos foi a Rodada Uruguai, iniciada em 1986, em Montevidéu, e que, após oito anos, foi concluída, com a aprovação de um pacote abrangente de redução de barreiras comerciais, cuja agenda é ditada pelos países ricos:

> ... a Rodada Uruguai foi além da negociação sobre a derrubada de barreiras para exportar mercadorias. Introduziu na agenda mundial as chamadas áreas novas do comércio, em especial o vastíssimo campo de serviços. É uma rubrica que cobre desde telecomunicações a transporte marítimo, passa por serviços financeiros e atinge até compras governamentais, rótulo oficial para as licitações que todo governo faz para comprar lápis ou pontes. (Globalização. Especial *Folha de São Paulo*, 1997, p. 8)

Para analistas como Marshall (1999), a Rodada Uruguai representou uma verdadeira transformação na gestão da economia mundial. A Organização Mundial do Comércio (OMC), instituição criada para substituir o GATT, passou, desde então, a ter maior responsabilidade e

poder. A importância desse novo passo para a inovação da gestão da economia mundial pode ser percebida pelo resumo da Declaração de Marrocos, adotada em 15 de abril de 1994, que apresentou os resultados formais da Rodada Uruguai. Os aspectos mais importantes do documento foram:

1. O fortalecimento da estrutura legal do comércio internacional; a redução das tarifas globais em 40%, ampliando acordos de mercado aberto de bens;
2. O estabelecimento de uma estrutura de disciplina multilateral de serviços e comércio de propriedade de direitos intelectuais e o reforço à provisão de produtos agrícolas e têxteis.

Essas medidas despertaram para uma maior coerência das políticas de comércio, dinheiro e finanças, incluindo maior cooperação entre OMC, FMI e Banco Mundial. Desse modo, em síntese, a economia mundial teve a sua gestão atualizada em novas bases, com a OMC tentando se afirmar como uma instituição universal.

Vale lembrar que a agenda internacional da OMC é lotada de aspectos interdependentes e que incluem dimensões econômicas, sociais e demográficas; a dimensão dos países em desenvolvimento, com necessidade de assistência coletiva e individual; a dimensão ambiental e a dimensão da segurança. Na dimensão dos países em desenvolvimento, a ênfase recai sobre a desigualdade e os constrangimentos decorrentes da pobreza, do analfabetismo, do desemprego e da exclusão social. Esses temas têm sido pesquisados e discutidos no âmbito das Nações Unidas, em uma sucessão de conferências mundiais. Além disso, no caso dos países em desenvolvimento, são considerados problemas relativos à disponibilidade de recursos e ao montante da dívida externa.

Esse novo processo de gestão implicou um novo tipo de intervenção internacional nos arranjos econômicos e sociais das nações. Significa uma particularidade no mundo pós-Guerra Fria, cujo objetivo maior é o de

resguardar os mercados mais fortes de possíveis ataques. Prioriza-se a competitividade internacional e tenta-se preservá-la de possíveis estragos decorrentes de políticas domésticas.

Uma conseqüência desse novo tipo de gestão, que induz à ênfase nas privatizações e na desregulamentação das economias nacionais, pode ser a reconstituição do protecionismo nas áreas em que a gestão do comércio tende a decrescer. As fontes do protecionismo são diversas e incluem desde considerações de ordem econômica e social até aspectos relativos à segurança. Quanto mais a economia se globalizar, mais os consumidores e produtores que se sentirem prejudicados em seus respectivos padrões e estilos de vida irão tender a estabelecer alianças regionais para enfrentar as pressões mundiais.

Após essa análise teórica e conceitual mais geral, passo a apresentar dados quantitativos e análises da política interna e externa da África do Sul.

Uma das conseqüências dessa nova realidade econômica mundial tem sido o aumento da distância entre países ricos e pobres, fato constatado pelo relatório de IDH (índice de desenvolvimento humano) da ONU, ao mostrar que a diferença de renda média dos países ricos e dos países pobres triplicou de 1960 a 1993. Enquanto os 20% mais pobres ficaram com 1,4% da renda do planeta, os 20% mais ricos concentraram 85% da riqueza mundial. Comparativamente, os índices de 1997 revelam a África do Sul com 0,695, o Zimbábue com 0,560, a Nigéria com 0,456, o Brasil com 0,739 e o Reino Unido com 0,918.

Nessa hierarquização internacional das nações, a África do Sul se situa no ponto médio, classificada como tendo desenvolvimento médio de IDH, em 101° no ranking, pois enfrenta problemas de desigualdade social alta. A África do Sul, segundo dados de 1993-1994, apresentava 81% de sua população alfabetizada, 30% da população sem acesso a suprimento seguro de água, 40% de moradias sem eletricidade. Esses

dados, por si, demonstram que um dos grandes desafios desse país consiste em superar os problemas da pobreza e da desigualdade. Para isso, a estabilidade democrática e a definição de políticas sociais pesam na agenda doméstica e têm repercussões na sua política externa, especialmente se considerarmos a prioridade dada ao debate internacional dos direitos humanos.

A despeito desses indicadores domésticos negativos e críticos, a África do Sul possui um parque industrial diversificado, um moderno sistema financeiro e de mercado de capitais e um desenvolvimento tecnológico avançado em determinadas áreas. Resta saber em que medida esses fatores positivos poderão contribuir para a superação dos problemas sociais herdados da política do *apartheid.*

Um desafio que se apresenta para a África do Sul diz respeito à formulação de políticas econômicas que acompanhem a tendência internacional de mundialização, liberação de mercados e de negócios. Mais uma vez, a política externa deverá buscar acordos bilaterais com os blocos de países que transacionam econômica e financeiramente com a África do Sul.

Nas décadas de 1980 e 1990, o Sudeste da África experimentou grandes transformações, que incluíram a ênfase na liberalização da economia, a democratização das instituições políticas e a redução da assistência internacional para a região.

Em 1997, em termos reais, o produto nacional bruto per capita da África do Sul era de US$ 7.380,00, enquanto o do Brasil era de US$ 6.480,00 e o do Reino Unido de US$ 20.730,00. A expectativa de vida ao nascer, na África do Sul, situava-se em torno dos 54 anos, enquanto no Brasil girava em torno de 67 anos e no Reino Unido, 77 anos.[4]

[4] Ver *The Economist Intelligence Unit.* Reino Unido, 1999-2000, p. 18.

No Sudeste da África, a África do Sul é o país com a mais forte e diversificada economia e o mais alto GDP. Em 1989, seu GDP era de US$ 80 bilhões, comparado com um GDP de US$ 25 milhões de nove Estados da SADC. A população da África do Sul corresponde a um terço da população total da região. Moçambique vem em seguida, com 15 milhões de habitantes. Angola, Zâmbia, Zimbábue e Malaui têm entre 7 a 10 milhões, enquanto Lesoto, Suazilândia, Botsuana e Namíbia têm menos de 2 milhões cada uma. Esse quadro revela que o processo de integração regional precisa ser aprofundado, com a adoção de medidas apropriadas à expansão do comércio, medidas voltadas para a melhoria da renda e dos mecanismos de barganha de poder entre os países da região. Um dos meios para se promover o desenvolvimento regional reside, também, na redução das relações de dependência decorrentes de mercados internos não-especializados das economias muito pouco prósperas.

A diversificação econômica da África do Sul pode ser constatada pelos seguintes dados: o setor primário representa 6% do GDP, enquanto os restantes 94% são oriundos dos setores industrial (44%) e de serviços (50%). Os demais países da SADC têm, preponderantemente, uma produção concentrada no setor primário (minas e agricultura). É preciso considerar que esta situação privilegiada da economia da África do Sul pode, em grande medida, ser explicada pelo fato de ela ter sido historicamente beneficiada com a maior parte dos investimentos estrangeiros para a África Austral.

Após o exame de alguns indicadores gerais da economia da África do Sul e de outros países da região, cabe o retorno ao exame da lógica desenvolvida pela política externa de Pretória após 1988, com a administração liberal de F. Klerk. Nesse período deu-se a independência da Namíbia e a derrota tática das forças sul-africanas em Cuito Cuanavale. Assim, o desgaste militar e econômico decorrente das guerras e das sanções internacionais levou Pretória a um processo de distensão e à busca de soluções pacíficas no plano externo e interno. Internamente, a

estratégia passou a ser a cooperação universal, o mesmo acontecendo no plano externo, tanto com relação aos países vizinhos como com relação às potências ocidentais. Com a solução da independência da Namíbia, a África do Sul passou a ter ampla consciência de que o regime do *apartheid* estava esgotado. Desenvolveu uma estratégia de aproximação com a Unita e o MPLA e apressou-se em recuperar o diálogo com Moçambique, incrementando a cooperação econômica bilateral.

A liderança de Klerk permitiu que em menos de dois anos fossem: suspenso o estado de exceção em todo o país; libertada a grande maioria dos presos políticos; legalizadas as oposições extraparlamentares; promovida a repatriação dos exilados; promulgada a revogação do *Reservation of Separate Amenities Acts* do *Group Areas Act,* dos *Land Acts* e do *Population Registration Act* e abolidos os estatutos dos bantustãos. Essas medidas possibilitaram a distensão interna e viabilizaram um jogo cooperativo entre o governo e as forças de oposição.

Com relação à política externa, dentro dessa nova dinâmica da estratégia cooperativa, a administração Klerk obteve a recuperação da credibilidade internacional do governo e a recomposição das relações externas do país. A maior demonstração dessa recuperação pode ser constatada pelo volume de crescimento dos investimentos diretos entre 1988 e 1990. Ainda do ponto de vista externo, a partir de 1991, começam a ser suspensos os embargos europeus, os Estados Unidos revogam o CAAA, ocorre o veto aos financiamentos do Eximbank e o veto no FMI, o mesmo acontecendo com o Japão, e a declaração formal dos membros da antiga SADCC de que a África do Sul passava a estar integrada na nova Southern African Development Community. Como se pode observar ainda nesse período, o processo de descompressão se seguiu a anos de coerção. A sístole e a diástole estavam chegando ao fim, mas, mesmo assim, ainda permaneciam nos últimos anos do *apartheid.* Era o fim do isolamento. A África do Sul buscava a cooperação com os países vizinhos e com as potências ocidentais, abrindo possibilidade para que a transição viesse a ocorrer.

Na década de 1990, com a paz e a maior integração dos mercados, através da revolução da informática e da comunicação, o contexto externo adquire nova feição. A União Européia, o Mercosul, o Nafta, a ALCA, entre outros, constituem blocos regionais de países que buscam uma maior integração entre seus mercados comerciais e financeiros. E é dentro dessa lógica globalizante e regional que as políticas externas estão sendo desenvolvidas. O poder regional integra os países e impõe a cooperação como estratégia dominante. As políticas isolacionistas são condenadas e tendem ao desaparecimento, a despeito do esforço de algumas elites internacionais que resistem ao processo global de integração.

A história da África do Sul nesta década tem demonstrado uma busca permanente por aproximações econômicas e políticas com a Europa, com os Estados Unidos, com a Ásia (Japão), com o Oriente Médio (Irã, Israel), com a América Latina (Argentina, Chile e Brasil) e com países da própria África. Este cenário de aproximação e busca de integração passou a ser favorecido com o aparecimento da Nova África do Sul.

Em termos gerais, a África do Sul, desde 1994, com a eleição de Nelson Mandela, melhorou sensivelmente na avaliação internacional, quando ganhou o perfil de nação democrática, multirracial e pluriétnica. A sua Constituição, aprovada em 1996, reconhece, no seu Artigo 6°, o tecido multirracial e multiétnico e adota 11 línguas oficiais para o país. Como aponta Freund (1988, p. 244-45), um dos grandes desafios da "Nova África do Sul" consiste justamente em tentar conciliar as diferenças culturais, sociais e econômicas da população, fato que a Constituição reconhece e tenta formalmente superar.

As leis que criaram o *apartheid* foram abolidas e, por meio de uma transição negociada com o líder do ANC (Nelson Mandela) e com o SADC (Southern African Development Community), o país inaugurou uma nova fase em sua história. Desse modo, o início e o fim do *apartheid* estão estreitamente relacionados ao período da Guerra Fria.

Desde 1996, principalmente após o estabelecimento de um certo período de paz em Angola, os líderes do SADC têm assinado tratados de comércio (bens e serviços) e têm um acordo de estabelecer uma zona livre de comércio até o ano 2004. Toda a região da África Austral, constituída de 12 países, está finalmente em paz, após três décadas. Espera-se que esta paz seja acompanhada de prosperidade econômica baseada no livre mercado. A região, rica em recursos naturais, tem uma população de 130 milhões de consumidores e um GDP combinado de US$ 150 bilhões. Para a África do Sul, em particular, a paz de Angola é importante, pois ela depende dos rios angolanos para suprir sua necessidade de energia (hidrelétricas).

A respeito da regionalização e do papel ocupado pela África do Sul neste aspecto, valem algumas observações. A primeira delas situa a África do Sul na região da África Austral, compreendendo os Estados de Angola, Zâmbia, Malaui, Zimbábue, Namíbia, Botsuana, Moçambique, Suazilândia, África do Sul, Lesoto, Zaire e Tanzânia. De 1910 a 1963, foram criadas importantes instituições regionais na África Austral. Entre elas, cito:

1. União Alfandegária da África Austral - SACU (1910) -, reúne, atualmente, a África do Sul, Botsuana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia.
2. Zona Rand (1910) - zona monetária comum, extensão natural do campo de ação do Banco de Reserva da África do Sul (modificada em 1974).
3. Federação da África Central (1953-1965) - reunia as duas Rodésia e o Malaui.

Essas instituições são importantes para manter algum tipo de aproximação entre o poder branco e o poder negro e, ao mesmo tempo, apontar o nível de tensão e a capacidade de aproximação entre os dois poderes:

> Depois de 1945, cada deslocamento das fronteiras entre zonas de poder branco e zonas de poder negro provocava uma nova configuração das instituições econômicas regionais. A Federação da África Central passa a ser independente da África do Sul e foi desmembrada quando a maioria negra assumiu o poder na Zâmbia e no Malauí, levando a Rodésia do Sul a firmar um acordo preferencial relativamente favorável com os sul-africanos (1964); a declaração unilateral de independência da Rodésia do Sul (1965) estreitou os laços entre os dois países, mas ainda assim não ocorreu fusão; o surgimento do Zimbábue não obrigou este último a romper o acordo com a África do Sul, mas permitiu que ele se tornasse o líder da Conferência de Coordenação da África Austral (SADCC); e a chegada ao poder da maioria na África do Sul está produzindo a nova recomposição regional na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). (Coussey, 1998, p. 167)

Constata-se assim que, mesmo sendo uma região onde se situaram os maiores conflitos entre brancos e negros, intercâmbios e acordos sempre foram realizados e, em geral, tenderam a se manter a despeito dos conflitos. Segundo Coussey, isto se deveu às seguintes razões: alto custo de rompimento de parcerias e necessidade da manutenção de relações da África do Sul com seus vizinhos, que, em vários momentos, foram inimigos políticos. O conflito desencadeado entre a África do Sul e os países da Linha de Frente, na década de 1980, exemplifica o sentido do não-rompimento:

> De forma mais complexa, a África do Sul utilizou as relações técnico-econômicas regionais como uma arma, isto é, provocando a destruição das infra-estruturas de comunicação no seio da SADCC, através de ameaças de ruptura de relações com países encravados (particularmente o Zimbábue), embora com o cuidado de não criar um rompimento definitivo, para preservar meios de pressão. (Coussey, 1998, p. 169)

O Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), do partido de Nelson Mandela, apresenta como meta principal uma estratégia para transformar a vida da população negra desprovida. O programa, esforço de conquista de credibilidade interna e externa, prevê ainda: combate à inflação, preservação de competitividade para gestão de taxa de câmbio real e supressão progressiva do *rand* financeiro.

Estes são movimentos que sinalizam para uma ruptura com o passado e para a busca de reinserção da África do Sul na região sul-africana e mesmo no continente africano. Desde maio de 1994 a África do Sul foi readmitida em cerca de 16 organizações internacionais, incluindo a Assembléia Geral das Nações Unidas, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Organização da Unidade Africana (OUA). Além disso, organismos internacionais, como o Banco Mundial e a União Européia, têm apoiado a África do Sul em projetos específicos que estão condicionados à ampliação de cooperação com países vizinhos.

Um dos resultados imediatos das mudanças internas e que se desdobraram para o exterior foi a entrada da África do Sul no SADC, em 1994. A SADC é considerada a instituição mais adequada para a promoção da integração regional econômica. Tem como objetivos tentar hamonizar as políticas comerciais com todas as instituições regionais; desenvolver políticas de ajuda à progressiva eliminação de obstáculos ao livre movimento de capitais, trabalho, bens e serviços; promover a coordenação e a harmonização das relações entre os países membros. Desde 1992, a SADC estabeleceu uma estrutura que privilegia o aprofundamento da cooperação e da integração, o estabelecimento de sistemas econômicos e políticas comuns, bem como uma economia externa comum, para quando uma política efetiva de comércio estiver estabelecida. Os dois mais importantes setores da SADC são The Summit, considerada a instância de decisão política, e o Conselho de Ministros, órgão de caráter intergovernamental.

Desde que se integrou à SADC, a África do Sul vem investindo em esforços diplomáticos para demonstrar que não pretende mais assumir uma postura de dominação, embora a sua posição de liderança regional seja incontestável:

> ... parece estar bem implantada a tradição de entregar implicitamente a dinâmica econômica da regionalização ao jogo de um mercado organizado pelos conglomerados e pelas administrações da África do Sul, apoiando-se nas empresas públicas e privadas. (Coussey, 1996, p. 179)

A relação da África do Sul com os outros Estados membros da SADC depende de como os atores políticos domésticos de cada um deles perceber a cooperação e coordenação da política regional. Há uma tendência geral para se perceber a África Austral como uma região dependente e subordinada à hegemonia da África do Sul. Um pressuposto básico dessa dependência reside nas crises políticas e econômicas, experimentadas pelos países membros da SADC, que foram atribuídas aos efeitos desestabilizadores da política externa da África do Sul e aos seus significantes poderes geopolíticos. O argumento se sustenta na tese de que os problemas intra/entre Estados do Sul da África resultaram de um complexo jogo de fatores domésticos e internacionais. Levando em conta esse pressuposto, considero que a capacidade da África do Sul em desempenhar um papel importante no processo de desenvolvimento regional dependerá do seu sucesso político e econômico na era pós-*apartheid* e do modo como serão enfrentadas as crises domésticas dos demais Estados da região. Um esforço importante da África do Sul pós-*apartheid* deve ser empreendido no sentido de diminuir as tensões resultantes da era do *apartheid*. Um dos meios de se efetivar isto pode estar no esforço de criação de um mercado integrado, no estabelecimento de mecanismos transnacionais, na melhoria da infra-estrutura física (estradas, telecomunicação, tráfego aéreo, etc.) e na reestruturação das agências regionais, para que estas possam gerir os projetos de melhoria da infra-estrutura.

No âmbito da SADC, foram retomados projetos de gestão comum de água, energia, turismo e meio ambiente, temas de interesse da África do Sul. Com o seu ingresso na SADC, a África do Sul tornou-se responsável pelo setor monetário e financeiro da instituição regional. O reforço às instituições regionais, como observa Spencer (1996, p. 155), revela uma tendência internacional da globalização:

> Esta tendência à agregação dos Estados como um meio de opor-se à declinante utilidade da soberania do Estado, sob a pressão do impacto da globalização. Em outras palavras, a região do sul da África, ao aumentar o nível de cooperação intergovernamental a curto prazo, e maximizar as oportunidades de integração a longo prazo, bem pode escapar da marginalização que tanto ameaça pequenos Estados, de poucos recursos, em outros lugares do continente. (Spencer, 1996, p. 161)

Outro organismo regional importante é o SACU, entidade que reúne a África do Sul, a Namíbia, o Lesoto e a Suazilândia. Um dos objetivos do SACU é promover a integração econômica entre a África do Sul e seus vizinhos. Entre as políticas desenvolvidas no âmbito do SACU, temos: a busca de uma união monetária, com as moedas vinculadas ao *rand* sul-africano e sob controle cambial definido pelo Banco da Reserva da África do Sul; o uso de mão-de-obra, por parte da África do Sul, oriunda dos parceiros do SACU.

É preciso levar em conta nesse processo o papel desempenhado pelo Partido do Congresso Nacional Africano (CNA), que tem definido a política nacional e internacional desde a posse de Mandela. Sua política externa, caracterizada como neo-realista (Evans, 1996), é considerada ambígua e contraditória, dependente do neoliberalismo internacional, e, ao mesmo tempo, poderosa em relação aos países vizinhos. O que movimenta a política externa são mais os interesses econômicos e comerciais do que princípios éticos e ideológicos.

As principais forças políticas internas são o Congresso Nacional Africano, o Inkatha Freedom Party (IFP), que governava a reserva de KwaZulu desde 1974, o Partido Democrata, fundado em 1989, o Novo Partido Nacional, fundado em 1914 pelos nacionalistas africanos e que teve seu nome atualizado em 1998, e o Movimento Democrático Unido (UDN), organizado em setembro de 1997. As principais lideranças são o atual presidente, Thabo Mbeki, sucessor de Nelson Mandela na liderança do ANC, o próprio Nelson Mandela, Tony Leon, líder do Partido Democrata (DP), Mangosuthu Buthelezi, líder do Inkatha Freedom Party, Jacob Zuma, vice-presidente do ANC, Nkosazana Zuma, ministro das Relações Exteriores, e Bantu Holomisa, líder das forças populares de oposição. Essas novas lideranças expressam, após décadas de *apartheid*, que o poder constitucional sul-africano permite a renovação das novas elites da maioria negra. A democracia estável já permitiu duas eleições congressuais, garantindo as liberdades civis, o que vem projetando uma imagem externa positiva da África do Sul.

As novas relações externas com os países vizinhos do Sul da África revelam a intenção da África do Sul em cooperar com eles, mas, ao mesmo tempo, inspiram neles a desconfiança sobre as reais intenções da nova elite sul-africana. Homens de negócios e políticos desses países têm receio do poder econômico da África do Sul e da sua hegemonia. Tanto Mandela quanto Mbeki têm se empenhado em estimular a paz em Angola, Moçambique e na República Democrática do Congo, mas as lideranças desses países têm recebido com desconfiança as intenções da África do Sul.

A rebelião contra o presidente Kabila, da República Democrática do Congo, e a crise política, em setembro de 1998, no Lesoto, são exemplos que revelam a desconfiança sobre a participação da África do Sul nos dois momentos. A posição sul-africana gerou divisões entre os membros da SADC, o que expressa a dificuldade que a África do Sul tem em liderar os países da região. Espera-se que o novo presidente e a nova ministra do Exterior, Nkosazana Zuma, tenham uma política externa mais definida.

A África do Sul tem tido mais presença nas negociações em torno do conflito na República Democrática do Congo e pode ter um eventual papel nas forças de manutenção da paz. A política externa contemporânea da África do Sul deverá contemplar melhores relações com a Nigéria.

As forças armadas sul-africanas totalizam hoje 82.400 homens, contingente bem inferior ao do Brasil (313.250 homens), mas superior ao do Zimbábue (39.000) e da Nigéria (77.000). A Força de Defesa Nacional Sul-Africana (SANDF) tem absorvido lentamente os membros da facção armada do ANC. Setenta por cento dos soldados da África do Sul são não-brancos (africanos, mestiços e indianos), contudo, mais de 60% dos oficiais superiores permanecem brancos, e a aparente desorganização das tropas da SANDF durante a participação nos conflitos de Lesoto, em setembro de 1998, tem sido atribuída à falta de coesão dos seus integrantes. O objetivo atual deverá ser acelerar a transformação, a manutenção do profissionalismo e a renovação do equipamento antiquado.

Esses dados levam a concluir que, apesar do fim do *apartheid*, a liderança militar sul-africana permanece ativa na região, o que permite especular sobre o fim da política externa expansionista militar, característica do período da Guerra Fria. As mudanças políticas internas, hoje com a predominância do poder político negro, podem não significar a eliminação da estratégia dominante de controle do Sul da África. O nacionalismo exagerado em qualquer país pode se transformar em imperialismo regional militar e/ou econômico.

À guisa de conclusão

Para concluir, busco fazer alguns comentários a respeito das possibilidades de aproximação entre o Brasil e a África do Sul no contexto da globalização. Um breve histórico de como essas relações foram construídas desde o fim da Segunda Guerra Mundial será traçado, a fim de que se possa refletir sobre este novo momento.

Com o presidente Dutra, o Brasil retomou o interesse pela África, caracterizado pelo apoio sistemático às metrópoles coloniais e pela discreta aprovação às políticas oficiais da África do Sul. Em 1947 foi estabelecida a primeira representação brasileira em Pretória:

> Estava oficializado novo capítulo nas relações do Brasil com o ocidente africano e aberto o espaço para a cooperação no Atlântico entre dois países que vinham demonstrando, durante a Segunda Guerra Mundial, a importância da área para o equilíbrio de forças no mundo ocidental. Os limites ideológicos e estratégicos criados pelas noções conceituais da Guerra Fria, mais que interesses precisos na área comercial, aproximavam os dois países. ... Isso explica, na prática, por que o Brasil apoiou as posições sul-africanas no pós-guerra. Os militares brasileiros, na fundação da Escola Superior de Guerra em 1949, reforçaram a idéia do interesse brasileiro na região e a natural cooperação militar que deveria existir entre os dois maiores países da região. A porção sul do Oceano Atlântico seria mais bem protegida da presença comunista e em condição de responder aos estímulos da aliança ocidental. (Saraiva, 1996, p. 30)

A posição brasileira, a partir de então, foi sempre de tentar conciliar interesses contraditórios que marcaram, por exemplo, a relação entre a África do Sul e as Nações Unidas:

> ... o interesse especial do Brasil pela África do Sul quando o primeiro ensaiou "solução conciliatória" nas Nações Unidas no momento em que a Assembléia-Geral ensaiava punição às práticas discriminatórias daquele país africano. O Brasil incluiu no texto final a ser aprovado a cláusula de que nenhuma ação poderia ser tomada naquele caso sem o respeito ao direito da África do Sul de regular seus problemas domésticos. ... Para a diplomacia brasileira, a manutenção dos laços especiais que uniam o Brasil e a África do Sul, também herdados do contexto pós-Segunda Guerra Mundial,

> deveria ser preservada. E para os diplomatas brasileiros isso não significava que o país ignorava seus compromissos com a ordem internacional. (Saraiva, 1996, p. 34)

Na década de 1950, a política do Brasil em relação à África como um todo foi de pouco valor político e comercial (0,5% de importação de produtos africanos e 1,5% de exportação de produtos brasileiros para a África). Importa, no entanto, salientar que o período 1961-64 foi significativo em relação à busca de intensificação de relações com os africanos. Em 1961, uma reforma administrativa no Itamaraty criou uma Divisão da África. Nessa ocasião foram produzidos relatórios sobre assuntos africanos e instituiu-se um grupo de trabalho no Itamaraty para formular propostas de abertura de missões diplomáticas. O resultado foi a instalação de consulados em Angola, Maputo, Quênia e Rodésia.

Em relação ao continente africano, a política manteve-se ambígua, pois, ao mesmo tempo em que houve aproximação com a África Negra e condenação do *apartheid*, foram mantidas as relações comerciais (50% de todas as exportações brasileiras que iam para o continente eram destinadas à África do Sul).

A política externa pós-Vargas foi nitidamente de alinhamento ao bloco capitalista e aos interesses ditados pela Guerra Fria. A política externa do período, fortemente anticomunista, foi marcada pela busca de mercados e por interesses geopolíticos. Caracterizou-se pelo pragmatismo (busca de parceiros diversificados) e por princípios como soberania dos povos, igualdade entre as nações e outros. O resultado foi a ampliação e a intensificação do intercâmbio comercial: em 1970, o Brasil exportou US$ 60 milhões para a África e importou US$ 77 milhões; em 1979, exportou US$ 670 milhões e importou US$ 463 milhões (Saraiva, 1996, p. 146).

No final da década de 1970 e no decorrer da década seguinte, o ambiente internacional de crise política e econômica resultou em certo

distanciamento entre Brasil e África do Sul. Como balanço final das relações entre o Brasil e o continente da África durante a Guerra Fria, Saraiva observou:

> Os primeiros elementos da política externa brasileira para a África foram desenhados no bojo das novas percepções dos gestores do Estado, da diplomacia e dos homens de comércio e do setor financeiro em torno de questões como financiamento internacional para o desenvolvimento da América Latina e da África, a competição entre produtos primários africanos e brasileiros no mercado internacional, a perspectiva de parceria brasileira com a África do Sul no contexto do Atlântico, as relações especiais com Portugal, a formulação da Comunidade Luso-Brasileira e as primeiras conseqüências do processo de descolonização da África sobre os interesses do Brasil na região atlântica. (Saraiva, 1996, p. 22)

Em termos do Brasil de hoje, o processo que conduz ao aprofundamento do país no jogo internacional começou a se intensificar com a estratégia da política doméstica que resultou na adoção do Plano Real, em junho de 1994 (quando Fernando Henrique Cardoso era o ministro da Fazenda). A política externa brasileira, segundo o ministro Lampreia, empenhou-se, durante o primeiro governo de FHC, em promover a nova imagem do Brasil no exterior, "com base em novos elementos do cenário interno brasileiro: a estabilização, a abertura econômica, as reformas, o crescimento, a consolidação de nossa credibilidade" (Lampreia, *Jornal do Brasil*, 26.02.99).

As nossas relações com a África, segundo salientou o ministro Lampreia, são de redimensionamento. Em termos de relação Brasil e África do Sul, o fato de os dois países viverem hoje em condições democráticas favorece a busca da parceria. Na pauta de interesse dos dois países, destaco: a possibilidade de atuação no âmbito da Zopacas (Resolução da

ONU nº 41/11, de outubro de 1986) em quatro frentes: meio ambiente, controle da ameaça nuclear, comércio e economia (zona de livre comércio), e incentivo aos contatos interpessoais para desenvolvimento de turismo, esporte, intercâmbio acadêmico etc. África do Sul e Brasil têm possibilidades de parcerias econômicas em duas frentes, a saber: via discussões sobre a segurança do Atlântico Sul e por meio de instituições regionais como o SADC e o Mercosul.

A SADC e o Mercosul expressam forças integrativas, buscando o poder econômico regional. Em ambas as áreas há um desequilíbrio, com um Estado substancialmente maior que os outros: o Brasil no Mercosul e a África do Sul na SADC. Do ponto de vista relativo, a SADC é mais pobre que o Mercosul. Enquanto que Brasil e Argentina são classificados como economias médias pelo Banco Mundial, somente a África do Sul é considerada economia média no bloco SADC.

Além de medidas de ajuste interno de política econômica, o grande cacife externo do Brasil para enfrentar a mundialização é o Mercosul, Mercado Comum entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, cujo pontapé inicial de criação foi dado pelo Tratado de Assunção, assinado em março de 1991.

Conforme assinala Amorim (1994), o Mercosul veio realizar um antigo projeto de integração sul-americana. As conversações iniciais entre Brasil e Argentina a respeito do tema datam de 1941 e foram prejudicadas pela rivalidade que sempre acompanhou a relação entre os dois países. Outra ação voltada para o objetivo de integração foi a criação, em 1948, da Cepal. Nos anos 50, chegou-se a pensar na possibilidade de integração entre Argentina, Brasil e Chile (ABC). No final dos anos 60, o Brasil lançou a Operação Pan-Americana, que, entre outras coisas, voltou-se para a cooperação comercial entre países da região. Em 1960, em Montevidéu, foi criada a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). Foi o primeiro projeto de integração mais ambicioso e que

pretendia criar um mercado comum, no prazo de dez anos. Disputas e controvérsias entre países classificados como "desenvolvimentistas" (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru) e os denominados "comercialistas" (Argentina, Brasil e México) adiaram e fragmentaram o projeto maior de integração.

Do final da década de 1960 até 1980 surgiram as seguintes organizações regionais:

1. Grupo Andino (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru), criado pelo Acordo de Cartagena em 1969;
2. Caricom (1973);
3. Mercado Comum da América Central;
4. Alalc e Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), que reuniu a Argentina, o Paraguai, o Brasil, o Chile, o México, a Colômbia, o Peru, a Venezuela e o Equador, em 1980.

Além de disputas históricas entre os países sul-americanos, outras dificuldades, como as crises do petróleo e as ditaduras nacionalistas, inviabilizaram as políticas de integração regional que visassem à criação de zonas de livre comércio e de mercados comuns.

Das instituições regionais criadas no período 1960-1980, a Aladi, embora longe de atingir seu objetivo de criação de um mercado comum, viabilizou o aprofundamento do processo de integração regional, do qual nasceu o Mercosul. Os passos mais importantes para a criação do Mercosul foram: a assinatura da Declaração de Iguaçu, em 1985, reunindo Brasil e Argentina (Governos Sarney e Alfonsín); a assinatura, em 1986, da Ata para Integração Brasil e Argentina, que criou o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica); assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre Brasil e Argentina visando à fixação de um espaço comum após dez anos; a assinatura, em

1990, da Ata de Buenos Aires, antecipando a criação de um mercado comum para quatro anos e meio (dezembro de 1994); a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, que instituiu, por acordo bilateral (Brasil e Argentina), as bases do Mercosul. Somente mais tarde, Uruguai e Paraguai se inseriram no Mercosul.

O Mercosul tem como principais objetivos a realização da integração regional e a inserção competitiva internacional. Os seus quatro Estados membros têm, juntos, uma população de cerca de 200 milhões de habitantes, dos quais a maioria é brasileira. O Brasil desponta como país de peso na agência regional. Em 1992, o valor bruto das exportações brasileiras na região correspondia a três vezes a Argentina, 30 vezes o Uruguai. Dos quatro membros do Mercosul, todos têm problemas de controle inflacionário, provisoriamente contornados com planos de estabilização (o Brasil e o Paraguai) e de conversibilidade (a Argentina, que baixou a inflação de 4.000% para 10% ao ano). Para os analistas, o controle da inflação é crucial para o sucesso da integração via mercado comum. Através do Mercosul, é possível o estabelecimento de negociações com outras agências regionais situadas dentro e fora do continente americano. Um exemplo desse tipo de iniciativa foi a assinatura, em 1992, de um Acordo de Cooperação Interinstitucional entre o Mercosul e a União Européia, com vistas à transferência de conhecimentos da UE para constituição do mercado comum. Dessa maneira, desde que contornados os problemas decorrentes da frágil estabilidade monetária de Argentina e Brasil, bem como contendas oriundas de trocas comerciais, é possível supor que o Cone Sul dispõe hoje de um organismo regional para enfrentar os desafios da mundialização.

A diplomacia brasileira e o governo têm uma posição bastante favorável em relação ao Mercosul, considerado como um avanço qualitativo das relações do Brasil com os países do Prata: "O Mercosul é área

prioritária da política externa brasileira. Mais do que isso, já se consolidou como um instrumento de política econômica para cada um dos seus Estados membros..." (Lampreia, *Jornal do Brasil,* 26.02.99).

Do exposto, é possível perceber que tanto o Brasil, empenhado na construção do Mercosul, quanto a África do Sul, investindo no SADC, são países que estão desenvolvendo esforços no sentido de busca de uma estratégia de cooperação regional que os mantenha inseridos no processo de globalização. Deste modo, os dois países se encontram engajados em políticas externas adequadas à busca de cooperação comercial e financeira.

Como herança comum aos dois países, ainda no cenário da Guerra Fria, temos o empenho em desenvolver projetos no Atlântico Sul, centrado em temas condizentes com os novos tempos, como o combate às drogas, os direitos humanos, a defesa do meio ambiente, o desarmamento, entre outros. Cabe lembrar que a África do Sul assinou no Cairo, em 1995, o Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares, bem como o Brasil. A Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul - 1988-1990 - enfatiza a manutenção da paz, da segurança e da cooperação regional. É parte da nova estratégia de cooperação que envolve organismos internacionais, regionais e nacionais. No entanto, convém lembrar que é preciso cautela quanto ao futuro da Zopacas:

> Por ocasião da tentativa de avaliar o futuro da Zopacas, será prudente lembrar que os esforços de qualquer tipo de cooperação entre países do Terceiro Mundo têm sempre encontrado os mesmos obstáculos. O Sul exibe tanto homogeneidades quanto heterogeneidades. A principal homogeneidade provém da herança em comum do colonialismo e relacionamentos assimétricos, com economias industrializadas desenvolvidas. E acabam também as homogeneidades e começam as heterogeneidades. (Venter, 1996, p. 47)

O futuro da política externa da África do Sul, do ponto de vista econômico, comercial ou financeiro, promete maior integração com os países dos mercados sul-americano, europeu, norte-americano e asiático. As ambigüidades da política externa de Mandela ainda permanecem aos olhos dos países vizinhos. A riqueza sul-africana é fator determinante do comportamento sempre propositivo das elites econômicas ocidentais, tornando o processo de barganha elemento fundamental no jogo das relações internacionais. Com a diminuição do poder dos Estados nacionais, no mundo globalizado, os atores relevantes passaram a ser as grandes corporações e os organismos internacionais mediadores dos acordos e tratados realizados.

Bibliografia

Livros e capítulos de livros

Bairoch, Paul. Globalization myths and realities: one century of external trade and foreign investment. Boyer, Robert e Drache, David (eds.). *States against markets:* the limits of globalization. Londres/Nova York: Routledge, 1996, p.173-92.

Barber, James. Cooperação e integração regional: África do Sul, a Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (SADC) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do Sul*: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 361-78.

Baumann, Renato. A inserção do Brasil e da África do Sul. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do Sul*: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 501-21.

Bergesen, A . Inversão da teoria do sistema mundial: resposta a Boyne. Featherstone, Mike (org.). *Cultura global.* Petrópolis: Vozes, 1994, p.79-84.

Blumerfeld, Jesmond. África do Sul e Brasil no processo de globalização. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 379-408.

Chesnais, François. *La mondialisation du capital.* Paris: Syrus, 1997.

Cox, Robert W. Global reestructuring: making sense of the changing international political economy. Stubbes, Richard e Underhill, Geoffrey R. D. (eds.). *Political economy and changing global order.* Londres: MacMillan, 1994, p. 45-59.

Davies, Robert. Enfrentando os desafios da globalização e do regionalismo: a perspectiva sul-africana. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 207-23.

Evans, Graham. Novos vizinhos: reflexão sobre a nova política mundial contemporânea da África do Sul e do Brasil. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 99-118.

Freund, Bill. *The making of contemporany Africa.* Hong Kong: Lynne Rienne Pubs., 1998.

Gilb, R. The relevance of the European approach to regional economic integration in pos-apartheid Southern Africa. Lemon, Anthony (ed.). *The geography of change in South Africa.* Inglaterra: John Willy & Sons Ltd., 1995.

Guimarães, S. Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia.* Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. UFRS/Contraponto, 1999.

Lemon, A . (ed.). *The geography of change in South Africa.* Inglaterra: Jonh Willy & Sons Ltd., 1995.

Markwald, R. A . Mercosul – SADC: perspectivas para uma cooperação Sul-Sul. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 523-61.

Marshall, P. *Positive diplomacy*. Nova York: St. Martins's Press, Inc., 1997.

Mills, Greg. Pontes sobre o Atlântico Sul? Uma perspectiva comparativa das políticas exteriores sul-africana e brasileira. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 119-53.

Pereira, J. M. Aspectos da polítca externa da África do Sul para a América Latina. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 189-205.

Petrella, J. Globalization and internalization: the dynamics of the emerging world order. Boyer, Robert e Drache, David (eds.). *States against markets*: the limits of globalization. Londres/Nova York: Routledge, 1996, p. 62-83.

Pinheiro, A. C. e Moreira, M. M. Investimentos e comércio Brasil-África do Sul: presente e futuro. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 289-359.

Ramsamy, E. África do Sul and SADC (C): a critical evaluation of future development. Lemon, Anthony (ed.). *The geography of change in South Africa.* Inglaterra: John Willy & Sons Ltd., 1995.

Rodolfse-Campbell, Z. R. Políticas externas da África do Sul e do Brasil para o Sul da África. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 263-87.

Saloojee, Y. Relações exteriores e econômicas: África do Sul, América do Sul e Brasil. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 249-61.

Saraiva, J. F. S. Análise comparativa das políticas exteriores da África do Sul e do Brasil. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 173-88.

_____. *O lugar da África*: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1945 a nossos dias). Brasília: Ed. UnB, 1996.

Singer, P. Globalização: afinal do que se trata? Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 467-99.

Spencer, J. África do Sul e Brasil: perspectivas de cooperação na África Meridional. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 155-72.

Suttner, R. A política exterior da nova África do Sul: um breve resumo. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 207-23.

Tsibelis, G. *Nested games*: rational choice and cooperative politics. Berkely/Los Angeles/Oxford: University of California Press, 1990.

Venter, D. A reforma do Conselho de Segurança: termo de associação e competência. Guimarães, Samuel P. (org.). *Brasil e África do* Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 17-49.

Artigos de revistas

Alvarez, G. L. O *apartheid* e a política externa sul-africana: uma percepção a partir da Argentina. *Estudos Afro-Asiáticos,* nº 25, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, dezembro de 1993, p. 251-74.

Coussy, J. Rumos institucionais e dinâmica capitalista na integração da África Austral. Representações e projetos na África do Sul e no Zimbábue. *Estudos Afro-Asiáticos,* nº 30, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, dezembro de 1998, p.163-98.

Hertz, M. Teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria. *Dados.* Revista de Ciências Sociais, v. 40, nº 2, Rio de Janeiro, 1997, p. 307-24.

Ianni, O. As ciências sociais na época da globalização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, nº 37, São Paulo, janeiro de 1998, p. 1-12.

Nascimento, E. O processo de descolonização em Moçambique. *Estudos Afro-Asiáticos,* nº 14, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, setembro de 1987, p. 22-31.

Mello, F. de Campo. Teoria dos jogos e relações internacionais: um balanço dos debates. *BIB*, Rio de Janeiro, 2º semestre de 1997, p.105-20.

Pereira, J. M. O *apartheid* e as relações Brasil-África do Sul. *Estudos Afro-Asiáticos,* nº 14, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, setembro de 1987, p.32-53.

Smith, W. C. Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina. *Dados.* Revista de Ciências Sociais, v. 36, nº 2, Rio de Janeiro, 1993, p. 209-32.

Sola, L. Estado, mercado e democracia. *Revista da USP*, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, nº 17, fevereiro-março-abril-maio-junho-julho de 1993, p.156-75.

Soares de Lima, M. R. Teses equivocadas sobre a ordem mundial pós-Guerra Fria. *Dados*. Revista de Ciências Sociais, v. 39, nº 3, Rio de Janeiro, 1996, p. 393-422.

Separatas e artigos de cursos/seminários

Albuquerque, J. A .G. A. External vulnerability and domestic stability: a survey on mass public opinion in Brazil. Seminário Emergentes: mercados estratégicos ou potências regionais. Visões do Brasil. USP, 22 de fevereiro, 1999, p. 1-9.

Schwartz, G. The great future behind: crisis and transition in the Brazilian financial system. Seminário Emergentes: mercados estratégicos ou potências regionais. Visões do Brasil. USP, 22 de fevereiro, 1999, p. 1-13.

Vilalva, M. A política externa da África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre as relações com o Brasil. XXVI Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Lisboa, janeiro de 1993.

Jornais

Globalização. *Folha de São Paulo*, domingo, 2 de novembro de 1997.

África do Sul quer reforma na educação. *Folha de São Paulo*, domingo, 22 de janeiro de 1995.

Política externa em 1999. *Jornal do Brasil*, 26de setembro de1999.

Brasil no topo da desigualdade. *O Globo,* terça-feira, 16de julho de 1996.

President Nelson Mandela's speech. *Dayly & Guardian*, Joanesburgo, sexta-feira, 5 de fevereiro de 1999.

South Africa tries playing continental cop. *Electronic Mail & Guardian*, 25 de fevereiro de 1997.

Desarray in AS foreigh policy over Congo. *Electronic Mail & Guardian*, agosto de 1998.

Mandela fails in peace iniciatives. *Electronic Mail & Guardian*, setembro de 1998.

Documentos

Growth, employment and redistribution. A macroeconomic strategy. http://www.gov.za/reports/1996/macroeco.htm, p.1-55.

Alliance strenghtened or diminished? Relationships between labor & African nationalist/liberation movements in Southern Africa. http://www.harttord-hwp.com/archives/3//069.html, p.1-2.

Constitutional Assembly. Republic of South Africa. http://www.Constitution.Org.za/dratts/sacon 96.html, p. 1-119.

The economist intelligence unit. South Africa. 1990-2000. http://www.eiu.com/schedule.

Outros documentos/textos da Internet

Guerra Fria: uma descrição panorâmica. http://www.tvcultura.com.br/resguia/historia/guerra/guerra1/right 1-2htm.

Cardoso, A. África hoje, anuário - África do Sul. http://www.portugalnet.pt/africahoje/anuario/africa-sul/aficsul.html.

Anexos - Estratégias desenvolvidas pelas políticas externas da África do Sul.

África do Sul

	C^{∞}	D^{∞}
Países C	C, C^{∞}	C, D^{∞} Isolamento
Limítrofes D	D, C^{∞}	D, D^{∞} Gurerras, Invasões

África do Sul

	C^{∞}	D^{∞}
Potências C **Ocidentais e Organismos** D **Internacionais**	C, C^{∞}	C, D^{∞} Isolamento
	D, C^{∞}	D, D^{∞} Isolamento

Observação - C = cooperação unilateral

D = deserção unilateral

C^{∞} = cooperação universal

D^{∞} = deserção universal

A Política Econômica Externa da África do Sul

*Paul Israel Singer**

Pano de fundo histórico

A ocupação e o povoamento inicial

A África do Sul desenvolveu-se a partir de colônias de povoamento, da mesma forma que os países das Américas e da Oceania. Ao contrário da grande maioria dos países africanos e asiáticos, que também foram colônias, a África do Sul foi não apenas conquistada mas também povoada por europeus. Sua descoberta se deve a navegantes portugueses, que no fim do século XV conseguiram dobrar o temido Cabo das Tormentas, o qual em seguida foi rebatizado como Cabo da Boa Esperança. Os portugueses foram os primeiros a abrir a via marítima à Índia, mas se fixaram em Moçambique, na costa oriental adjacente ao Cabo.

No século XVII, os holandeses conquistaram dos portugueses o domínio do comércio entre Europa e Extremo Oriente. Neste processo, a Companhia Holandesa das Índias Orientais estabeleceu, em 1652, a colônia do Cabo, como

* Professor Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, USP. Formado em Economia e Administração, Universidade de São Paulo, 1959; Doutor em Sociologia, 1966; Livre-Docente em Demografia, 1968; Professor-Adjunto, 1981; Professor Titular de Macroeconomia, 1984 (títulos obtidos na Universidade de São Paulo). Membro fundador e Economista Sênior do Centro de Análise e Planejamento - CEBRAP(1969-1983); Secretário Municipal de Planejamento de São Paulo (1989-1992). Algumas publicações: "Dominação e Desiguladade. Estrutura de Classes e Repartição da Renda no Brasil", 1981; "A Formação da Classe Operária", 1985; "O que é Economia?", 1989.

> uma estação crucial entre a República e as Índias Orientais. A função da colônia era primordialmente estratégica e logística, para suprir as frotas da Companhia das Índias indo ou voltando [do oriente] de água e provisões. Como não havia na área força de trabalho negra adequada aos propósitos da Companhia, agricultores brancos foram encorajados a se estabelecer e o Cabo tornou-se a única colônia holandesa além de *New Netherland* onde colonos brancos trabalhavam com suas próprias mãos. Pequena no começo, a colônia se expandiu vagarosamente. Especialmente sob o governador Simon van der Stel (1679-99), fazendas, pomares e vinhedos se espalharam para além da própria península do Cabo e um pequeno mas constante fluxo de imigração foi logrado. (Israel, 1995, p. 938)

O comércio holandês com as Índias estava em expansão e a demanda dos navios da Companhia também. Entre 1652 e 1700, em média, 33 navios holandeses aportavam anualmente em Capetown e este número mais que dobrou para 69 entre 1715 e 1740. Em 1690, a agricultura holandesa na África do Sul tinha crescido tanto que exportava regularmente trigo para Batávia [Indonésia] para o consumo dos colonos e da guarnição de lá. Gradualmente, a utilização de escravos negros foi crescendo. Em 1672, havia apenas 53 escravos na colônia; em 1711, 1.756 brancos tinham 1.781 escravos pretos. Em 1680, após a revogação do Édito de Nantes, vários centenas de huguenotes se estabeleceram no Cabo (Israel, 1995, p. 938).

As relações entre os holandeses e os nativos foram o tempo todo de aberta hostilidade, agravada pela tenaz resistência dos mesmos à subjugação pelos brancos. Estes combinavam a luta armada e o genocídio com a destruição da cultura tribal "por dentro", mediante táticas de sedução e cooptação. Conforme relata Jaffe (1971, p. 142):

> Por meio do intercâmbio de cobre, tabaco e *brandy* e duma série de guerras terrestres, os holandeses despojaram sistematicamente os khoi-

> khoin de seu gado, uma das bases da economia tribal, e de suas terras. Ao mesmo tempo, Van Riebeeck [primeiro governador do Cabo] e outros comandantes posteriores destruíram os vínculos entre as tribos e alguns de seus chefes, corrompendo-os ou substituindo-os, depois de derrotá-los. O sistema de parentesco foi invadido também pelo uso dos familiares do chefe como intérpretes e outros agentes dos holandeses. Um caso notório na história da África do Sul foi o de "Eva", sobrinha do chefe Autsumao, que em 1664 casou-se com um holandês, Pieter van Oedosoa. Os holandeses utilizaram o seu parentesco com o seu cunhado Oedosoa, na vã tentativa de subjugar a tribo khoi-khoin de Cochoqua, em 1658.

O *apartheid* tem uma de suas raízes nestas guerras incessantes entre o conquistador branco e as tribos negras, que viviam no território.

> Escravos e tribalistas freqüentemente fizeram causa comum contra os colonialistas. ... Essa unidade entre os escravos e as tribos continuou durante as muitas guerras que se empreenderam contra os chefes khoi-khoin ... Nestas condições começou a separação de cores na África do Sul. À importação de escravos se somou a escravização de membros da tribo khoi-khoin capturados. Com ambos os contingentes formou-se a base de classes e cores da África do Sul "branca". A discriminação racial começou no trabalho mesmo; nas escolas desde 1685; nas relações sexuais (pena de morte para escravos e "pagãos" que se unissem a um "cristão"); no matrimônio; nos hospitais desde 1755 ... Houve muitas rebeliões de escravos contra estas leis, em 1660, 1686, 1707, 1713, 1719 (em resposta à rebelião a bordo dum barco negreiro inglês ancorado na Baía Table), em 1765, 1808 e 1825. (Jaffe, 1971, p. 143-4)

O irredentismo precoce e os primeiros conflitos com a Grã-Bretanha

Um outro aspecto significativo do passado colonial da África do Sul é a ruptura muito cedo dos laços entre os *boers*[1] e a mãe pátria. Já no fim do século XVIII, eles começavam a não se considerar mais holandeses mas africânderes, pioneiros duma nova civilização branca na África. Israel (1995) credita este irredentismo precoce às idéias da Ilustração.

> Não obstante, [a participação no mundo da Ilustração] era real e exerceu profunda influência, especialmente nos estratos superiores da sociedade colonial mas, através deles difundiu-se, mudando atitudes e percepções dos cidadãos. Uma loja maçônica foi estabelecida em Cape Town em 1772 ... Por toda parte a influência das idéias da Ilustração e a tolerância religiosa lentamente ganharam terreno através de livros, periódicos, clubes e pela palavra de boca em boca, durante os meados do século. ... Os primeiros sinais de oposição política ao regime colonial das Companhias das Índias Orientais e das Índias Ocidentais começou na África do Sul em resposta direta à Revolução Americana assim como a tensões locais, com a distribuição em Cape Town, em 1778, de cópias dum panfleto escrito por Elie Luzac muitos anos antes, justificando a ação popular contra um governo corrupto e deficiente no contexto dos levantes orangistas em Amsterdã em 1747-8. (p. 1059-61)

A insatisfação entre os colonos brancos na África do Sul tinha por causa o modo como a Companhia das Índias Orientais governava a colônia. Como ela tinha o monopólio da importação de mercadorias, os preços das mesmas eram fixados em alto nível, enquanto os produtos

[1] A palavra *boer* significa literalmente "camponês" e se referia originalmente aos agricultores holandeses e seus descendentes na África do Sul. Atualmente *boer* designa genericamente a todos descendentes dos holandeses, que se distinguem pelo uso da língua *afrikaner*.

locais, adquiridos para abastecer os navios da Companhia, tinham os seus preços rebaixados. O prejuízo econômico somava-se ao ressentimento pelo fato de que nenhum representante dos moradores tinha assento no Conselho Político, que exercia as funções governamentais. Neste ambiente, as idéias da Revolução Americana tiveram boa acolhida e foram adaptadas e reproduzidas com fervor.

> Em 1783, um panfleto sensacional ... foi publicado na Holanda sob o título *L'Afrique Holandaise*, seguido imediatamente pela versão holandesa, que advertia os regentes e o público da Holanda que "os anglo-americanos podem ser imitados pelos colonos das duas Índias: seu exemplo pode se tornar contagioso e que isso era particularmente provável na África do Sul". Em 1784, a liderança "Patriota" de Cape Town submeteu petições diretamente a "nosso elevado e legítimo soberano", os Estados Gerais. (Israel, 1995, p. 1.061)

Com a Revolução Francesa, a Holanda acabou perdendo grande parte de suas colônias, inclusive a do Cabo, para a Grã-Bretanha. A África do Sul foi capturada por tropas britânicas em setembro de 1795, mas foi devolvida à Holanda pelo Tratado de Amiens, em 1802, apenas para ser reanexada pelos ingleses em 1806. A partir de 1814, a Colônia do Cabo tornou-se definitivamente da Grã-Bretanha. Estas mudanças deram azo a que diversas comunidades de colonos tentassem declarar sua independência.

> Duas vezes os agricultores de Graaf Reinet declararam sua independência: primeiro da República Batava em 1795 e em seguida contra os britânicos em 1801, quando a Grã-Bretanha assumiu o controle do Cabo em nome da Holanda [então ocupada por Napoleão]. O uso necessário de força por um governo encarregado para reprimir este lance pela independência provocou um ressentimento que explodiu em desafio aberto com a segunda ocupação britânica do Cabo, na Rebelião de Slachter's Nek de

> 1815. O enforcamento dos líderes rebeldes, que acabou com esta rebelião, tornou-se um símbolo da opressão britânica para os bôeres. A confiança ou simpatia pelos britânicos jamais foram restabelecidas. (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 203-4)

As relações entre o poder colonial britânico e os holandeses e seus descendentes deterioraram ainda mais quando a Grã-Bretanha aboliu a escravidão em seus domínios, em 1833. Os africânderes acusaram os ingleses de proteger os negros e a partir do ano seguinte iniciaram a *groot trek* (grande marcha) retirando-se do Cabo para o norte, de onde trataram de expulsar as tribos nativas.

Após guerras incessantes, os *trekboers* estabeleceram-se em vastos territórios, ao norte do Cabo, onde surgiram numerosas repúblicas, precariamente unificadas na República do Transvaal e no Estado Livre de Orange. Em 1852-54, ambos foram reconhecidos pelos britânicos como repúblicas independentes. Mas, estes Estados jamais alcançaram um mínimo de estabilidade. Os bôeres estabelecidos em vastos territórios, formando grandes fazendas de criação de gado, eram basicamente auto-suficientes, pois só se comunicavam com o resto do país por tração animal. Quase não havia vida urbana e a economia de mercado estava pouco desenvolvida, até a vinda da mineração (como se verá adiante). Faltavam portanto os pressupostos mínimos para a formação de entidades estatais viáveis.

> Os *trekkers* [os autores da *groot trek*] tendo aprendido a derrubar a autoridade da Grã-Bretanha declarando-se republicanos, agora faziam o mesmo entre si ao se declarar unidades separadas. Em 1856, havia nada menos de cinco repúblicas bôer no platô, três colônias britânicas ao longo das terras marginais abaixo da escarpa, dois Estados estabelecidos pelo *Gricqua Treaty* à margem do Orange River e quatro áreas tribais principais centradas junto à fronteira de ocupação branca. Ao todo havia naquela data 14 territórios distintos. (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 206)

As descobertas minerais transformam a economia e a política

Até meados do século XIX, a África do Sul tinha uma economia basicamente de criação de gado, praticada tanto por bôeres brancos como por bantos negros. Mas tudo isso mudou fulminantemente com as descobertas de grandes jazidas de diamantes e de ouro. Como que pressentindo esta temida mudança, "a atitude dos bôeres era hostil em relação à prospecção mineral e a lei proibia a procura de depósitos minerais" (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 170). Mas, nos anos de 1850, esta atitude mudou e o presidente *burgher* do Transvaal chegou a oferecer recompensas a quem encontrasse ouro.

A primeira descoberta importante foi a de diamantes, em 1867. As jazidas se encontravam na junção das fronteiras do Cabo, Orange e Transvaal. A Grã-Bretanha fez prevalecer sua força e incorporou a área ao Cabo. Os achados se multiplicaram e imediatamente atraíram grande número de garimpeiros. Em 1872, o número de garimpeiros brancos e negros era estimado em 50 mil. Em pouco tempo, Kimberley se tornou a segunda cidade da África do Sul, as importações durante a década de 1870 triplicaram, enquanto as exportações pelos portos de Natal e Cabo passaram, entre 1870 e 1882, de 3 para 9 milhões de libras. A receita do Cabo era de pouco mais de meio milhão de libras em 1870; em 1881 era de 2,5 milhões (Pollock, Litt e Agnew, 1863, p. 171-2)

O país quase não tinha ferrovias. De Kimberley aos portos mais próximos - Elizabeth e East London - a viagem por carro de boi levava de três a quatro semanas. A necessidade de escoar a produção de diamantes ao exterior incentivou a construção ferroviária.

> Em 1875, havia 154 milhas de trilhos no Cabo, em 1878 quase 600 e em 1880 mais de 900 milhas. Uma queda [da cotação] dos diamantes e a Guerra do Transvaal de 1881 reduziram a milhagem adicional, mas em 1885 havia 1.654 milhas e a conexão ferroviária com Kimberley estava completada. (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 188)

A mineração atraiu grande número de imigrantes à África do Sul. A população branca era cerca de 250 mil em 1870 e passava de 600 mil em 1891. Também numerosos africanos foram atraídos às minas. Em 1870 10 mil negros trabalhavam nas minas de Kimberley. Inicialmente, a mineração era praticada em pequena escala - chegou a haver 1.600 concessionários, cada um trabalhando separadamente - com técnicas artesanais.

> Grandes problemas de pedras soltas e de inundação tinham de ser resolvidos. ... Em 1878, um quarto das concessões estava coberta por detritos. ... Problemas de custos crescentes e de mercantilização eram ainda mais severos e a fusão de concessões logo ocorreu. ... Em cinco anos, o rendimento melhorou 40% e os custos de produção foram reduzidos em cerca de 40%. O processo de consolidação foi forçado por Rhodes ... de modo que em 1890 De Beers Consolidated controlava 90% da produção de diamantes da área de Kimberley. Os diamantes estão muito mais sujeitos a flutuações e caprichos do mercado que o ouro; a fusão foi assim essencial ao desenvolvimento ordenado da indústria. (Pollock, Litt e Agnew, 1863, p. 175)

A fusão e o progresso técnico reduziram o emprego nas minas. Em 1892, o número médio de brancos era de menos de 1.700 e o de africanos de cerca de 7.400. Havia mais 4 mil garimpando rios, mas produziam apenas o equivalente a 2% da produção das minas. Por sorte, em 1886 ocorreram os grandes descobrimentos de ouro no Rand de modo que os trabalhadores redundantes da exploração diamantífera foram logo absorvidos pela do ouro.

> Os depósitos auríferos do Rand são os mais extensos e no entanto os mais pobres do mundo, com uma baixa densidade de ouro ... O maior problema tem sido o da rentabilidade e a contínua exploração dos depósitos de ouro do Rand somente tem sido

> possível devido a um número de fatores favoráveis. Indubitavelmente a experiência ganha nas técnicas de mineração, tanto do lado da mineração quanto do organizacional, e as grandes quantidades de capital acumulado em Kimberley foram da maior vantagem nas etapas iniciais. Ergueram-se uma complexa organização financeira e o sistema de exploração de grupo e a exploração dos depósitos de ouro se acelerou. A disponibilidade de grandes quantidades de força de trabalho africana barata foi também de grande significação. É duvidoso que as minas de ouro pudessem ter sido desenvolvidas em tal escala se apenas a força de trabalho mais cara dos brancos estivesse disponível. (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 178-80)

Os depósitos do Rand se encontravam na República do Transvaal, que por ocasião da descoberta estava financeiramente quebrada. A sua situação mudou da noite para o dia. A receita pública subiu de menos de 250 mil libras em 1885-86 para um milhão e meio de 1889-90. Entre 1883 e 1895, a receita aumentou 25 vezes. Mas, esta bonança teve de ser paga pelos bôeres por um alto preço. O capital que desenvolveu a mineração e passou a dominá-la era majoritariamente britânico, constituído pelos mesmos grupos que tinham consolidado a exploração diamantífera. Em 1893, ainda havia 183 companhias mineradoras, das quais 104 não estavam produzindo. O processo de concentração reduziu as companhias a seis que controlavam 53 minas e estavam associadas na poderosa Chamber of Mines.

E os trabalhadores empregados na mineração do ouro tampouco eram, em sua maior parte, oriundos do país. A população branca do Transvaal era de apenas 30 mil em 1872, mas já alcançava 119 mil em 1891. Destes, aproximadamente metade eram bôeres, um quarto provindos do Cabo, um décimo de Orange, 9 mil eram britânicos e 5 mil eram estrangeiros não-britânicos. Mas, o grosso dos que produziam ouro eram negros. "Quase 100 mil africanos estavam empregados nas minas de ouro antes da Guerra dos Bôeres."

A base econômica da mineração era o trabalho quase não pago dos negros, trazidos diretamente das reservas tribais. "Talvez os mais óbvios efeitos da mineração do ouro possam ser vistos no tremendo crescimento do trabalho migrante africano, a rápida dissolução do sistema tribal e a emergência duma classe branca pobre." Os africanos ganhavam cerca de um décimo do salário dum trabalhador branco qualificado. Os trabalhadores brancos não-qualificados não podiam subsistir com tão pouco e por isso não tinham condições de competir com os negros pelo emprego nas minas (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 184-6). Só com o desenvolvimento de outras indústrias, impedidas legalmente de empregar negros, é que os brancos encontraram possibilidades de emprego.

A sociedade agrária dos bôeres sofreu a súbita implantação dum enorme enclave minerador, econômica e demograficamente muito maior do que ela mesma. A mineração provocou o surgimento de uma importante aglomeração urbana em Joanesburgo, bem junto ao Rand. Com ela surgiu um importante mercado interno para alimentos e bens manufaturados, os quais não podiam ser todos importados. Novos ramos econômicos foram se desenvolvendo em função da mineração, que nada tinham a ver com a criação extensiva de gado.

As guerras entre a Grã-Bretanha e os bôeres

> Em 1864, Potchesfstroom, a mais avançada das três repúblicas do Transvaal, levada à beira da guerra por Lydenburg fez uma súbita demonstração de força e reuniu sob o nome de República Sul-Africana as três unidades opostas de Potchesfstroom, Lydenburg e Zoutspanberg. ... Uma vez as principais repúblicas do Transvaal e do Estado Livre [Orange] tendo se separado completamente depois de 1864 e a definição de suas fronteiras tendo se tornado mais precisa, o crescente processo visto na criação de novas pequenas repúblicas tornou-se de importância política

> nas áreas em que a autoridade britânica era fraca ou podia ser desafiada. (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 206-7)

Conseqüentemente, a Grã-Bretanha procurou unir todas estas repúblicas e colônias com autogoverno, como o Cabo e Natal, em alguma espécie de confederação, no mínimo para ordenar a expansão branca sobre os territórios das tribos e minimizar os riscos de guerra entre elas. Estes riscos não eram desprezíveis como mostra o episódio da anexação do Transvaal pelo Natal. Em 1877, o Transvaal já estava à beira da bancarrota. Ele constituía o *hinterland* de Natal, por cujo território se fazia a comunicação com o mar. O governo do Transvaal, sempre desejoso de se livrar da dependência dos britânicos, acalentava o sonho de obter uma saída ao mar via Moçambique. Para evitar que algo desta natureza se concretizasse, o Natal acabou anexando o Transvaal (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 218).

Outra interpretação deste episódio é a de Jarman (1963, p. 53-4):

> As relações entre os colonos bôeres no Transvaal e as tribos nativas eram muito ruins. A Grã-Bretanha temia que os bôeres, que estavam arruinados, fossem esmagados pelos zulus, um povo guerreiro ousado e poderoso, e que a paz em toda África do Sul poderia estar ameaçada. Para enfrentar o perigo, a Grã-Bretanha anexou o Transvaal, prometendo o autogoverno aos bôeres. Quando a guerra com os zulus veio, em 1879, eles infligiram uma séria derrota aos britânicos em Isandhlwana (janeiro de 1879) - o acampamento britânico foi destruído e quase todos os seus defensores abatidos - antes de serem forçados a se submeter. ... [Em 1880] os bôeres se revoltaram porque o autogoverno parecia tardar em vir e eles venceram a força britânica em Majuba Hill (Natal). Não obstante, Gladstone [primeiro-ministro britânico], levou adiante sua política de paz; apesar da perda de prestígio, as forças britânicas foram retiradas e o autogoverno garantido.

Em agosto de 1881, foi assinada a Paz de Pretória, pela qual a Grã-Bretanha reconheceu a independência das repúblicas dos bôeres. Mas, cinco anos depois, a descoberta do ouro mudou novamente a situação. Como vimos, o grande afluxo de migrantes de outras partes da África do Sul e do exterior, assim como dos territórios tribais, juntamente com a constituição de grandes empresas de capital britânico, que dominavam a extração de diamantes, inseriu no Transvaal um conjunto de interesses estranhos aos bôeres. Estes últimos, no entanto, dominavam o governo da república e estavam decididos a tirar o máximo proveito econômico da situação criada. Para tanto, tributavam pesadamente a renda das empresas de mineração.

No fim dos 1890, mesmo entre os europeus no Transvaal os bôeres não passavam de 30%. Para não perder a hegemonia política, em 1894 o presidente Kruger promulgou uma legislação que restringia o direito de voto dos *uitlanders* (estrangeiros) aos de mais de 40 anos de idade, com mais de 14 anos de residência. A insatisfação política e econômica do capital adventício e dos imigrantes crescia e tomava a forma de apelos à Grã-Bretanha para que interviesse. As negociações entre Kruger e o governo britânico estavam envenenadas pelos longos anos de conflitos, acordos rompidos e traições e acabaram fracassando, o que levou ao início das hostilidades, em 1899.

A Guerra dos Bôeres foi longa e sangrenta e esteve prenhe de conseqüências políticas, tanto para a Inglaterra quanto para a África do Sul. No início os bôeres foram ao ataque, invadindo o Cabo e Natal, impondo sítio às cidades de Mafeking, Kimberley e Ladysmith. As tropas britânicas, enviadas para socorrê-las foram derrotadas três vezes. Mas, durante 1900, grandes reforços foram enviados da Inglaterra e tropas de voluntários foram mandados do Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Com isso, a sorte da guerra mudou. Os britânicos conseguiram levantar os cercos às suas cidades e lograram ocupar as capitais dos bôeres, Pretória e Bloemfontain.

Os bôeres prosseguiram a luta sob a forma de guerrilhas, apoiadas logisticamente nas fazendas espalhadas pelo território. O comandante das tropas britânicas Kitchener resolveu eliminar as bases da guerrilha, queimando as casas das fazendas e colocando os bôeres e suas famílias em campos especiais, que depois tornar-se-iam conhecidos como "de concentração".

> Isso deu lugar a uma tragédia, pois a administração dos campos foi pessimamente conduzida. Epidemias atacaram os campos e a mortalidade entre as mulheres e crianças bôeres foi pesada. Denunciando os campos, o líder liberal [inglês] Campbell-Bannerman falou de "métodos de barbarismo". Por fim os bôeres pediram a paz, que foi concluída em maio de 1902, em Vereeniging. (Jarman, 1963, p. 62-3)

A questão do trabalho, a União e o racismo

A Guerra dos Bôeres foi a culminação de um quarto de século de conflitos quase ininterruptos entre a potência colonial e os descendentes dos primeiros povoadores europeus. A causa destes conflitos consistia no que Jarman (1963, p.62) chama de

> antagonismo entre dois modos de vida. Os bôeres tinham sua anacrônica [*old fashioned*] sociedade agrária, que viam ameaçada pelo modo de vida forâneo dos *uitlanders* (ou estrangeiros), os britânicos e outros colonos estrangeiros que chegaram quando se descobriu ouro no Rand em 1886.

O que o autor não se dá ao trabalho de explicitar é o modo de vida que aparentemente ameaçava o dos bôeres. Tratava-se evidentemente do modo de vida urbano, criado pelo capitalismo industrial, que as descobertas minerais atraíam ao coração da África do Sul.

O imperialismo britânico estava na época em seu apogeu, tendo saído vitorioso no duro embate com os imperialismos de outras potências

européias, provocado pela partilha da África. A perspectiva da classe governante britânica era basicamente a de "civilizar" os trópicos para adequá-los às exigências do progresso, representado já na época pela industrialização, urbanização, liberalismo e - de certa forma - integração social. Ao grande capital não repugnava em absoluto empregar trabalhadores de qualquer raça e a integração ao mercado de trabalho dos negros, no caso da África, seria encarada favoravelmente, à medida que viabilizava a acumulação de capital e o desenvolvimento duma economia moderna.

Era isso que ameaçava o modo de vida dos bôeres, que eram antes de mais nada racistas. O que depois se tornaria o *apartheid*, a rígida separação das cores, era uma tendência dos agricultores de fronteira, que temiam a integração social de grupos étnicos que lhes eram numericamente muito superiores e que por isso eram candidatos potenciais à hegemonia política. A Guerra dos Bôeres foi ostensivamente travada pela independência ou anexação da República do Transvaal e do Estado Livre de Orange. Mas subjacente a este conflito estava a presença e o destino dos povos negros, ausentes da luta mas condicionantes de tudo o que estava em jogo.

Convém notar que neste processo de lutas incessantes com a potência colonial inglesa de um lado e os bantos do outro, os bôeres acabaram "criando" para si uma identidade étnica que se consubstanciou na língua.

> Durante o século XIX, o holandês era a língua da igreja e da maioria dos *afrikaners* educados. Mas o grosso da população rural *afrikaner* falava "taal". Baseado num dialeto do século XVII do sul da Holanda, o *afrikaans* adquiriu sua forma moderna em meados do século XVIII, pouco mais de cem anos depois da fundação do assentamento branco no Cabo. Mas não foi antes de 1875 que Die Genootskap vir Regte Afrikaner foi fundada para traduzir a bíblia ao *afrikaans* e promover o uso da língua.

Depois da Guerra dos Bôeres, surgiu a Campanha da Segunda Língua, em resposta à política de anglicização do governador britânico, que levou à gradual adoção do africâner pelos bôeres. Em 1909 fundou-se a Afrikaanse Akademie e nos 1920 o africâner foi aceito como uma língua oficial, sendo hoje amplamente falado no país. (Pollock, Litt e Agnew, 1963, pg. 201)

A questão do trabalho na África do Sul foi colocada na ordem do dia da campanha eleitoral britânica, de 1906, pelas companhias mineradoras.

> A época do povo vinha a caminho. Isso revelava-se no grito *pigtail* que ecoava nos círculos eleitorais, nas eleições gerais de 1906, em que a virulência correspondeu à inutilidade. A tese mais explorada [pela oposição liberal] foi a da "escravatura chinesa" ... Os escravos em questão eram trabalhadores chineses contratados, importados com a autorização do governo da União para as minas de ouro da África do Sul. Os placares enchiam-se de gravuras de chineses de grilhetas, de chineses sendo espancados, de chineses sendo açoitados. Placares transportados por homens vestidos como escravos chineses deslocavam-se pelas ruas. Caricaturas mostravam os espectros de soldados ingleses, mortos na Guerra dos Bôeres, apontando para os bairros cercados onde os chineses estavam alojados e perguntando: "Morremos nós por isto?" (Tuchman, 1962, p. 479)

A importação de trabalhadores da China revelava não só a preferência do grande capital por mão-de-obra barata e dócil mas sua recusa à discriminação racial. Limitar-se a empregar brancos significaria submeter-se às exigências crescentes de trabalhadores que, por razões étnicas, dispunham de mais direitos de cidadania e portanto de mais recursos políticos para exercer pressão e fazer valer o que consideravam os seus direitos. Deixando de lado princípios ideológicos, que também pesavam na questão, era o interesse econômico elementar da sobrevivência que ditava a política racial de mão-de-obra praticada pelo capital minerador.

> "... os proprietários das minas do Rand pediam autorização para importar mão-de-obra chinesa **quando o trabalho dos africanos - que tinham encontrado ocupações, depois da guerra, suficientes para satisfazer os seus poucos apetites - não podia ser obtido facilmente para as minas** [grifo nosso]. Os contratos de trabalho tinham espantosas implicações que o governo pretendia evitar, mas os proprietários de minas insistiam; alguns não puderam continuar a tarefa da mineração; os investimentos retraíam-se, os dividendos do Rand ameaçavam desaparecer. Como o *Economist* afirmava, sem rodeios, era um problema de libras, *shillings* e *pennies*. "Se o povo da Inglaterra e de outras partes, que se beneficia com os lucros das minas do Transvaal, no valor de 200 milhões de libras, deseja ter o seu dinheiro e os seus lucros, ter-se-á que tratar deste problema do trabalho de uma forma razoável." (Tuchman, 1961, p. 482-3).

O governo britânico tratou os bôeres vencidos com generosidade: os fazendeiros receberam dinheiro público para recuperar suas propriedades. Além disso, receberam a promessa de que em breve a África do Sul ganharia autonomia política. As eleições britânicas de 1906 foram ganhas com grande maioria pelos liberais (em parte, possivelmente, pela indignação provocada pela questão dos *coolies* chineses) e o novo governo era chefiado por Campbell-Bannerman, que tinha se oposto à guerra e às companhias de mineração, que de certa forma a provocaram.

> A primeira tarefa foi a conciliação [*settlement*] da África do Sul. O recrutamento de trabalhadores chineses foi terminado de vez.[2] Em seguida o *premier* passou a introduzir o autogoverno nos Estados bôeres conquistados - ele podia fazer isso por *letters*

[2] Foi trazido um total de 50 mil *coolies*. Com a mudança de governo na Inglaterra, todos eles foram repatriados em seguida e não há notícia de que a mineração tenha entrado em colapso. Os chineses foram substituídos por negros, em boa medida importados de Moçambique e outros países vizinhos.

> *patent* e não precisava duma lei que a Câmara dos Lordes teria rejeitado, pois os conservadores opunham-se amargamente. Eleições no Transvaal resultaram no general Botha como primeiro-ministro com o general Smuts como vice. Ambos trabalharam pela reconciliação e se tornaram grandes amigos da Inglaterra. A tarefa de reconstruir a África do Sul prosseguiu, embora o próprio Campbell-Bannerman não vivesse para assistir seu término. Uma convenção se reuniu em Durban em outubro de 1908, e delegados dos quatro Parlamentos sul-africanos elaboraram uma constituição para a África do Sul. No outono seguinte a lei necessária foi aprovada pelo Parlamento britânico - pois nesta altura os conservadores já tinham sido convencidos pelo óbvio sucesso das medidas conciliatórias - e ela entrou em vigor em 1910. (Jarman, 1963, p. 105-6)

A constituição criou a União da África do Sul, formada pelas províncias do Cabo, Natal, Transvaal e Orange. Cada província era administrada por um governador e elegia uma assembléia, tendo autonomia para resolver problemas sociais e escolares. Na União, o poder legislativo era formado por deputados, **eleitos apenas por europeus** e senadores nomeados. O poder executivo era chefiado por um governador nomeado por Londres e dirigido por um gabinete, cujo primeiro-ministro era o líder da maioria no Parlamento.

Como se vê, no essencial os bôeres prevaleceram. O regime era liberal, o governo era representativo mas os direitos políticos essenciais, de votar e ser votado, estavam restritos aos brancos. Os negros e as outras raças não-européias, qualquer que fosse sua cultura, seu *status* social, estavam reduzidos à condição de "incivilizados", portanto, de politicamente incapazes. Estavam nessa situação, por exemplo, os hindus e seus descendentes, que foram, a partir de 1860, trazidos a Natal, para trabalhar como servos temporários, ou seja, por um prazo julgado suficiente

para repagar as despesas do seu recrutamento e transporte. O projeto do *apartheid* ganhou assim uma base política indispensável: o monopólio político do grupo étnico favorecido pela discriminação racial.

Não há exagero em dizer que o desenvolvimento de toda economia do país se apoiava sobre o trabalho negro não-qualificado e subpago. E para que isso estivesse assegurado, a nova União rapidamente elaborou a legislação necessária. Apenas um ano após sua instalação, foi promulgado o *Native Labor Regulation Act*, que "codificou uma rígida barreira de cor no emprego assalariado. Leis subseqüentes meramente baixaram e reforçaram esta barreira" (Davidson, 1978, p. 116). A barreira excluía os não-europeus dos empregos acima de determinado nível de qualificação. Quanto mais baixa a barreira, maior a quantidade de empregos reservada exclusivamente a brancos.

Os resultados não se fizeram esperar. Em 1912, a mineração empregava 325 mil trabalhadores, dos quais apenas 36 mil eram brancos. Os salários dos mineiros pretos a partir de então iriam cair ininterruptamente por décadas. Ao mesmo tempo, a agricultura branca foi se diversificando e ramos industriais auxiliares à mineração, como a indústria química por exemplo, foram se expandindo em Joanesburgo e outras cidades. A demanda por força de trabalho cresceu junto, sendo em parte atendida com a importação de hindus.

A força de trabalho africana era mobilizada basicamente pela *poll tax*, um imposto per capita de dez xelins a ser pago por cada "adulto capaz"

> de modo que, como explicava o primeiro-ministro [do Cabo] Cecil Rhodes, os produtores rurais possam ser retirados de sua vida de preguiça e ócio, fazendo com que dessem algum retorno "por nosso sábio e bondoso governo". A idéia pegou depressa. Para pagar o imposto em dinheiro, os africanos tinham de ganhar dinheiro: quase sempre isso significava

> naquele período deixar suas aldeias para trabalhar para algum europeu. Se deixassem de pagar, eles naturalmente tinham de ser punidos e portanto trabalhariam como prisioneiros. (Davidson, 1978, p. 110)

Esta taxa foi legislada pela primeira vez pelo governo do Cabo, em 1894. Logo em seguida ela foi adotada, sob a forma de *hut tax* (imposto por cabana), pela Bechuanaland (1899), por Quênia (1901) e pela África Oriental.

> Os principais centros de mineração encontraram desta forma seu trabalho sem coação direta e ao menor preço que elas resolvessem pagar como salários. As minas de ouro e diamantes do Transvaal sul-africano foram pioneiras a este respeito. Elas recrutavam homens solteiros em contratos de um ano (mas os detalhes variaram ao longo do tempo) não só da África do Sul mas de todas as áreas vizinhas: eventualmente elas estavam atraindo trabalhadores de todos os territórios do Sul da África.
>
> ... Estimulado primeiro por várias formas de pressão, o trabalho migrante de longo prazo lentamente adquiriu impulso próprio. Os homens deixavam seus lares para pagar impostos. Do jeito como as coisas evoluíram, eles também partiam - e particularmente os jovens - para conseguir dinheiro com que comprar algumas das coisas que o assalariamento em cidades ou minas poderia oferecer: bicicletas, máquinas de costura, roupas, eventualmente um rádio. Havia ocasiões em que "ir ao Goli", às minas do Witwatersrand tornou-se com todas as suas provações e provas físicas uma espécie de substituto para processos de iniciação, pelos quais os jovens eram reconhecidos como adultos na vida da aldeia. Muitas ambições novas se adicionaram ao fluxo; e um desejo por meios de adquirir o poder que poderia derivar da posse duma educação ocidental nem sempre foi a menor delas. (Davidson, 1978, p. 110-2)

Mas, a liberação de força de trabalho das comunidades pelo *poll tax* não bastou para atender as crescentes necessidades da expansão industrial e mineradora. Em 1913, foi aprovado o *Land Act*,

> que aboliu toda propriedade africana do solo em mais de 90% da África do Sul. Isso se tornaria um dos principais instrumentos da segregação e do *apartheid* (desenvolvimento separado). Mas sua motivação imediata era aumentar a oferta de trabalho. Isso se conseguiu pela proibição do sistema então existente de "cultivo em meação" ou "cultivo Kaffir", pelo qual africanos podiam usar a terra em áreas brancas num sistema de *métayage* com proprietários fundiários brancos, ou então como parceiros. Foi também um meio de reduzir o salário dos trabalhadores agrícolas. Os dois propósitos foram atingidos. Eles foram mantidos, mesmo que o número de africanos fosse o quádruplo do de brancos. (Davidson, 1978, p. 116-7)

Como observa Davidson (1978, p. 117) a segregação territorial das raças servia à segregação social. Fisicamente restritos às áreas que lhes foram alocadas como reservas, os negros não podiam mais entrar no resto do território tornado "branco" a não ser como suplicantes de trabalho. A instituição do passe garantia isso. As reservas eram pequenas para a população que deveriam abrigar e além disso suas terras eram estéreis. Em pouco tempo, elas estavam superpovoadas, forçando parte dos moradores a procurar sua subsistência alhures. E o outro lado da moeda do *Land Act* era que ele oferecia mais terras aos colonos brancos, cuja fome por terra era insaciável, pois a utilizavam extensivamente na criação de gado.

A industrialização promovida pelo Complexo Mineral Energético

A industrialização da África do Sul se deu inicialmente em função do setor de exportação, representado pela mineração de pedras e metais

preciosos. Os ramos industriais que se desenvolveram primeiro estavam a montante ou a jusante da mineração. A montante estavam os ramos fornecedores de insumos, como transporte e energia e as indústrias química e metalúrgica. A jusante estavam as indústrias transformadoras de minerais, principalmente a metalúrgica, mas também a química.

Como já foi visto acima, a exploração dos diamantes provocou um *boom* de construção ferroviária para unir Kimberley aos portos marítimos. Com a descoberta do ouro no Rand, as várias colônias com portos passaram a disputar a ligação ferroviária com Joanesburgo. Antes da guerra, o presidente do Transvaal Kruger dava preferência à ligação com Delagoa Bay, em Moçambique. O Cabo pediu permissão para estender a ferrovia que já tinha chegado a Kimberley, até o Rand, tendo obtido a anuência do Estado Livre de Orange para que os trilhos atravessassem seu território.

Em 1890, a linha de Lourenço Marques (Moçambique) tinha chegado apenas à fronteira do Transvaal, detida pela malária e por problemas políticos. Kruger deu a concessão para a linha no Transvaal a um sindicato holandês e alemão, que criou a Netherlands South Africa Railway Co. (NSA). Esta entrou em dificuldades financeiras e o Cabo aproveitou o ensejo para emprestar-lhe cerca de 1 milhão de libras com a condição de que a ferrovia entroncasse com a linha de Kimberley. Assim, o Cabo ganhou a corrida, quando a linha Cape Town-Orange atingiu Joanesburgo em setembro de 1892. A NSA prosseguiu a construção em direção ao norte e atingiu o Rand em 1895.

Até 1896, as ferrovias do Cabo detinham a maior parte do tráfego do Rand, mas em 1894 a linha de Delagoa Bay foi completada e em 1895 a de Durban, estando estes portos muito mais próximos do Rand do que os do Cabo. No início dos 1900, apenas um oitavo daquele tráfego percorria as estradas do Cabo, que entraram em depressão, temporariamente aliviada pelas rendas derivadas da guerra (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 188-90).

Muito ligada ao *boom* ferroviário foi a descoberta de importantes jazidas de carvão. As reservas carboníferas da União foram estimadas como sendo 75 bilhões de toneladas, 80% delas no Transvaal. A exploração destas jazidas viabilizou economicamente o transporte ferroviário, o qual ofereceu um amplo mercado à produção de carvão (Pollock, Litt e Agnew, 1963, p. 180 e 188). A produção carbonífera da África do Sul era de 26 milhões de toneladas em 1948, 35,4 milhões em 1955, 42,1 milhões em 1960 e 46,8 milhões em 1963. 80% do carvão é usado em usinas termelétricas, em ferrovias e nas indústrias do Witwatersrand e da região de Durban, sendo o restante exportado (Battistini, 1967, p. 54).

Como a África do Sul não dispõe de jazidas de petróleo nem de fontes de energia hidrelétrica, a energia elétrica é produzida por usinas térmicas movidas a carvão. A energia elétrica é um dos principais insumos da mineração, de modo que o carvão responde por dois dos mais importantes meios de produção da extração mineral (tanto de ouro como de diamantes): transporte ferroviário e energia elétrica.

A indústria elétrica foi criada pelo capital minerador, ainda no século passado. Em 1922, o *Electricity Act* já tinha levado à criação da Electricity Supply Commission (Escom), a qual no entanto permaneceu numa situação subordinada, vendendo à Victoria Falls and Transvaal Power Co. (VFTPC) a energia que produzia. Mas, em 1948, a Escom adquiriu a VFTPC com ajuda financeira da Anglo American Corp. (AAC), a maior das mineradoras tanto de ouro quanto de diamantes. Na época, 59% da energia era consumida pela extração de ouro. Incertos quanto ao seu futuro, as companhias privadas de geração não estavam investindo na ampliação da capacidade, o que levou a crises periódicas de falta de energia (Fine e Rustomjee, 1996, p. 137 e 157).

Quanto ao carvão, sua produção estava dominada pelas grandes mineradoras de capital inglês, que formavam um cartel na Transvaal Coal Owners Association (TCOA). O governo controlava o preço do carvão,

mantendo-o, na boca da mina, em nível muito inferior ao dos outros países e ao mesmo tempo restringia a exportação de carvão, sujeitando-a à concessão de licenças. Logo depois da Segunda Guerra Mundial, apenas 7,5% do carvão era exportado, mas ele contribuía com 46% do lucro das companhias carboníferas. "O racionamento de carvão foi introduzido em 1952, com a TCOA dando prioridade a ferrovias estatais, a usinas de energia do Estado central, de municípios e de minas e a minas de ouro. Com tais prioridades, os consumidores pretos sofriam mais com as carências de combustíveis" (Fine e Rustomjee, 1996, p. 157-8).

Quanto à indústria química, em 1895 o monopólio Nobel de explosivos construiu na África do Sul (em Modderfontein) a maior fábrica de dinamite do mundo e que na época foi a maior planta industrial do país. Tinha por finalidade atender a demanda por dinamite das mineradoras, mas estas, visando reduzir custos, resolveram em 1898 desafiar o monopólio de Nobel e construíram sua própria fábrica de dinamite no Cabo. Em 1903, Kynoch ergueu uma planta em Natal. A concorrência entre os três levou à diversificação, inicialmente a jusante. Em 1911, começou a produção de um componente crucial, a glicerina, a partir de óleo de baleia. Naquele ano, a indústria química era o maior ramo da indústria de transformação, com capital de 2 milhões de libras e 3 mil empregados.

Uma fábrica de detonadores foi construída entre 1917 e 1920 e a fabricação de tintas começou em 1918. Fusões entre as firmas de explosivos na Europa em 1924 induziram fusões entre as sul-africanas no ano seguinte, propiciando a introdução da síntese da amônia do carvão em 1930, o que dispensava a importação de nitratos do Chile. A fusão permitiu também o começo da produção de fertilizantes, embora a planta de superfosfatos tenha sido obrigada a fechar em 1921 porque o Estado se recusou a protegê-la do *dumping* holandês, com medo de antagonizar os agricultores. A indústria de explosivos, resultante da fusão, foi propriedade conjunta da De Beers e da Imperial Chemical Industries (ICI) britânica, sendo ambos considerados de capital imperial.

Outros setores da indústria química desenvolveram-se igualmente tendo em vista atender a demanda da mineração. A Rand Carbide começou a produzir carboneto em 1926 e a Union Corp. uma das grandes mineradoras com séde em Londres, iniciou em 1936 a produção de polpa e papel. A produção de combustíveis líquidos começou bem cedo. Já em 1895, a primeira planta de torbanite foi montada pela Natal Mineral Oil Co., seguida pela Oil Shale Development Co. em 1913. Em 1934, surgiu a primeira refinaria de petróleo da África do Sul, construída pela South African Torbanite Mining and Refining Co. (Satmar), uma subsidiária da Anglovaal, uma das seis grandes mineradoras (Fine e Rustomjee, 1996, p. 138-40).

Quanto às atividades a jusante da mineração, as que se desenvolveram no período anterior à Segunda Guerra Mundial na África do Sul, foram principalmente a transformação de produtos minerais pela metalurgia e pela indústria química. Quanto à metalurgia, já havia uma siderurgia de alguma importância, à base da reciclagem de sucata, no começo dos 1920. Em 1924, ela respondia por 18,8% da produção bruta da indústria de transformação. Em 1922, Smuts tentou implementar o projeto duma indústria de aço e ferro mediante o pagamento de prêmios pelo Estado a qualquer grande produtor. Ele conseguiu a aprovação do Parlamento e tentou convencer Ernest Oppenheimer e outros magnatas do ouro a fazer os investimentos necessários. Mas, o setor privado não correspondeu o que levou mais tarde à criação duma empresas siderúrgica estatal, a Iron and Steel Corp. of South Africa (Iscor), que exigiu investimentos de 3,5 milhões de libras entre 1929 e 1933 (Fine e Rustomjee, 1996, p. 129 e 135).

As indústrias a jusante da mineração utilizam como matéria-prima principal o carvão, além de grande quantidade de energia elétrica, produzida com carvão ou urânio. Estão neste caso as fábricas de fertilizantes, plásticos e petróleo. A empresa estatal South African Coal, Oil and Gas Corp. Ltd. (Sasol) processa combustível sintético e produtos químicos a partir do carvão. Em 1989, suas três usinas consumiram 35 milhões de toneladas de carvão, cerca de 20% da produção total do país; e as usinas Sasol II e

Sasol III utilizam grande parte dos 3.600 MW de energia produzida pela usina de Kriel, que de fato foi construída com este propósito. A African Explosives and Chemical Industries (AECI), uma subsidiária da AAC transforma 1,1 milhão de toneladas de carvão em amônia, explosivos e metanol em Modderfontein. E assim por diante. A África do Sul possui uma extensa indústria carboquímica, toda ela viabilizada pela sua indústria carbonífera e em grande parte capitalizada com os lucros da última (Fine e Rustomjee, 1996, p. 80).

O que estivemos estudando nesta seção, até agora, é o aparecimento do que Fine e Rustomjee (1996) consideram o **Complexo Mineral Energético** (CME), constituído por um conjunto de ramos industriais e de serviços de infra-estrutura, de alguma forma derivados da mineração de ouro e diamantes. Esta pode ser considerada como sendo o núcleo do complexo pelas seguintes razões:

1. Grande parte da periferia do complexo surgiu para atender as necessidades das empresas que formam o núcleo;
2. O restante da periferia do complexo surgiu como diversificação das empresas do núcleo, tendo como propósito processar ou transformar produtos do núcleo;
3. A grande maioria das empresas da periferia foram criadas como subsidiárias das empresas do núcleo. As exceções, pelo menos até a década dos 1950, eram empresas estatais.

A disputa dos governos e capitais africânder pela hegemonia

Acontece que o núcleo do CME foi durante muito tempo dominado exclusivamente por capitais britânicos ou "imperiais", que a literatura distingue dos capitais dos africânderes e que Fine e Rustomjee (1996) denominam "nacionais".

> Depois que os depósitos auríferos de superfície se exauriram, foram as enormes economias de escala requeridas pelas condições de mineração

> em profundidade que levaram a uma precoce concentração de propriedade. ... As 57 companhias de mineração de ouro, existentes em 1932, eram, com algumas exceções menores, controladas por seis casas ou grupos financeiros. (Davies, 1979 p. 50, citando Frankel, 1938)
>
> As formas de conglomerado que se desenvolveram desde então são extensões deste oligopólio, cujo poder em parte radica no controle do setor financeiro ... As subsidiárias das seis grandes casas mineradoras, a saber AAC (Anglo American Corp.), General Mining Corp., Anglovaal (Anglo Transvaal), Rand Mines (ela mesma uma subsidiária da SA *Mutual*, a companhia de seguro de vida), Genmin, Sanlam (a companhia de seguro de vida), GFSA (Golfields of South Africa) e JCI (Johannesburg Consolidated Investment, uma subsidiária da AAC) dominam a produção e as vendas de todos os mercados individuais de minérios. Com a exceção do minério de ferro, os seis conglomerados extraem mais de 70% de todos os minerais importantes da África do Sul. (Fine e Rustomjee, 1996, p. 98-9)

O domínio dos capitais imperiais foi desafiado pelos nacionalistas africânderes, que assumiram o poder na África do Sul, a partir de 1924. Marcos desta ascensão foram a fundação, em 1913, por James Barry Hertzog, do National Party (NP), representante das aspirações e ressentimentos dos bôeres; e a aprovação de medidas de discriminação racial pelo Parlamento, por iniciativa do United Nationalist Party, liderado por Daniel François Malan. Hertzog foi primeiro-ministro de 1924 a 1939. A economia dos africânderes baseava-se na agricultura, mas uma vez iniciada a industrialização, acabou-se constituindo um empresariado africânder industrial, comercial e financeiro, fora do Complexo Mineral-Energético. Além disso, a migração rural produziu um proletariado branco, predominantemente de extração bôer.

Em 1924, constituiu-se o Governo do Pacto, uma aliança do Labor Party branco com o Partido Nacionalista. Um dos objetivos deste governo

era o de quebrar a hegemonia do capital imperial e substitui-la pela do capital africânder. A política econômica empregada para atingir este objetivo foi, de um lado, promover a substituição de importações mediante a proteção tarifária dos ramos em formação, e do outro, a criação de empresas estatais para prover serviços de infra-estrutura (como a Escom) ou formar a indústria de base (como a Iscor).

Após tomar uma série de medidas legislativas e políticas para promover economica e socialmente os africânderes, Hertzog considerou a tarefa de equalizar as oportunidades das duas nacionalidades terminada e em 1933 considerou chegada a hora da reconciliação com os britânicos. Ele propôs a seu velho adversário Jan Smuts formar um governo de coalizão. A proposta foi aceita, os partidos se fundiram no United Party e se constituiu o Governo de Fusão, com Hertzog na chefia e Smuts na vice-chefia. A fusão não foi, no entanto, aceita por todos e uma cisão do Partido Nacional, liderada por Daniel Malan, criou o Partido Nacional Purificado (Sparks, 1990, p. 150-1).

Um dos propósitos dos governos chefiados por Hertzog era atender as aspirações do proletariado africânder, que eram basicamente a exclusão dos negros do mercado de trabalho qualificado e o desenvolvimento industrial, que fizesse crescer a procura por este tipo de força de trabalho. A exclusão do trabalho negro não era do interesse de todos os africânderes mas especificamente dos que, por falta de capital próprio, eram forçados a concorrer com os africanos na venda da força de trabalho.

Uma análise lúcida destas contradições é a de Fitzgerald (1950, p. 209).

> A legislação de barreira de cor [*color bar legislation*] dirigida à manutenção dos nativos em condição servil indica uma falta de capacidade de entender que se os bantos devem ser introduzidos *en masse* no sistema europeu - como infelizmente parece ser inevitável na ausência duma política nativa

> generosa - é melhor para ambas as raças que o *status* econômico dos de baixo seja elevado. Mas, para a maioria dos sul-africanos o pavor racial, com a irracionalidade do pânico, domina qualquer argumento econômico e a classe governante jamais tenderá a conceder de vontade própria ao banto alguma igualdade - econômica, social ou política.
>
> Embora não lhe seja permitido exercer ofícios ou profissões que são classificados como qualificados, os bantos mostraram pela rápida aquisição de proficiência que há poucas profissões de que estariam excluídos se não fosse pela barreira da cor. Nas condições dadas, há uma tendência perceptível por parte dos empregadores de engajar trabalho *kaffir* barato para tipos de ocupações que há muito são consideradas como reservadas ao trabalhador branco e nenhuma legislação poderá impedir esta tendência indefinidamente. O crescente emprego de nativos em indústrias controladas por europeus vai inevitavelmente intensificar a competição da qual vai surgir mais cedo ou tarde o desafio de que mérito e habilidade - não raça - devem ser as únicas bases de discriminação.

A política de segregação, tal como praticada pelos nacionalistas africânderes, era inerentemente contraditória. De um lado pretendia isolar e segregar o nativo, mantendo-o à parte da civilização branca. Do outro porém, pretendia obrigá-lo a procurar emprego junto aos empregadores brancos, que o queriam exatamente por ser tão fácil de explorar. Se a política de *apartheid* fosse levada às últimas conseqüências,

> [isso] tornaria necessário que os europeus fizessem eles mesmos muito do trabalho hoje quase inteiramente alocado aos *kaffirs*. Para tornar a segregação uma política que apele ao homem branco é antes de mais nada necessário convencê-lo de que o trabalho manual é honroso e essencial ao seu bem-estar físico. (Fitzgerald, 1950, p. 209)

Os governos nacionalistas procuraram atender os brancos pobres mediante sistemas de assistência ao emprego dos mesmos e mais geralmente pela reserva de ocupações. Mas, a questão maior era como obter e explorar o trabalho dos negros, que aguçava as rivalidades entre os setores capitalistas. "Um compromisso foi alcançado no período de entre-guerras que privilegiou o acesso da agricultura à oferta nacional de trabalho negro e simultaneamente promoveu o acesso das minas ao trabalho dos imigrantes estrangeiros [negros]" (Fine e Rustomjee, 1996, p. 126-7).

Uma das prioridades dos governos presididos por Hertzog foi proteger a agricultura (que era quase totalmente africânder) mediante tarifas aduaneiras e a formação de comissões específicas, encarregadas de proteger determinados produtos. Algumas vezes, estas funções eram atribuídas a organizações já existentes, como por exemplo a Cooperativa Central para o Milho em 1933 e a cooperativa de vinicultores KWV para o vinho. A sustentação dos preços pagos aos agricultores prejudicava as indústrias processadoras, ao passo que o subsídio às exportações agrícolas disponibilizava as mesmas matérias-primas às indústrias estrangeiras a preços muito menores. Obviamente, a política agrícola era incompatível com uma política industrializante.

Apesar destas contradições, que debilitavam a efetividade da política econômica,

> a história da indústria do vinho ilustra como, através da entrega do poder de fixar preços em 1924 a interesses regionais, particularmente do Cabo, tornou-se possível ao capital *afrikaner* em pequena escala de ser acumulado mediante a concentração e centralização dos recursos dum setor relativamente pequeno da economia. ... Foi precisamente de tais raízes e de outras similares que os conglomerados Rembrandt, Sanlam e Old Mutual cresceram até rivalizar economicamente com os rebentos do capital imperial. (Fine e Rustomjee, 1996, p. 130)

Não passam de 6 mil os cultivadores de uvas do Cabo, mas eles são o grupo agrícola mais poderoso da África do Sul: sempre apoiaram o Partido Nacionalista com votos e dinheiro, estão fortemente representados no Parlamento e muito bem organizados, além de disporem de bases legais extraordinariamente favoráveis. A KWV conseguiu articular a agricultura com a indústria alimentar, tendo desta maneira êxito em criar capital africânder em larga escala. Atualmente 85% da indústria do vinho é controlada por uma firma possuída conjuntamente por Rembrandt e a KWV (Fine e Rustomjee, 1996, p. 114 e 130).

A indústria de tabaco e cigarros há muito é dominada pela Rembrandt, que depois cresceu a ponto de poder comprar, em 1953, a Rothmans, uma companhia internacional de cigarros, graças ao apoio financeiro dado pela companhia de seguros South African National Life Assurance Co. (Sanlam) e pela cooperativa de crédito agrícola Volkskas.

> Rembrandt e seu fundador Anton Rupert tornaram-se sócios do poder financeiro do Cabo. Sua posição de capital de grande escala foi articulada mais clara e abertamente que qualquer outra fração de capital africânder. Junto com a AAC ele montou o *lobby* de negócios South African Foundation no período pós-Sharpeville.[3] Depois do levante do Soweto, em 1976, ele criou de novo com a AAC a Urban Foundation, com a missão de promover o "avanço negro". (Fine e Rustomjee, 1996, p. 153)

Sanlam, por volta de 1950, começou a investir, mediante sua filial industrial Federale Volksbeleggings (Fedvolks) em mineração, indústria de transformação e comércio. Penetrou na pesca e na indústria de

[3] Em 1960, o Congresso Nacional da África do Sul (ANC) e o Congresso Pan-Africanista (PAC) organizaram protestos de massa contra as Leis do Passe, que exigiam que os negros tivessem documentos que autorizassem sua presença em determinadas áreas urbanas reservadas a brancos. Em março daquele ano, numa demonstração em Sharpeville, 67 manifestantes foram mortos pelas forças de segurança, o que provocou indignação internacional e novas demonstrações na África do Sul. Em resposta, o governo lançou o ANC e o PAC na ilegalidade.

conservas, de implementos agrícolas, química e farmacêutica, mineração de carvão e editorial. Em 1950, Sanlam criou outra subsidiária para investir na indústria, a Bonuskor, que colocou 57% de seus fundos na indústria, 4% em mineração, 21% no comércio e 18% em finanças. Em 1953, Fedvolks e Bonuscor fundiram seus interesses mineiros, numa firma que hoje é a Gencor (Fine e Rustomjee, 1996, p. 152-3).

O terceiro gigante africânder, no campo empresarial, é a Volkskas, criada em 1934 como um banco cooperativo de base rural. Ainda em 1965, 83% de suas agências estavam no campo, no Transvaal e em Orange. Em 1947, o mercado bancário estava igualmente dividido entre dois bancos ingleses, o Standard e o Barclays, que detinham 93,4% dos depósitos, contra 2,8% da Volkskas. Mas, dez anos depois a parcela da Volkskas já tinha subido para 9,9% e vinte anos depois para 18,6%. Este crescimento se deveu a uma decisão do governo de Malan (eleito em 1948) de quebrar o duopólio financeiro britânico, mediante a colocação na Volkskas dos saldos bancários do governo central, das municipalidades e de empresas estatais como Iscor, Escom, Correios, Ferrovias, Sasol e outros (Fine e Rustomjee, 1996, p. 152).

Outra medida para quebrar a hegemonia britânica no mercado de capitais foi a criação da Industrial Development Corp. (IDC), em 1940. Trata-se de uma agência estatal destinada a financiar indústrias novas, suscitadas pela substituição de importações. Sua ação inicial se concentrou nos ramos não-mineradores do Complexo Mineral Energético, principalmente na produção de combustíveis sintéticos a partir do carvão e na indústria química. Os projetos financiados pela IDC foram, entre outros, a produção de fosfatos, Sasol I, carboquímica e borracha sintética (Fine e Rustomjee, 1996, p. 159).

No mesmo sentido vai a criação da National Finance Corp. (NFC), em 1949, pelo governo Malan. Na época, os bancos redepositavam em Londres fundos de curto prazo captados na África do Sul. O NFC investia

os depósitos captados em títulos do Tesouro da África do Sul, canalizando recursos ao governo que podia com eles financiar empresas estatais. Além disso,

> a NFC subscreveu pesadamente debêntures das casas mineradoras. Sob muitos aspectos, a NFC foi uma intermediária financeira, canalizando lucros da venda de diamantes pela De Beers, de propriedade da AAC, no projeto FSG [desenvolvimento de novas jazida auríferas no Estado Livre de Orange] da AAC. Dos depósitos na NFC de 58 milhões de libras, em 1958, 21 milhões tinham sido depositados pela De Beers ... Ao investir através da NFC, uma casa mineradora podia diluir o elevado risco associado à mineração ... Com a NFC suportando os riscos, o financiamento do desenvolvimento de minas seguia uma trajetória bem azeitada. (Fine e Rustomjee, 1996, p. 154-5)

Em resumo, de 1924 até a Segunda Guerra Mundial, o poder governamental foi dominado por coligações africânderes, enquanto a hegemonia econômica era do capital imperial, através de sua posição dominante no Complexo Mineral Energético. Como veremos adiante, entre 1939 e 1948, o National Party foi afastado do poder, mas deste último ano em diante (até 1994) ele voltou com poder redobrado. Verificou-se portanto uma cisão entre o poder político predominantemente africânder e o grande capital quase todo britânico. O governo lançou-se a uma política de promoção do capital bôer, mediante a industrialização por substituição de importações, suscitando a formação dum outro complexo, o Complexo Agroindustrial. Foi deste complexo que surgiu a Rembrandt, o mais importante conglomerado bôer.

O principal instrumento do governo para promover o grande capital bôer foi a ajuda a conglomerados financeiros bôer, como a Volkskas e Sanlam, e a criação de intermediários financeiros estatais, como a IDC e a NFC. Obtendo assim uma cunha no mercado de capitais, os governos

nacionalistas aproveitaram a disponibilidade de recursos para nacionalizar o sistema de energia elétrica, criar uma grande siderúrgica estatal (Iscor) e expandir a infra-estrutura. Mas, nada indica que estes governos estivessem preparados para antagonizar a AAC e demais capitais britânicos no comando do Complexo Mineral Energético, que em todo o período continuou liderando a industrialização da África do Sul.

Fine e Rustomjee (1996) se esmeram em mostrar que jamais a promoção do grande capital bôer implicou em limitar o contínuo desenvolvimento do Complexo Mineral Energético. Antes pelo contrário, a IDC e a NFC canalizaram recursos vultosos para o desenvolvimento de ramos complementares da mineração e a expansão desta última através do gigantesco projeto FSG. Este

> promoveu uma forma de descentralização regional, desenvolvendo o que antes tinha sido uma fortaleza do NP (National Party) relativamente despovoada. Em 1960, havia 93 mil trabalhadores no Estado Livre de Orange, cerca de 20% dos 456 mil empregados em toda mineração do ouro. Ele também aumentou, em 15 anos, 35 vezes a população branca votante de Orange, de 5.500 brancos em 1950 para um total estimado em 146 mil em 1966, desta forma elevando o número de lugares no parlamento e fortalecendo o NP. (p. 155-6)

Tudo isso apesar do inegável antagonismo entre o NP e o grande capital imperial. É que acima deste antagonismo havia algo como um pacto de elites, possibilitado pelo interesse comum no modelo sul-africano, caracterizado pela exploração ilimitada da mão-de-obra negra, na qual se engastou uma democracia moderna monocolor, ou seja, para uso e benefício exclusivo da minoria "civilizada". Pois não resta dúvida que a mineração de pedras e metais preciosos na África do Sul só se viabilizou graças à superexploração do negro e que a industrialização do país se deu em função do mercado e do excedente gerado nestas atividades.

A Segunda Guerra Mundial, o nazismo e a ascensão do *apartheid*

Quando, em 1939, estourou a Segunda Guerra Mundial, o governo da África do Sul se dividiu ao meio. O seu chefe Hertzog pregava a neutralidade, enquanto o vice Smuts se empenhava na entrada do país na guerra ao lado da Grã-Bretanha. Smuts conseguiu que a maioria parlamentar aprovasse sua posição e assumiu a chefia do governo. Hertzog e uma parte dos deputados deixou o Partido Unido e se fundiu com o PN purificado de Malan. Este ofereceu a presidência do PN reunificado a Hertzog mas o congresso partidário recusou-se a ratificar a escolha. Os nacionalistas estavam se radicalizando e se preparando para adotar uma nova doutrina, o *apartheid*, e Hertzog era moderado demais aos olhos deles.

"Enquanto Smuts alinhou a África do Sul ao lado dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, o Partido Nacional recusou o apoio à Grã-Bretanha e publicamente simpatizava com a Alemanha nazista" (Mandela, 1994, p. 127). A simpatia dos nacionalistas pela Alemanha de Hitler tinha a sua lógica: para começar pelo velho antagonismo em relação à Grã-Bretanha. Sendo esta a inimiga principal, o inimigo dela teria de ser encarado como um eventual aliado. A isso se soma o racismo. A doutrina de superioridade ariana dos nazistas tinha muito em comum com a da superioridade dos brancos dos africânderes. Sendo a África do Sul um domínio pertencente à Comunidade Britânica, seria difícil alinhá-la ao lado do Eixo, mas a mera defesa da neutralidade já era uma clara indicação para que lado pendia o coração do NP.

Depois que o nazismo dominou a Alemanha, numerosos intelectuais africânderes foram fazer estudos pós-graduados em universidades daquele país, atraídos pela doutrina de pureza racial de Hitler. De volta à África do Sul, eles alimentavam a esperança de que a vitória nazista na guerra

acarretaria a "libertação" da África do Sul do jugo britânico. Nesta perspectiva, desenvolveram uma doutrina de radical separação de raças para o país, que tinha por objetivo supremo evitar a miscigenação. Pois, "na visão de Cronjé [um dos que se doutoraram na Alemanha] os brancos são claramente superiores - não apenas cultural mas biologicamente. A separação era portanto necessária para proteger a raça branca de degeneração biológica" (Sparks, 1990, p. 178).

O livro de Cronjé *'u Tuiste vir die Nageslag (Um lar para a posteridade)* foi a primeira exposição completa da ideologia *apartheid*, e com notável abrangência detalhava o sistema vindouro. ... A única escolha política realista, declarava Cronjé, estava entre o que ele chamou de "segregação local" e separação total - das quais a separação era "a mais consistente com a idéia africânder de *apartheid* racial". A segregação só poderia ser um paliativo temporário. A separação total poderia resolver o problema para sempre. Ela devia ter como objetivo a divisão do país em Estados nacionais raciais separados com uma ampla zona branca que conteria todos os portos - "para favorecer o comércio internacional" - e três ou quatro áreas negras etnicamente agrupadas que deviam incluír os territórios dos protetorados britânicos de então da Suazilândia, Basutolândia e Bechuanalândia (Sparks, 1990, p. 177 e 179).

O *apartheid* era mais que uma reformulação da segregação racial, que vigorava na África do Sul há séculos. Ela levava a lógica racista às suas últimas conseqüências, ou quase se se considerar que as derradeiras foram a "solução final" do genocídio hitlerista. A segregação tradicional combinava contraditoriamente a exploração da capacidade de trabalho dos nativos com a exclusão dos mesmos dos melhores postos de trabalho, das melhores áreas residenciais, das melhores escolas, hospitais, hotéis, etc. sem falar dos cargos públicos e postos de direção dos serviços públicos, empresas, etc. O *apartheid*, ao exigir a separação total das raças em termos sexuais, territoriais e políticos, elimina a possibilidade de explorar o

trabalho das raças "inferiores", inviabilizando com isso o que chamamos de modelo econômico sul-africano, que combina alta tecnologia com o trabalho subremunerado de párias sociais.

* * * * *

O fato da África do Sul ser um dos Aliados fez com que ela emergisse do lado vitorioso ao fim da guerra. Se a opção tivesse sido a oposta, o país terminaria a guerra como território ocupado, se não devastado pelas operações bélicas. Só por esse motivo, Smuts e o seu United Party deveriam ser os favoritos na primeira eleição do pós-guerra, em 1948. A oposição era representada pelo NP, liderado pelo notório Dr. Daniel Malan, cuja plataforma era precisamente o *apartheid*.

A expectativa do grande capital imperial assim como dos negros era que a vitória aliada na guerra abriria também na África do Sul uma era de reformas e progresso.

> Interesses comerciais e industriais, principalmente em mãos de pessoas de fala inglesa, começaram a argumentar que depois de 1945 poderia haver algum espaço para relaxar algumas das formas mais extremas de discriminação. Seu capitalismo, florescendo sobre o trabalho extremamente barato dos africanos e sobre entradas de capital britânico atraído pelos dividendos elevados em conseqüência, mais que dobrou a produção industrial durante a Segunda Guerra Mundial. Ele deveria prosseguir assim, mas agora poderia haver ensejo para elevar o nível das barreiras de cor de modo a garantir a disponibilidade de mais trabalhadores qualificados. (Davidson, 1978, p. 268)

Mas estas expectativas foram totalmente frustradas pelas urnas, pois Malan e seu partido foram, embora por uma margem apertada de apenas oito cadeiras, vitoriosos. Este deve ter sido um caso único no mundo, dum partido de direita, simpatizante e de certa forma êmulo do nazismo, ter ganho uma eleição democrática no imediato pós-guerra.

A sua vitória se explica em primeiro lugar pelo fato da eleição ter se limitado à população branca, na qual os africânderes eram uma maioria de cerca de 60%. Além disso, a descolonização estava se tornando uma perspectiva, a partir da conquista da independência de outras colônias, como a Índia, o Paquistão, o Ceilão e a Indonésia, nos anos imediatamente precedentes. E a independência significou em todos estes casos, o domínio da maioria nativa, como não podia deixar de ser, pois estes países foram conquistados por europeus mas não povoados por eles.

Esta perspectiva era sem dúvida apavorante para os brancos e sobretudo para os bôeres. "Os nacionalistas ... eram um partido movido pela amargura - amargura em relação ao inglês, que os tratava como inferiores por décadas e amargura em relação ao africano, quem os nacionalistas acreditavam que estava ameaçando a prosperidade e a pureza da cultura africânder" (Mandela, 1994, p. 127).

Em suma, a vitória aliada, que levou os eleitores de todos os continentes a votar em partidos e candidatos com plataformas libertadoras, induziu a maioria do eleitorado branco da África do Sul a dar o seu voto a um programa de racismo extremo com a vã esperança de retirar o seu país da tendência mundial de descolonização e emancipação. O que lograram com isso foi abrir o caminho a uma contra-revolução, que isolou crescentemente a África do Sul durante três décadas.

Malan e seu governo começaram imediatamente a implantar o seu programa. Seu primeiro gesto foi perdoar Robey Leibbrandt, que, durante a guerra, tinha organizado levantes em apoio da Alemanha nazista. A Lei de Representação Separada dos Votantes suprimiu a representação dos *coloreds* [não-brancos, distintos dos negros] no Parlamento. A lei proibindo casamentos mistos foi apresentada em 1949, logo seguida pela Lei da Imoralidade, que tornava ilegais as relações sexuais entre brancos e não-brancos. A Lei de População e Registro designava toda a população da África do Sul por cor, tornando esta característica o fator mais importante para o enquadramento social do indivíduo. E a Lei de Áreas

Grupais criou a exigência de áreas urbanas separadas para cada grupo racial (Mandela, 1994, p. 130).

E o governo começou a por em prática a política de limpeza racial das áreas urbanas. O subúrbio de Sophiatown, em Joanesburgo, abrigava uma população mista de maioria negra havia três gerações. Desde a aprovação da Lei de Áreas Grupais o governo não escondia seus planos de remover o subúrbio inteiro. Mas, somente em 1953, os planos ficaram prontos, o governo tendo adquirido uma gleba a 13 milhas de distância, que mais tarde seria conhecida como Soweto abreviação de South Western Township. Durante dois anos, a população lutou para permanecer onde morava, com mobilizações e protestos, enquanto os moradores das áreas vizinhas de Westdene e Newlands, em sua maioria brancos pobres, pressionavam o governo para que evacuasse os pretos. Finalmente, em 1955, antes mesmo que as habitações na nova área estivessem todas prontas, com a presença ameaçadora de 4 mil policiais e soldados, a evacuação foi efetuada, sem que houvesse resistência (Mandela, 1994, p. 178-81 e 192-3).

Sophiatown ficou como um símbolo, porque foi a primeira evacuação em massa, de 60 a 100 mil pessoas tendo sido removidas.

> Desde então mais de 3 milhões de pessoas foram desenraizadas desta forma, comunidades vivas foram arrancadas e enviadas a novos lugares estranhos e sem alma, onde são jogadas, atomizadas e deixadas para recomeçar o melhor que puderem. Esta devastação social numa escala espantosa é executada com o objetivo teórico de que a África do Sul não seja um país mas muitos ... Pretos podem ser necessários como trabalhadores, mas um senso de impermanência deve ser preservado e mantida uma distância social e física. Não bastava segregar simplesmente áreas de moradia: uma lei de 1954 requeria uma faixa de amortecimento de pelo menos 500 jardas de largura entre qualquer quarteirão negro e a cidade que ele serve. (Sparks, 1990, p. 189)

A exacerbação do *apartheid*

A execução do programa visando a implantação do *apartheid* teve um novo impulso quando a chefia do governo foi entregue a Hendrik Verwoerd, que fez o seu doutorado em Hamburgo, Leipzig e Berlim, quando o nazismo estava oficializando sua doutrina. Durante a guerra, foi editor do diário *Die Transvaler* dando-lhe uma clara linha pró-nazista e antisemita. No governo de Malan, chefiou a estratégica pasta de Assuntos Nativos.

Uma vez no poder, Verwoerd começou a tomar medidas para desurbanizar os negros e restaurar o sistema tribal. Já em 1952, ele tinha conseguido aprovar o *Native Laws Amendment Act,* que dava o direito de morar permanentemente em cidades apenas aos pretos que tinham nascido lá, aos que estavam morando lá ininterruptamente por pelo menos 15 anos e aos que trabalhavam para o mesmo empregador há pelo menos dez anos. Todos os demais deveriam retornar ao bantustão que lhes foi alocado, por critérios tribais, só podendo voltar à cidade como trabalhador migrante, contratado por seis meses ou um ano. Estas exigências se aplicavam a homens e mulheres, o que levava a separação de famílias, pois muitas vezes um dos esposos tinha o direito de morar na cidade mas o outro não. Todos os dados pertinentes ao direito à urbanização tinham de estar registrados num passaporte que os negros eram obrigados a carregar consigo a todo momento que estivessem na cidade, sob pena de detenção imediata. "Poucos anos depois da entrada em vigor da lei, detenções por causa das exigências da lei do passaporte eram em média de 2 mil por dia" (Sparks, 1990, p. 194).

Os bantustões foram entregues à administração de chefias tribais, já em processo de rápida desintegração. Não era difícil para Verwoerd, como ministro de Assuntos Nativos, encontrar chefes prontos para serem cooptados ao novo sistema, inclusive porque eles também se sentiam ameaçados pela modernização, que minava as instituições tradicionais.

O ministro era constitucionalmente o chefe supremo de todas as tribos negras, o que lhe permitia nomear, demitir, promover e rebaixar qualquer chefe em qualquer região.

Na chefia do governo, de 1958 a 1966 (quando foi assassinado), Verwoerd pôs em prática uma política sistemática de desenraizamento da população negra das cidades. O objetivo era fazer com que os milhões de pretos, que viviam em áreas designadas como brancas, isto é, urbanas, "voltassem" a suas pequenas pátrias rurais, onde teriam plenos direitos e poderiam desenvolver sua própria nacionalidade. Os únicos negros que deveriam ser tolerados nas cidades seriam trabalhadores migrantes, contratados por curtos períodos.

Acontece que neste período, a África do Sul estava se industrializando intensamente, o que aumentava a demanda por trabalhadores negros nas cidades. Verwoerd tentou reverter este processo impedindo que as indústrias que empregavam negros nas cidades se expandissem e incentivando a sua relocação para as vizinhanças de bantustões, onde os cidadãos negros poderiam atravessar diariamente a fronteira internacional para ir e voltar do trabalho. Um *Physical Planning Act* obrigava os empresários a obter uma permissão do governo para qualquer expansão que exigisse maior número de trabalhadores negros. E um *Job Reservation Act* proibia aos pretos de ter ocupações qualificadas nas cidades, mas não nos bantustões.

Esta política era claramente prejudicial aos capitalistas, que foram se queixar ao primeiro-ministro. Verwoerd lhes respondeu: "Se a África do Sul tiver de escolher entre ser pobre e branca ou rica e multirracial, então ela tem de optar por ser branca". Sparks (1994) observa que embora contrariada, a comunidade de negócios nunca se revoltou. "Seu conservadorismo inato e a dependência de contratos governamentais - e agora cada vez mais de permissões para não cumprir os novos regulamentos - impediram isso" (p. 201).

Apesar das coações e proibições, o capital prosseguiu se acumulando nas cidades e a urbanização da população negra se intensificou. Para que ela não se tornasse permanente, Verwoerd proibiu que nos *townships* [distritos] negros se criassem negócios: aos brancos foi proibido abrir negócios lá e o número de licenças emitidas para negros era estritamente limitado ao provimento de artigos de primeira necessidade, tais como leite, carvão, verduras, etc. Não poderia haver bancos, lojas ou supermercados e nenhum negócio poderia crescer sob pena de ser relocado ao bantustão.

Como conseqüência desta política de desurbanização forçada,

> na periferia das cidades da África do Sul surgiram enormes complexos onde centenas de milhares de negros vivem - sem centros comerciais, sem centro urbano, sem arranha-céus, apenas infinitas fileiras de pequenas casas cinzas, monótonas, uniformes, como caixas de fósforos; eram menos distritos do que quartéis gigantescos para acomodar um exército de trabalhadores. (Sparks, 1990, p. 200)

Esta política não só aprofundava a segregação racial já existente, mas a tornava muito mais sistemática e extremada, eliminando as oportunidades de transgredi-la, mesmo quando no interesse de setores brancos. É claro que ela provocaria crescente resistência de todas as suas vítimas, não só dos negros mas também dos *coloreds* e hindus. Nesta altura cada um destes grupos já tinha organizações representativas: o African National Congress (ANC), representava os negros, o South African Indian Congress (SAIC) representava os hindus e a African People's Organization (APO) representava os *coloreds*.

O combate ao *apartheid:* da resistência passiva à luta armada

O ANC foi formado em 1912, na vã tentativa de impedir a aprovação do *Land Act* de 1913, que proibiu que negros tivessem propriedade de terras em mais de 90% do território. Em janeiro de 1912,

reuniram-se em Bloemfontain delegados de todas as partes do país: chefes e membros de tribos das reservas, advogados, professores e sacerdotes. O Congresso mandou uma delegação a Londres para pedir ao governo metropolitano que impedisse a aprovação da lei, mas a única resposta que obtiveram é que a União da África do Sul era agora um país independente e eles deveriam lutar pelos seus direitos dentro do sistema constitucional - em que os negros estavam privados de direitos políticos (Sparks, 1990, p.144-5).

A partir deste momento, a resistência negra à opressão racial produziu episódios significativos mas nada que impedisse que os governos brancos impusessem sua vontade: greves de mineiros negros, desobediência civil de mulheres, boicote às lojas das mineradoras. Em 1919, o Congresso enviou uma delegação à Conferência de Versalhes. Em outra ocasião, o Congresso organizou uma campanha de resistência passiva contra a lei do passaporte. Mas, durante a maior parte do tempo, a liderança do Congresso preferiu seguir o conselho de seus amigos brancos, missionários e parlamentares liberais, mostrando paciência e moderação. Deste modo esperavam provocar "uma mudança de sentimentos dos poderes brancos, sem a qual não há esperança de avanço para os negros" (Sparks, 1990, p. 236).

Com a vitória do NP em 1948 e a introdução crescente do *apartheid*, este tipo de esperança se frustrou de vez e o ANC mudou de chefia e de tática. Surgiu uma liderança jovem - Anton Lembede, Walter Sissulu, Nelson Mandela e Oliver Tambo - que inaugurou uma série de lutas usando como tática a resistência passiva de Gandhi. "Por sete meses pretos desafiaram as leis do *apartheid*, usando as entradas exclusivas dos brancos em estações ferroviárias, entrando em áreas restritas sem os passaportes, desafiando toques de recolher e outras leis. Mais de 8.500 pessoas ao todo foram detidas." O governo reagiu tornando as leis repressivas mais severas, tornando o mero noticiário sobre uma campanha

de desafio um crime de imprensa e o presidente do Congresso Moroka, mais Sissulu, Mandela e outros foram levados a julgamento por liderarem a campanha (Sparks, 1990, p. 238).

A campanha fracassou mas serviu para despertar a consciência política de grandes massas. O número de membros do Congresso subiu de alguns milhares a mais de 100 mil, tornando-se cada vez mais representativo do povo negro. Mais protestos em massa tiveram lugar. Em junho de 1955 o ANC aliou-se com o Congresso Hindu, com o Congresso do Povo de Cor e com o Congresso dos Democratas, que reunia brancos. Estas organizações convocaram um Congresso do Povo, para o qual foram convidados também o Partido Liberal e o Partido Unido de Smuts.

Estes não vieram, mas o convite dirigido foi importante como gesto. Compareceram 3 mil delegados, 2 mil negros e os restantes divididos entre hindus, gente de cor e brancos mais ou menos por igual. O Congresso do Povo adotou sua Carta da Liberdade, na qual declaram que "a África do Sul pertence a todos que vivem nela, pretos e brancos e nenhum governo pode com justiça pretender autoridade se não se basear na vontade de todo o povo". Tudo isso não é novo e os objetivos da Carta - todos devem governar, todos os grupos devem ter direitos iguais, etc. - podem parecer lugares comuns se não fossem formulados na África do Sul, sob o reinado do *apartheid*, como uma plataforma interracial de luta. A Carta da Liberdade consolidou a frente comum contra o regime africânder.

Os protestos e os levantes contra o *apartheid* e a repressão intensificada levaram a uma situação, nos 1950, que em média um em cada dez africanos era aprisionado todo ano (Davidson, 1978, p. 268). Esta fase do confronto culminou com o massacre de Sharpeville, em 1960, já mencionado acima, que extremou as posições de ambos os lados.

> No começo da tarde, uma multidão de vários milhares cercava o quartel da polícia. Os manifestantes estavam controlados e desarmados. A força policial de 75 estava em grande inferioridade numérica e em pânico. Ninguém ouviu tiros de advertência ou uma ordem de atirar, mas subitamente a polícia abriu fogo sobre a multidão e continuou a atirar, quando os manifestantes começaram a correr apavorados. Quando a área ficou vazia, 69 cadáveres de africanos estavam no chão, a maioria atingida nas costas quando procuravam fugir. Ao todo mais de setecentos tiros foram desferidos sobre a multidão, ferindo mais de quatrocentas pessoas, inclusive dúzias de mulheres e crianças. (Mandela, 1994, p. 288-91)

A indignação dentro e fora da África do Sul foi enorme. Além dos protestos políticos, a bolsa de valores caiu e capitais começaram a fugir do país. Os EUA também protestaram contra a repressão policial e o massacre e o Conselho de Segurança da ONU aprovou resolução responsabilizando o governo pelo tiroteio e recomendando que adote medidas para instaurar a igualdade racial no país. O ANC organizou demonstrações de massa em todo o país, que mobilizaram centenas de milhares. Desordens ocorreram em muitas áreas e em resposta o governo declarou um estado de emergência, suspendendo o *habeascorpus* e assumindo plenos poderes para reprimir todas as tentativas de subversão.

A partir do momento em que o governo colocou na ilegalidade o ANC e outras organizações de resistência ao *apartheid,* o recurso à luta armada se tornou inescapável. Seria isso ou desistir de qualquer resistência ativa contra a contínua ofensiva racista do governo. Nelson Mandela defendeu a necessidade de abandonar a não-violência e preparar a luta armada perante a direção do ANC do seguinte modo:

> Na reunião eu argumentei que o Estado não nos deu outra alternativa que a violência. Eu disse que era errado e imoral sujeitar nossa gente a ataques armados pelo Estado sem lhes oferecer alguma espécie de alternativa. Eu mencionei de novo que o povo por

> sua conta tomou armas em mão. A violência vai começar, quer sejamos nós que a iniciemos quer não. Não seria melhor que nós mesmos orientemos esta violência, de acordo com princípios, salvando vidas ao atacar símbolos da opressão e não pessoas? Se não assumirmos a liderança agora, eu disse, em breve seremos retardatários e seguiremos um movimento que não controlamos. (Mandela, 1994, p. 322)

O ANC foi para a clandestinidade, enviou Oliver Tambo ao exterior, para mobilizar apoio internacional e designou Nelson Mandela para liderar um Conselho de Ação Nacional, para continuar os protestos. Mandela convocou uma greve nacional de três dias para 31.5.1961 contra a proclamação unilateral da república, pelo governo, retirando a África do Sul do Commonwealth. A greve teve lugar sob pesadíssima repressão e não atingiu a dimensão esperada, de modo que no segundo dia Mandela a encerrou.

Em seguida o ANC decidiu formar uma guerrilha com o nome de Umkhonto we Sizwe (Lança da Nação) que organizaria ações de sabotagem contra alvos selecionados mas se esforçaria para evitar a perda de vidas. Mandela foi ao exterior, tendo recebido treinamento militar na Argélia, antes de retornar à África do Sul. Em dezembro de 1961 se deu a estréia de Umkhonto we Sizwe: instalações elétricas e escritórios governamentais foram aos ares em Joanesburgo e Port Elizabeth (Sparks, 1990, p. 244)

A crise do *apartheid*

A luta armada levada pelo ANC foi rapidamente reprimida pelo governo, que conseguiu infiltrar agentes nas organizações clandestinas, do que resultou a detenção, em 1963, de Nelson Mandela e toda a liderança clandestina do Congresso. Seguiu-se uma onda de prisões por todo país de milhares de ativistas do ANC. Mandela e os outros dirigentes foram condenados à prisão perpétua e os demais detidos receberam sentenças

de 12 anos e mais. Ao mesmo tempo, o governo conseguiu aprovar legislação permitindo manter em detenção solitária por noventa dias, prazo que podia ser repetido indefinidamente, qualquer pessoa suspeita de ter informações a serem "dadas" à polícia. Não restava qualquer dúvida que a África do Sul tinha se tornado um Estado policial.

O teatro da luta armada se transferiu então ao exterior. A descolonização tinha chegado à África e surgiram vários países independentes, cujos governos eram solidários com a luta contra o regime africânder de supremacia branca. Nestes países, o ANC pôde estabelecer campos de treinamento para a luta armada. Além disso, nos trinta anos seguintes, o Congresso criou no exterior campos de refugiados, fazendas, escolas, programas de bolsas de estudos, clínicas médicas, serviços previdenciários, diplomáticos, de radio difusão e uma estrutura administrativa para coordenar tais atividades.

> De fato, ele se tornou o governo no exílio da África do Sul ... Ele mantém missões em outros países - 44 em comparação com as 25 embaixadas e 46 outras missões do governo sul-africano - compostas por pessoas que estudaram em universidades estrangeiras, têm familiaridade com os negócios mundiais e falam ampla variedade de línguas. Em minha opinião, [o Congresso] adquiriu uma visão global e uma sofisticação maior que o governo de Pretória e eu conheço os dois. (Sparks, 1990, p. 276)

O governo sul-africano ergueu em suas fronteiras uma zona de amortecimento, composta por Estados amigos, fossem estes dominados por minorias brancas, como a Namíbia e a Rodésia ou por uma potência européia como Angola e Moçambique. Desta forma, a guerrilha do ANC tinha grande dificuldade de receber reforços, armas e provisões do exterior. Mas, tudo isso mudou com a Revolução dos Cravos, em 1974, em Portugal, que derrubou o regime salazarista e promoveu a independência de Angola e Moçambique. Surgiram nestes países governos negros, inimigos da supremacia branca e aliados naturais dos lutadores contra o *apartheid.*

A vitória contra o colonialismo português deu novo ânimo à resistência sul-africana. Em 1976, estudantes de escolas de Soweto, o grande distrito negro de Joanesburgo, fizeram protestos contra a obrigatoriedade, então decretada, de terem ensino em africâner. Uma coluna de estudantes foi detida por policiais e no confronto que se seguiu a polícia atirou nas crianças. Os estudantes revoltados passaram a atacar prédios e escritórios públicos e cervejarias, além de carros da polícia e de negócios brancos, ateando fogo em tudo. Ao anoitecer Soweto estava em chamas.

> Antes de terminar, a violência atingiu 160 diferentes comunidades. Em uma semana 176 pessoas foram mortas, em um ano mais de seiscentos. O levante durou 17 meses antes de ser finalmente contido em uma outra onda de ação repressiva, com o governo banindo 22 organizações de Consciência Negra. No fim de 1977, Biko[4] estava morto, seu movimento posto fora de lei, milhares de jovens ativistas estavam na cadeia e 14 mil pessoas fugiram do país, indo ao exílio. (Sparks, 1990, p. 303)

Mais uma vez o cenário da luta se transferiu ao exterior. A África do Sul passou à ofensiva nos países do entorno, com o fim de ajudar o lado amigo nas várias guerras civis em andamento. Ela interveio em Moçambique para apoiar uma tropa de renegados, em Angola para apoiar a Unita de Jonas Savimbi. Neste processo, o regime sul-africano se militarizou consideravelmente, sobretudo após 1978, quando Vorster foi substituído na chefia do governo por Botha, que havia sido ministro da Defesa durante 12 anos.

---

[4] Stephen Biko foi a principal figura do movimento de Consciência Negra, que surgiu nos 1970 entre estudantes sul-africanos. Sustentava que a luta pela emancipação dos negros deveria ser dos próprios negros, que precisavam de auto-afirmação e auto-respeito, antes de poder interagir em condições de igualdade com os brancos. O movimento se lançou no levante de Soweto e foi destruído pela repressão. Biko foi assassinado na prisão em 1977.

Para evitar que a guerra civil invadisse o território nacional, o governo de Botha conflagrou o Sul da África, transformando os Estados vizinhos em zona de guerra. Sendo muito maior e economicamente mais desenvolvido do que qualquer dos Estados vizinhos, a África do Sul tornou-se uma potência regional, responsável pela manutenção da ordem no entorno, ordem esta naturalmente compatível com o projeto de *apartheid,* em execução no próprio país.

Dentro da mentalidade de "guerra total", que Botha estava implantando, era essencial o fortalecimento militar e econômico do país, o que exigia uma aliança entre o governo africânder e o grande capital britânico. Este ainda predominava no Complexo Mineral Energético, o eixo ao redor do qual se estruturava a economia industrial sul-africana. Ora, os interesses deste capital eram incompatíveis com a tentativa de desurbanizar e retribalizar as massas negras urbanizadas. Para o grande capital britânico - e também para o africânder - poder contar com a força de trabalho negra era vital, inclusive porque a branca (em sua grande maioria africânder) já não estava mais disponível.

Isso significava antes de mais nada remover a barreira de cor do mundo do trabalho, a qual já não era mesmo mais necessária porque os brancos pobres, quase todos africânderes, tinham sido incorporados à classe média.

> O nacionalismo *afrikaner* cuidou dos seus com abundância. Ele criou um sistema de socialismo seletivo, uma espécie de extenso nepotismo de grupo. Em todo lugar, o governo *afrikaner* interveio para ajudar *afrikaners* e o auxílio se tornou autogerador. ... As indústrias nacionalizadas estabelecidas para absorver brancos pobres se tornaram uma forma sul-africana de capitalismo de estado que operava ao lado e em aliança com o capital privado inglês. ... Daí nasceu uma nova classe de empresários e tecnocratas *afrikaners* que comungavam com seus

> correspondentes ingleses contra as velhas práticas pré-industriais. A idéia de mandar todos os pretos de volta a suas terras natais [*homelands*], dos distritos [negros] desaparecerem, não só parecia cada vez mais improvável mas cada vez mais anacrônica e contrária aos seus interesses. (Sparks, 1990, p. 316)

Em 1946, a renda média dos que falavam inglês era 111% maior que a dos africânderes; este diferencial caiu a 56% em 1960 e a 41% em 1976 (Toit, 1995, p.163). Estes dados dão uma idéia do avanço relativo dos africânderes num período em que a renda *per capita* crescia aceleradamente na África do Sul.

Em 1983, Botha introduziu uma nova Constituição, pela qual a África do Sul tornou-se presidencialista e o legislativo passou a se compor de três câmaras: uma branca, com 178 membros, uma *colored* com 85 e uma hindu com 45. Os negros continuaram excluídos. 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 pretos, deveriam ser aprovados 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 United Democratic Front (UDF), que rapidamente se transformou na principal oposição legal ao governo. Nas eleições de agosto de 1984, votaram apenas 16,6% do eleitorado *colored* e 18% do eleitorado hindu, o que demonstra o pequeno apoio popular à reforma constitucional. A tentativa de cooptar os outros dois grupos raciais ao poder branco tinha fracassado.

Em 25.4.1985 foram revogadas as leis que proibiam casamento e relações sexuais entre pessoas de diferentes raças. No mês seguinte caiu a proibição de pessoas de raças diferentes pertencerem ao mesmo partido.

Em abril de 1986, o governo promulgou leis que eliminavam restrições ao movimento, residência e emprego de negros em áreas brancas. Em 1.7.1986, 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 *apartheid* mas alterando suas formas. Concessões políticas aos *colored* e hindus, concessões econômicas aos negros deveriam dar um novo alento ao monopólio branco e africânder do poder real.

> Uma classe média preta poderia se desenvolver e, com os *colored* e hindus, deveria ser cooptada numa nova aliança de incluídos, recompensados com uma fatia maior do bolo econômico e direitos 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 leis antiinvasões 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, 1994, p. 318)

Apesar das restrições impostas pelo *apartheid*, os negros na realidade estavam sendo incorporados rapidamente à economia industrial. 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. Vinte anos depois estas percentagens eram respectivamente: 31%, 4%, 25% e 40%. Com exceção dos gerentes e administradores, a participação africana nas ocupações mais qualificadas aumentou substancialmente, mais do que duplicando no pessoal de vendas e quadruplicando no de escritório. O que se refletiu, como não podia deixar de ser, na distribuição da renda. A participação africana na renda pessoal

tinha caído de 22,2% em 1946-47 para 19,3% em 1970 para subir a 29,1% em 1980. Convém notar que entre 1970 e 1980, subiu também a participação na renda pessoal das pessoas de cor (de 6,5 para 7,6%) e dos hindus (de 2,3 para 3,4%) (Toit, 1995, p. 162-3)

A grande manobra falhou. A cooptação foi rejeitada pela grande maioria da burguesia negra, do povo de cor e do povo hindu. A UDF foi formada por mais de quinhentos organizações comunitárias, eclesiais, profissionais, trabalhistas, femininas, etc. e em poucos meses mais setecentas organizações se integraram à UDF, que passou a representar mais de 2 milhões de pessoas. Reuniões eram feitas por todo o país em que as palavras de ordem e os cânticos dos 1950 e 1960 podiam ser novamente ouvidos, reforçados pelo espírito do levante de Soweto e pelo sindicalismo negro em ascensão. O movimento retomou a Carta da Liberdade de 1955 e deste modo trouxe de volta a ANC ao centro da arena, apesar das restrições legais (Sparks, 1990, p. 332)

Se a burguesia negra não deu mostras de aceitar o novo lugar subordinado que as reformas de Botha lhe ofereciam, o povo dos cortiços e favelas negras nas fímbrias das cidades se revoltou, sobretudo contra os poucos pretos que aceitaram os papéis de "governantes". O governo decretou que os distritos negros deviam se autogovernar mediante a eleição de conselhos. Não mais que 10 ou 15% dos que assim teriam o direito de votar compareceram às urnas. Os vereadores eleitos obviamente não representavam outros interesses que os próprios. Passaram a se locupletar, elevando os aluguéis das casas alugadas aos moradores e se apropriando das lojas de bebidas, que constituíam monopólio público, mediante a sua privatização fraudulenta. A súbita riqueza destes vereadores, à custa de seus vizinhos, deixava a população indignada.

À frustração por terem sido excluídos do novo desenho constitucional se somou o descontentamento com os títeres do seu próprio meio e que, além de traírem a luta contra o *apartheid*, os estavam

literalmente roubando. Em 1984, as novas municipalidades negras tinham virado barris de pólvora. Os primeiros protestos foram em Sharpeville, por coincidência, e mais uma vez a polícia atacou manifestantes, ferindo gente e enfurecendo a todos. A fúria levava grupos a atacar os vereadores corruptos, matando-os e mutilando seus corpos, queimando suas casas luxuosas e seus carros. O que acarretava novas brutalidades policiais, mais vítimas, mais manifestações de protesto e assim por diante.

A palavra chave para entender os acontecimentos é *riot*, para a qual a tradução ao português seria "tumulto". Mas *riot*, como designação do que ocorreu entre 1984 e 1987, na África do Sul - ao que parece semelhante aos *riots* nas grandes cidades norte-americanas nos 1960 - é muito mais confronto entre maiorias oprimidas e discriminadas e a polícia, desencadeando reações de fúria destrutiva, que se manifestam sob a forma de incêndios e massacres. Talvez a palavra correta seja "sublevação" desde que se entenda como uma série de sublevações locais, espontâneas, não coordenadas e em vários sentidos auto-destrutivas.

Os *riots* após Sharpeville, em 1960, no Soweto em 1976 e por todo país entre 1984 e 87 foram da mesma natureza. As forças políticas de oposição organizavam o descontentamento do povo, canalizando-o para ações políticas de confronto com o regime. No último caso, a grande campanha da UDF contra o novo regime político inaugurado em 1983. Mas, como também aconteceu antes, o povo manifestava pacificamente sua vontade mas isso em nada alterava a ação do governo. É a consciência desta impotência política que instiga o protesto, o desafio à polícia, a repressão brutal e às vezes assassina, que produz o elo seguinte desta cadeia de confrontos desiguais.

Não há dúvida que a extensão e a duração dos *riots* foram crescentes. Sob todos os pontos de vista a sublevação de 1984-87 foi maior do que as anteriores e seu efeito político decisivo porque o *apartheid* estava em crise e o esforço reformista de Botha para salvá-lo foi desmascarado pela repressão genocida, que no final sufocou os *riots*.

As reformas de Botha tinham entre outras finalidades também o objetivo de melhorar a imagem externa do regime, perante as principais potências capitalistas, que à época tinham governos conservadores - Reagan nos EUA, Thatcher na Grã-Bretanha e Kohl na Alemanha - e portanto eram sensíveis aos esforços do governo sul-africano no sentido de eliminar as facetas mais revoltantes do racismo oficializado. A África do Sul tinha sofrido sanções econômicas e dependia da confiança dos banqueiros internacionais para fechar seu balanço de pagamentos.

Em 1985, a dívida externa da África do Sul era em grande parte de curto prazo e dependia dos grandes bancos dos EUA e da Europa para ser rolada. Estes criaram a expectativa de que, face às incessantes sublevações, que abalavam a economia das cidades, o governo de Botha fizesse novas concessões aos negros, mesmo porque nesta altura a discriminação racial tinha se tornado moralmente inaceitável em todo mundo. A expectativa era alimentada por *double-talk* dos porta vozes do governo sul-africano e por *wishful thinking* dos jornalistas e analistas políticos. Botha não podia ou não quis corresponder à expectativa e para se justificar procurou dar uma demonstração de força, declarando-se imune a pressões externas e a agitação interna.

Em seguida, o Chase Manhattan cobrou os empréstimos vencidos e seu exemplo foi prontamente imitado pelos outros bancos credores. Até o fim de 1985, a África do Sul tinha de pagar 13 bilhões de dólares. Em trinta dias o rand perdeu 35% do seu valor. O governo congelou a dívida, impôs controles ao movimento de divisas e adotou um regime de câmbio múltiplo, fixando um valor comercial e outro financeiro para sua moeda. "... o efeito da crise foi transformar a África do Sul numa economia sitiada, com carência de divisas e de capital para desenvolvimento, impondo um declínio do padrão de vida dos brancos. O que contribuiu para ampliar a desintegração do Partido Nacional (Sparks, 1990, p. 350-1).

O fim do *apartheid* e o nascimento de uma nova África do Sul

A revolução, que pôs fim ao *apartheid,* teve por palco central as favelas negras, em que a revolta popular desmascarou as tentativas do governo Botha de dar a entender ao resto do mundo, em particular aos investidores e aos clientes da África do Sul, que a opressão racial estava terminando. Daí o sítio à economia sul-africana, pelo capital estrangeiro e em parte também nacional. Os inversores vendiam seus ativos para colocar o seu dinheiro a salvo no exterior, os credores não renovavam os créditos. Com a falta crônica de divisas, a economia parou de crescer, o que prejudicou os anseios de lucros da burguesia e elevou a níveis trágicos o desemprego e a exclusão social, cujas vítimas preferenciais eram naturalmente os negros.

> Como houve desinvestimentos estrangeiros em resposta às crises do *apartheid* e às campanhas por sanções, subsidiárias tornaram-se disponíveis para aquisição. Além disso, vários tipos de restrições aos movimentos de divisas externas para fora da África do Sul confinaram em certa medida fundos para inversão à economia nacional. Estes têm sido usados para buscar e adquirir companhias estabelecidas. A falta de compromisso de usar fundos para inversão como base para uma expansão vibrante dentro da economia nacional reflete-se na extensão da fuga de capital da África do Sul na forma de exportação ilegal de capital, predominantemente por firmas de origem nacional. Nada menos de 7% do PIB por ano estiveram sujeitos a tais movimentos internacionais de capital, que ocorrem às expensas de recursos disponíveis para inversão nacional. (Fine e Rustomjee, 1994, p. 11)

Encontrou-se portanto o governo de Botha, sobretudo a partir de 1985, sob a pressão de saída maciça de capitais, tanto internos quanto externos. Esta situação é habitualmente a de governos de esquerda, mas não de extrema direita, como o do NP, que sempre colaborou estreitamente

com o grande capital, fosse ele britânico ou africânder. A crise econômica interagia com a crise social, uma agravando a outra. O empobrecimento alimentava a revolta das massas negras urbanas e a revolta era reprimida com mão-de-ferro, o que alimentava a fuga de capitais, da qual decorria mais empobrecimento.

As concessões que Botha fez aos grupos não-brancos foram muito mal recebidas pela ala mais extremista do NP, que acabou saíndo dele e formando o Partido Conservador. A repressão cada vez mais crua e sanguinária aos *riots*, a partir de 1984, e sua repercussão desastrosa sobre a opinião pública internacional e indiretamente sobre a economia acabou alienando setores mais jovens e escolarizados do próprio *afrikanerdom* (comunidade africânder). O Partido Nacional dividiu-se entre os *verligtes* (esclarecidos) e os *verkramptes* (empedernidos).

> Cisões apareceram à esquerda assim como à direita e um fermento de dúvida varreu a comunidade. Estudantes, acadêmicos, jornalistas, escritores e profissionais, muitos associados com a Universidade de Stellenbosch, foram radicalmente para a esquerda, ultrapassando alguns dos liberais ingleses mais tradicionais em sua disposição de negociar com o ANC e contemplar um futuro para a África do Sul sob governo preto. Outros, presos a um recidivismo patológico, foram além do Partido Conservador para formar grupos de vigilantes de extrema-direita, da espécie que permeou o Sul dos EUA durante a campanha dos direitos civis. (Sparks, 1990, p. 324)

O próprio governo se dividiu ao longo das mesmas linhas. Uma ala estava convencida que era preciso fazer as pazes com a maioria da população do país, ainda que a custa de concessões ponderáveis; a outra, achava que só poderiam negociar com vantagem depois de esmagar os negros rebelados, de modo que outros interlocutores, mais "moderados", pudessem surgir. Botha, nos momentos mais cruciais, em 1985 e 1986, deu mão forte aos últimos, o que não impediu os primeiros

de agir. Um dos seus principais agentes era o ministro da Justiça Hendrik Coetsee, que logo depois de assumir 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.

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 de ser internado num hospital para sofrer uma cirurgia. Coetsee 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 de que a hora de negociar tinha chegado, pois a incessante multiplicação de *riots* só poderia ser contida por alguma espécie de acordo.

Mandela, após ter alta, não foi levado de volta a Pollsmoor mas ficou numa cela no próprio hospital. Coetsee relatou ao presidente o encontro com Mandela e Botha mandou-o manter-se em contato com o prisioneiro. Desta maneira, enquanto de um lado o "Velho Crocodilo" (como Bhota era chamado) mantinha o *apartheid* reformado unilateralmente e mandava reprimir qualquer insurreição, do outro procurava abrir um canal de negociação com o inimigo, a ser aproveitado eventualmente quando este estivesse suficientemente enfraquecido.

A partir daí houve uma longa série de encontros entre Mandela e Coetsee e o governo fazia vista grossa às idas e vindas de mensageiros para Lusaca, onde Oliver Tambo e a direção do Congresso eram mantidos a par do que se conversava. As conversações foram mantidas em total sigilo pelos dois lados. Durante os anos que elas duraram, as agendas dos dois lados nunca se fundiram. O governo queria obter de Mandela a

renúncia à luta armada, o repúdio ao comunismo (o Partido Comunista era parte do Congresso) e flexibilidade quanto ao governo da maioria. Mandela, porém, estava interessado em encontrar Botha pessoalmente e insistia na libertação de seus colegas da liderança do ANC. Neste diálogo de surdos nada menos de 47 encontros foram realizados (Sparks, 1994, p. 48-9).

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 Lusaca foram facilitados, de modo que as posições que assumia representavam de certa maneira as do ANC, 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 do poder e iniciasse negociações com os representantes de todo povo. Explicou também que o ANC 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 mundo. "A África do Sul branca simplesmente tem de aceitar que jamais haverá paz e estabilidade neste país até que o princípio seja plenamente aceito" escreveu Mandela (Sparks, 1994, p. 53).

Em março de 1989, Mandela mandou um memorando, com estas considerações mas terminando de forma conciliatória, sinalizando que haveria concessões lado a lado, a Botha, e este se deixou finalmente convencer de que deveria ver a principal liderança negra do país. Mandela foi levado ao presidente, que estava se recuperando dum enfarte e havia deixado a liderança do NP para F. W. de Klerk. O encontro foi cortês mas inconclusivo. Dentro do governo, a tendência do presidente continuava a mesma: nos momentos de decisão, ficar com os *verkramptes*.

Mas esta relação de forças intragoverno não correspondia mais à que se tinha gestado na comunidade branca, inclusive entre os bôeres. Sparks (1994, p. 72-5) sustenta que a poderosa *Broederbond* (União Fraterna), a principal entidade ideológica africânder, com forte influência sobre o NP e o governo, já tinha aceitado, desde 1984,

> um ano inteiro antes do primeiro encontro de Coetsee com Mandela - que os sul-africanos pretos deveriam receber o direito de voto e que os *afrikaners* deveriam se preparar para este choque sísmico. (...) De Lange [presidente da *Broederbond*] diz que no começo de 1986 a maioria dos 20.000 membros da fraternidade votou no sentido de aceitar o princípio da plena cidadania para os pretos. (...) De Lange calcula que levou no mínimo mais um ano antes que a maioria do gabinete chegasse à mesma conclusão.

O único obstáculo continuou sendo Botha.

E este obstáculo foi removido em agosto de 1989, sob a improvável liderança de F. W. de Klerk, presidente do NP e ministro da Educação, tido como conservador entre os ministros. Numa reunião convocada pelo Velho Crocodilo, todos os ministros lhe pediram que renunciasse em atenção à sua saúde delicada ou ao menos se licenciasse até depois das eleições que teriam lugar no mês seguinte. Botha, um homem extremamente irascível, revidou com a brutalidade esperada mas na mesma noite foi à televisão e apresentou sua renúncia. Em seu lugar assumiu a chefia do governo F. W. de Klerk.

Nas eleições seguintes, o NP sob a liderança de De Klerk fez uma campanha bastante conservadora, sem dar qualquer indicação das mudanças que estavam por vir. De Klerk explicou posteriormente que ele temia perder votos para o Partido Conservador. Mas, um mês depois de ter ganho as eleições, De Klerk mandou libertar Walter Sisulu e outros

sete prisioneiros, líderes dos mais importantes do movimento negro. Antes disso, ele já havia suspendido a proibição de demonstrações públicas, pondo um fim ao sangrento ciclo de *riots*.

Em 2 de fevereiro de 1990, De Klerk dirigiu-se à tribuna do Parlamento para inaugurar a nova legislatura. Neste discurso memorável, o presidente anunciou a legalização de todos os partidos banidos - o Congresso Nacional Africano, a Umkhonto we Sizwe, o Congresso Pan-Africanista, a UDF e o Partido Comunista Sul-Africano - a próxima libertação de Nelson Mandela e de centenas de outros prisioneiros políticos e a sua prontidão de negociar com todos eles uma nova Constituição nacional em que todos teriam direitos iguais. Ele anunciou também a próxima revogação das medidas repressivas que restringiam a liberdade de imprensa e os direitos dos detidos políticos.

As negociações entre o governo De Klerk e a ANC já tinham começado secretamente, na Suíça, desde setembro de 1989. Pouco a pouco, as condições para o renascimento da África do Sul como democracia multirracial foram sendo implementadas. Em 11 de fevereiro de 1990, Nelson Mandela foi libertado, sendo recebido como autêntico herói pelo seu povo. Mediante negociações, o ANC encerrou sua atividade guerrilheira e o governo libertou mais de 3 mil prisioneiros políticos e facilitou o regresso de cerca de 40 mil exilados. Leis racistas foram revogadas e o NP abriu sua filiação a todas as raças.

Em julho de 1990, Buthelezi, líder dos zulus, formou o Inkhata Freedom Party (IFP), para tomar parte nas negociações constitucionais. Ao mesmo tempo, choques violentos com muito derramamento de sangue foram se registrando, aparentemente entre partidários do ANC e do IFP, primeiro em Natal, em que vive a maioria dos zulus, depois também em Joanesburgo e outras localidades. Enquanto se desenvolviam as negociações sobre o futuro desenho constitucional duma Àfrica do Sul democrática, a violência política não cessava de se agravar.

O ANC, em abril de 1991, denunciou o envolvimento dos ministros da Defesa e da Lei e Ordem e das forças de segurança nos massacres e exigiu o afastamento dos implicados na violência. Não tendo sido atendido, o ANC suspendeu as negociações, até que em julho o governo admitiu que fizera pagamentos secretos ao IFP, sem que De Klerk e Buthelezi estivessem informados. Em seguida, os ministros de Defesa e da Lei e Ordem foram rebaixados a postos secundários do gabinete. Em outubro uma comissão judicial de inquérito foi formada para determinar as causas da violência. O seu relatório só ficou pronto em dezembro de 1993. Ele confirmou as denúncias do ANC, comprovando que membros das forças de segurança do reino de Kwa Zulu, treinados pela forças armadas da África do Sul, mataram membros do ANC, aparentemente com o fito de tumultuar o processo de negociação constitucional.

Este processo conseguiu reunir, apesar de todas as dificuldades e sabotagens, a grande maioria das forças políticas do país. Ficaram com um pé fora e outro dentro as forças que não se conformaram com o fim do *apartheid* e insistiam em que o país fosse dividido em unidades políticas regionais distintas, com elevada autonomia. Entre estas forças estava o IFP, o Partido Conservador e o Kwa Zulu, além de numerosos grupinhos de extrema-direita. Em março de 1992, De Klerk fez realizar um referendo entre a população branca, em que a grande maioria se manifestou favorável à continuação das negociações. Também o Congresso Pan-Africanista (PAC) boicotou as negociações em determinados momentos e depois reincorporou-se a elas.

Apesar de todas as dificuldades, no final o consenso alcançado entre as forças majoritárias de todas as raças prevaleceu. Em fins de abril de 1994 a constituição interina entrou em vigor e as primeiras eleições multirraciais da África do Sul tiveram lugar. O ANC foi o grande vencedor com 62,25% dos votos, seguido pelo NP com 20,39% e o IFP com 10,54%. Em maio do mesmo ano, a Assembléia Nacional elegeu Nelson Mandela

à presidência. Este nomeou em seguida Thabo Mbeki primeiro vice-presidente e Frederic de Klerk segundo vice-presidente. Mandela formou um ministério de unidade nacional com 18 membros do ANC, 6 do NP e 3 do IFP.

As dores do parto de um novo país

A adesão à democracia racial esteve longe de ser unânime. Grupos minoritários entre os brancos - o núcleo "empedernido" do *afrikanerdom* - e entre os negros - Buthelezi, o IFP e chefias tradicionais que dominavam os bantostões - continuaram resistindo, entrincheirados em governos locais ou provinciais ou em posições estratégicas do aparelho de Estado. A posição destes grupos era garantir constitucionalmente que o poder federal teria de ser exercido de forma consensual, dando às minorias poder de veto. Não tendo conseguido impor algum tipo de "democracia consensual" (Koelbe, 1998), estes grupos passaram a exigir autonomia regional em grau máximo, tendo em vista constituír mini-Estados étnicos, em que cada cultura poderia preservar, mediante o isolamento, os valores que considerasse fundamentais.

Em 8 de maio de 1996, o Parlamento aprovou a nova Constituição da África do Sul. O IFP esteve ausente, boicotando a Assembléia Constitucional e os dez deputados das FF (extrema direita branca) se abstiveram. Os únicos dois votos contrários foram do Partido Democrata Cristão Africano. Esta quase unanimidade foi alcançada graças a concessões feitas pelo ANC ao NP e aos tradicionalistas. A Constituição prevê a criação duma Comissão para a Promoção e Proteção dos Direitos das Comunidades Culturais, Religiosas e Lingüísticas, tendo em vista garantir a minoria branca sobretudo africânder.

Além disso, o Senado foi substituído por um Conselho Nacional de Províncias, tendo por objetivo aumentar a influência das províncias sobre o governo central. Esta medida ficou aquém dos poderes provinciais demandados pelo IFP. Pouco depois da passagem da nova Constituição,

o NP deixou o governo para se tornar o principal partido de oposição. As razões alegadas foram a recusa do ANC de incluir na Constituição mecanismos de partilha do poder, além da necessidade de haver uma oposição expressiva ao governo para fortalecer a democracia.

As duas justificativas se contradizem naturalmente, pois se a Constituição obrigasse o ANC a partilhar o poder com o NP (como este reivindicava), não haveria oposição poderosa ao governo, o que debilitaria a democracia. Na realidade, De Klerk e o NP participaram do governo por dois anos por força dos acordos de transição à democracia. Tendo obtido do ANC as concessões que seu modesto cabedal eleitoral lhe permitiu, o NP resolveu que não lhe interessava permanecer no governo por tolerância de Mandela e do ANC, pois na oposição teria possibilidades maiores de crescer.

Uma das tarefas cruciais do governo de Mandela foi construir um novo aparelho de Estado a partir dos existentes em Pretória e Lusaca. Em junho de 1994 foi anunciada que as novas forças armadas seriam formadas num prazo de três anos, para dar tempo à integração dos ex-membros das tropas guerrilheiras do ANC e do PAC com as do exército do regime branco. Nove ex-oficiais do MK (do ANC) receberam posições proeminentes nas novas forças armadas, cujo comando foi entregue ao General George Meiring, que tinha ocupado a mesma posição nas forças armadas do regime do apartheid.

Em outubro de 1994, estourou uma crise: cerca de 7.500 ex-guerrilheiros evadiram-se das novas forças armadas e se recusavam a retomar o serviço antes que o governo atendesse reivindicações a respeito do atraso de sua integração ao novo exército e quanto à discriminação de que seriam vítimas. Mandela declarou que qualquer membro das forças armadas que não se reapresentasse em sete dias seria considerado desertor e como tal demitido. Em começo de novembro, o governo anunciou a demissão de mais de 2 mil membros das novas forças armadas, que não se reapresentaram no prazo estipulado.

Em começos de janeiro de 1995, o Serviço Nacional de Inteligência existente foi dissolvido e substituído por dois novos órgãos, integrados também por agentes do ANC e dos antigos bantostões. O Serviço Secreto da África do Sul deverá cuidar dos assuntos internacionais e será comandado pelo ex-comandante do Serviço Nacional de Inteligência. A Agência Nacional de Inteligência será comandada por um ex-oficial de segurança do ANC e cuidará dos assuntos internos.

Critérios semelhantes foram seguidos na reorganização dos demais setores da administração pública, como o corpo diplomático e a tecnocracia financeira. A este respeito é digno de nota que o ministro das Finanças July Keys renunciou, em julho de 1994, sendo substituído por Christo Liebenberg um antigo banqueiro proeminente, sem afiliação política oficial. O governo se deu ao trabalho de reafirmar sua política de restrição fiscal para dissipar rumores que a renúncia de Keys sinalizaria mudança de política econômica.

Na realidade, sob Mandela a economia da África do Sul estava saindo do estado de sítio em que as sanções contra o *apartheid* a tinham metido. As restrições ao comércio com a África do Sul foram levantadas e as inversões externas voltaram ao país. Nas palavras de Chris Stals, governador do Reserve Bank of South Africa, o banco central do país:

> Depois de um período de estagnação econômica, que se estende de aproximadamente 1982 a 1992, o desempenho econômico sul-africano melhorou gradualmente durante os últimos três anos.[5] Seis dos 11 anos precedentes a 1993 produziram descensos do PIB e os poucos ascensos durante este período, por exemplo em 1984 e 1988, foram de vida curta por causa das restrições do balanço de pagamentos da época. A África do Sul não podia se permitir qualquer expansão forte das importações em

[5] Escrito em 1996.

> reação a aumentos do gasto interno numa época em que ela estava comprometida e forçada pela comunidade internacional a repagar quantias substanciais da dívida externa.
>
> Esta situação mudou dramaticamente nos últimos três anos. As reformas políticas e sociais na África do Sul trouxeram consigo a terminação das sanções internacionais e dos boicotes comerciais, a cessação da campanha de desinvestimento e da pressão pela retirada dos empréstimos estrangeiros. A África do Sul naturalmente festejou a oportunidade de ser reintegrada na economia mundial.
>
> Neste novo ambiente, o crescimento econômico elevou-se gradualmente a um nível mais alto. A taxa de variação do PIB passou de -2,2% em 1992 a +1,3% em 1993, antes de subir a 2,7% em 1994 e a 3,3% em 1995. Se não fosse pelas condições climáticas adversas e um substancial declínio da produção mineral de ouro em 1995, a taxa de crescimento poderia ser ainda melhor - o crescimento dos setores secundários da economia excedeu 7%, com uma contribuição particularmente forte vindo da indústria de transformação privada. (Stals, 1996, p. 16)

Para o governo do ANC, a principal tarefa é provavelmente superar as seqüelas sociais deixadas por quase meio século de *apartheid,* o que implica em integrar à economia moderna, industrial e urbana as massas negras antes segregadas nos bantostões ou nas favelas e cortiços das cidades. Para tanto, o governo optou por não hostilizar e nem expropriar a classe capitalista, ainda predominantemente branca, conforme vimos acima. Se o governo de Mandela tivesse optado por uma política não propriamente revolucionária mas nacionalista-desenvolvimentista, como seus compromissos ideológicos fariam esperar, é provável que ele exporia o país a represálias não-públicas dos grandes capitais financeiros e dos

governos do Primeiro Mundo. O que, dada a solidez das contas externas do país, não poria necessariamente em perigo as chances de crescimento econômico, se este fosse centrado principalmente no mercado interno.

Seja como for, desde o início de seu governo, Mandela fez a opção oposta. Como vimos, quando da substituição do ministro da Fazenda, cerca de dois meses após a posse, o governo fez questão de acalmar o "mercado" (quando se fala no mercado, a referência é sempre aos detentores das dívidas externa e pública, do capital acionário transacionado em bolsas e dos ativos financeiros conversíveis em dólares). Desde então, a política econômica tem estado ostensivamente subordinada às diretrizes do FMI, conforme a definição oficial de sua estratégia: "A estratégia do governo de Crescimento, Emprego e Redistribuição GEAR - Growth, Employment And Redistribution, **que se baseia nas medidas de austeridade do Fundo Monetário Internacional** [grifo nosso], visa atingir uma meta de 400.000 empregos por ano até o ano 2000" (Governo da África do Sul, documento sobre a economia, na Internet, p.1).

Esta opção levou o governo a adotar estratégias que ao ver de alguns não levam às metas de integração social e redistribuição de renda proclamadas. O governo explicita sua adesão aos ditames do neoliberalismo nos seguintes termos:

> ... a África do Sul levou a cabo avanços corajosos no sentido da abertura da economia nacional à concorrência internacional e pode proclamar uma lista impressionante de realizações deste ponto de vista. Estes incluem uma redução significativa das barreiras tarifárias, à frente do cronograma da OMC, resultando na menor tarifa média (ponderada por comércio) de proteção na região da SADC [Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África]; uma taxa de câmbio relacionada ao mercado e competitiva; ausência de qualquer restrição quanto ao tipo ou extensão de investimentos disponíveis a estrangeiros

> ou de exigência de aprovação governamental; ... a abolição de controle de câmbio sobre não-residentes e redução substancial do aplicável a residentes; uma estratégia pró-ativa para atrair sócios acionários estrangeiros estratégicos no processo de reestruturação dos ativos estatais; introdução de maior flexibilidade no mercado de trabalho; disponibilidade de incentivos atraentes a investimentos que melhorem a competitividade internacional e a transferência de tecnologia com os meios de facilitar a inversão direta estrangeira. (*Ibidem*, p. 18)

O problema com esta política econômica é que ela subordina totalmente o desenvolvimento do país à disponibilidade de capitais globalizados, a serem invertidos na economia sul-africana. Ora, pelo menos desde 1997, a grande onda de inversões diretas destes capitais em economias ditas "emergentes" sofreu forte declínio, que se transformou em fuga de capitais nos países asiáticos, atingidos primeiro pela crise financeira, a qual logo mais estendeu-se à Rússia e à América Latina. Também a África do Sul recentemente sofreu fugas de capitais de curto prazo: 15 bilhões de rand em 1993 e (depois de saldos positivos pequenos em 1994 e 1995) 4,1 bilhões de rand em 1996 e 9,8 bilhões em 1997. Estas saídas de capitais como porcentagem das receitas de exportação da África do Sul foram substanciais: 62% em 1993, 13,7% em 1996 e 32,2% em 1997.

O mercado tem reagido positivamente à política austera do governo, mas a contínua desvalorização do rand indica que as desconfianças prosseguem. A descrição seguinte é da *The Economist* Inteligence Unit:

> A partir de níveis estáveis ao redor de R 3,65: US$ 1 observados durante a maior parte de 1995, o rand caiu a R 4,1: US$ 1 em março de 1996. Curtas recuperações foram seguidas por novas quedas; em meados de dezembro de 1996, a moeda estava sendo comprada a pouco mais de R 4,7: US$ 1 e perdeu quase 30% de seu valor contra o dólar em 1996. A

> moeda declinou apenas ligeiramente entre novembro de 1996 e março de 1997, mas sofreu nova volatilidade devido aos efeitos contagiosos da crise dos mercados do Sudeste da Ásia, para ser transacionada por R 4,90: US$ 1 em dezembro de 1997. O valor do rand caiu ao seu nível mais baixo de R 6,75: US$ 1 em 6 de julho de 1998 quando os mercados financeiros reagiram negativamente à nomeação de Tito Mboweni como futuro governador do Banco de Reserva da África do Sul (SARB, o banco central). No entanto, desde então voltou a R 6,05: US$ 1 no fim de setembro. O aumento de seis pontos percentuais da taxa de juros preferencial (repo), que alcançou 24% em junho e julho ajudou a estabilizar o rand - embora ao risco de infligir à economia uma brusca freada. (EIU, 1998, p. 41)

A opção do governo Mandela de jogar todas as fichas na entrada contínua de capitais externos tem custado caro à África do Sul. A insuspeita Unidade de Inteligência do *The Economist* constata:

> Tendo colocado sua fé nos projetos do RDP (Reconstruction and Development Program) para atender as expectativas dos pobres, a aliança governamental tem de empenhar-se em superar a contradição subjacente entre a pressão para assegurar o equilíbrio macroeconômico e obter a aprovação da finança internacional e o imenso desafio de enfrentar a pobreza. (EIU, 1998, p. 20)

O RDP previa o gasto de R 37,5 bilhões durante cinco anos para

> reparar algumas das mais gritantes desigualdades na economia e reviver as perspectivas de crescimento após 1994. ... mas o gasto efetivo foi moroso e os resultados gerais do RDP desapontadores. O Ministério da Habitação, por exemplo, admitiu que é incapaz de cumprir suas metas e que vai levar pelo menos vinte anos para eliminar o déficit habitacional. (EIU, 1998, p. 18)

Esta avaliação é feita em termos mais drásticos pelo Dr. Vella Pillay, diretor do National Institute of Economic Policy:

Em forma sumária, minha avaliação do estado da economia sul-africana é a seguinte:

> 1. O desemprego tem piorado notavelmente no período desde 1994, alcançando algo entre 30% a 60% da população economicamente ativa e ameaçando subir a níveis mais altos com menos de 2% dos 400 mil que entram anualmente na força de trabalho encontrando emprego. Nada vejo nas políticas econômicas do governo que possa, mesmo remotamente, ser visto como dirigido ao alívio deste problema. Ao contrário, com a política econômica dominada por um posicionamento fiscal e monetário estrito, pode-se dizer que a própria política econômica contribuiu significativamente para o agravamento deste problema.
>
> 2. Este problema tem sido acompanhado por mais uma redistribuição da renda e da riqueza em favor das camadas de renda mais elevada - um fato que se reflete nas dificuldades de cumprir o que foi prometido sob o RDP. O país, deste modo, continua a se defrontar com o legado de uma vasta disfunção social, por grotesca subeducação e por ira armada com cerca de 7 milhões de nosso povo passando suas vidas em favelas. ...
>
> 3. A política industrial do país - a chave para a criação de emprego e geração dum mercado interno mais amplo, à base do qual as exportações podem ganhar competitividade com o tempo - está sendo permanentemente socavada pela guinada do país para um programa de corte de tarifas e de enfraquecimento de outros dispositivos protecionistas de nossas indústrias nascentes. ...

4. ...

> 5. Nossa moeda se acha frente a uma crise implacável - sua depreciação não resulta dum conjunto de considerações cuidadosamente calculadas e administradas para melhorar a competitividade das exportações do país e estimular a atividade econômica. Antes pelo contrário, ela advém do que eu considero a má administração da política cambial de nosso país. O atual sistema de controle cambial, especialmente de fluxos de capital, é prejudicado por ineficiências e por mudanças de política feitas para atender as maiores companhias de seguro e outras no uso de parte da poupança da nação e de seus próprios recursos para adquirir ativos estrangeiros. (Pillay, 1996, p.25-7)

Como fica fácil de ver, a política econômica da África do Sul é toda condicionada pela sua política econômica externa, sobretudo a que se volta ao capital transnacional, financeiro e industrial. Seria possível atribuir isso à globalização da economia mundial, a que a África do Sul vem se reintegrando. O dilema que Mandela enfrentou e continua para o seu sucessor é bem colocado por Koelbe (1998):

> Durante a campanha eleitoral que precedeu as eleições gerais de 1994, o ANC prometeu importantes reformas socioeconômicas. Desde então muitas de suas promessas foram modificadas. O compromisso de redistribuir terra e riqueza tem sido posto de lado ou revertido. A política decisiva do ANC - o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento - está sendo cozinhada em água fria. Em vez disso, o governo está tentando se livrar duma vasta burocracia estatal na educação, assistência à saúde, forças armadas e administração geral. Privatização e eficiência crescente, seja no combate ao crime ou na produção industrial, tornaram-se as palavras de ordem da estratégia

> econômica governamental. Com isso não se quer sugerir que a única razão para que o governo possa adotar políticas neoliberais seja a pressão do Banco Mundial ou do Fundo Monetário Internacional. O ANC está necessitado de dinheiro e aumentar impostos se choca contra uma tendência global a favor de menos governo e governo menor. Além disso, a África do Sul já tem um dos mais altos índices de tributação do mundo. Impostos mais altos não induzem inversão estrangeira e tampouco encorajam inversão doméstica. Em outras palavras, **pressões financeiras sistêmicas mais do que institucionais forçam o governo do ANC a reduzir suas promessas eleitorais e suas políticas redistributivas** [grifo nosso]. (p. 19)

O dilema enfrentado pela África do Sul é o mesmo enfrentado por todos os países, sobretudo pelos que se encontram semidesenvolvidos e contam com um grande passivo social. A questão, muito bem colocada por Koelbe, é se as pressões "financeiras sistêmicas" podem ser enfrentadas e com que conseqüências. Aqui não é o lugar de aprofundar esta discussão, embora ela esteja no centro da definição da política econômica - externa e interna - sul-africana. Convém notar que os governos dos diferentes países têm enfrentado o dilema das mais diversas formas. Alguns se opõem às pressões, não dão plena liberdade de movimento aos capitais e deste modo assumem o comando da dinâmica financeira e econômica de seus países. Outros se submetem às pressões com a esperança de serem recompensados com generosos aportes de recursos externos. Com o tempo, os resultados de uma e outra opção poderão ser comparados, do que certamente resultará a revisão de pressupostos hoje ainda amplamente aceitos.

A política econômica externa

Um país na contramão da história

Embora a África do Sul tenha obtido o autogoverno em 1910, a sua efetiva independência data de 1931, quando a Declaração de Balfour, feita cinco anos antes, que estabelece que os domínios britânicos deveriam ser autonômos, foi convertida em lei pelo *Statute of Westminster*. Portanto, só a partir deste ano pode-se falar propriamente de política externa sul-africana.

Não obstante, a política tarifária já era determinada antes de 1931 pelo governo sul-africano e a partir de 1925 o protecionismo tarifário começou a ser adotado como elemento duma política de industrialização por substituição de importações (Fine e Rustomjee, 1996, p. 141). É interessante observar que a África do Sul adota o protecionismo antes dos anos 1930, que foi quando todos os países, industrializados ou em industrialização, recorreram ao protecionismo na tentativa desesperada de aumentar o emprego, mesmo que a custa da eliminação do mesmo em seus parceiros comerciais.

Como vimos acima (p. 22), a África do Sul adota a substituição de importações a partir da vitória da coligação do Partido Nacionalista com o Partido Trabalhista branco, cuja aliança guindou Hertzog ao poder em 1924. A estratégia nacional-desenvolvimentista foi adotada por Hertzog e pelos governos africânderes posteriores como estratégia para promover o crescimento do capital bôer, voltado ao mercado interno, em detrimento do capital britânico, investido sobretudo no Complexo Mineral Energético.

A política econômica externa seguida pela África do Sul de modo consistente desde então até recentemente, consistia em aproveitar o potencial exportador do Complexo Mineral Energético para financiar, através dos impostos pagos, a construção da infra-estrutura e para gerar as divisas necessárias à importação dos meios de produção que possibilitou

a substituição de importações. Esta foi a política seguida pelo Brasil e outros países latino-americanos a partir dos 1930 e teve como condição necessária a transferência do poder político do complexo primário-exportador - no caso do Brasil, o complexo cafeeiro - ao conjunto dos interesses ligados ao mercado interno.

Esta transferência de poder, que em muitos países teve conotação revolucionária, foi possibilitada pelo enfraquecimento econômico do complexo primário-exportador, em função da crise e depressão internacionais, que começam em 1930 e só terminam com a Segunda Guerra Mundial, durante a qual tampouco se recuperou o comércio internacional. Até 1930, a oligarquia primário-exportadora era politicamente dominante e subordinava aos seus interesses as classes sociais - empresariado industrial e proletariado - vitalmente interessadas na industrialização. Quando, no entanto, volume e valor das exportações caíram violentamente, arruinando a oligarquia, o equilíbrio sociopolítico mudou, ensejando as transformações políticas que levaram à industrialização por substituição de importações.

No caso da África do Sul foi algo diferente. A transferência de poder se deu antes e em função das regras do jogo político, que incluíam no mesmo apenas os europeus e seus descendentes, entre os quais os africânderes eram maioria. Quando esta maioria resolveu dissociar os seus interesses do grande capital britânico e dos brancos de fala inglesa, a prioridade passou da abertura para fora para o fechamento do mercado interno e a promoção da indústria nacional.

Já aqui aparece a especificidade sul-africana, se a compararmos por exemplo com os países latino-americanos, como Argentina ou Brasil, que também se originam de colônias de povoamento. Na América Latina, as linhas de classe e raça são distintas, embora seja inegável que os brancos são genericamente mais ricos ou menos pobres que os grupos de cor. E embora os brancos sejam provenientes de diferentes países europeus, seus

descendentes falam a mesma língua e rapidamente dissolveram suas diferenças mediante assimilação à cultura nacional. Na África do Sul, na primeira metade do século XX, a classe alta era britânica, a pequena burguesia e o proletariado "civilizado" eram predominantemente africânder e o proletariado ultra-explorado era africano.

No Brasil, a oligarquia primário-exportadora não era etnicamente distinta do empresariado industrial, comercial, etc., de menor poder econômico, que importava ou vendia no mercado nacional. Por isso, a transferência de poder que a Revolução de 1930 operou foi tão ambígua, em termos de classe. Seu conteúdo só se revelou anos mais tarde, quando a substituição de importações deixou de ser mera contingência conjuntural e se tornou estratégia deliberada de desenvolvimento. Na África do Sul, esta mesma estratégia tinha objetivos étnicos claros: tratava-se de socavar a hegemonia econômica e social do capital britânico mediante a promoção deliberada do crescimento do capital africânder.

Como mostram Fine e Rustomjee (1996), no entanto, não se deve absolutizar o antagonismo entre capital africânder e capital britânico. Os governos africânderes, de antes e depois de 1948, não tinham intenção de enfraquecer o Complexo Mineral Energético pois sabiam que era a galinha dos ovos de ouro do projeto desenvolvimentista que favorecia o capital afrikaner. O que significa, em termos de política econômica externa, que a substituição de importações não se promovia em detrimento do crescimento do setor exportador. Vale a pena, a este respeito, lembrar o desenvolvimento da mineração do ouro no Estado Livre de Orange, comandado pelo capital britânico e financiado pelas entidades estatais (p. 27).

Em suma, durante uns bons cinqüenta anos, de meados dos 1920 a meados dos 1970, a política africânder foi simultaneamente promover a substituição de importações e a expansão das exportações, aproveitando a grande e variada riqueza mineral do país. Como veremos adiante, esta riqueza será usada pelos governos sul-africanos para tentar legitimar o *apartheid* junto às grandes potências capitalistas.

A situação da África do Sul mudou radicalmente quando, em 1948, o NP ganhou as eleições e se apoderou do governo por 46 anos. Durante boa parte deste quase meio século, os sucessivos governos bôeres trataram de assegurar a permanência da segregação dos grupos não-brancos - de cor, hindu e africano - mediante este monstrengo político chamado *apartheid* e que consistia na retribalização forçada da maioria negra da população (p. 22-4) O *apartheid*, como ideologia, foi gestado nos anos 30, quando o racismo estava na moda, sobretudo na forma de anti-semitismo, propagado pelo nazismo.

Acontece que o nazismo foi derrotado na guerra e desde então tem sido universalmente repudiado. Os grupelhos neonazistas nunca adquiriram importância política em qualquer país, exceto na África do Sul. É claro que o NP nunca assumiu que fosse neonazista, mas alguns de seus dirigentes mais importantes, inclusive Vorster, que chefiou o governo entre 1966 e 1978, foram "internados" durante a Segunda Guerra Mundial por causa de sua simpatia aberta pela causa nazista. Por mais que o *apartheid* fosse disfarçado, seu racismo exacerbado nunca pôde ser escamoteado.

A vitória aliada na guerra inaugurou uma época marcada pelo apoio universal aos direitos humanos. Não faltaram, evidentemente, violações dos mesmos, mas os autores das mesmas jamais as admitiram enquanto tais. Os autoritarismos mais atrozes sempre se disfarçaram de "democracias" com algum adjetivo, tratando de desculpar o desrespeito aos direitos humanos com necessidades inescapáveis porém transitórias. Todos prometiam que, em algum momento, o pleno respeito aos direitos humanos seria restaurado.

Os governos bôeres da África do Sul eram a grande exceção a esta regra. Justificavam a violação dos direitos humanos não como imposição de contingências passageiras mas como política deliberada, cuja justificação exigia a reformulação do que se entende por "humano". A ideologia do *apartheid* sustenta que não existem "homens" em geral, mas

seres etnicamente determinados e que por lei divina os grupos étnicos não devem se misturar e muito menos conviver. Cada grupo étnico deve definir os direitos de seus membros. O grupo étnico superior (!) tem o direito de ordenar a alocação do território e dos recursos nele existentes às diversas entidades étnicas nacionais.

É provável que o *apartheid* tenha ressurgido da tumba como reação antecipada à revolução colonial, recém iniciada em 1948. A sua adoção pelos governos sul-africanos, a partir daquele ano, colocou o país no ostracismo, à medida que os nativos das colônias asiáticas, africanas e centro-americanas foram se libertando do jugo e assumindo os seus direitos humanos. Convém lembrar que a revolução colonial contou com o apoio das duas superpotências - da URSS e dos EUA - e da grande maioria da opinião pública do Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos. Os que se opunham à emancipação dos povos dependentes eram minorias, inclusive nas metrópoles.

A libertação das colônias levou a guerras prolongadas e sangrentas em alguns casos. Vêm à memória os da Indonésia, do Vietnã, da Argélia, do Quênia e das colônias portuguesas da África. Mas, mesmo nestes casos, os que se opunham à libertação disfarçavam seus propósitos, geralmente acusando os lutadores pela emancipação de serem comunistas. A idéia de que os povos dependentes deveriam se emancipar não era objeto de disputa. Os que na prática se opunham à emancipação em geral defendiam sua realização em outro momento, por outras forças.

O fato decisivo que mostra como a supremacia branca era insustentável, fora da África Austral, é que a grande maioria das colônias foi emancipada por iniciativa - ou pelo menos com o consentimento - das metrópoles. Foram poucas as guerras de libertação em que os colonialistas tiveram de ceder pela força das armas. Como aconteceu tipicamente na Indonésia, na Argélia, no Vietnã, etc., os colonialistas foram derrotados na metrópole: os governos, pressionados pela opinião pública, acabavam negociando a retirada das tropas e a independência das novas nações.

A imposição do *apartheid* pelo governo de Malan foi rapidamente transformada em escândalo internacional graças à resistência não-violenta de massas, organizada inicialmente pelo Congresso Nacional Africano (p. 36-7). A questão foi levada à ONU pela primeira vez em 1952, pelas novas nações árabes e asiáticas.

> A partir desse ponto, seriam aprovadas, anualmente, várias resoluções contra a África do Sul, de um modo geral, entretanto moderadas e com um sentido conciliatório, "recomendando", "urgindo" ou "convidando" seu governo a tomar medidas para a revogação das leis aparteístas e para a submissão do Sudoeste Africano ao sistema de tutelas da Organização. (Vilalva, 1993, p. 24)

O sentido conciliatório das primeiras resoluções da ONU contra o *apartheid* se explica em primeiro lugar porque nos anos de 50 a proporção de ex-colônias entre os países membros ainda era pequena. A Guerra Fria já tinha começado e a África do Sul timbrava em se mostrar anticomunista. O que gerava alguma simpatia por ela, entre os governos mais conservadores e entre os que se sentiam mais ameaçados pelo comunismo.

Além disso, havia a importância dos minerais exportados pela África do Sul. "A principal preocupação do Ocidente residia no controle das reservas sul-africanas de cromo, vanádio, antimônio e platina. A África do Sul e a URSS eram responsáveis pela quase totalidade da produção mundial destes minérios" (Vilalva, 1993, Nota 15, p. 176). Haveria a acrescentar o ouro, cuja produção também era dominada pela África do Sul, sendo o outro produtor significativo a União Soviética. Até 1973, o ouro lastreava o valor do dólar, a moeda chave do sistema monetário internacional estabelecido em Bretton Woods. A produção de ouro era, ao menos em tese, essencial para garantir liqüidez ao sistema internacional de pagamentos, cuja rápida expansão exigia quantidades cada vez maiores de moeda de reserva (ouro).

Começou a ficar claro que as potências capitalistas, assim como as grandes empresas capitalistas, tinham interesse econômico nada desprezível na estabilidade política da África do Sul, por mais que o *apartheid* lhes desagradasse. Uma parte deles certamente dava crédito às alegações dos governos africânderes de que toda oposição a eles era dominada por comunistas, diretamente comandados por Moscou, e que se a resistência ao *apartheid* fosse vitoriosa, o território e suas jazidas minerais cairiam sob o domínio soviético.

A partir dos 1950, a política econômica externa sul-africana passa a ser crescentemente instrumento de aquisição de legitimidade ou pelo menos de tolerância do *apartheid.* A África do Sul já era a economia mais adiantada do continente e o seu rápido desenvolvimento tornou-a com o tempo uma parceira cada vez mais valiosa tanto para a troca comercial como as inversões de capital. Ao estreitar as relações econômicas com as grandes potências capitalistas e com as principais multinacionais, a África do Sul construiu ao redor de si uma espécie de muralha política que a protegia dos ataques dos críticos do seu regime de supremacia branca (Vilalva, 1993, p. 29-30).

De costas na parede: de Sharpeville ao Soweto

A situação internacional da África do Sul mudou após o massacre de Sharpeville, em 1960 (p. 38). Os protestos foram muito grandes, tanto dentro como fora do país e capitais fugiram ao exterior. A reação na ONU foi muito mais veemente, inclusive porque a composição da Assembléia-Geral mudara, em conseqüência do avanço da revolução colonial. Em 1946, os membros afro-asiáticos eram apenas 30% do total; em 1965 já constituíam 58,4%. (Vilalva, 1993, nota 6, p. 173). Desta vez, as resoluções aprovadas pediam o rompimento de relações diplomáticas e econômicas com Pretória e "deplorando a atitude de alguns Estados-membros que, indiretamente, conferiam estímulo à política de segregação racial." Em 1963, o Conselho de Segurança recomendou o embargo ao fornecimento de armamentos à África do Sul (Vilalva, 1993, p. 44).

Convém registrar o crescente isolamento da África do Sul, como reação a Sharpeville. Em 1961, a África do Sul foi praticamente expulsa da Commonwealth. A partir de 1963, a OUA (Organização de Unidade Africana) proibiu o sobrevôo e o pouso de aviões sul-africanos no continente. O Comitê Olímpico Internacional suspendeu a África do Sul e no ano seguinte a Federação Internacional de Futebol fez o mesmo. À mesma época, a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a OMS (Organização Mundial da Saúde) também expulsavam o governo sul-africano.

Convém recordar que o massacre de Sharpeville foi uma resposta do governo sul africano à intensificação dos protestos contra o *apartheid.* Desenhava-se portanto uma cadeia de causas e conseqüências que poderia levar o regime branco a ficar de costas na parede. A pressão para conter e expulsar os negros da África "branca" provoca protestos em massa cada vez maiores e mais ameaçadores, do ponto de vista das autoridades encarregadas da segurança, que a partir de algum nível de tensão mandam atirar para matar.

A carnificina assim produzida provoca escândalo dentro e fora do país, o que faz com que os inimigos do regime de supremacia branca consigam isolar política e economicamente a África do Sul. Assim, se a resistência interna podia ser afogada em sangue, a externa era invulnerável à violência repressiva e possuía uma arma letal: os embargos.

O regime africânder poderia resistir ao isolamento político, mas não ao econômico. A economia sul-africana era - como continua sendo - uma das mais dependentes de exportações e importações. Em 1997, a África do Sul importou bens e serviços não-fatores num valor correspondente a 27,3% do seu PIB. Ela era, como continua sendo, vulnerável a qualquer medida que prejudique o seu comércio externo. De modo que se tornou vital ao regime quebrar a cadeia causal que

transformava cada passo na implantação do *apartheid* num novo motivo para a imposição de medidas de isolamento econômico.

Uma política econômica adotada pelo governo para enfrentar este perigo foi tornar a economia mais auto-suficiente e portanto mais resistente a eventuais embargos. Desta política resultou por exemplo a Armament Corporation of South Africa (Armscor) e sua subsidiária, a Atlas Aircraft Corp., criada em 1964, com financiamento da IDC (p. 26-7). Outro exemplo são as usinas Sasol I (1951), Sasol II (1976) e Sasol III (1979), financiadas também pela IDC e que produzem combustíveis líquidos a partir do carvão. Foram construídas para diminuir a dependência do país da importação de petróleo (Fine e Rustomjee, 1996, p. 159).

Como vimos, Verwoerd estava conformado com o fato que o *apartheid* exigiria sacrifícios econômicos (p. 34-5). Além disso, a partir de 1965, com o começo da Guerra do Vietnã, a Guerra Fria entrou num estágio de grande intensidade, com os Estados Unidos crescentemente dispostos a evitar que a revolução colonial pudesse ampliar o bloco soviético na Ásia e na África. Ora, a África do Sul figurava como baluarte anticomunista, de modo que havia esperança, por parte do regime, que a percepção do aumento do perigo comunista ocasionasse maior tolerância em relação a ele.

Verwoerd não viveu para ver se essa esperança se realizaria, pois foi assassinado em 1966. Vorster, seu sucessor, lançou uma ofensiva de modificações superficiais no *apartheid* com o intuito de desarmar resistências e angariar apoios no resto do mundo. Ao mesmo tempo, os capitais externos voltaram ao país, atraídos por um "milagre econômico" sul africano. "Entre 1966 e 1974, a média do crescimento do PIB sul-africano foi de 12,4%. Apenas no ano de 1973, o crescimento atingiu a taxa de 22,1%". (Vilalva, 1993, nota 1, p. 175). É interessante observar que o período praticamente coincide com o do "milagre econômico" brasileiro. O elevadíssimo crescimento econômico na África do Sul proporcionava provavelmente excelente taxa de lucro aos capitais investidos, o que deveria ser um atrativo irresistível aos investimentos das multinacionais.

Para conciliar a inversão na África do Sul com o repúdio ao *apartheid,* foi desenvolvida uma argumentação engenhosa, segundo a qual

> o desenvolvimento econômico seria, a médio e longo prazos, a principal via pacífica para a gradual abolição do *apartheid.* ... defendia-se não apenas a percepção psicológica de que o desenvolvimento tenderia a liberar os preconceitos da mente, como também, em termos práticos, a idéia de que a integração da população nativa na atividade produtiva tornaria mais frágil a força de repulsão entre os dois pólos da questão. (Vilalva, 1993, p. 63)

Tratava-se evidentemente duma racionalização, mas que se acabou revelando não de todo absurda. O crescimento econômico acarretou a multiplicação dos moradores negros na periferia das cidades, que acabou se tornando o palco da resistência de massas ao *apartheid.* Isolados nos bantostões, a insatisfação ou mesmo o desespero dos negros não tinha como vir à tona de uma forma politicamente contundente. Mas, nas cidades sim.

Seja como for, o governo Vorster passou a adotar uma política de abertura aos capitais externos e estes pressurosamente vieram.

> ...antigos e novos parceiros viriam a colaborar com o desenvolvimento econômico e com a expansão das relações externas da África do Sul. Entre os tradicionais, ampliava-se não apenas o comércio, mas também os investimentos, destacando-se, nesse período, a Alemanha Ocidental, com vultosas transferências de capitais de alta tecnologia (o que lhe daria a terceira posição, depois da Grã-Bretanha e os EUA), e a França, com a participação de suas empreiteiras em grandes obras de infra-estrutura, das quais se destacaria a construção da central nuclear de Koeberg, e com a associação da Companhie Française du Petrole ao grupo financeiro sul-africano Volkskas na exploração e refinação de petróleo na África. (Vilalva, 1993, p. 71)

Em frontal violação ao embargo de vendas de armas, potências européias se envolveram no armamento do regime do *apartheid.* A França tornou-se a maior fornecedora militar da África do Sul, associando-se à Atlas Aircraft Corp. para a montagem de cem *Mirages* e para desenvolver um sistema de mísseis terra-ar. A Itália promoveu a montagem do bombardeio *Impala* e a Alemanha ofereceu equipamentos ao centro de comunicações e observações de Silvermine (Vilalva, 1993, p. 74).

O intenso desenvolvimento econômico, com ampla participação do capital europeu, pôs a prova a tese da via pacífica para a gradual abolição do *apartheid.* Com efeito, a barreira de cor à entrada de negros em ocupações de melhor nível foi baixada e houve, o que Lipton e Simkins (1993) chamam de

> redistribuição de renda a favor das pessoas de cor, asiáticos e negros e crescente dispêndio do Estado para eles. A partir de 1970, seus salários subiram mais depressa que os dos brancos e esta tendência continuou, mesmo durante as sucessivas recessões que ocorreram a partir de meados dos 1970. ... de 1972 a 1989, os salários reais dos brancos de fato caíram, enquanto os salários reais dos pretos quase dobraram e a razão de salários de brancos para os de negros caiu de 5,5 para 3,1. (p. 8)

Então uma parte da tese - a integração da população nativa à atividade produtiva - verificou-se de fato. Só que a via para a abolição do *apartheid* nada teve de pacífica. É que para os africânderes no governo, o estreitamento do diferencial econômico entre as raças e o enraizamento de crescente população negra devia ser alarmante, à medida que aumentava a probabilidade de mistura racial. Daí a sua ação reativa, removendo mais comunidades urbanas negras aos bantostões e impondo mais restrições às *townships.* O que não poderia ter outro resultado que o ressurgimento da militância negra, que explodiu no levante de Soweto em 1976 (p. 40-1).

Mais uma vez, a insurgência negra foi vitoriosamente batida pelo regime branco ao cabo de quase três semestres de *riots* seguidos. Mas, o estrago que estes embates produziram no relacionamento da África do Sul com os seus parceiros econômicos foi irreparável.

> Impedida de acesso à Assembléia-Geral das Nações Unidas desde 1974, punida com o embargo compulsório de armamentos a partir de 1977, destituída da antiga solidariedade portuguesa [devido ao fim do salazarismo desde 1974], com o seu regime sentenciado de "crime contra a humanidade" e com o ANC e o PAC reconhecidos como "os legítimos representantes do povo sul-africano", via-se a África do Sul cada vez mais isolada e com suas defesas progressivamente fragilizadas. (Vilalva, 1993, p. 93)

Quando se inicia o governo de Botha (1978-89), todo trabalho de Vorster no sentido de obter apoio econômico das potências e dos capitais europeus, estava arruinado. Como escreve Vilalva (1993, p. 92) "o poder econômico não se transformava em poder político". Se assim foi em relação ao Primeiro Mundo, é necessário agora verificar como a mesma política decorreu no continente africano.

A África do Sul como potência regional na África Austral

> Visto da perspectiva segura de dados agregados, a África do Sul é um peso pesado entre vizinhos pesos leves. Vários dos Estados próximos governados por negros (Zimbábue, Angola, Zâmbia e Moçambique) tem o potencial de melhorar seu desempenho econômico significativamente. Tomados como grupo, eles poderão desafiar a dominação econômica da África do Sul sobre a região. Mas, por enquanto, seus esforços para reestruturar suas economias parecem inadequados face ao desafio. ... Alguns exemplos ilustrarão a profundidade e a extensão das vantagens econômicas da África do Sul:

- Em 1969, o PIB da África do Sul constituía 65,5% do PIB conjunto dos 12 Estados da região. Em 1978, esta proporção subiu para 70,7%. O número de 1988 era 84,4%.

- A África do Sul continua sendo o único país industrializado da região. Embora o Zimbábue tenha começado a se industrializar, os outros países são em grande medida produtores e exportadores de produtos primários. Na maioria dos casos, apenas uma ou duas mercadorias dominam o seu comércio. Em um ou dois casos, a exportação de trabalho para a África do Sul é a maior fonte de divisas estrangeiras para as economias nacionais.

- Exceto a Botsuana - que mudou duma economia pecuária para uma impulsionada principalmente pela mineração - e Angola - que passou da agricultura para o petróleo - houve pouca transformação fundamental das economias nacionais desde 1970.

- Antes de 1982, 95% do comércio de além mar do Malaui passava por portos moçambicanos. Em 1986, 95% passava através da África do Sul.

- Botsuana, Lesoto e Suazilândia têm tratados formais de comércio com a África do Sul através dum acordo regional de tarifas. (Grundy, 1991, p. 98-9)

A África do Sul é o país mais desenvolvido da África, talvez o único amplamente urbanizado e industrializado. Seus índices sociais e econômicos são semelhantes aos do Brasil. Só que, ao contrário do Brasil na América Latina, não há paralelismo entre o desenvolvimento da África do Sul e o do resto do continente. Basta lembrar que a África do Sul é o único país africano com um ponderável implante econômico, cultural e étnico europeu e que por isso recebeu o autogoverno, monopolizado pelos brancos, já em 1910. A descolonização da maior parte da África só se dá a partir do fim dos anos 50, ou seja, cerca de meio século depois. A manutenção do colonialismo, sobretudo na África Negra, implicou a manutenção da economia primário-exportadora mergulhada num vasto entorno de subsistência.

Este retardo foi maior nos países da África Austral. Enquanto a grande maioria dos outros países ganhou sua independência ao redor de 1957 e 1963, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia só a conquistarão de 1975 em diante. A revolução anticolonial tardou na África Austral por causa da longa sobrevida do salazarismo em Portugal e da política externa da África do Sul, que estendeu o *apartheid*, mediante o uso da força, no Zimbábue (antiga Rodésia) e Namíbia (antiga África Sudoeste). Este último fora colônia alemã até a Primeira Guerra e depois dela foi entregue à Africa do Sul pela Liga das Nações, como protetorado.

Depois de Sharpeville (1960), quando o ANC e o PAC foram colocados fora da lei e passaram à luta armada, com bases no exterior, o regime do *apartheid* entrou em guerra com a revolução anticolonial africana. Isso significou tanto a imposição de regimes de minoria branca na Namíbia e no Zimbábue quanto a intervenção militar nas guerras civis de Angola e Moçambique, a partir de 1975. Os governos sul-africanos conseguiram deste modo impedir a consolidação de regimes da maioria negra nestes quatro países até 1980, quando a pressão internacional obrigou Botha a permitir a instauração do governo de Robert Mugabe do ZANU no Zimbábue. O mesmo só viria a acontecer na Namíbia em 1990.

As relações econômicas entre a África do Sul e os demais países da África Austral refletem o desnível acima descrito. A África do Sul é um importante mercado de trabalho e de serviços de transporte para os países vizinhos. Como o regime branco se temia ver isolado, se nestes países as maiorias negras chegassem ao poder, ele praticou uma política de substituição de importações.

> ... o número de pessoas empregadas nas minas que eram naturais de países da SADCC Southern Africa Development Coordinating Conference caiu de mais de 220 mil em 1975 para cerca de 165 mil em 1991 (Câmara das Minas, 1991). Na área de transporte, houve, no mesmo período, uma redução no uso que a África do Sul fazia das facilidades oferecidas por

> outros Estados da região e também uma tentativa dos Serviços de Transportes Sul-Africanos (SATS) de desviar o tráfego dos países sem saída para o mar, que tradicionalmente usavam os serviços de outros Estados da região. O tráfego por Maputo foi reduzido para cerca de 15% dos níveis vigentes antes da independência; enquanto que o tráfego regional que passava pelos portos sul-africanos em 1984 e 1985 chegou a ser 150% mais intenso que em 1981 e 1982 (Davies, 1996, p. 571-2)

A SADCC foi criada em 1980 com a finalidade de promover a cooperação econômica entre os seus membros - Angola, Botsuana, Lesoto, Malaui, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue - para reduzir sua dependência econômica da África do Sul. A Namíbia aderiu em 1990. O SADCC foi uma resposta aos esforços do governo Vorster de utilizar a política econômica externa para estender a influência do regime branco à África Austral. Vorster promoveu a intensificação do comércio regional, a ajuda econômica direta e grandes investimentos conjuntos, como "o aproveitamento hidráulico do Cunene (represa de Calueque), na fronteira entre Namíbia e Angola, e a usina hidrelétrica de Cabora Bassa, no Zambezi, fronteira com Moçambique, ambas em associação com Portugal" (Vilalva, 1993, p. 66).

Fora da África Austral, a política de Vorster foi a de tentar seduzir

> os países que estivessem dispostos a aceitar a generosidade dos cofres sul-africanos - como a Ghana de Kofi Busia, a República Malgaxe de Philibert Tsiranana, o Seychelles de James Mancham e o Gabão de Omar Bongo - ou que se colocassem ao alcance do diálogo alavancado por uma geração de líderes africanos mais moderados, preocupados com a instabilidade política do continente, dos quais seriam mais representativos, além de Hastings Banda do Malaui, Jomo Kenyatta do Quênia, Leopold Senghor do Senegal e Felix Houphouet-Boigny da Costa do Marfim. (Vilalva, 1993, p. 67)

Foi este último que acabou mordendo a isca quando propôs publicamente, em 1971, a abertura do diálogo com Pretória. Mas a concórdia e a colaboração entre 15 nações africanas e o regime branco de Pretória teve vida curta. A Revolução dos Cravos de 1974, em Portugal, abriu caminho para a independência de Angola e Moçambique, o que levou a revolução anticolonial às fronteiras da África do Sul e transformou a tática da boa vontade econômica em intervenção militar nos conflitos intestinos dos países vizinhos.

Some-se a isso, a nova vaga de *riots,* promovida pela resistência interna ao *apartheid,* a partir do Levante do Soweto, em 1976. A intervenção sul-africana em Angola, via Namíbia, provocou a intervenção de tropas cubanas, com a internacionalização da guerra. Em 1980, o governo sul-africano se viu constrangido a suspender seu apoio ao regime de Ian Smith, na Rodésia, o que permitiu o nascimento do Zimbábue e a formação dos Estados da Linha de Frente do combate ao *apartheid.* O que a política externa de Pretória sempre tentou evitar acabou acontecendo: a revolução negra chegou às portas da África do Sul e envolveu o regime do *apartheid* numa teia de Estados hostis, que em princípio poderiam abrigar bases de luta armada do ANC e do PAC.

Em meados dos 1980, a tese da via pacífica à supressão do *apartheid* mediante colaboração econômica passou a ser contestada, apesar das reformas políticas e sociais de Botha (p. 42-3). É que a partir de 1985, o regime branco estava sofrendo a pior e mais extensa vaga de *riots,* com a esperada repercussão negativa no exterior e ao mesmo tempo promovia ataques militares aos países vizinhos a pretexto de atingir bases do ANC e do PAC. A repercussão destes acontecimentos criou o clima necessário para a aprovação de embargos econômicos para valer por parte dos principais parceiros da África do Sul.

> De Washington a Bruxelas e desta a Tóquio foram tomadas medidas para a suspensão de empréstimos bancários, exportação de materiais

> sensíveis e de alta tecnologia, importação de armas, munição e moedas de ouro, bem como para a interrupção dos programas culturais e do patrocínio oficial a missões empresariais (Vilalva, 1993, p. 126)

Onde, curiosamente, o embargo às relações econômicas (e políticas, culturais, etc.) avançou mais foi nos Estados Unidos: em 1986, o Congresso rejeitou veto ao *Comprehensive Anti-Apartheid Act*, que estendeu a proibição a ampla gama de importações da África do Sul, além de suspender novos investimentos no país, os empréstimos do Eximbank e o direito de acesso ao FMI (Vilalva, 1993, p. 128).

A Comunidade Européia deu uma resposta ao argumento de que as sanções econômicas contra a África do Sul prejudicariam os países vizinhos, por causa de sua dependência da economia sul-africana.

> ... juntando-se a diversas outras nações, desenvolveu uma política de cooperação técnica, comercial e financeira com os países da SADCC, apoiando inclusive os programas de treinamento militar das forças de defesa do Zimbábue, Moçambique, Lesoto e Suazilândia. Dedicou especial atenção ao desenvolvimento e execução de projetos na área dos transportes, dos quais resultou o restabelecimento da linha de transporte do Porto de Beira, reduzindo a porcentagem do comércio exterior da região via África do Sul (apenas no caso de Zimbábue, a redução foi de 90% para 50%, em meados de 1989). (Vilalva, 1993, p. 130-1)

A reversão das relações econômicas na África Austral foi dramática. Antes, o regime branco de Pretória utilizava a dependência dos países da área para trocar apoio econômico por boa vontade política; agora, os antigos parceiros econômicos de Pretória intervêm organizadamente na região para eliminar a dependência econômica em relação à África do Sul e assim reforçar politica e militarmente a oposição ao regime do *apartheid* nestes países.

A situação externa do regime branco tornou-se completamente insustentável no continente por causa da derrota de suas forças armadas pelas tropas cubanas em Cuito Cuavale, em fevereiro de 1988. O que obrigou o governo sul-africano a retirar suas tropas também da Namíbia, levando a acordos para a retirada de todas as tropas estrangeiras de Angola e da Namíbia, patrocinados conjuntamente pelos Estados Unidos e pela União Soviética. Outra conseqüência positiva da vitória de Cuito Cuavale foi a retomada da cooperação econômica da África do Sul com Moçambique. A primeira voltou a comprar energia de Cabora Bassa e ambas estabeleceram comitê para encaminhar a manutenção e o desenvolvimento das relações econômicas. (Vilalva, 1993, p. 141-3 e nota 2, 187)

A política econômica externa pós-*apartheid*

Quando Frederik de Klerk anunciou da tribuna do Parlamento sul-africano, em fevereiro de 1990 que, como chefe de governo, ele iria dar direitos políticos iguais a todos os moradores do país e legalizar todos os partidos políticos, ele na verdade anunciou o fim de uma nação e o nascimento de outra. A África do Sul que desde então vem nascendo é, sob o ponto de vista de sua inserção internacional, o oposto da que começou a desaparecer naquele dia. A África do Sul do *apartheid* tinha se tornado o pária intocável das nações. A África do Sul democrática e multirracial é o filho tardio e dileto da revolução anticolonial, que pelo menos nos seus primeiros anos conta com o apoio entusiasmado e a admiração dos povos do mundo.

A política econômica externa da África do Sul democrática não é herdeira da da África do Sul do *apartheid* porque seus objetivos são normais, não mais distorcidos pela necessidade de evitar o ostracismo. Eles são resumidos em seis princípios diretores, refletindo o compromisso com:

- A promoção dos direitos humanos;
- A promoção da democracia;

- Justiça e legalidade internacional na condução das relações entre nações;
- Paz internacional e mecanismos acordados internacionalmente para resolução de conflitos;
- Os interesses da África nos negócios mundiais;
- Desenvolvimento econômico através de cooperação regional e internacional num mundo interdependente.

Destes princípios, os primeiros quatro são comuns a todas nações democráticas. Os dois últimos merecem uma análise a partir da visão e da prática do governo da África do Sul. Quanto ao quinto princípio, a justificação governamental é a seguinte: "Dado que a África do Sul é parte inextricável da África, a ligação oficial com outros países do continente é uma prioridade. Nos últimos seis anos, a representação da África do Sul na África dobrou e em maio de 1998 ela tinha relações oficiais com 49 países africanos. Repartições foram abertas em 24 destes países".

> Durante o ano financeiro de 1997/98, a África do Sul esteve envolvida em 86 projetos em vinte países da África e do Oriente Médio nos campos da educação e treinamento profissional, cuidado à saúde (inclusive pesquisa médica), socorro de emergência, desenvolvimento agrícola, conservação da natureza, segurança, eliminação de minas, democratização (ajudando a construção duma infra-estrutura eleitoral) e lei e ordem. (Governo da AS, *Foreign Relations*, Internet)

Sem dúvida a amplitude e variedade dos projetos em que a nova África do Sul se envolveu em tão poucos anos são admiráveis. Sendo mais adiantada que os demais países do continente, é de se supor que a África do Sul esteja oferecendo apoio técnico e científico aos parceiros na maioria destes projetos. No mesmo sentido duma integração maior no continente, a África do Sul tornou-se membro pleno da Organização da Unidade Africana (OUA) em maio de 1994.

> Durante os primeiros trinta anos de existência da OUA, o foco mais importante foi na descolonização e libertação da África, que foi lograda. O órgão portanto mudou seu foco para as crises subjacentes do continente ao conflito político, genocídio, pobreza e fome, e o estabelecimento dum mecanismo de resolução de conflitos. *(Ibidem)*

No início de 1997, a África do Sul ajudou a transição da República Democrática do Congo à democracia e desde 1994 participa regularmente nos programas de monitoramento de eleições da OUA.

A 33ª Reunião de Anual de Chefes de Estado e de Governo da OUA teve lugar em junho de 1997, em Harare (Zimbábue) e dela participou o Presidente Mandela. A cúpula constituiu-se na Comunidade Econômica Africana (CEA), uma união econômica e política de toda África, que assim foi lançada oficialmente. Foi resolvido que a Comissão Econômica e Social será o corpo governante da CEA assim como o Conselho de Ministros o é da OUA. "A CEA será estabelecida nos próximos 33 anos através dum processo gradual a ser logrado pela coordenação, harmonização e integração progressiva das atividades das comunidades econômicas regionais existentes e futuras na África" (*Ibidem*).

Relações com a África Austral

A África do Sul prioriza, no contexto continental, suas relações com a África Austral e no contexto desta com Botsuana, Lesoto e Suazilândia, os três países BLS mais intimamente ligados à África do Sul. Convém notar que Lesoto está inteiramente contida na África do Sul, que a Suazilândia só tem fronteiras com a África do Sul e Moçambique e que Botsuana tem sua maior fronteira com a África do Sul. A AS (África do Sul) mantém os seguintes projetos bilaterais com os países BLS: o Lesoto Highlands Water Project, sendo o término da primeira fase celebrado pelo

presidente Mandela e o Rei Letsie III em janeiro de 1998; memorando de entendimento sobre o controle de tráfego aéreo com a Suazilândia; e uma Comissão Conjunta de Cooperação sobre Água com Botsuana, criada em 1995.

Moçambique é outro país intimamente ligado à AS.

> Moçambique continua sendo o segundo maior importador de bens da AS de toda a África e as ligações rodo e ferroviárias entre os dois países servem de artérias principais à articulação das respectivas economias. A melhora das rodovias, ferrovias e vias marítimas que formam parte dos corredores entre Gauteng, a Província do Norte e Mpumalanga e Moçambique são essenciais às economias de ambos os países. ... O desenvolvimento do projeto de Desenvolvimento do Corredor de Maputo já atraiu mais de 20 bilhões de rand em novos investimentos em Mpumalanga e se espera que estimule igualmente a economia moçambicana. ... A AS está extensamente envolvida na reconstrução do projeto Cahora Bassa. (*Ibidem*)

Outro país vizinho, de grande importância para a AS é o Zimbábue. Medidas foram tomadas para melhorar e harmonizar as regulações e procedimentos em relação ao fluxo de tráfico de carga entre os dois países. Um contrato de 103 milhões de rand entre as Ferrovias Nacionais do Zimbábue e a Union Carriage and Wagon da AS foi assinado em agosto de 1997 e deverá ser cumprido em vinte meses. Um consórcio internacional liderado pelo Banco de Investimento Nedbank está investindo 450 milhões de rand na construção duma linha férrea de Beit Bridge, na fronteira sul-africana, a Bulawayo no Zimbábue. A construção deve ter começado em janeiro de 1998. O consórcio obteve uma concessão de trinta anos dos governos da AS e do Zimbábue para construir e operar a linha, após os quais os ativos serão entregues aos respectivos Estados. A nova linha reduzirá de dias o tempo de transporte de bens de Beit Bridge a Harare.

Os governos dos dois países tiveram papel importante na organização do Southern African Power Pool, que visa gerar energia para vender às distribuidoras e compartilhar informações de pesquisas técnicas.

A Namíbia é outro vizinho de grande importância para a AS. Constituiu-se um consórcio entre as companhias elétricas da Namíbia NamPower e da AS Escom em conjunto com a Shell Namíbia para construir uma usina geradora em Oranjemund, no Sul da Namíbia, aproveitando o gás dos campos de Kudu, no mar junto à costa mais ao Sul da Namíbia. Está prevista para começar em 1999 a construção duma estrada com pedágio para o transporte de platina, de 1,5 bilhão de rand, ligando Gauteng a Walvis Bay na Namíbia através da Rodovia Trans-Kalahari.

O governo da AS apoia a cooperação mútua com Angola, assim como o comércio de bens, serviços e iniciativas de inversão e facilita a cooperação e engajamento do setor privado sul-africano na reconstrução econômica e reindustrialização de Angola, inclusive agricultura, mineração e energia.

O comércio da AS com a Zâmbia se expandiu graças à melhora das relações políticas entre os dois países. Em 1997, a AS passou o Reino Unido como o maior investidor na Zâmbia, com investimentos totais de mais de 180 milhões de dólares. Em 1997, a AS exportou bens no valor de cerca de 1 bilhão de rand para a Zâmbia e importou dela bens no valor de 67 milhões de rand. (Governo da AS, *The Economy,* Internet)

O governo da AS mantém relações bilaterais e multilaterais com a Tanzânia e o Malaui, que considera sadias, com ênfase na expansão do comércio com estes países. Durante 1997, a AS exportou bens no valor de 364 milhões de rand à Tanzânia e importou dela bens valendo quase 10 milhões de rand. Em março de 1997, foi assinado um acordo bilateral com o Malaui nos termos do qual bens registrados e veículos de passageiros terão de requerer uma só permissão, que será válido para operações transfronteira. Em 1997, a AS exportou 624 milhões de rand ao Malaui e importou dele 219 milhões de rand em bens.

A estratégia de desenvolvimento para a África Austral do governo da AS é colocada nos seguintes termos:

> Assistência técnica é oferecida numa base de governo a governo. Em consulta com Estados vizinhos, a AS se empenha em encorajar o desenvolvimento industrial coordenado na região, num esforço para desenvolver a capacidade de seus vizinhos para exportar bens manufaturados aos mercados da AS. O governo visa também contribuir ao desenvolvimento de estratégias regionais e industriais para subsetores específicos como beneficiamento mineral, componentes automobilísticos e têxteis. O desenvolvimento de projetos conjuntos mutuamente benéficos para desenvolver os recursos hídricos regionais, suprimento de eletricidade e energia, transporte e comunicações, assim como agricultura e produção alimentar também é encorajado. *(Ibidem)*

É importante assinalar que o comércio da AS com o seu entorno é altamente desequilibrado. Em 1983-86, os países membros da SADCC importaram da AS cinco e meio vezes mais do que exportaram a ela. A AS polariza a economia da região. "Oito dos dez países da SADCC têm mais interdependência proporcional com a AS do que entre si em termos de transporte, comércio, energia e investimento" (Thompson, 1992, p. 244-5). É por isso que faz todo o sentido o governo da AS se empenhar no desenvolvimento de capacidade exportadora dos seus vizinhos para o seu próprio mercado. Se este esforço for bem sucedido, o comércio bilateral entre a AS e seus vizinhos ficará mais equilibrado, o que deverá facilitar sua expansão.

Em agosto de 1992, a SADCC foi substituída pela Southern Africa Development Community (SADC), com a inclusão da África do Sul. Os outros membros fundadores foram: Angola, Botsuana, Lesoto, Malaui, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Em agosto de 1995, Maurício aderiu à SADC e em 1997 a República

Democrática do Congo e Seychelles fizeram o mesmo. A AS entrou formalmente na SADC apenas em agosto de 1994. Antes da AS entrar na Comunidade, apenas 4% do comércio de seus membros era entre eles, enquanto 25% era com a AS. (The Economist Inteligence Unit, *South Africa 1998-99,* p. 43). Está claro que, apesar de todos os esforços da SADCC e da ajuda da Comunidade Européia, a dependência comercial da AS não diminuiu significativamente.

Há ainda na África Austral uma união aduaneira, a Southern African Customs Union (SACU), que agrupa a AS, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia. A SACU foi formada em 1910 e é administrada pela AS. A SACU recolhe impostos sobre a produção local e taxas aduaneiras sobre as importações de países não pertencentes à União. As importações estão sujeitas a tarifas altas, em alguns casos de mais de 100%, com o fim de proteger indústrias pertencentes aos países da União, o que significa sobretudo a AS. Uma fórmula de repartição de rendas regula a alocação dos recursos arrecadados aos países membros. Os orçamentos do Lesoto e da Suazilândia dependem pesadamente dos fundos distribuídos pela SACU. Há a proposta de diluir a SACU num projeto de união aduaneira que abrangesse toda a SADC, mas alguns membros da SACU temem que a ampliação da área sem tarifas possa prejudicá-los por causa da maior competitividade dos novos entrantes. (The Economist Inteligence Unit, *South Africa 1998-99*, Internet, p. 44)

O governo da AS oferece assistência financeira e técnica a Estados vizinhos e outros, à base de conhecimentos relevantes às condições africanas, que foram acumulados pela AS ao longo dos anos. Ela abrange extensão agrícola, organização de centros de treinamento, conservação ambiental, assistência médica e combate ao crime transfronteira. Tendo em vista a obtenção de mais fundos, o governo da AS está promovendo um programa de cooperação trilateral, envolvendo o país recebedor, o doador e a AS.

O programa de assistência visa promover o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP) (*Vide* p.58-9) num contexto regional, a cooperação para o desenvolvimento econômico numa base regional na África Austral, o desenvolvimento econômico e social dos países em questão, cooperação bi e trilateral e estabilidade e paz na região mediante especificamente a elevação econômica e social da população em geral e a melhora dos padrões de vida. Visa ainda criar oportunidades de emprego para aliviar o desemprego agudo e dar aos entrantes no mercado de trabalho emprego permanente.

O governo da AS se empenha em promover o desenvolvimento econômico regional através da SADC, que colocou as bases sobre as quais o planejamento e o desenvolvimento regional na África Austral pode ser implementado. Apesar das grandes disparidades nos níveis de desenvolvimento e nas características estruturais dos 14 membros da Comunidade, suas economias são interdependentes, de modo que todos podem beneficiar-se da cooperação e integração econômica regional.

Desde 1994, os departamentos de linha e função nacionais sul-africanos têm participado ativamente nos encontros e seminários setoriais da SADC, sendo o Setor de Finanças e Investimentos o de responsabilidade especial da AS. Entre 1997 e 1999, a AS preside a SADC. "Durante este período, espera-se que o país ofereça orientação e liderança política à região" (Governo da AS, *Foreign Relations*, Internet).

> O objetivo de longo prazo é promover um programa de avaliação de recursos regionais para criar um banco de dados abrangente de recursos para a região da SADC sobre, *inter alia*, a infra-estrutura e serviços como requerimento fundamental para o planejamento de longo prazo da reconstrução e desenvolvimento da região. Usando o banco de dados, planos abrangentes de reconstrução da infra-estrutura e de desenvolvimento podem ser elaborados, cobrindo todos os setores relevantes. (*Ibidem*)

Relações com a África do Norte

A África do Norte está se tornando um parceiro comercial cada vez mais importante para a AS, além da parceria também importante no seio da OUA. Oito acordos foram iniciados pela AS e a Argélia em diversas áreas, inclusive aviação, turismo e ciência e tecnologia. A Comissão Bilateral Conjunta AS-Egito promoveu cinco acordos sobre turismo, ciência e tecnologia, artes e cultura, dupla tributação e serviços aéreos. Em 1997, a AS exportou bens no valor de 106 milhões de rand ao Egito e importou dele 174 milhões de rand.

Apesar do antagonismo dos EUA e outras potências ocidentais, a AS timbra em se mostrar fiel aos amigos e aliados da luta contra o *apartheid*. O presidente Mandela visitou a Líbia, onde se reuniu com Muammar Gaddafi. A AS e a Líbia assinaram um acordo geral de cooperação. Foi criada também uma Comissão Bilateral Conjunta AS-Marrocos em fevereiro de 1996.

Relações com o Oriente Médio e a Ásia

> Desde 1992, quando a única missão diplomática da AS no Oriente Médio estava localizada em Israel, o governo seguiu uma política de imparcialidade e embarcou num processo de estabelecer relações formais com quase todos os países do Golfo e do Levante. No presente, a AS tem missões diplomáticas em Israel, Palestina, Arábia Saudita, a UAE, Irã e Kuwait. Tem representação não-residencial no Líbano. O Iraque é correntemente o único país na região com que a AS não mantém relações diplomáticas. Com a exceção do Bahrein, Síria e Qatar, todos os países da região estão agora representados na AS. ... O Ministério de Relações Exteriores está envidando esforços na promoção do comércio da AS no Golfo, onde países ricos em petróleo importam 90% do que consomem. (*Ibidem*)

> Atualmente, a maior parte das importações não-petrolíferas do Oriente Médio provém de Israel e Israel recebe mais da metade das exportações da África do Sul à região. A AS encara Israel como um parceiro comercial importante no Oriente Médio. Exportações a Israel em 1997 totalizaram mais de 1 bilhão de rand enquanto importações de Israel chegaram a 521 milhões de rand.

"As exportações à Arábia Saudita totalizaram mais de 428 milhões de rand em 1997 enquanto as importações chegaram a cerca de 562 milhões de rand." Desde que as relações diplomáticas entre os dois países foram restabelecidas em 1994, o comércio bilateral quadruplicou. Um memorando de entendimento foi assinado em 1997 para expandir as exportações de petróleo da Arábia Saudita à AS e negociar um estudo de viabilidade da construção duma refinaria de petróleo na AS.

Com o Irã, a AS formou uma Comissão Conjunta, no seio da qual foram assinados acordos de abolição da dupla tributação e a proteção de investimentos. Os dois países iniciaram também um memorando de intenção de concluir um acordo amplo para facilitar as exportações de bens de capital ao Irã (Governo da AS, *The Economy).*

> Como a AS é parte da Margem do Oceano Índico [IOR - Indian Ocean Rim], que abrange os países da costa oriental africana, a península arábica, a Indonésia, Austrália ocidental e Índia, ela é um dos membros mais fortes deste bloco comercial em potencial. O IOR é uma importante entidade econômica regional e a iniciativa da IOR que é apoiada por 15 países no Oceano Índico, inclusive a AS, deverá criar um novo paradigma para os países do Sul para servir seus interesses econômicos e comerciais e constituir um contrapeso à Cooperação Econômica do Pacífico da Ásia, ao Nafta e à União Européia, que representam os interesses dos países do Norte. (*Ibidem*)

Em 1997, a Indonésia e a AS assinaram acordos de dupla tributação, de comércio e serviços. O comércio bilateral entre os dois países cresceu de quase zero há cinco anos a 1,24 bilhão de rand em 1996, com saldo favorável à AS. Com a Tailândia, que é o terceiro (depois de Singapura e Malásia) parceiro comercial asiático, a AS mantém acordos contra a dupla tributação, proteção contra evasão fiscal, serviços aéreos e isenção de visto.

O comércio bilateral com a Índia está constantemente crescendo e no fim de 1997 alcançava mais de 2 bilhões de rand anuais. Em 1997, a Índia e a AS assinaram um acordo de aliança comercial visando fortalecer o intercâmbio bilateral e a cooperação econômica. Foram concluídos também acordos no campo dos recursos minerais e turismo, assim como um programa de cooperação em ciência e tecnologia (*Ibidem*).

> Desde o começo da transição da AS à democracia em 1990, os governos da AS e do Japão atribuíram crescente importância a encontros de alto nível. Além dum programa japonês de assistência governamental de dois anos, anunciado em 1994, no montante de 1,3 bilhão de dólares, acordos foram concluídos em diferentes áreas de projetos, incluindo suprimento de água e um programa de modernização de ferrovias urbanas de passageiros. Em 1997, foi assinado um acordo em termos do qual o governo japonês disponibilizou 59,13 milhões de rand como ajuda não-reembolsável para a compra de equipamento médico a um hospital provincial em cada uma das nove províncias da AS.

Entre abril de 1994 e meados de 1997, os investimentos do Japão na AS alcançaram 1,6 bilhões de rand.

> O conceito duma parceria estratégica entre a Ásia Oriental e a África deve começar a se desenvolver no século XXI. O desenvolvimento econômico da Ásia, da forma como se difundiu do Japão a outros países asiáticos, está atingindo a África devagar mas

> seguramente. Neste sentido, um relacionamento mais estreito entre Asean [Associação das Nações do Sudeste da Ásia] e a SADC será explorada nos anos vindouros. (Governo da AS, *Foreign Relations*, Internet)

Em 1.1.1998, a AS estabeleceu relações diplomáticas plenas com a República Popular da China e ao mesmo tempo rompeu relações oficiais com a República da China (Taiwan). A decisão foi justificada como sendo a normalização da política externa sul-africana, pondo-a de acordo "com a legislação internacional, a prática diplomática e a Resolução nº 2.758 de 1971 da ONU". O governo da AS expressou sua expectativa de que "a AS e Taiwan continuarão, no entanto, a manter relações comerciais, científicas e outras e os investidores taiwaneses na AS continuarão a gozar a plena proteção sob a legislação sul-africana e todos os demais benefícios oferecidos aos investidores estrangeiros" *(Ibidem)*.

O comércio com a China aumentou de mais de 1 bilhão de rand por ano desde que ela garantiu à AS o *status* de nação mais favorecida. Os dois países concluíram acordo de proteção de inversões que se destina a proteger as companhias sul-africanas contra discriminação na China. Em novembro de 1997, o vice-ministro do Comércio da China, à frente duma delegação comercial de cem membros, assinou 18 contratos comerciais e de inversão no valor de 2,5 bilhões de rand com cinco das maiores companhias da AS. As companhias chinesas deverão exportar à AS bens que variam de equipamento de geração de eletricidade a equipamento agrícola, enquanto as companhias sul-africanas deverão vender à China entre outros bens diamantes, aço, carvão, cobre e minério de ferro.

Em 1997, a AS exportou pela primeira vez carvão às Filipinas e à Indonésia. No mesmo ano foi assinado um contrato de inversão na AS pela Malásia, "o maior já feito pela Malásia" (Governo da AS, *The Economy*, Internet).

Relações com as Américas

Os Estados Unidos são a maior fonte de investimento direto externo na AS, desde 1994, além de ser um dos seus maiores parceiros comerciais. No fim de 1997, os investimentos diretos dos EUA na AS passavam de 18 bilhões de rand. Entre o começo de 1996 e maio de 1997, empresas dos EUA investiram mais de 5,9 bilhões de rand na AS.

> Os EUA aprovaram em 3 de novembro de 1997 um tratado de tributação com a AS longamente esperado. Embora o acordo não proteja direitos de propriedade intelectual, ele cobre aspectos de companhias sul-africanas comerciando nos EUA e vice-versa e cria salvaguardas quanto à dupla tributação de companhias, em seu país e no exterior. Ele também determina níveis reduzidos de tributação sobre *royalties* recebidos por companhias farmacêuticas dos EUA. (AS, *The Economy*, Internet)

As exportações da AS aos EUA subiram de 1,078 bilhão em 1993 a 1,940 bilhão de dólares em 1997; no mesmo período as importações da AS dos EUA aumentaram de 2,391 bilhões a 3,353 bilhões de dólares. O saldo comercial, no período, cresceu de -1,313 bilhão a - 1,413 bilhão de dólares.

Em 1995, foi estabelecido o *AS-US Binational Commission* (BNC) que é presidida conjuntamente pelos vice-presidentes dos dois países Mbeki e Al Gore. Gore esteve na AS em fevereiro de 1997, para a terceira Reunião Anual Plena da BNC; em julho de 1997, Mbeki à frente duma delegação de 150 membros compareceu à Quarta Cúpula Plena da BNC em Washington.

> A BNC é formada por sete comitês, sendo um foro institucional em que autoridades governamentais e lideranças empresariais de ambos os países se orientam e se informam mutuamente sobre políticas e aspectos que favorecem as relações de seus países, particularmente de negócios. Tem também por

> desígnio fortalecer relações bilaterais numa ampla variedade de áreas. Desde o estabelecimento da BNC, muito progresso tem sido noticiado pelos comitês na promoção de investimento dos EUA na AS, melhora do comércio bilateral, construção de mercados livres, redução da poluição, conservação de água, administração de lixo, proteção do meio ambiente, melhora das práticas agrícolas e empoderamento [*empowerment*] e educação de jovens. (AS, *Foreign Relations*, Internet)

Em outubro de 1997, a USAid doou 200 milhões de rand como auxílio à AS em áreas consideradas por esta como cruciais: justiça, educação, assistência à saúde, política econômica, habitação e desenvolvimento urbano e do setor privado.

A AS e o Canadá mantêm boas relações e seu comércio cresce. O Canadá é um dos principais provedores de ajuda à AS, em áreas tais como boa governança, desenvolvimento de recursos humanos, fortalecimento da sociedade civil, desenvolvimento econômico, educação e treinamento, o meio ambiente e justiça, etc.

A África do Sul mantém relações diplomáticas com todas as nações da América Latina, tendo missões diplomáticas na Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Peru, Venezuela e Uruguai. Nos demais países latino-americanos, a AS mantêm cônsules honorários. Missões diplomáticas foram recentemente abertas no Peru e Venezuela com a esperança de estreitar relações comerciais visíveis e invisíveis com a Comunidade Andina. Há interesse idêntico em relação ao Mercosul.

> Com a África do Sul presidindo a SADC, há um grande potencial de cooperação com o bloco comercial bem estabelecido do Mercosul na América do Sul, formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a Bolívia e o Chile tendo *status* de associados. A cooperação no Atlântico Sul é ainda mais estimulada mediante a Zona pela Paz e Cooperação no Atlântico Sul, que a AS preside no

> momento, seguida pela Argentina durante 1998. As metas e objetivos da Zopacas incluem a proteção do ambiente e recursos marinhos, a promoção do Atlântico Sul como zona não-nuclear e joint-ventures. (AS, *Foreign Relations*, Internet)

Em 1995, o Brasil exportou 323,6 milhões de dólares aos países da SADC, sendo 260,9 milhões à AS, 20,7 a Angola e 16,1 milhões a Maurício; e importou 387 milhões de dólares dos países da SADC, sendo 333,1 milhões da AS e 39,2 milhões de Angola. No mesmo ano, a Argentina exportou 399,5 milhões de dólares aos países da SADC, sendo 337,7 milhões à AS, 19,8 milhões a Angola, 16,8 milhões a Moçambique e 14,2 milhões a Maurício; e importou 134,2 milhões de dólares dos países da SADC, sendo 124,5 milhões da AS e 5,8 milhões de Angola (Markwald, 1996, p. 554-5).

É curioso observar que o Brasil é o único país americano, ao lado dos EUA, que aparece como um dos principais mercados de exportação da AS. Nossas importações cresceram de 101,1 milhões de dólares em 1993 a 262,8 milhões em 1995, indicando grande expansão, provavelmente por causa da abertura do mercado brasileiro promovida a partir de 1994, pelo Plano Real. O Brasil não aparece entre os principais exportadores à AS. Os únicos países americanos que aparecem nesta condição são os EUA e o Canadá.

Relações com a Europa

Por razões históricas e geográficas, a Europa é o principal mercado da AS e o mais importante investidor externo. Estes fatos são reconhecidos pelo governo sul-africano em termos muito expressivos.

> A AS é criticamente dependente de suas relações de negócios e econômicas com o mundo externo, particularmente o mundo industrializado, para fazer face às crescentes demandas dos sul-africanos por uma vida melhor e para assegurar a implementação com êxito da reconstrução e desenvolvimento da AS

> para o benefício de todo o seu povo. A Europa continua sendo o parceiro predominante da AS de comércio e investimento. É também a fonte primordial da AS de finança, tecnologia e turismo.
>
> A política e os objetivos da AS em relação à Europa são portanto essencialmente uma projeção para fora dos imperativos internos do país - desenvolvimento econômico e social. Desde o fim do isolamento da AS e a gradual liberação do controle cambial, a Europa se tornou uma destinação importante do investimento da AS e um veículo para a integração efetiva na economia global. Ao mesmo tempo, o investimento europeu na AS assumiu uma dimensão maior e mais importante.
>
> ... Uma nova dimensão de boa vontade política da Europa também entrou em jogo. Ela se dirige à estabilização e desenvolvimento de todos os elementos que apoiam o desenvolvimento democrático na AS e é reconhecível numa série de acordos bilaterais formais que tencionam coordenar e expandir a cooperação assim como a busca de um papel significativo no desenvolvimento da região mediante cooperação inter-regional. **As relações com a Europa, tendo a UE [União Européia] como pivô, são historicamente substanciais, economicamente cruciais, expandindo-se em escopo e ganhando momento** [grifo nosso]. (AS, *Foreign Relations*, Internet)

A longa citação é necessária sobretudo para mostrar a expressão enfática da consciência manifestada pelo governo sul-africano de sua dependência do capital e da boa vontade política européia. Por mais que valorize suas relações com os países vizinhos da África, com os Estados Unidos e com o Japão, é para a Europa que se dirigem as melhores esperanças de colaboração e auxílio do governo da África do Sul. Pode ser que seja retórico apenas, mas impressiona ler que os imperativos internos do país são projetados à Europa, o único lugar de onde o seu governo espera respostas decisivas.

No contexto do relacionamento econômico da AS com os países europeus avulta pela sua importância (e pelo que revela) o processo de negociação do governo sul-africano com a União Européia. Antes das eleições de 1994, a União já tinha se comprometido a ajudar a AS em sua transição à democracia, oferecendo a perspectiva de conclusão dum acordo comercial e de cooperação de longo prazo com a AS. Esta abriu a negociação solicitando como medida provisória, que a União Européia lhe concedesse o *status* de beneficiário padrão de vantagens agrícolas e industriais sob o seu Sistema Geral de Preferências. Em outubro de 1994 foi assinado um acordo provisório em que a União Européia se comprometeu a dar empréstimos com juros favorecidos e concedeu à AS os benefícios industriais do seu Sistema Geral de Preferências desde aquela data e os benefícios agrícolas a partir de janeiro de 1997. Mas, em seguida as negociações passaram a enfrentar seguidos impasses.

O governo da AS prosseguiu as negociações solicitando acesso à Convenção de Lom, e já que todos os seus vizinhos eram partes da mesma. Em junho de 1995, no entanto, o Conselho de Ministros da União Européia rejeitou o pedido de acesso da AS à Convenção de Lomé, e oferecendo em troca a abertura de negociações de progressiva liberalização comercial tendo em vista estabelecer entre as partes uma área de livre comércio. O governo da AS considerou a oferta, levando em consideração os ajustes que tal acordo imporia à indústria do país assim como o impacto que ele teria sobre os países associados da SACU (União Aduaneira do Sul da África) e sobre a região como um todo.

No meio tempo, a União Européia iniciou uma consulta interna para elaborar uma oferta comercial detalhada à AS, que demorou cerca de oito meses. Ela foi apresentada em março de 1996 e excluía de início quase 40% das exportações agrícolas sul-africanas à União Européia. O governo sul-africano, neste mesmo período, levou a questão ao National

Economic Development and Labour Council (Nedlac), em que estão representados tanto o empresariado quanto os sindicatos de assalariados, e às comissões do Parlamento. Ele também estendeu as consultas aos países da SACU e da SADC (Conferência Sul-Africana de Desenvolvimento).

> A África do Sul está indissoluvelmente ligada aos países do Sul da África. Devido aos diferentes níveis de desenvolvimento entre a África do Sul e a União Européia e ao fato de que a AS, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia (BLNS) e toda Conferência Sul-Africana de Desenvolvimento (SADC) terem de suportar a carga de maciços custos de ajustamento no caso duma liberalização comercial recíproca, um período maior para a redução tarifária deveria ser concedido à AS. Além disso, a União Européia deveria abrir uma porcentagem maior de seu mercado à AS do que a AS deve abrir à União Européia.
>
> A economia da AS não pode ser vista isoladamente da região sul-africana como um todo. O reconhecimento do grau de integração econômica que existe na região assim como das severas necessidades de desenvolvimento dos países do Sul da África leva a concluir que a AS precisa considerar suas necessidades de desenvolvimento e comércio no contexto das necessidades da região. Os países BLNS poderiam perder uma receita aduaneira considerável por causa do processo de liberalização tarifária. Estas perdas em alguns casos poderiam representar uma parte muito significativa da renda governamental. Os Estados BLNS possuem também setores sensíveis em suas economias que serão afetados adversamente se não forem considerados no caso da liberalização do comércio entre a AS e a União Européia. (Dept. of Foreign Affairs da AS, Background briefing on negotiations with the European Union, 24 de janeiro de 1997, Internet)

É interessante observar que não se trata da concessão ou não do *status* de "associado" à União Européia a um mero país, mas a uma união aduaneira SACU, ou seja, a negociação na realidade envolve o relacionamento entre um bloco de 15 nações européias e um bloco de cinco nações africanas, liderado pela AS. O Dept. of Foreign Affairs observa com toda razão que um processo de liberalização comercial entre parceiros profundamente diferentes em termos de grau de desenvolvimento exige reciprocidade assimétrica, pois a simetria aparentemente igualitária imporia prejuízos à parte mais fraca, o que sempre acontece quando desiguais são tratados como se iguais fossem.

Ao falar como potência regional a AS, chama a atenção para o fato de que ela oferece a abertura não só de seu mercado interno mas do de mais cinco países, que formam a SACU e potencialmente de outros nove, à medida que a SADC for integrando as economias de seus membros, como está previsto. E é evidente que os outros países são muito menos desenvolvidos do que a AS, o que reforça a exigência de assimetria tanto no referente ao cronograma de implementação das medidas liberalizadoras como na sua extensão.

O documento do Dept. of Foreign Affairs relata que em agosto de 1996 foi assinado em Lesoto um protocolo pelo qual a SADC procurará estabelecer entre seus membros uma área de livre comércio, inclusive um programa de redução tarifária que é asimétrico tanto em termos de cronograma como de conteúdo. A assimetria favorece os outros membros da SADC em detrimento da AS.

> É o ponto de vista da AS que quaisquer concessões tarifárias recíprocas à União Européia teriam de ser programadas de tal modo que nenhuma negue as concessões tarifárias feitas aos demais membros da SADC. Esta preocupação surge da percepção da AS da necessidade de maior integração econômica regional e desenvolvimento econômico. (*Ibidem*)

Até a data do *briefing* do Dept. of Foreign Affairs o impasse nas negociações entre a AS e a União Européia não fora superado. O que não impediu a AS de estreitar seus laços políticos e econômicos com os países europeus. Entre estes, o que merece maior aproximação, curiosamente, não é a Grã-Bretanha, apesar desta ser o maior parceiro comercial, o maior mercado para as exportações da AS e o maior investidor estrangeiro no país.

O país europeu que mereceu o maior esforço de aproximação foi a Alemanha. Em outubro de 1997, foi lançada a Comissão Binacional Alemanha-AS, presidida pelo vice-presidente Mbeki e o ministro das Relações Externas da Alemanha Klaus Kinkel. A Comissão encaminhará suas atividades através de cinco comitês, procurando reforçar os laços políticos, científicos e econômicos entre a AS e a Alemanha. Em 1997, a AS exportou a Alemanha mercadorias no valor de quase 5 bilhões de rand e importou dela bens no valor de 17,3 bilhões. Como se vê, o saldo comercial da AS com a Alemanha é amplamente negativo.

Com a Grã-Bretanha, a AS criou um Foro Bilateral, focado particularmente em comércio e investimento. Os dois países assinaram também um Acordo de Promoção e Proteção do Investimento, para estimular o crescente investimento de companhias britânicas na AS.

Em 1997, a AS estabeleceu com a França um foro sul-africano e francês para diálogo político. Também com a Rússia, a Europa Central e Oriental a AS está estreitando laços, estando comprometida a perseguir a finalização duma vasta série de acordos com os países desta região.

Considerações finais sobre a política econômica externa da África do Sul

A política econômica externa dum país é um ponto de encontro entre a política econômica como um todo coerente, interna e externa, e as relações do referido país com o que economistas chamam de "resto do

mundo". Este ponto de encontro condensa as contradições entre os interesses e os anseios da coligação social dominante do referido país, que se traduzem na política econômica vigente, e os interesses e anseios dos governantes dos outros países, com os quais o primeiro mantém relações políticas e econômicas.

No relacionamento internacional há evidentemente coincidências e contradições. No plano econômico, as coincidências se exprimem sob a forma de complementaridades que dão lugar a intercâmbios comerciais e financeiros. As contradições consistem no desejo "mercantilista" da maioria das nações de vender mais do que compram do resto do mundo, de modo a ter balanço de pagamentos em conta corrente com saldo positivo.

A autonomia política de cada país decorre, em última análise, de sua independência em relação aos credores externos, que resulta dos saldos acumulados em conta corrente ao longo dos anos. Os saldos negativos resultam em dívida externa e no estoque de investimentos externos dentro do país, assim como os saldos positivos se traduzem no estoque de reservas cambiais e no estoque de investimentos em outros países. A autonomia política dum país, referida acima, tem por base o valor dos débitos externos compensado pelo valor dos ativos internacionais de posse do Banco Central e de residentes no país em questão.

A África do Sul, assim como os demais países, pratica política econômica externa em dois níveis: no **nível político**, mediante relações diplomáticas com outras nações, no decurso das quais se definem as condições que regem o inter-relacionamento comercial e financeiro dos cidadãos privados; e no **nível comercial e financeiro**, mediante legislação e regulamentos que regem, dentro do território nacional, o inter-relacionamento entre não residentes e residentes. Os dois níveis se condicionam mutuamente, mas devem ser conceitualmente separados porque se diferenciam - e no mundo globalizado de hoje

cada vez mais. A globalização das empresas produtivas realça a importância do segundo nível, na medida em que uma parcela crescente da atividade econômica dentro de cada país passa a ser dominada por empresas multinacionais.

Pelo que foi visto, no nível político, a nova África do Sul, que emerge da vitória sobre o *apartheid*, se lança com vigor e entusiasmo a refazer e ampliar seu relacionamento com todas as nações do mundo. Esta reinserção se traduz numa expansão notável do seu comércio externo. De acordo com as estimativas do Fundo Monetário Internacional, entre 1993 e 97, as exportações passaram de 24,1 a 30,4 bilhões de dólares e as importações de 18,3 a 28,4 bilhões. Neste período, mais do que dobraram as exportações da AS ao Reino Unido, ao Zimbábue, à Itália, à Coréia do Sul e à China.

Mas, o esforço maior da diplomacia sul-africana, como se viu, tem sido na atração de inversões do exterior, no que ela tem tido êxito. Em 1993, o saldo de inversão direta externa foi negativo mas a partir do ano seguinte tornou-se positivo e cada vez maior: 334 milhões de dólares em 1994, 933 milhões em 1995, 758 milhões em 1996 e 1.725 em 1997. O investimento externo em portfolio (basicamente em ações) teve um crescimento ainda mais acentuado: 1.097 milhões de dólares em 1993, 3.076 milhões em 1995 e 12.856 milhões em 1997.

Quando se considera que as inversões em portfolio dominam amplamente os valores das inversões diretas e que as primeiras são muito mais líquidas (e portanto voláteis) do que as últimas, fica evidente a importância crescente do segundo nível, em que se dá o relacionamento financeiro e comercial entre residentes e não-residentes. Neste ponto reside o peso decisivo da virada na política econômica do governo Mandela, que se iniciou provavelmente em 1994 e se materializou na adoção da estratégia macroeconômica conhecida por GEAR (Growth, Employment and Redistribution), em 1996, (*vide* p. 55-60).

A política econômica externa da AS, no nível comercial e financeiro aposta na entrada continuada de capitais externos, tendo em vista financiar a aceleração do crescimento da economia do país. Todas as medidas anunciadas de política econômica enfatizam esta aposta. A GEAR enuncia 13 elementos nucleares de sua estratégia integrada, dos quais ao menos seis se destinam a atrair capitais externos: a política cambial que persegue a estabilidade "num nível competitivo"; o "gradual relaxamento dos controles cambiais"; a redução das tarifas, inclusive para "compensar em parte a depreciação da taxa de câmbio" (o que significa oferecer uma vantagem aos exportadores dos outros países face aos concorrentes sul-africanos no mercado interno do país); incentivos fiscais para estimular novos investimentos; "acelerar a reestruturação dos ativos estatais para otimizar recursos de inversão" (ou seja, acelerar as privatizações de empresas públicas); "uma expansão dos fluxos de comércio e inversão na AS" (Governo da AS, *Growth, Employment and Redistribution - a macroeconomic strategy,* Internet).

Infelizmente, a AS perdeu a aposta, do mesmo modo que outras economias emergentes, inclusive o Brasil. Como ficou evidente acima (p. 58-60), a série de crises financeiras que começou no México em fins de 1994 e prosseguiu em 1997 devastando o sudeste da Ásia e em seguida a Rússia e a América Latina, não poupou a África do Sul. Tornou-se evidente que não dá para fundamentar o crescimento da economia sobre a entrada e permanência de capitais globais, que retêm sua liquidez para poder perseguir a perspectiva de ganho máximo deslocando-se entre dezenas de "mercados emergentes".

Trata-se evidentemente duma hipótese, mas tudo leva a crer que o futuro da AS vai depender muito mais das opções no plano comercial e financeiro do que no plano político. Assim, por exemplo, a

negociação, reconhecidamente crucial, entre a AS e a União Européia deverá definir talvez por um período longo o relacionamento econômico entre a Europa e o Sul da África. Mas, seja qual for o resultado desta negociação, é improvável que ele altere muito o relacionamento econômico entre os dois continentes nos próximos anos, porque as coincidências e as contradições de interesses, lado a lado, já são conhecidas e por isso constrangem a latitude do que pode vir a ser alterado.

Mas, as mudanças no mercado global de capitais tendem a ser amplas e profundas em prazos curtos. Em 1994-97, ocorreu um *boom* neste mercado em relação a certos países semi-desenvolvidos como a China, o Brasil e a África do Sul, entre outros. Foi sob o impacto deste *boom* que governos como o de Mandela (assim como o de FHC) resolveram apostar no desenvolvimento não "voltado para fora" (às exportações) mas "vindo de fora" (sob a forma de inversões e financiamentos globais). Não perceberam que as prioridades dos aplicadores financeiros não coincidem com os que precisam crescer intensamente, para poder redistribuir renda, porque temem pressões inflacionárias e desequilíbrios fiscais.

Em suma, a AS optou por um tipo de política econômica em que o relacionamento entre o governo e o capital globalizado (residente e não-residente) determina ou sobredetermina os demais aspectos da política econômica. O que implica num sacrifício nada trivial da autonomia política do país. A vulnerabilidade quanto à fuga de capitais e a dependência desejada dos detentores da riqueza financeira constituem o preço desta opção, que até agora não trouxe os benefícios esperados. Nem crescimento nem redistribuição foram alcançados e a ninguém é dado prever se o serão no futuro.

Bibliografia

Battistini, René. *L'Afrique Australe e Madasgascar*. Paris: Presses Universitaires de France, 1967.

Bohannan, Paul e Curtin, Philip. *Africa and Africans*. Nova York: The Natural History Press, 1971.

Davidson, Basil. *Let freedom come*: Africa in modern history. Boston: An Atlantic Monthly Press Book,1978.

Davies, R. *Capital, state and white labor in South Africa, 1900-1960*: an historical materialist analysis of class formation and class relations. Brighton: Harvester, 1979.

Davies, Robert. Enfrentando os desafios da globalização e do regionalismo: a perspectiva sul-africana. Guimarães, Samuel Pinheiro. *Brasil e África do Sul*: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996.

Fine, Ben e Rustomjee, Zavareh. *The political economy of South Africa*: from minerals-energy complex to industrialization. Boulder: Westview Press, 1996.

Fitzgerald, Walter. *Africa*: a social, economic and political geography of its major regions. Londres: Methuen & Co. Ltd., 7ª edição, revisada,1950.

Grundy, Kenneth. Southern Africa: the revolution prolonged. Harbeson, John W. e Rothchild, Donald. *Africa in world politics*. Boulder: Westview Press, 1991.

Israel, Jonathan I. *The Dutch Republic*: its rise, greatness, and fall 1477-1806. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Jaffe, Hosea. *Del tribalismo al socialismo*: história de la economia política africana. México: Siglo XXI, 1977 (publicação original 1971).

Jarman, T. L. *A short history of twentieth-century England.* Nova York: A Mentor Book, 1963.

Koelbe, Thomas. *The global economy and democracy in South Africa.* New Brunswick: Rutgers University Press, 1998.

Lipton, Merle e Simkins, Charles (org.). *State and market in post apartheid South Africa.* Boulder: Westview Press, 1993.

Mandela, Nelson. *Long walk to freedom.* Londres: Abacus, 1994.

Markwald, Ricardo A. Mercosul-SADC: perspectivas para uma cooperação Sul-Sul. Guimarães, Samuel Pinheiro. *Brasil e África do Sul*: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília, CNPq/IPRI, 1996.

Pillay, Vella. Response. Handley, Antoinette e Mills, Greg (org.). *From isolation to integration?* The South African economy in the 1990s. Braamfontein: The South African Institute of International Affairs, 1996.

Pollock, N. C.; Litt, B. e Agnew, Swanzie. *A historical geography of South Africa.* Londres: Longmans, 1963.

Sparks, Allister. *The mind of South Africa.* Nova York: Ballantine Books, 1990.

_____. *Tomorrow is another country*: the inside story of South Africa's negotiated revolution. Londres: Arrow, 1997 (publicado originalmente em 1995).

Stals, Chris. The South-African economy: an evaluation. Handley, Antoinette e Mills, Greg (org.). *From isolation to integration?* The

South African economy in the 1990s. Braamfontein: The South African Institute of International Affairs, 1996.

The Economist Intelligence Unit. *Country profile*: South Africa 1998-99. Londres, 1998.

Thompson, Lisa. Southern Africa: regional institutions and dynamics. Benjamin, Larry e Gregory, Christopher (org.). *Southern Africa at the crossroads?* Prospects for stability and development in the 1990s. Rivonia: Justified Press, 1992.

Toit, Pierre du. *State building and democracy in Southern Africa*: Botsuana, Zimbábue and South Africa. Washington: US Institute of Peace, 1995.

Tuchman, Barbara, *A torre do orgulho*: um retrato do mundo antes da Grande Guerra (1890 - 1914). São Paulo: Paz e Terra, 1990 (publicado originalmente em 1962).

Vilalva, Mario. *A política externa da África do Sul*: do isolamento à convivência. Reflexões sobre as relações com o Brasil. Lisboa: Instituto Rio Branco, janeiro de 1993.

O Acordo em Comércio, Desenvolvimento Cooperação entre a União Européia e a República da África do Sul - Implicações para o Brasil e o Mercosul*

*Durval de Noronha Goyos Jr.***

A democratização da África do Sul foi alcançada mediante apoio político de toda a comunidade internacional em 1994, e como resultado deste processo, houve a eleição de um governo representativo. Na ocasião, tanto meros observadores quanto as próprias partes envolvidas no processo acreditaram que a cooperação econômica maciça seguiria o mesmo exemplo. Desta forma, reconheceu-se que os grandes desafios impostos à reconstrução do país, depois do terrível legado do regime do *apartheid*, não poderiam ser superados tão somente com recursos próprios, apesar de abundantes porque, naturalmente, as expectativas da maioria da população eram enormes, diretamente proporcionais à abjeta situação à qual havia sido relegada. A cooperação, entretanto, não foi efetivamente materializada, após a posse do novo regime liderado pelo presidente Nelson Mandela. Nos anos subseqüentes à democratização, a África do Sul esforçou-se para consolidar sua democracia, mesmo sem contar com significativa assistência econômica, enquanto enfrentava uma situação adversa, sendo praticamente excluída do acesso aos mercados de seus principais parceiros comerciais.[1]

---

* Escrito originalmente em inglês, por convite do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Versão para o português por Maria Carolina Negrini.

** Membro da Ordem dos Advogados do Brasil e de Portugal. Sócio sênior de Noronha-Advogados, São Paulo. Professor de Direito do Comércio Internacional do programa de pós-graduação da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro. Presidente da Associação Mercosul pelo Estado de Direito. Árbitro da OMC. Autor do livro *A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai; Gatt, Mercosul e Nafta;* e *Ensaios sobre Direito Internacional.*

[1] Particularmente na área de produtos agrícolas.

Esperava-se que a União Européia (UE), próspero mercado comum, reunindo as antigas potências colonizadoras da África do Sul: Reino Unido e Países Baixos, que foram os principais responsáveis pelo legado político que originou o *apartheid*, fosse o primeiro agente internacional a apresentar medidas de cooperação tangíveis, juntamente com uma liberalização comercial significante. Contudo, isso não ocorreu, apesar de ser a UE o principal parceiro econômico da África do Sul e a fonte de aproximadamente 50% dos investimentos estrangeiros no país.[2]

Não obstante terem as negociações começado logo após a democratização, esbarraram no tradicional protecionismo praticado pela UE no setor agrícola[3], para desespero e miséria de todo o mundo em desenvolvimento. Para complicar ainda mais, o formato escolhido para o acordo com um misto de comércio com desenvolvimento e cooperação, e a urgente necessidade de assistência em diversas áreas, ainda dependia do progresso de densas negociações comerciais. Essa situação devia-se à relativa falta de experiência dos negociadores da África do Sul nas matérias relativas ao comércio internacional (em comparação àquela dos negociadores da UE), ocasionada não somente pela situação atípica de uma nova administração democrática, retornada do exílio, como também aos resultados do boicote que por muitos anos excluiu o país do fórum de comércio multilateral do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT, sigla que significa em inglês, General Agreement on Trade and Tariffs) e da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Como poderia ser esperado, as negociações só progrediram quando a África do Sul resignadamente acedeu às condições que preservariam, nas relações bilaterais, o protecionismo do setor agrícola, devastadoramente colocado em prática no âmbito multilateral pela UE. Como resultado, o

---

[2] Ver *South Africa yearbook - 1998*, editado por D. Burger, GCIS, Pretória, p. 219.

[3] A principal, mas não única, ferramenta utilizada é a política agrícola comum (PAC), um pilar da União Européia.

Acordo em Comércio, Desenvolvimento e Cooperação entre UE e África do Sul foi assinado em 13 de outubro de 1999, com os seguintes objetivos:

a) Propiciar uma formatação apropriada para o diálogo;

b) Apoiar os esforços realizados pela África do Sul para consolidar as bases econômicas e sociais do processo transitório;

c) Promover a cooperação regional e integração econômica na região meridional da África, para um desenvolvimento socioeconômico harmonioso e sustentável;

d) Promover a expansão e liberalização recíproca do comércio mútuo de mercadorias, serviços e capital;

e) Encorajar a integração suave e gradual da África do Sul na economia mundial; e

f) Promover a cooperação entre UE e África do Sul.

O acordo, que não tem prazo de validade determinado[4], entrou em vigor dia 1° de janeiro de 2000 e, por razões práticas, pode ser dividido nas seguintes categorias:

a) Comércio de produtos industrializados;

b) Comércio de produtos agrícolas;

c) Novas áreas, que abrangem o comércio de serviços, investimentos, propriedade intelectual, e licitações;

d) Resolução de disputas; e

e) Apoio financeiro e técnico.

Com relação à parte atinente ao comércio, o acordo é um exemplo clássico do padrão das negociações da UE[5], no qual são oferecidas reduções de substanciais percentuais de tarifas na área de comércio de

[4] Mas com cláusula de revisão incorporada em cinco anos da assinatura.

[5] E, inclusive, a UE baseou-se no modelos dos acordos de comércio regionais dos EUA.

produtos industrializados, pois estas já são tão baixas que tais reduções não fariam diferença.[6] De fato, tarifas comerciais praticadas pela UE[7], posteriormente à Rodada Uruguai, para produtos industriais são na média de aproximadamente 1,7%. No entanto, a reciprocidade de um país em desenvolvimento, como no caso a África do Sul, prova-se causadora de desvios nas correntes de comércio tradicionais e a exclusão sumária de outros parceiros comerciais, porque normalmente suas tarifas são muito superiores.[8]

Ademais, o acordo visa manter o *status quo* do setor agrícola, procrastinando a liberalização para tarifas a longo prazo, com o escopo de subordinar quaisquer concessões feitas em pactos comerciais regionais aos compromissos a serem feitos em negociações multilaterais no âmbito da OMC.[9] Da mesma maneira, alguns produtos foram elencados para a execução de progressiva liberalização[10], culminando com a completa abolição das tarifas em um prazo de dez anos, segundo dispositivo anexado ao acordo. No entanto, nem todos os produtos agrícolas seriam discriminados. Salvaguardas regionais foram, impreterivelmente reservadas pela UE, pois França, Espanha, Itália, Portugal e Grécia sentiram-se incrivelmente ameaçadas, à luz do acordo, pelas ínfimas concessões do setor agrícola feitas à África do Sul, um país em desenvolvimento, com limitadas condições de competição na área. Tal situação revelou-se a tal ponto acrimoniosa, que a eficácia do acordo esteve ameaçada, mesmo depois dele haver sido assinado, em virtude da oposição de Itália e Grécia, tendo permitido a extração de outras concessões da África do Sul,

---

[6] Por exemplo, uma redução da ordem de 88% de uma tarifa de 1%.

[7] Ver *Post-Uruguay Round tariff regimes – achievments and outlook*, pela OCDE, Paris, 1999.

[8] Foi o caso do México no Nafta.

[9] Estas táticas foram utilizadas pela UE durante a Rodada Uruguai do GATT com sucesso. Uma tentativa semelhante nas negociações preliminares para a Rodada do Milênio não foi tão bem sucedida, devido à oposição de muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, inclusive a África do Sul.

[10] Para tais produtos marcados, houve redução da taxa de juros de 16%, a ser aplicada no primeiro ano de vigência do acordo.

referentes a certas bebidas alcoólicas. Um balanço das disposições agrícolas do acordo, revela, para o espanto de muitos, que a África do Sul fez mais concessões no setor agrícola à UE, quando era de se esperar exatamente o contrário.

Em relação às chamadas novas áreas, a UE esforçou-se muito para adotar, em acordos de comércio regionais com países em desenvolvimento, a mesma metodologia utilizada pelos Estados Unidos da América (EUA), já que ambos têm se empenhado em obter a livre conversibilidade de moedas para pagamento de seus nacionais em transações correntes[11]; acesso amplo e irrestrito aos mercados internos do parceiro comercial, incluindo a área de serviços financeiros; tentativa de assegurar que as normas vigentes de propriedade intelectual sejam aceitas[12]; privilégio de tratamento legal favorável em questões relativas a competição e antitruste[13]; e certeza de que licitações estariam abertas a companhias domiciliadas na UE.[14] Neste ponto, vale mencionar que a África do Sul, similarmente ao Brasil e Índia, é signatária do Artigo XIV[15] do acordo do Fundo Monetário Internacional de 1944 (o Acordo de Bretton Woods) e assim executa controles cambiais.

---

[11] Esta disposição foi primeiramente utilizada no Acordo de Livre Comércio das Américas (Nafta sigla que significa North American Free Trade Agreement), assinado em 1994. Imediatamente após sua execução, esta disposição causou a maior crise de liquidez no México, em tais proporções que ameaçou a estabilidade do setor financeiro dos EUA. Seguiu-se um pacote de ajuda pensado por instituições multilaterais de maior magnitude que o Plano Marshall.

[12] Durante a Rodada Uruguai do GATT, países em desenvolvimento pouco negociaram a questão da propriedade intelectual, quando houve significativa (e altamente prejudicial) renúncia à soberania inerente.

[13] Isso novamente depois do modelo do Nafta. Os EUA e a UE vêm se dedicando, com considerável vigor em favor de estruturas hegemônicas no direito de competição. Como isso ainda não foi possível no sistema multilateral, ambos asseguram que acordos de comércio bilaterais tratem do problema.

[14] A área de licitações está na mesma situação que o direito de competição. A maioria dos parceiros comerciais quer que a questão seja amplamente coberta pelo sistema de comércio multilateral. Enquanto isso não for possível, EUA e UE asseguram-se de que a área está dentro dos objetivos dos acordos de comércio regionais.

[15] Também conhecida por "cláusula transitória" oposta à "cláusula padrão" que estabelece o princípio da livre conversibilidade das moedas.

As regras de origem do acordo são particularmente dignas de nota, por serem severas, inconfundíveis e propiciarem a exclusão comercial.[16] O Protocolo 1 do Acordo define o conceito de produto originário, um eufemismo para regras de origem, que têm sido consideradas fatores de promoção do protecionismo. O Acordo é mais severo em relação a materiais não originários do que o Nafta e o Mercosul (Mercado Comum do Sul), permitindo apenas um valor total de 10% ou 15% do preço "ex fábrica" do produto, dependendo do caso. Para a mesma categoria, Nafta permite 60% de materiais não originários[17], enquanto o Mercosul permite percentual de material externo entre 40% e 50% do preço final do produto. As regras de origem do Nafta, baseadas em limiares muito superiores, foram responsáveis por um grande desvio das correntes tradicionais de troca, em favor dos EUA, nas relações comerciais com o México, em detrimento dos parceiros tradicionais deste último.

O pacote de cooperação é a compensação pelas concessões feitas pela África do Sul nas supramencionadas áreas comerciais, e foram recebidas com entusiasmo por sua população. O acordo é muito amplo na área de cooperação industrial e econômica e, se for comprovadamente eficaz, pode ser a médio e longo prazo, muito benéfico não apenas para a África do Sul e seu povo, mas também para todo o continente africano. A cooperação inclui apoio à modernização industrial; fortalecimento econômico; proteção ambiental; proteção de investimentos; desenvolvimento econômico; solidificação de pequenas e médias empresas; tecnologia de informação, energia, saúde e padrões de segurança; transporte; turismo; agricultura; e serviços. No entanto, as implicações de tal pacote para fins de comércio multilateral podem vir a causar desvios nas correntes tradicionais de troca, pois os demais países em

[16] Ver *A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai*, de Durval de Noronha Goyos Jr., São Paulo: Observador Legal Editora, 1995, p. 103.

[17] Ver *Ensaios sobre Direito Internacional*, por Durval de Noronha Goyos Jr., São Paulo: Observador Legal Editora, 2000, p. 356.

desenvolvimento podem não estar aptos a competir com as condições financeiras oferecidas pela UE, sendo por conseguinte eliminados do mercado sul-africano[18], não somente em licitações e compras governamentais, mas também no comércio de serviços.

Parceiros elegíveis para cooperação e assistência técnica e financeira podem ser nacionais, provinciais e de autoridades locais e órgãos públicos, organizações não governamentais e organizações comunitárias, organizações regionais e internacionais, instituições e operadores públicos ou privados, juntamente com quaisquer outros órgãos designados por ambas as partes. Todos os projetos de tal natureza serão cobertos por acordos de empréstimo ou financiamento entre UE e África do Sul, sendo que a última será garantidora obrigatória sempre que a parte interessada pertencer ao setor privado.[19] Infelizmente, o acordo não especifica quais motivos regem tais meritórios propósitos, e sujeita o financiamento ao orçamento da UE.[20] Espera-se que a materialização dos benefícios contemplados não seja onerada com um peso excessivo.

O Artigo 104 do acordo trata da resolução de disputas, que se tornou muito importante em um mundo que clama por maior juridicidade nas relações comerciais multilaterais e bilaterais. Agentes econômicos privados pressionaram pelo acesso aos sistemas de resolução de disputas em pactos comerciais bilaterais. O Nafta deu muita atenção a este clamor e seus procedimentos de arbitragem permitem que um agente privado apresente reclamações contra qualquer governo, inclusive o seu próprio. Isso foi reconhecido como um modelo de governança e transparência, já que concede acesso à jurisdição sem censuras, e impede a ocorrência de

[18] A questão do *dumping* financeiro está sendo analisada por muitos nos países em desenvolvimento. Não seria uma surpresa ver a questão sendo discutida na OMC em um futuro próximo.

[19] Através desta disposição, a UE assegurou que a República da África do Sul seja a garantidora da conversão de câmbio para pagamentos em conta corrente de seus nacionais, tendo responsabilidade solidária em relação ao financiamento.

[20] Artigo 97.

práticas desgraçadamente comuns em negociações comerciais, que possibilitam que um governo movido por seus interesses próprios, possa realizar concessões e sacrificar um setor econômico em benefício de outro. Inversamente, o Mercosul tem sido veementemente criticado, justificadamente, pela manutenção do controle sobre o acesso de agentes privados à prestação de serviço jurisdicional. De fato, um alto preço foi pago por esta postura[21] adotada por este bloco comercial.

Similarmente à situação dominante no Mercosul, o acordo permite o controle das partes sobre o que estará sujeito ao mecanismo de resolução de disputas. Isso restringe o sistema de disputas entre os signatários, enquanto preserva todos os direitos e obrigações garantidos pelos acordos da OMC. As disputas podem referir-se ao Conselho de Cooperação, que é *de facto* o secretariado do acordo. Cada parte apontará um árbitro, e um terceiro será apontado pelo Conselho de Cooperação. Uma decisão será tomada pelo painel em um período que pode variar entre três e seis meses. Depois do relatório ter-se tornado público, a parte prejudicada terá sessenta dias para divulgar suas intenções em relação à implementação a ser efetuada no mais tardar em quinze meses, contados a partir da data da submissão do laudo arbitral.

Para os outros países em desenvolvimento, parceiros comerciais da África do Sul, como o Brasil por exemplo, o acordo deve ser entendido como um mecanismo de exclusão comercial. Até os EUA sentiram que seus interesses econômicos estavam ameaçados e sugeriram imediatamente à África do Sul que ambos executassem um acordo de livre comércio entre si. Assim, é de grande relevância que o Brasil e/ou Mercosul assinem um acordo bilateral de comércio com a África do Sul,

[21] Quando a tensão comercial intensificou-se no Mercosul no início de 1999 afetando muitos setores econômicos, a falta de um sistema eficiente de resolução de disputas resultou em imensa pressão sobre os agentes diplomáticos, o que causou a perda de diálogo. Para particularidades do sistema do Mercosul, ver GATT, Mercosul e Nafta, por Durval de Noronha Goyos Jr., São Paulo: Observador Legal, 1996, p. 103.

para que haja neutralização das muitas vantagens garantidas pela UE nas relações com aquele país, tanto em serviços quanto em acesso ao mercado. Para a África do Sul, seria também muito importante que houvesse um acordo com o Brasil e/ou Mercosul, especialmente em relação ao acesso de seu setor agrícola nos mercados, já que o imenso mercado brasileiro oferece muitas oportunidades aos produtos industrializados e serviços sul-africanos e, diferentemente do acordo, que traz concessões especiosas em relação ao comércio com a África do Sul. Ainda, a África do Sul é mais dependente em comércio exterior (16,7% do PIB) do que Brasil (7,3%) e Argentina (8,6%).

Infelizmente, as relações bilaterais entre o Brasil e a África do Sul, desde a democratização, têm sido excelentes apenas no âmbito político, por conta do consistente, se não proverbial, déficit de eficiência demonstrado pelo Brasil na negociação de questões comerciais externas. Esforços direcionados à concretização de um acordo franco e extremamente básico para evitar a dupla tributação, encorajada por setores econômicos de ambos os países desde 1994, esbarraram no terreno pantanoso da burocracia de Brasília.[22] De maneira semelhante, negociações para um acordo de proteção aos investimentos progrediram muito pouco. A falta de tal acordo fará com que um ente privado brasileiro constitua pessoa jurídica no mercado europeu para que depois possa estabelecer presença comercial na África do Sul, devido ao tratamento de câmbio preferencial, dentre outros benefícios.

O comércio bilateral entre o Brasil e a África do Sul tem ganhado importância nos últimos tempos, mesmo movimentando um modesto volume de capital, aproximadamente US$ 800 milhões. No momento, tal comércio é representado pelo transporte de equipamentos, minerais, têxteis, químicos

[22] Os EUA e o Irã foram mais eficientes e assinaram tratados de tributação com a África do Sul em 3 de novembro de 1997. A Indonésia antecipou-se e assinou um tratado de tributação com a África do Sul em julho de 1997.

e maquinário. No entanto, os números absolutos e a fraca participação percentual bilateral nos US$ 53 bilhões, US$ 26,2 e US$ 23,5 bilhões referentes ao volume total de exportações do Brasil, Argentina e África do Sul, respectivamente[23], não podem ser entendidos como desestímulo. O potencial de crescimento existe à semelhança do ocorrido com os países do Mercosul após a assinatura do Tratado de Assunção em 1991.

Recentemente, a África do Sul tomou a iniciativa de propor negociações sobre um pacto comercial bilateral com o Brasil e/ou Mercosul, a qual foi recebida calorosamente pelas partes envolvidas. Nas palavras do embaixador sul-africano no Brasil, "penso que declarações de amor suficientes foram feitas, talvez agora seja tempo de influenciarmos ações mútuas".[24] Durante recente visita à África do Sul, em março de 2000, pelo ministro brasileiro das Relações Exteriores do Brasil[25], representando todos os países Mercosul, propôs-se que um acordo de comércio preferencial entre a União Aduaneira da África do Sul (South African Customs Union - SACU) e o Mercosul seja assinado antes do fim deste ano. Para tanto, ambos os blocos comerciais começaram a preparar listas de áreas sensíveis a serem excluídas de tal acordo. Subseqüentemente, a longo prazo, este acordo poderia evoluir para uma união aduaneira.

[23] Ver tabelas do perfil econômico do Brasil e África do Sul.

[24] Palestra feita pelo embaixador Mbulelo Rakwena, para o Boe Investment Bank, em 27 de novembro de 1999, no Rio de Janeiro.

[25] Embaixador Luiz Felipe Lampreia.

Anexo

Tabela 1. Perfil econômico brasileiro

Área	8.511.965 km
Capital	Brasil
População	163,7 milhões
População urbana	78%

PIB	US$ 820 bilhões
Origens do PIB	
Agricultura	10,7%
Indústria	39.3
Serviços	50%

Principal parceiro comercial	EU
Principais exportações	
Manufaturas	US$ 32,7 bilhões
Equipamento de transportes	US$ 6,8 bilhões
Soja	US$ 5,7 bilhões
Café	US$ 3,1 bilhões
Minerais	US$ 3,1 bilhões
TOTAL	US$ 53 bilhões (incluindo outros)

Tabela 2. Perfil econômico da África do Sul

Área	1.225.815 km
Capital	Pretória
População	38., milhões
População urbana	50%

PIB	US$ 140 bilhões
Origens do PIB	
Agricultura	4,5%
Indústria	34,6%
Serviços	60,9%

Principal parceiro comercial	EU
Principais exportações	
Manufaturas	US$ 6,3 bilhões
Equipamento de transportes	US$ 6,0 bilhões
Soja	US$ 2,9 bilhões
Café	US$ 2,6 bilhões
Minerais	US$ 3,1 bilhões
TOTAL	US$ 23,5 bilhões (incluindo outros)

A África do Sul entre a Globalização e a Regionalização: breves considerações

*Fernando Augusto Albuquerque Mourão**

Num tempo em que o abuso das ações *anti-dumping* pode ser considerado uma ameaça ao livre comércio, em que os espaços para serem competitivos recorreram ao investimento direto multinacional, em que as empresas procuram uma posição transfronteiriça, a África do Sul tenta estabelecer uma estratégia, não só pela adesão ao globalismo, com os EUA na dianteira, através de medidas que visem aumentar o processo de integração no espaço da Southern African Development Community (SADC), na medida das possibilidades reais, mas também por uma série de alinhamentos ao Sul.

A nova estratégia concebida pelo presidente Thabo Mbeki prevê uma aproximação da África do Sul com o Egito, Nigéria, Índia e Brasil. Ao mesmo tempo em que se anunciava este novíssimo cenário, Pretória e a União Européia, finalmente, chegavam a um acordo comercial que vinha sendo negociado desde longa data.

O lançamento do Indian Ocean Rim Regional Cooperation Association (IOR-ARC), destacando a Índia, a Austrália, entre outros países da região, é mais um ponto no sentido da diversificação do comércio e da cooperação.

A recente viagem (março de 2000) do chanceler brasileiro, Luís Felipe Lampreia, à Pretória, para discutir um acordo comercial entre o Mercosul e a África do Sul, atende não só a um desejo manifesto de Pretória, como a um processo de fortalecimento do próprio Mercosul face

* Professor titular da Universidade de São Paulo e diretor CEA/USP.

à criação da Área de Livre Comércio nos EUA, em que se pretende aprofundar várias áreas, como no caso do tema dos serviços, em que já existe um acordo entre os quatro parceiros do Mercosul, que, no momento, parece mais adaptado aos países membros.

Os acordos regionais, assim como os nascentes acordos inter-regionais se, por um lado, são um caminho para o globalismo, por outro lado não deixam de ser um caminho gradual, uma escala com velocidades diferentes, um processo que até certo ponto se inspira na experiência da União Européia (UE), mas que pode representar uma certa revitalização de uma concepção mais realista e pragmática de um Sul-Sul, num momento em que a Organização Mundial de Comércio (OMC) passou por dificuldades na recente reunião de Seattle e em que a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) logo em seguida lançou, na reunião de Bangkok, uma agenda de reflexões para discutir os desafios da globalização, talvez a criação de um novo paradigma.

Desde alguns anos, venho refletindo sobre a hipótese de uma relação entre o Mercosul e a SADC, uma relação ampliada com os interesses do Norte, ao que chamei de arranjo triangular: Mercosul/SADC/UE[1], resultante de uma vontade política do Sul e, por outro lado, da crescente internacionalização da economia e ao avanço e aplicação dos paradigmas da III Revolução Industrial. Nichos de complementaridade têm que ser levantados no sentido de alavancar uma corrente comercial, a par do vasto tema da cooperação em seu sentido amplo, quer científico-tecnológica, quer econômica, quer política.

Os decisores sul-africanos sabem muito bem que o desenvolvimento da sua ação externa envolve o desenvolvimento de um cenário de integração regional, SADC (que na sua primeira fase, The

[1] Mourão, Fernando Augusto Albuquerque. A União Européia e o Mercosul: um relacionamento em construção. Casella, Paulo Borba (coord.). *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*. São Paulo: LTR, 1996, p. 518-44.

Southern African Development Coordination Conference - SADCC - constituía-se num fórum de oposição à África do Sul), cenários de acordos inter-regionais, IOR-ARC, Mercosul, num mundo complexo e flutuante, numa dupla vertente política e econômica, destinada a aumentar o peso da África do Sul no contexto internacional e regional.[2] No ordenamento entre as prioridades globais e regionais, e mais recentemente, inter-regionais, Pretória contorna os seus dilemas e dificuldades.

No plano regional a diplomacia sul-africana, a par de êxitos, como no caso de Moçambique, no período do último pleito eleitoral, ao desestimular a Renamo em sua posição de criar dificuldades ao processo eleitoral, tem enfrentado dificuldades com Harare e, para um país que pretende liderar a cena, a recente proeminência de Angola no cenário regional da África Central, que retoma a sua importância, não pode deixar de ser registrada. Angola apercebeu-se, após as suas intervenções no Congo-Kinshasa, no Congo-Brazaville, e face às recentes vitórias militares do governo legítimo de Luanda face às forças da Unita, que pode delinear uma política externa não excludente no plano regional, face à África Central e à SADC, ou mais nitidamente em relação à África do Sul.

A potencial proeminência de Angola na região da África Central, fato que não é desapercebido pelas autoridades de Pretória, configura-se como a emergência de um novíssimo cenário, a par do espaço da SADC, embora este seja caracterizado por um processo de integração ainda incipiente.

As relações entre Angola e a África do Sul manifestam tensões periódicas decorrentes de uma certa desconfiança de Pretória que teme o aumento da importância do peso de Angola no quadro regional e ainda de uma certa indefinição de Pretória no que toca à repressão das atividades

[2] Mourão, Fernando Augusto Albuquerque. A política externa brasileira e sul-africana para a África Austral. Guimarães, Samuel Pinheiro (org.). *Brasil e África do Sul:* riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI, 1996, p. 81-97.

da Unita, ou melhor, na permanência de apoios de cidadãos e entidades institucionais à causa dos rebeldes angolanos. A Unita, que vem sofrendo sérios reveses militares perdendo o controle de extensas áreas, inclusive a emblemática Jamba, seu maior centro de atividades políticas e militares, lançou nos últimos meses uma campanha internacional no sentido da reabertura de conversações políticas com o governo de Angola, utilizando-se de seus aliados tradicionais e de seu poder de convencimento no uso de verbas provenientes da venda ilegal de diamantes. Por seu turno, as autoridades de Luanda, que não acreditam nos propósitos da Unita, uma vez que esta sempre que apresenta debilidades militares concorda em ir à mesa de negociações para as romper depois tão logo se rearme, continuam a exigir o cumprimento das sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU. Por essa razão plausível, Angola reagiu mal às recentes declarações do ex-presidente Nelson Mandela mostrando-se favorável à criação de um canal para abrir novamente conversações, provocando uma forte reação do presidente angolano, José Eduardo dos Santos (14.2.2000), Pretória mostra preocupações no campo da segurança regional, como por exemplo face à atitude da Namíbia, que autorizou a entrada das tropas angolanas para combater focos da Unita na região da fronteira sul de Angola. Pretória chegou mesmo a enviar ao norte da Namíbia o seu vice-ministro da Defesa, a senhora Noziwe Madlala Reutleedge, demonstrando preocupações com a própria segurança interna da África do Sul.

Apesar das recentes declarações do presidente Thabo Mbeki (2.2.2000) afirmando que as relações com Angola são muito boas e de que compreendia a recusa das autoridades de Luanda em negociarem com a Unita, admitiu certas tensões superáveis em relação às divergências de ponto de vista das duas capitais no que toca à forma de terminar com a guerra. Registre-se que, uma semana depois, Pretória anunciou medidas repressivas processando cidadãos sul-africanos implicados na ajuda ao grupo rebelde de Jonas Savimbi. Recentemente o ministro das Relações

Exteriores da Inglaterra, Peter Hain, havia recomendado à África do Sul para agir contra cidadãos sul-africanos implicados no apoio à Unita. Em relação à Zâmbia, país fronteiriço de Angola, que permitiu o desenvolvimento de ações de apoio à Unita, embora não tenha tomado a posição da Namíbia de permitir a entrada de tropas do governo central de Luanda para reprimir a guerrilha, comprometeu-se, segundo seu ministro da Defesa, Shitalu Sampa, a implementar as resoluções das NU, OUA e SADC contra a Unita.

Acionando um grande número de instrumentos para aumentar a sua presença, a África do Sul tem sabido tirar partido das suas dificuldades: problemas sociais gravíssimos, problemas econômicos decorrentes, entre outras causas, da queda do preço do ouro, falta de controle das forças armadas, ainda comandadas por quadros da época do *apartheid*, entre outros problemas que fragilizam o país, mas que não têm sido sistematicamente postos em evidência, salvo o problema da criminalidade, pelo recurso a uma imagem de marca criada a partir do governo de Nelson Mandela.

Certas fontes referem-se à fuga de empreendedores e capitais, embora sem determinar a sua dimensão, num contexto em que os investimentos diretos de multinacionais refletem aumentos de produtividade e de exportações.

Surgem críticas violentas aos efeitos da dimensão financeira, principalmente no caso dos chamados capitais voláteis, aos derivativos, às operações de alavancagem financeira, ao desemprego crescente nos países em desenvolvimento, à perda de valor das *commodities* - até por substituição de matérias primas tradicionais por produtos leves de outras origens.

Falta de poupança interna para alavancar o desenvolvimento, ambiente pouco atrativo à entrada de capitais, contrapõe outras vozes.

A Unctad-10, reunida em Bangkok em fevereiro, chamou a atenção da imprensa, não só pelos discursos humanistas, como o de Michel Camdessus, em sua despedida como diretor do FMI, mas também pela proposta de se estudar um novo paradigma, **fenômeno de extraordinária complexidade, o desenvolvimento requer flexibilidade, gradualismo, adaptabilidade, diversidade de políticas e terapias, apropriada seqüência de reformas**, segundo o embaixador Rubens Ricupero, secretário-geral da Unctad.[3]

Todo este cenário econômico-financeiro inquieta as nações, principalmente as do Sul e não só, pois em Seattle algumas ONGs defenderam medidas protecionistas para proteger a mão-de-obra do Norte, e é neste contexto que temos de tentar entender certos posicionamentos recentes.

É num amplo cenário de dilemas que temos de entender a postura diplomática de Pretória. Lê-se a dificuldade no contexto regional de aceitação de um incremento do protagonismo da África do Sul face ao interesse de Pretória de liderar um bloco regional, dificuldades que, no contexto de críticas generalizadas à globalização, a diplomacia sul-africana está sabendo aproveitar ao propor a aproximação com o Egito, Nigéria, Índia e Brasil, num contexto mais amplo e numa perspectiva não excludente. No campo regional, o aumento de previsões orçamentárias em matéria de defesa, vem chamando a atenção dos vizinhos. O aumento dessas despesas, face a um quadro social tenso, visa a ordem interna ou o aumento do protagonismo regional?

Realisticamente registra-se o desenvolvimento de sinergias entre os setores empresariais e a diplomacia de Pretória visando uma estratégia que pode aliviar e superar clivagens o que, aliado a fatores de boa vizinhança, entre outros caminhos, através de um aprofundamento do processo de regionalização - limitado pela falta de recursos e face aos problemas sociais internos - pode alavancar e ser alavancado pela ação externa.

---

[3] Ricupero, Rubens. Bangkok, ano zero. *Folha de São Paulo*, 13 de fevereiro de 2000, p. 2.2.

Uma Tentativa de Visão Política Realista das Relações entre o Brasil e a África do Sul

Ovídio de Andrade Melo[*]

Em 1975, estava eu como representante especial do Brasil em Luanda, Angola, ao tempo em que uma invasão de tanques sul-africanos, acompanhados por tropas da Unita e da FNLA, esforçava-se para chegar àquela capital antes da data marcada para a independência, a fim de desalojar o MPLA do poder e instalar Savimbi e/ou Holden Roberto como governantes do novo país liberado de Portugal.

De 1975 até hoje, o MPLA continua como governo de Angola independente, Angola sofreu várias outras intervenções sul-africanas que foram repelidas, até certo momento, com a ajuda militar cubana - mas não teve, no decorrer de todos esses anos, um só dia de paz. E isto porque a África do Sul continuou a apoiar as guerrilhas de Savimbi contra o governo do MPLA, fornecendo-lhe tropas e armas e, sobretudo, sustentando-o financeiramente mediante a compra de diamantes das áreas que Savimbi assalta em Angola. No dia 8 de outubro de 1999, os jornais publicavam que Savimbi, depois de ter, durante anos, causado inúmeras dificuldades e prejuízos aos interesses da cooperação do Brasil com Angola **"declarou guerra ao Brasil e elegeu instalações brasileiras em Angola como alvos de seus ataques"**. No dia seguinte, (9 de outubro), dizem os jornais que a De Beers, uma multinacional que atua principalmente na África do Sul, mas também no Brasil, e que detém o monopólio da compra de diamantes no mundo, afinal decidiu-se "a não mais comprar diamantes de Savimbi". É, isto a confissão de culpa daquilo que sempre foi um segredo de

[*] Embaixador aposentado

polichinelo. Mas como diamantes não têm certificado de origem, a declaração não é conclusiva: Savimbi pode vender diamantes por intermediários.

Começo este documento apontando essa contradição latente que já dura 24 anos, entre a África do Sul e o Brasil, em seus respectivos interesses na África Meridional, porque é surpreendente que a África do Sul, tendo passado por tantas transformações internas desde que aboliu o *apartheid*, haja prosseguido, direta ou indiretamente, através da De Beers, uma política externa de desestabilização de países vizinhos. Mais surpreendente ainda é esta situação, se considerarmos que o MPLA sempre foi contra o *apartheid*, tendo ajudado o Congresso Nacional Africano em sua luta, enquanto Savimbi, ao contrário, já sob sanções da ONU, tornou-se nacional e internacionalmente inaceitável como possível governo para Angola justamente por ter-se aliado aos racistas brancos que impunham o *apartheid* na África do Sul, provavelmente com a intenção também de estender seu regime de discriminação racial a Angola, como já haviam feito na Namíbia, que, então, ilegalmente ocupavam.

Tal incongruência entre a política interna e a política externa da África do Sul só pode ser explicada se levarmos em conta o curto prazo transcorrido desde que Mandela assumiu o poder e a probabilidade das seguintes hipóteses:

1. A política externa que o partido de Mandela, lógica e coerentemente deveria fazer – a de não ajudar Savimbi – ainda não é adotada pelo Ministério de Relações Exteriores da África do Sul, onde remanescem vestígios, influências e até personalidades do *apartheid*; ou

2. A política externa da África do Sul, seja no regime do *apartheid*, seja na democratização decorrente dos entendimentos entre Mandela e De Klerk é uma política intervencionista traçada pelas multinacionais, influenciada

pela Europa e pelos Estados Unidos - que no governo Reagan apoiaram abertamente Savimbi - e tende a desestabilizar a África Meridional, em busca de uma hegemonia da África do Sul que assegure maiores lucros aos capitais europeus e americanos em toda aquela região.

Com a admiração que nutro pela personalidade de Mandela e pela persistente luta do Congresso Nacional Africano contra o racismo e a exploração dos negros na África do Sul, prefiro crer na primeira hipótese: a de que o tempo do governo de Mandela foi curto e ainda insuficiente para controlar verdadeiramente o país e apagar os últimos vestígios do *apartheid*, principalmente nos reflexos que estes têm na política externa.

No entanto, tampouco posso descartar inteiramente a segunda hipótese – a de que a África do Sul democratizada foi criada para ficar postada na África Meridional como uma guardiã dos interesses capitalistas europeus e americanos – porque pode ter sido esta a base dos cálculos dos racistas brancos quando fizeram as concessões que levaram ao fim do *apartheid*. O crescente conflito interno na África do Sul durante os últimos anos do *apartheid* havia transformado a África do Sul em um pária internacional, incapaz de influir pacificamente em países outros, sobretudo no continente africano. Em sentido contrário, a atenuação do conflito interno e a concessão de uma democracia formal, com toda a bombástica publicidade favorável que mereceu na mídia internacional, teoricamente inverteria esta situação e tornaria a África do Sul um foco de influência e atração para todo o continente africano.

Na verdade, parece-me que é em torno dessas duas hipóteses que a política interna e externa da África do Sul se entrechocam numa dificílima e precária fase de transição. A simples concessão de votos aos negros, sem uma distribuição mais eqüitativa de oportunidades de saúde, moradia, educação e riqueza, permitiu que se formasse um governo de

maioria negra. Governos de maioria negra existem em muitos outros países que foram antigas colônias européias na África, sem que nenhum deles possa arvorar-se em modelo para seus congêneres do continente africano. O que distingue a África do Sul é a autenticidade provada em longa luta do governo de maioria negra que lá se instalou, em confronto com a numerosa colônia de racistas brancos que, até bem pouco, impunham, pela força, o regime do *apartheid*, em proveito das multinacionais. É do embate que continua entre esse governo negro e, de outra parte, os colonialistas e racistas brancos, que apoiam e serão apoiados pelas multinacionais, que sairá uma África do Sul verdadeiramente democrática. Porém, isto requer tempo. Pode-se dizer que a África do Sul é um país recém-nascido. Mas ainda longe de livrar-se do colonialismo. E isto porque o colonialismo lá era interno, explorava os negros estando embutido no próprio cerne das estruturas governamentais. Esta era a característica essencial do *apartheid* e o que o diferenciava do colonialismo clássico.

Desde que a África do Sul se livrou do *apartheid,* estudiosos das relações internacionais tendem a encontrar grandes similaridades daquele país com o Brasil e a augurar relações muito promissoras entre ambos. A meu ver, tais similaridades se caracterizam por abordar aspectos negativos da atualidade dos dois países, tais como o desamparo e a miséria em que vivem as populações negras em ambos países, o vulto de suas respectivas economias em desequilíbrio com as de seus vizinhos imediatos, a péssima distribuição de renda que ambos países apresentam, o analfabetismo de grande parte de suas respectivas populações, e assim por diante. Tais similaridades não me parecem contribuir para relações internacionais promissoras, mas sim para a crescente ameaça de grandes turbulências internas em cada um dos dois países. Com mais urgência na África do Sul.

A meu ver, muito mais importantes e significativas seriam as **diferenças** que existem entre a África do Sul e o Brasil.

Desde 1822 o Brasil é um país com uma participação independente na vida internacional, ainda que, por longos períodos, tenha sido submetido a influências neocoloniais da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. Em contraste, a África do Sul foi colônia holandesa, depois inglesa, em ambos casos colônia não só de exploração, mas também de emigração para cidadãos daquelas nacionalidades e, como a história registra, holandeses e ingleses lá nunca se entenderam e disputaram preponderância até em guerras. Foi na África do Sul, lutando contra os bôeres, que o general inglês Kitchener inventou os campos de concentração e a política de terra arrasada que outras nações belicosas vieram a adotar posteriormente. Na realidade, na África do Sul independente, a disputa entre holandeses e ingleses continua até hoje. Tanto uns quanto outros, em seus propósitos colonizadores, defrontaram a aguerrida resistência de tribos negras, como a dos Zulus, numerosíssima e ainda hoje caracterizada por sua belicosidade. Embora, ao deixar de ser colônia, a África do Sul tenha passado a ser membro do Commonwealth, com vida internacional independente, com a vitória eleitoral dos descendentes de holandeses que instauraram o regime do *apartheid*, o país logo saiu do Commonwealth. Com o *apartheid*, a África do Sul foi tendo suas relações internacionais cada vez mais restritas: tornou-se objeto de sanções internacionais, veio a ser um Estado-pária, até que se entendeu, afinal, com a maioria de seu povo, que não é nem holandês, nem inglês, mas africano. Só a partir desse momento, pode ter, verdadeiramente, vivência internacional. A bem dizer, começa a ser país agora. Antes era um entreposto colonial na África, protegido por uma carapaça, também colonial, imposta a seus países vizinhos.

Assim, nisso tudo, a África do Sul é radicalmente diferente do Brasil. E o é, também, de outros membros do próprio Commonwealth, como o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. Foi uma colônia turbulenta. Foi um membro rebelde do Commonwealth. Foi um país pária na comunidade internacional devido ao *apartheid*. Com uma história desta, ninguém pode assegurar-nos agora de que sua democratização recente

não venha a produzir novas confusões e grandes conflitos. Com a democratização formal alcançada, a África do Sul apenas começa a engatinhar para uma democratização verdadeira. E não é certo que alcançará uma democracia verdadeira sem lutas acirradas.

O Brasil foi o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão que, na sua prática, corresponderia ao regime do *apartheid,* ressuscitado e modernizado, quase um século depois, na África do Sul. Ao abolir a escravidão, o Brasil nada fez no sentido de soerguer o nível de vida dos escravos. Deixou os libertos ao Deus dará, e tratou de importar imigrantes europeus para ter mão-de-obra na agricultura. Durante quase um século, deixou-se influenciar pelas teorias racistas que os países colonizadores da África e da Ásia criaram como desculpa de consciência pelos crimes que cometeram no mundo. Mas, pouco a pouco, a realidade se impôs no Brasil mestiçado. Criou-se, então, no Brasil, a teoria de que o português era o "colonizador ideal" nos trópicos, porque miscigenava. Criou-se, também, a teoria de que a miscigenação era benéfica porque "embranquecia a raça". Embora não fundamentadas por dados estatísticos e contendo uma grande dose de racismo, essas balelas tiveram um efeito colateral não-intencional mas útil, que foi o de atenuar barreiras raciais, de até incentivar a mistura de raças criando, assim, uma nacionalidade mestiça unificada que fala uma só língua e tem como símbolo máximo sexual a mulata Globeleza.

Na África do Sul, a tendência foi diametralmente oposta. Do racismo colonialista europeu, os sul africanos brancos saltaram diretamente para as teorias de raça superior pregadas pelo nazismo e assim buscaram fundamentação para a criação do *apartheid.* O resultado é que a África do Sul é hoje um país dividido por etnias conflitantes, que usam dez línguas oficiais. Mesmo depois de formalmente abolido o *apartheid*, mesmo depois de instaurado o governo de Mandela, no interior do país, em áreas onde predominam os bôeres, brasileiros de passagem relatam-me terem encontrado em pleno uso vestígios da separação racial, tais como mictórios

separados para brancos e para negros. Os primeiros, bem construídos e impecavelmente limpos. Os segundos em tórridos cubículos de zinco, simples fossas sujas, verdadeiras pocilgas. É também notório que no interior da África do Sul assassinatos de negros vão sendo benevolentemente tratados pela polícia e pela justiça brancas.

A África do Sul, com uma população de quase 40 milhões de habitantes, tem um contingente enorme de imigrantes recentes, legais ou ilegais.[1] Entre esses imigrantes, existe uma parcela numerosa de portugueses, que os propugnadores do intercâmbio Brasil-África do Sul apontam como intermediários ideais para que negócios sejam entabulados entre os dois países. De minha experiência da guerra e do êxodo de brancos que houve em Angola, devo esclarecer que essa imigração portuguesa recebida pela África do Sul é, em grande parte, a fina flor do colonialismo mais renitente do mundo, que foi o de Portugal na África. Brancos e mestiços assimilados que não podiam - ou não tolerariam - sobreviver em Angola depois da independência, sob um governo negro, fugiram para a África do Sul. E a mesma coisa aconteceu na antiga Rodésia, em Moçambique, em todos os vizinhos da África do Sul que se tornaram independentes. Ainda sob o regime do *apartheid*, a África do Sul parecia a esses insistentes colonialistas e racistas um refúgio seguro. Na medida em que a África do Sul agora se modifique, sob um governo também negro, tais imigrantes refugiados tenderão novamente a levantar acampamento e partir para destinos que lhes pareçam mais seguros. Se lhes dermos oportunidade, talvez até para o Brasil. No entanto, por sua visão colonialista e racista, é evidente que esses portugueses não poderão ser bons intermediários em qualquer comércio entre o Brasil e a África do Sul, pois sequer serão capazes de entender a realidade brasileira.

---

[1] Segundo dados do censo de 1996, da população total de 39.806.598, aproximadamente 1 milhão de pessoas que não nasceram na África do Sul, residem no país. Destas, cerca de 530 mil vieram de países do SADC e pouco mais de 20 mil dos demais países africanos. Sendo oficiais, esses dados certamente não incluirão os contingentes de imigrantes ilegais de países vizinhos. (Censo populacional de 1996 na Internet www.statssa.gov.za/census96).

O modelo de civilização que, nas condições de um mundo unipolar, com regras ditadas pelos Estados Unidos, foi aplicado na África do Sul - foi o modelo do *American way of life.*[2] As cidades sul-africanas, que nos tempos do *apartheid* expulsavam os negros do centro urbano para as periferias longínquas, tão pronto o sol se punha - vêem, hoje em dia, o centro da *urbes* ocupado por negros a qualquer hora do dia ou da noite. Os brancos é que agora se retiram da cidade à noite, rumando velozmente de carro para seus subúrbios ainda exclusivos. Os negros que agora se aventuram como pioneiros na cidade à noite são, por certo, aqueles que foram mais rebeldes ante o *apartheid*, e que, por isto mesmo, tenderam a ser desempregados, meliantes ou prostitutas. O mesmo aconteceu em Nairobi no Quênia, que se libertou dos ingleses, ou em Kinshasa, no Congo, que se libertou da Bélgica. Tornaram-se cidades violentíssimas, tão pronto o sol se põe. É isso que agora acontece subitamente em Joanesburgo, Pretória, na África do Sul, e afugenta, ainda, as multinacionais. É uma violência **racialmente direcionada**, contra o branco, como não poderia deixar de ser. E tal como aconteceu nos Estados Unidos, é uma violência que tenderá a aumentar quando uma burguesia negra em surgimento, com o fim do *apartheid*, começar a querer morar nos mesmos subúrbios exclusivos onde, hoje, os brancos se trancam e retrancam. Reproduz-se, na África do Sul, o conflito racial do *American way of life.*

A violência e a criminalidade brasileiras têm origem diversa e vêm dos tempos do Brasil ainda colonial. Os escravos citadinos, os chamados negros de ganho, reuniam-se à volta dos chafarizes da cidade, para suas tertúlias de vagabundagem. Saíam arruaças, de negros contra negros. A polícia intervinha. A capoeiragem era a forma pela qual os

[2] Sobre o *American way of life vide* entrevista concedida pelo consagrado historiador John Hope Franklin ao *Jornal do Brasil* em 23 de outubro de 1999 intitulada "Tente ser negro e pegar um táxi em Nova York". Como o título sugere, a entrevista revela o quanto de discriminação racial ainda persiste na vida norte-americana.

arruaceiros resistiam à polícia. Mas a luta conhecida como capoeira não era exclusiva dos negros. Os negros ensinavam-na aos brancos, nas brincadeiras infantis das casas Grandes. Como curiosidade, basta lembrar que José Maria da Silva Paranhos, o barão do Rio Branco, na sua juventude, em fins do século XIX, foi exímio capoeirista. E a capoeira é hoje ensinada em academias de artes marciais, por todo o país.

Veio depois a abolição, e o abandono dos negros ao Deus dará. O maior contingente de escravos no Brasil habitava as plantações de café no Vale do Paraíba. Deixados ao léu depois da abolição, muitos tomaram o caminho do Rio de Janeiro, pelos trens da Central. O primeiro morro onde assentaram seus barracos foi o Morro da Providência, na ponta final dos trilhos da via férrea, no centro da capital. Soldados que voltavam da Guerra de Canudos e também lá foram morar, puseram o nome de favela no morro que lhes lembrava o acampamento militar que defrontava a destruída cidade sertaneja. Dali, com a chegada de novos contingentes de pobres, na maioria pretos, desocupados da agricultura, as favelas se espalharam por todos os morros do Rio de Janeiro, e hoje são oitocentas, entremeadas com os bairros de ricos.

É de se notar a grande diferença entre o *habitat* dos negros nas cidades brasileiras e nas sul-africanas. Aqui, desde o começo, os negros moravam no centro da *urbes* em formação, misturavam-se e conviviam com brancos pobres (soldados, imigrantes, etc.) e com mestiços de toda espécie. A miséria em que vivia esse povaréu recentemente instalado na cidade, em favelas e cortiços, gerava violência, por certo. Mas não era uma violência racialmente direcionada. O povo das favelas tinha livre trânsito na cidade a qualquer hora do dia ou da noite e, nessa convivência com os brancos, a favela foi até idealizada na música popular: "Favela de meus amores/Favela pertinho do céu/Barracão de zinco, com um teto esburacado que espalha estrelas pelo chão". Seria imaginável tal idealização em Sharpeville ou Soweto? Por certo, não.

Na África do Sul, o processo foi diferente. Os negros foram concentrados em bairros só de negros, distantes quarenta, cinqüenta quilômetros da cidade branca. Tinham direito de ir à cidade branca só para trabalhar. Terminado o trabalho, ao anoitecer, tinham de voltar a seus tugúrios de Sharpeville, de Soweto, onde a polícia branca, a qualquer sinal de tumulto ou de rebelião, promovia massacres de repercussão mundial. Pior ainda, o governo tudo fez para privar os negros da nacionalidade sul-africana e confiná-los nos *bantustans* conforme a tribo a que pertencessem. Com o fim do *apartheid*, os negros agora, subitamente e em massa, fluem para as cidades. É certo que a violência na África do Sul tem motivos subjacentes semelhantes à violência brasileira: a pobreza, a miséria. Mas tem também um ingrediente novo que mais se assemelha à violência nas grandes cidades americanas: é racialmente direcionada. É como a violência de Watts em Los Angeles, ou do Harlem em Nova York. Nisto a África do Sul seguirá o *American way of life*. O Brasil precisa apenas melhor distribuição de renda para eliminar a pobreza de grande parte de sua população negra, miscigenada ou branca. Convenhamos que é tarefa mais ingente, embora menos difícil.

Outro ingrediente cultural que muito distingue o negro sul-africano do negro brasileiro é a religião. A religião católica que herdamos de Portugal é uma religião campesina, iletrada, de tradição oral, interpretada pelos padres, que não obriga – antes desaconselha – a leitura da Bíblia. As religiões protestantes que foram incutidas aos negros na África do Sul obrigam a ler a Bíblia. Há nisso uma importância essencial, pois a leitura que o negro faz da Bíblia é diferente da que o branco faz: os judeus brancos foram escravos no Egito dos faraós. Esses últimos, com todo seu poder e grandeza, eram negros. Salomão deslumbrou-se com a beleza e com as riquezas da rainha de Sabá, que era etíope. Houve então, em certo momento histórico, uma inversão de valores, uma espoliação dos negros pelos brancos, espoliação essa que tem de ser revertida, segundo os negros protestantes.

Essa leitura diferente da Bíblia, que redunda numa mitificação da Etiópia, perfeitamente caracterizada na Jamaica dos rastafarianos[3], é o traço comum que existe entre todos os negros protestantes de língua inglesa, seja nas revoltas negras do Caribe anglófono, seja nos esforços para a dignificação dos negros americanos e ingleses, seja nas antigas colônias inglesas na África. A biografia de Marcus Garvey reflete isso: expulso da Jamaica, onde pregava resistência ao branco, foi para Nova York, onde continuou sua pregação. Expulso também de Nova York, foi parar na Inglaterra, onde tornou-se mentor e inspirador de Nkrumah, Nyerere, Kaunda e outros líderes africanos que promoveram a libertação de seus países. Na África do Sul, a própria Igreja Anglicana que, nos Estados Unidos e no Caribe, nunca teve maior relevância política, por ser participante na antiga rivalidade entre colonos ingleses e holandeses, muito contribuiu para o fim do *apartheid*, com as lideranças do bispo Tutu e do reverendo Alan Boesak.

A África do Sul é, assim, um país que nasceu tardiamente para a convivência internacional e nasceu traumatizado como nenhum outro. O *apartheid* era insustentável e De Klerk teve o bom senso político de terminá-lo em tratativas pacíficas com os líderes negros. Teve a sabedoria de perceber que quando a corda se estica demais, arrebenta. Mas as cicatrizes deixadas pelo *apartheid* estão ainda muito abertas. E as reivindicações dos negros por melhores condições de vida serão bem mais fortes e aceleradas do que aquelas que o mundo já viu nos Estados Unidos, no Caribe, e em todos os países onde o colonialismo disseminou a escravidão, tendo o cuidado de dosar meticulosamente os contingentes

[3] Quando o ras (duque) Tafari foi elevado ao trono da Etiópia sob o nome de Haile Selassie, com os títulos de rei dos reis, leão de Judah, etc., os negros jamaicanos viram nisso a confirmação da profecia bíblica da vinda de um Messias - "que salvaria a raça negra". Saudaram, então, o novo imperador da Etiópia como Deus, e por mais que os ingleses reprimissem esta crença, uma nova religião se formou e até hoje cresce vertiginosamente no Caribe anglófono, com enorme influência também na música e na cultura caribenhas.

de escravos em números e origens tribais, de tal forma que os brancos não corressem maiores riscos. E tais reivindicações serão mais fortes e aceleradas porque existe identidade de línguas nos Estados Unidos, no Caribe e nas antigas colônias inglesas africanas, enquanto as comunicações do mundo se aceleram com a televisão, com a Internet, com a globalização.

As tratativas entre o bom senso de De Klerk e o heroísmo de Mandela, a subseqüente eleição de Mandela à Presidência, a criação de um governo de união nacional, a instituição de um tribunal presidido pelo bispo Tutu para rever os crimes do *apartheid* e perdoá-los desde que confessados, tudo isso criou um clima de euforia exageradamente saudado pela mídia internacional como prenúncio do surgimento de um país pacificado, onde as multinacionais pudessem funcionar em segurança. O imenso carisma de Mandela também contribuiu muito para que isto ocorresse. No entanto, os esgarçamentos desses cuidadosos remendos já começam a aparecer. De Klerk e seus partidários já se retiraram do Governo de União Nacional. Sindicatos e comunistas, de outro lado, já começam a afastar-se do CNA, acusando-o de inoperância ante os graves problemas de desigualdade econômica entre brancos ricos e negros miseráveis. Com isto, desgasta-se o carisma de Mandela, que, de qualquer forma, está velho, sai de cena e já tem sucessor: Thabo Mbeki, designado, eleito e empossado.

Passa a governar o país, então, Thabo Mbeki, líder incontestável do CNA, designado por Mandela para presidente, mas sem o renome e o carisma de seu antecessor. Se os confrontos que culminaram no fim pacífico do *apartheid* fizeram com que 100 mil brancos emigrassem da África do Sul e mil companhias multinacionais saíssem daquele país, as incertezas dessa nova transição dentro de outra transição podem causar um êxodo maior, caso Mbeki resolva, de fato, combater a pobreza que afeta a grande maioria da população e abandonar a política neoliberal até agora prescrita pelo FMI e seguida pela África do Sul.

A África do Sul ainda é, pois, uma incógnita, quanto à evolução de sua política econômica e social. Temos de esperar para ver. Mas enquanto esperamos, temos de conviver e comerciar com ela sempre levando em conta que nossa política para com a África não precisa de intermediários, que a África do Sul, com seus problemas internos não tem condições para desempenhar tal papel e, sobretudo, que nosso ponto principal de intercâmbio com a África é Angola, e não uma África do Sul que há 24 anos ajuda Savimbi – que agora, em desespero, sancionado pela ONU, aparentemente abandonado pela De Beers, "declara guerra ao Brasil". Devemos estar atentos a este fato, que em nada contribui para relações plácidas entre o Brasil e a África do Sul.

Temos de estar também alertados para o fato de que as multinacionais anglo-americanas propiciaram e aplaudiram as transformações pelas quais passa a África do Sul, mas pretendem controlá-las, dosá-las segundo um modelo específico. Esse modelo já não é o do Commonwealth britânico, senão para questões de cerimonial. É o modelo americano. A democratização puramente eleitoral de "um homem, um voto" é um passo gigantesco se comparado ao racismo arcaico e excludente do *apartheid*. É preciso lembrar, no entanto, que, em teoria, desde Lincoln os negros americanos também podiam votar. Mas para a melhoria de suas vidas isso nada significou na prática, até que os movimentos negros de fundo religioso se impusessem como uma força política, já no governo Kennedy, um século depois. Na África do Sul, o Congresso Nacional Africano foi criado em 1912 e tem seu braço armado. Além disso, as proporções entre negros e brancos são totalmente diferentes, as forças remanescentes do *apartheid* não terão condições para transformar-se numa nova Klu-Klux-Klan. Tudo isto faz supor que as transformações por que passa a África do Sul são incontíveis e serão muito mais violentas e rápidas do que aquelas por que passaram os Estados Unidos desde a Guerra de Secessão.

No entanto, tal como aconteceu nos Estados Unidos, as transformações, num sentido de crescente e verdadeira democratização interna, podem deixar de refletir-se na política externa e em nada impedem que os grandes interesses das multinacionais conduzam a África do Sul a uma política imperialista em relação a seus vizinhos africanos. Já não me refiro aos falsos países, os *bantustans* que a própria África do Sul criou e que dela naturalmente dependem para tudo, mas sim aos demais países que surgiram da descolonização da África Meridional, Namíbia, Angola, Zâmbia, Zimbábue, Moçambique. Na Namíbia, a África do Sul tentou falcatruar eleições e até o último momento procurou manter sob domínio sul-africano o único porto de águas profundas pelo qual a Namíbia poderia ter comércio internacional, Walvis Bay. O intercâmbio da Zâmbia com o mundo, passa hoje, necessariamente, pela África do Sul, porque a estrada de ferro de Benguela foi sucateada pela guerrilha de Savimbi em Angola. O mesmo aconteceu com o Zimbábue, dado que a estrada de ferro de Beira foi tornada imprestável também pelas guerrilhas da Renamo que a África do Sul apoiava. Quanto a Moçambique, esse vive, em grande parte, da mão-de-obra que fornece às minas de ouro da África do Sul e agora essa última pretende fazer do porto de Maputo, antiga Lourenço Marques, o escoadouro para a produção industrial da área circunjacente a Joanesburgo. Tudo isso significa maior dependência dos países vizinhos para com a África do Sul. Será esta uma política a ser continuada após o *apartheid*? Conseguirão as multinacionais incutir nos negros sul-africanos as mesmas noções de nação predestinada a dominar outras – enfermidade de que sofrem os Estados Unidos desde que começaram a intervir no Caribe, no México e na América Central?

Outra questão que merece referência e reflexão é a da criação de uma zona de segurança do Atlântico Sul, proposta levantada pela África do Sul na época do *apartheid*, aceita em princípio pela Argentina, mas repudiada pelo Brasil. O propósito visível desse projeto, na formulação original sul-africana, seria garantir a segurança da navegação na rota do

Cabo, principalmente para o suprimento de petróleo proveniente do Oriente Médio. O fim do *apartheid* invalidará essa iniciativa sul-africana (que principalmente servia para atenuar o isolamento da África do Sul, sob sanções da ONU)? Ou essa iniciativa da África do Sul se insere numa estratégia mais ampla que também possa interessar à África do Sul pós-*apartheid*? A meu ver, nesse período de expectativas sobre a política interna e externa da África do Sul, tal projeto deve ser mantido em congelamento. A Guerra Fria acabou, nenhuma ameaça pesa atualmente sobre a segurança da rota do Cabo. A Guerra do Golfo contra o Iraque provou que ameaças de interrupção de suprimento de petróleo podem ser resolvidas no próprio Oriente Médio. O que mais nos interessa atualmente é o suprimento de petróleo de Angola. É pois uma incongruência que cuidemos da passagem de petróleo do Oriente Médio pelo Cabo, ao mesmo tempo em que a África do Sul, mesmo democratizada internamente, continua a ajudar Savimbi a desestabilizar Angola, enquanto Savimbi "declara guerra ao Brasil".

Em suma, enquanto esperamos que a África do Sul evolua e se defina em sua política interna e externa, temos é de cultivar nossas relações com Angola. Angola tem o petróleo que falta à África do Sul. E o petróleo tanto serve como mercadoria como para meio de pagamento do incipiente comércio que temos com a África Meridional. Deixemos, pois, com cuidado, que o comércio com a África do Sul se faça, como tem sido feito em todos os tempos, pelas multinacionais. Mas política comercial devemos ter para incrementar o comércio com os vizinhos da África do Sul. Inclusive para fortificá-los perante um país que se mostra agressivo na África, mesmo nesta fase pós-*apartheid*.

Como indício dessa agressividade, que em certos momentos poderá servir para atenuar contradições internas, temos o fato de que a África do Sul está se armando. O programa de governo, adotado por Mandela e continuado por Mbeki, prevê crescimento, emprego e redistribuição

(de riquezas) e se chama GEAR, de acordo com as iniciais em inglês de *Growth, Employment and Redistribution*. Mas a África do Sul segue estritamente os ditames do FMI, cuida da moeda, do déficit fiscal, do enxugamento da economia, de privatizações. Nessas condições, não tem recursos para atender com a necessária urgência às necessidades prementes de saúde, moradia, educação e emprego da grande maioria de seu povo negro, até bem pouco tempo humilhado, ofendido e excluído pelo *apartheid*.

É, então, surpreendente e até alarmante a notícia publicada na revista *New African* (novembro de 1999), que cita também o *Washington Post*, divulgando o fato de que a África do Sul contratou a compra de três submarinos e quatro corvetas na Alemanha; quarenta helicópteros de último tipo na Itália; e 28 aviões de caça na Inglaterra, tudo perfazendo uma despesa gigantesca de 5 bilhões de dólares.

Para que servirão essas armas? Contra quem serão eventualmente usadas, quando o próprio ministro da Defesa da África do Sul, Mosilloa Lekota, quando interpelado na Assembléia, não conseguiu identificar qualquer ameaça que pese sobre a segurança do país, nem nomear qualquer país como possível agressor da África do Sul?

Enfim, tenhamos em vista um fato indiscutível: a África do Sul é um país novo, que dá os primeiros passos na democracia e na convivência internacional. Ninguém pode prever aonde esses primeiros passos conduzirão. E enquanto esperamos para ver em que a África do Sul se transforma, cuidemos rapidamente da melhoria das condições de vida de nosso grande povo mestiçado e pobre. Mas este é um outro problema, que não diz respeito às relações com a África do Sul e, portanto, não se enquadra no âmbito deste estudo.

Participantes dos Seminários

Armando Castelar Pinheiro
Chefe do Departamento Econômico do BNDES

Durval de Noronha Goyos Jr.
Professor, Universidade Cândido Mendes; árbitro da OMC; sócio sênior da Noronha e Associados, com representação em oito países

Fernando Augusto Albuquerque Mourão
Professor, diretor do Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo

Hélio Magalhães de Mendonça
Diplomata de carreira, chefe da Divisão da Europa do Itamaraty

Joaquim Elói Cirne de Toledo
Professor, Universidade de São Paulo; vice-presidente da Nossa Caixa

José Flávio Sombra Saraiva
Professor, Universidade de Brasília; diretor da *Revista Brasileira de Política Internacional*

José Maria Nunes Pereira
Professor, Centro de Estudos Afro-Asiáticos da Universidade Cândido Mendes

Luiz Henrique Nunes Bahia
Professor, diretor do Núcleo Superior de Estudos Governamentais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Maria Hermínia Tavares de Almeida

Professora, chefe do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo

Ovídio de Andrade Melo

Diplomata de carreira, embaixador aposentado

Paul Israel Singer

Professor, Universidade de São Paulo; ex-Secretário de Planejamento do Município de São Paulo

Samuel Pinheiro Guimarães

Embaixador, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais