



OS DESAFIOS DA
DIPLOMACIA ECONÔMICA
DA ÁFRICA DO SUL PARA
A ÁFRICA AUSTRAL NO
CONTEXTO NORTE-SUL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretário-Geral Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinthemick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

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

Claudia de Angelo Barbosa

OS DESAFIOS DA
DIPLOMACIA ECONÔMICA
DA ÁFRICA DO SUL PARA
A ÁFRICA AUSTRAL NO
CONTEXTO NORTE-SUL



Brasília, 2015

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

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Alyne do Nascimento Silva

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2015

B238 Barbosa, Claudia de Angelo.
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto
Norte-Sul / Claudia de Angelo Barbosa. - Brasília : FUNAG, 2015.

358 p. - (Coleção CAE)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LVIII Curso de Altos Estudos
do Instituto Rio Branco, em 2013.

ISBN 978-85-7631-542-1

1. Política - África do Sul. 2. Economia - África do Sul. 3. Apartheid. 4. Política externa -
África do Sul. 5. Comércio interno - África. 6. Diplomacia - África do Sul. 7. Congresso da África
do Sul (1 : 1996 : Cidade do Cabo). 8. Comunidade para o desenvolvimento da África Austral
(SDAC). 9. União Aduaneira da África Austral (SACU). I. Título. II. Série.

CDU 338.2(680)

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

Ao meu marido, Nadeem Akhtar,
E aos meus pais,
Neyde de Angelo Barbosa e Jarne Barbosa,
Pelo apoio e carinho que sempre me deram.



Apresentação

O presente livro “Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul”, da Conselheira Claudia de Angelo Barbosa, tem origem em sua tese, aprovada em 2013, no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr), a academia diplomática brasileira. A aprovação no CAE constitui pré-requisito para a progressão na carreira diplomática. Os trabalhos de alto conceito são recomendados pela Banca Examinadora e encaminhados à Fundação Alexandre de Gusmão pelo Diretor do IRBr com vistas à sua publicação. Das 709 teses aprovadas desde 1979, 111 já foram publicadas pela FUNAG e outras tantas por editoras independentes. Essa prática editorial garante à Fundação um fluxo permanente de pesquisas e trabalhos de qualidade sobre temas de interesse da política externa brasileira.

É com satisfação que a Fundação edita obras que contribuem para preencher lacunas temáticas, sobretudo de questões importantes para o conhecimento e a compreensão das relações internacionais a partir de uma perspectiva brasileira, como a tratada nesta publicação.

Por meio de seminários, debates e da edição de textos especializados, a FUNAG busca estimular o diálogo com a sociedade e o desenvolvimento de pensamento autônomo nos meios acadêmicos. Sua missão é contribuir para a formação de uma consciência crítica da importância das relações internacionais, da política externa e da memória diplomática do Brasil. Os livros que publica e os eventos que organiza são instrumentos para o alcance desses propósitos.

Dado o objetivo profissional que as orienta, as teses do CAE observam formato e metodologia mais flexível em relação aos cânones acadêmicos dos trabalhos correspondentes de doutoramento. São elaboradas, no entanto, com extraordinário rigor na aferição da capacidade de análise e na contribuição que o tratamento teórico-conceitual do tema pode dar à formulação ou execução da política externa brasileira. A leitura do livro da Conselheira Claudia Barbosa bem ilustra esses atributos.

Para a elaboração das teses do CAE, os Conselheiros contam com a assistência de diplomatas e professores de relações internacionais e áreas afins. Por sua vez, a banca examinadora do Curso inclui tanto diplomatas de grande experiência e conhecimento dos temas tratados, como respeitados mestres de universidades brasileiras, que participam da arguição. Essa interação fortalece a aproximação entre diplomacia e academia.

Os livros oriundos dessas teses enriquecem o acervo bibliográfico da Fundação e se encontram disponíveis para acesso gratuito no portal <www.funag.gov.br>. Essa disponibilidade na rede global tem concorrido para o esforço de democratização do conhecimento das relações internacionais e para a divulgação do pensamento diplomático brasileiro em mercados editoriais formadores de opinião. Até 2014, a maior parte dos acessos à página da

FUNAG provinha de internautas no Brasil. Atualmente, 63% das consultas e dos *downloads* de livros da Biblioteca Digital são oriundos do exterior, de países como EUA, China e Alemanha.

Estou certo de que o livro “Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul” contribuirá para o crescente interesse nas publicações da FUNAG no Brasil e no exterior, bem como para o aprofundamento dos estudos sobre tema tão relevante no contexto da agenda diplomática brasileira para o continente africano e as relações Norte-Sul.

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da FUNAG



Sumário

Lista de siglas e abreviaturas.....	19
Prefácio	25
Introdução.....	31
1. A reinserção política da África do Sul do pós-<i>apartheid</i> no mundo.....	39
1.1. A África do Sul do <i>apartheid</i> como “Estado pária” internacional.....	40
1.2. A reinserção da África do Sul do pós- <i>apartheid</i> no mundo dos anos 1990-2000.....	47
1.2.1. Direitos humanos e desarmamento	48
1.3. A política do Renascimento Africano	51
1.3.1. A África Austral	53
1.3.1.1. As reformas e a atuação política da SADC	53
1.3.1.2. A democratização da SACU.....	58
1.3.2. União Africana.....	60
1.3.3. Nepad.....	64

1.3.4. As mediações e intervenções da África do Sul nos conflitos da África.....	66
1.4. A aproximação com o Sul e a cooperação independente com o Norte.....	69
1.4.1. A aproximação com o Sul	69
1.4.2. A cooperação independente com o Norte	75
1.4.2.1. União Europeia.....	75
1.4.2.2. Estados Unidos.....	77
1.4.2.3. EUA-SACU: o TIDCA.....	79
1.5. Reflexões sobre a diplomacia de Nelson Mandela (1994-1999) e Thabo Mbeki (1999-2008).....	80
1.6. Algumas observações preliminares sobre a diplomacia de Kgalema Motlanthe (2008-2009) e de Jacob Zuma	83
2. As transformações econômicas da África do Sul no pós-<i>apartheid</i>.....	89
2.1. O modelo econômico do <i>apartheid</i>	89
2.2. A ascensão do ANC no governo provisório	93
2.3. As reformas econômicas nos governos Mandela e Mbeki	96
2.4. A presidência de Kgalema Montlanthe (setembro 2008-maio 2009)	104
2.5. As políticas econômicas de Jacob Zuma.....	106
2.5.1. O “cluster econômico” no governo Zuma.....	107
2.5.2. A nova política econômica do DTI.....	109
2.6. O quadro econômico e social da RAS e algumas discussões	112
2.6.1. O desempenho da economia sul-africana	112
2.6.2. Os problemas sociais crônicos	115
2.6.2.1. Desemprego.....	115
2.6.2.2. Queda da expectativa de vida	118
2.6.2.3. Concentração fundiária.....	120

2.6.2.4. Desigualdade social e violência.....	121
2.6.3. O <i>Black Economic Empowerment</i> (BEE) e o <i>Broad-Based Black Economic Empowerment</i> (BBBEE)	123
2.6.4. Algumas discussões sobre o impacto das políticas ortodoxas no pós-1994.....	132
3. A reinserção econômica da África do Sul no mundo.....	137
3.1. A política da África do Sul em investimentos externos	138
3.2. As relações comerciais da África do Sul com a União Europeia e os EUA.....	145
3.2.1. O TDCA com a União Europeia.....	145
3.2.1.1. Os Acordos de Iaundê e Lomé e os Acordos de Parceria Econômica (APEs) com a UE	153
3.2.2. O AGOA com os EUA.....	162
3.3. As dificuldades do ACP MERCOSUL-SACU e dos entendimentos SACU-Índia	166
3.4. Breve análise sobre o comércio entre a RAS, a África, a África Austral, a UE, o Mercosul e os EUA (2011-2012), possíveis tendências e estratégias.....	172
3.4.1. Comércio RAS-África e RAS-África Austral (Anexos 3.1 e 3.2)	172
3.4.2. Comércio RAS-União Europeia (Anexos 4.1 e 4.2)	173
3.4.3. Comércio RAS-Mercosul (Anexos 5.1 e 5.2)	174
3.4.4. Comércio RAS-EUA (Anexos 6.1 e 6.2)	175
3.4.5. Comércio RAS-Ásia (Anexo 7)	176
3.4.6. Comparação dos fluxos de comércio 2011 (Anexo 7).....	176
3.5. A África do Sul da Rodada Uruguai-GATT à Rodada Doha-OMC.....	177

3.6. As mudanças econômico-financeiras em fins da primeira década dos anos 2000 e as novas orientações do governo Zuma.....	183
---	-----

4. A presença econômica da África do Sul na África Subsaariana e a competição com os países do Norte e do Sul (The New Scramble for Africa?)

4.1. A história da competição pelos recursos naturais da África.....	189
4.2. Os investimentos da África do Sul na África.....	200
4.3. Os investimentos do Sul e da África do Sul na África – competição e complementaridade	205
4.3.1. China	206
4.3.2. Índia	209
4.3.3. Brasil	212
4.4. Complementaridade Brasil-RAS – as possibilidades de cooperação triangular econômica e diplomática na África Austral	217

5. A história da integração econômica da SACU e da SADC e a política de integração da RAS para a África

5.1. As transformações na arquitetura econômico-comercial da SACU e a atuação da RAS	227
5.1.1. Acordo de 1910.....	227
5.1.2. Acordo de 1969.....	229
5.1.3. Acordo de 2002.....	230
5.2. A SADC no contexto da integração da África Austral	244
5.2.1. O descontentamento da África do Sul e os novos planos para a SADC	248

5.3. O projeto de Acordo Tripartite SADC-EAC-COMESA e a Área de Livre Comércio do Cabo ao Cairo	251
5.3.1. Declaração lançando as negociações para o estabelecimento da ALC Tripartite COMESA-EAC-SADC e o <i>Road Map</i>	253
5.3.2. Princípios negociadores, processos e acordo-quadro institucional da ALC Tripartite	253
5.3.3. Alguns comentários sobre os anexos do projeto.....	255
5.3.4. As visões da África do Sul e as reações dos demais países	258
Conclusão - Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul e o Brasil.....	265
Os desafios da diplomacia econômica de Jacob Zuma....	265
O papel do Brasil.....	269
Referências	279
Anexos	299
Anexo 1 – Dados macroeconômicos.....	301
1.1. Taxas de Crescimento do PIB.....	301
1.2. Balança Comercial	302
1.3. Exportações	303
1.4. Importações	303
1.5. Conta Corrente	304
1.6. Relação Conta Corrente /PIB	305
1.7. Inflação.....	306
1.8. Gastos do governo	307
1.9. Orçamento	308
1.10. Relação Dívida do governo/PIB	308
1.11. Dívida Externa do governo	309

1.12. Fluxos de Investimentos Diretos RAS-Mundo	310
Anexo 2 – Dados sociais	311
2.1. População	311
2.2. Crescimento Populacional.....	312
2.3. Taxa de Migração	312
2.4. Expectativa de Vida	313
2.5. HIV/AIDS.....	314
2.5.A. Habitantes infectados com HIV/AIDS.....	314
2.5.B. Contaminação de HIV/AIDS em adultos entre 15-49 Anos (%)	315
2.5.C. Mortes por HIV/AIDS.....	316
2.6. Taxas de Desemprego	317
2.7. Taxa de Alfabetização	318
2.8. SACU Harmonised System Code	319
Anexo 3 – Comércio África do Sul-África	328
3.1. Comércio África do Sul-África – ano 2011	328
3.1.A. Exportações.....	328
3.1.B. Importações.....	329
3.2. Comércio África do Sul-África – janeiro-setembro 2012.....	330
3.2.A. Exportações.....	330
3.2.B. Importações.....	331
Anexo 4 – Comércio África do Sul-União Europeia.....	332
4.1. Comércio RAS-UE – ano 2011	332
4.1.A. Exportações.....	332
4.1.B. Importações.....	333
4.2. Comércio RAS-UE – janeiro-setembro 2012.....	334
4.2.A. Exportações.....	334
4.2.B. Importações.....	335

Anexo 5 – Comércio África do Sul-Mercosul	336
5.1. Comércio RAS-Mercosul – ano 2011	336
5.1.A. Exportações	336
5.1.B. Importações	337
5.2. Comércio RAS-Mercosul – janeiro-setembro 2012	338
5.2.A. Exportações	338
5.2.B. Importações	339
Anexo 6 – Comércio África do Sul-EUA	340
6.1. Comércio RAS-EUA – ano 2011	340
6.1.A. Exportações	340
6.1.B. Importações	341
6.2. Comércio RAS-EUA – janeiro-setembro 2012	342
6.2.A. Exportações	342
6.2.B. Importações	343
Anexo 7 – Comparação dos fluxos de comércio 2011	344
A. Comércio RAS-Mundo	344
B. Comércio RAS-África	344
C. Comércio RAS-UE	345
D. Comércio RAS-Mercosul	345
E. Comércio RAS-EUA	345
F. Comércio RAS-Ásia	345
G. <i>Ranking</i>	345



Lista de siglas e abreviaturas

- ACE – Acordo de Complementação Econômica
- ACP – Acordo de Comércio Preferencial
- ACP Group of States – The African, Caribbean and Pacific Group of States
- AEC – African Economic Community
- AGOA – African Growth and Opportunity Act (EUA-África)
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- ALC – Área de Livre Comércio
- AMU – The Arab Maghreb Union
- ANC – African National Congress
- APEs – Acordos de Parcerias Econômicas (UE-ACPs)
- APPI – Acordo de Promoção e Proteção de Investimentos
- APRM – The African Peer Review Mechanism (NEPAD)
- AsgiSA – Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa
- ANC – African National Congress

AU – African Union
BBBEE – Broad-Based Black Economic Empowerment
BEE – Black Economic Empowerment
BIT – Bilateral Investment Treaty
BLNS – Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
Bric – Brasil, Rússia, Índia e China
Brics – Brasil, Rússia, Índia e África do Sul (South Africa)
Cemac – Comunidade Econômica e Monetária da África Central
Cosatu – Congress of South African Trade Unions
Comesa – Common Market of Eastern and Southern Africa
Commonwealth – Commonwealth of Nations
(Comunidade de Nações)
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DFA – Department of Foreign Affairs
DIRCO – Department of International Relations and Cooperation
DoD – Department of Defense
DRC – Democratic Republic of Congo
DRDLR – Department of Rural Development and Land Reform
DTI – Department of Trade and Industry
EAC – East African Community
EBA – Everything But the Arms
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ECCAS – Economic Community of Central African States
ECOWAS – Economic Community of West African States

EPA – Economic Partnership Agreement
ESA – East and Southern Africa
EU – European Union
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDI – Foreign Direct Investment
FMI – Fundo Monetário Internacional
Frelimo – Frente de Libertação de Moçambique
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
GEAR – Growth, Employment and Redistribution Programme
G-20F – G-20 Financeiro
Ibas – Fórum Índia-Brasil-África do Sul
IBSA – India-Brazil-South Africa Forum
IDC – Industrial Development Cooperation
ID(E) – Investimento Direto (Estrangeiro)
IGAD – Intergovernmental Authority on Development
IMF – International Monetary Fund
LDCs – Least Developed Countries
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MFN – Most Favoured Nation
MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
MNA – Movimento dos Não Alinhados
NAM – Non-Aligned Movement
NAMA – Non-Agricultural Market Access
Nepad – The New Partnership for Africa's Development
NMF – Nação Mais Favorecida
NP – National Party
OAU – Organisation of African Unity

OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial de Saúde
OSDP – Organ for Politics, Defence and Security (SADC)
OUA – Organização da Unidade Africana
PDs – Países Desenvolvidos
PEDs – Países em Desenvolvimento
PMDRs – Países de Menor Desenvolvimento Relativo
RAS – República da África do Sul
RDC – República Democrática do Congo
RDP – Reconstruction and Development Programme
RECs – Regional Economic Communities
Renamo – Resistência Nacional Moçambicana
RISDP – Regional Indicative Strategic Development Plan
(SADC)
RPC – República Popular da China
RSF – Revenue Sharing Formula (SACU)
SACP – South African Communist Party
SACU – Southern African Customs Union
SADC – Southern African Development Community
SADCC – Southern African Development Coordination
Conference
SARB – South African Reserve Bank
SARS – South African Revenue Service
Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SWAPO – South West Africa People's Organisation
TDCA – Trade, Development and Cooperation Agreement
(RAS-UE)

TIDCA – Trade, Investment and Development Cooperative Agreement (EUA-África)

TEC – Tarifa Externa Comum

UA – União Africana

UE – União Europeia

Unctad – United Nations Conference on Trade and Development

Unita – União Nacional para Independência Total de Angola

USAF – United States of Africa

USD – United States Dollars

WB – World Bank

WTO – World Trade Organisation

ZAR – South African Rand (moeda local)



Prefácio

I am an African.

I am born of the peoples of the continent of Africa.

The pain of the violent conflict that the peoples of Liberia, Somalia, the Sudan, Burundi and Algeria is a pain I also bear.

The dismal shame of poverty, suffering and human degradation of my continent is a blight that we share.

The blight on our happiness that derives from this and from our drift to the periphery of the ordering of human affairs leaves us in a persistent shadow of despair.

This is a savage road to which nobody should be condemned.

This thing that we have done today, in this small corner of a great continent that has contributed so decisively to the evolution of humanity says that Africa reaffirms that she is continuing her rise from the ashes.

Whatever the setbacks of the moment, nothing can stop us now! Whatever the difficulties, Africa shall be at peace! However improbable it may sound to the sceptics, Africa will prosper! (Thabo Mbeki, 1996)¹

Em 8 de maio de 1996, na Cidade do Cabo, quando o Congresso da África do Sul (RAS) dava à luz a primeira Constituição democrática do país, Thabo Mbeki declarava ao mundo: *I am an African.*

¹ I am an African: Thabo Mbeki's speech at the adoption of The Republic of South Africa Constitution Bill. 8 May 1996, Cape Town. Disponível em: <www.anc.org.za>. Acesso em: 10 jul. 2014.

As palavras de Mbeki já anunciavam aquilo que os 46 anos de *apartheid* tentaram escamotear: o destino da África do Sul sempre esteve indissolivelmente ligado ao da África. A nova África do Sul, democrática, pluralista, multiétnica – a *Rainbow Nation* acalantada por Desmond Tuto e Nelson Mandela – emergia para o mundo anunciando um novo continente capaz de vencer o Afropessimismo que a crise econômica dos anos 80 havia cultivado. A equação era simples, mas desafiadora: se a África do Sul superara a brutalidade do *apartheid*, a África conseguiria derrotar as centenárias mazelas econômicas e sociais que os conflitos étnicos e políticos, ao mesmo tempo, alimentaram e foram por elas gestados. Essa simbiose libertadora, Mbeki, bebendo em fontes de outros heróis pan-africanistas, sintetizou em sua política do “Renascimento Africano”.

Nem sempre a convivência entre a África do Sul democrática e seu continente foi pacífica. De vez em quando, emergiam desconfianças atávicas de que a defesa de “valores ocidentais” pelos diplomatas sul-africanos – democracia, direitos humanos, boa governança política e econômica – camuflava um papel inglório que o regime racista desempenhara com tanta competência: o de ser o “cavalo de Troia” das potências hegemônicas na África. No entanto, um olhar mais atento para a política de Renascimento Africano mostraria aos vizinhos que a África do Sul, que havia sobrevivido ao *apartheid*, assumira um compromisso histórico com as liberdades individuais e com as responsabilidades coletivas, de tal forma que seu projeto de reinserção da África no mundo passaria pela aceitação desses novos paradigmas.

Também os velhos aliados do Norte – que haviam demonstrado leniência com o *apartheid* –, por vezes,

questionaram o compromisso da nova África do Sul com os valores democráticos, ao ver Mandela, Mbeki, Motlanthe e Zuma de braços dados com déspotas e vilões da hora – muitos dos quais haviam sido solidários com o ANC² nos amargos tempos de exílio. Nesse caso, um olhar mais compreensivo descobriria o papel essencialmente legitimador que a África exerce para a diplomacia sul-africana. Afinal, se a nova África do Sul reemergira para projetar a África é porque a África é o fundamento, a base a partir da qual a África do Sul se lançara para o mundo. Esse círculo virtuoso inspirou a *quiet diplomacy* de Thabo Mbeki e seu “engajamento construtivo” com a África.

Tampouco a convivência da África do Sul consigo mesma foi pacífica. Não porque persistam ódios raciais inconciliáveis, pois se a estatura moral de Nelson Mandela havia permitido à África do Sul realizar uma transição exemplarmente pacífica, o caráter plural e inclusivo do novo regime impediu que o tecido social se esgarçasse. Mas não conseguiu ainda apagar as marcas de 46 anos de racismo. Se a África do Sul compartilha com o mundo em desenvolvimento os mesmos desafios econômicos e sociais, há, contudo, uma cicatriz histórica que a singulariza: o fato de as desigualdades sociais serem atravessadas, de forma brutal, pela questão racial.

Essa clivagem repercutiu em sua economia. As medidas econômicas ortodoxas do Governo Mandela no imediato pós-*apartheid* nasceram da constatação de que, em seu primeiro momento, o Estado sul-africano necessitava reformular sua relação com o setor privado, cortando os laços viciados com a elite branca, cevada pelos favores do regime estatista do *apartheid*, cuja paranoica

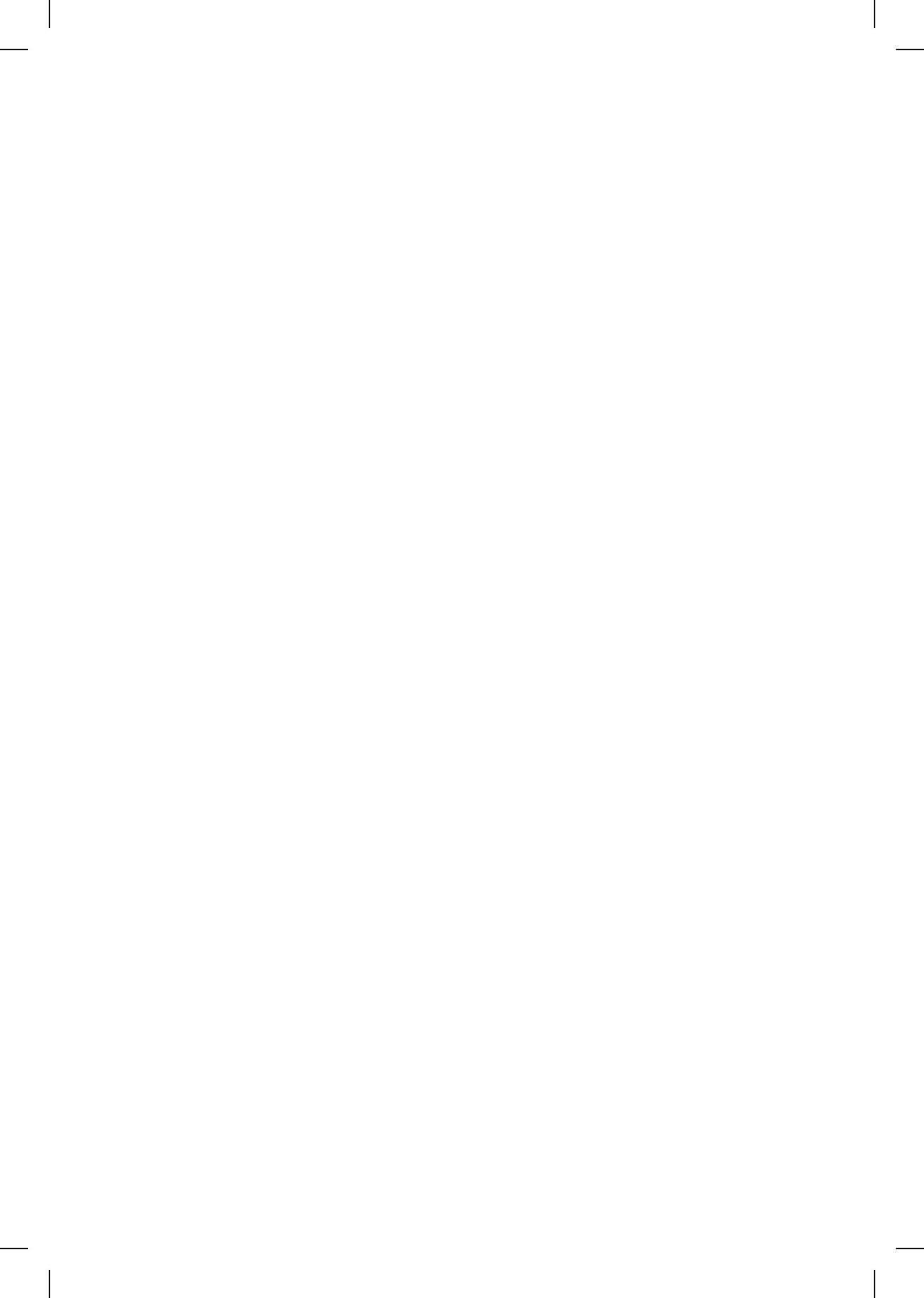
2 ANC = African National Congress.

busca de autossuficiência tentava a sobrevivência em meio ao isolamento internacional que gradativamente lhe era imposto. Num segundo momento do pós-*apartheid*, o desemprego alarmante e a retração industrial levaram o Estado sul-africano a incentivar a criação de uma elite negra, que se qualificasse, moral e historicamente, para receber as transferências pretendidas pelas políticas desenvolvimentistas de Mbeki e seus sucessores. O resultado hoje é que as políticas afirmativas na África do Sul se confrontam com um dilema: continuar a estimular a criação de uma elite negra à sombra do ANC, ou voltar-se para a imensa maioria pobre e negra, que permanece desassistida pelas grandiosas metas macroeconômicas? Assim, às antigas diferenças inter-raciais somam-se hoje hiatos intrarraciais, onde a cor da pele não mais exhibe tão claramente sua condição social, mas, ao contrário, confunde, cada vez mais, as divisões do novo sistema de castas.

A própria economia sul-africana padece de “conflitos distributivos”. É fato que tradicionalmente políticas industrializantes tendem a concentrar renda em setores já consolidados e competitivos – os quais, no caso da África do Sul, compreenderiam o grande capital branco, sofisticado e pouco empregador. Para evitar essa armadilha, o regime do pós-*apartheid* propõe algo inusitado, ao incluir, nas próprias políticas industriais, o fomento ao pequeno capital negro e intensivo em mão de obra – para espanto dos economistas mais céticos quanto à eficácia dessa inovação sul-africana.

A superação do *apartheid* singularizou não apenas a África do Sul, mas marcou a história do mundo. Por sua vez, ao superar o Afropessimismo, a África também promete fazer história: outrora terra da desesperança, o continente é hoje apontado como a nova fronteira da

riqueza, ainda à espera de uma justa redistribuição. Nelson Mandela e especialmente Thabo Mbeki foram capazes, na época do ressurgimento da África do Sul, de antecipar esse renascimento africano. Mas para isso, a África do Sul teve, antes, que se reconciliar consigo mesma e com sua identidade africana.



Introdução

A reinserção política e econômica da República da África do Sul (RAS), em meados dos anos 90, e sua consolidação, na década seguinte, ocorreram numa época de grandes transformações no mundo. O partido *African National Congress* (ANC) chegava ao poder e, em decorrência de seu passado de luta, necessitava assegurar ao mundo que a nova democracia sul-africana iria abraçar os valores democráticos e de boa governança política e econômica do Ocidente. A coincidência cronológica entre o fim do *apartheid* e os grandes eventos mundiais iria influenciar, tanto na esfera política, quanto no campo econômico, as escolhas internas e externas que afetam, até hoje, as condições (limitações e oportunidades) para as políticas de governo da África do Sul.

Ao ascender ao poder, o ANC elegeu como eixo prioritário de sua diplomacia a África e, especialmente, a África Austral, no que ficou conhecido como a política do Renascimento Africano. Com base nessa premissa, a África do Sul promoveria mudanças nos esquemas de integração regional – *Southern African Customs Union* (SACU) e *Southern African Development Community* (SADC) – e proporia a criação de novas instituições para a África - União Africana e *The New Partnership for Africa's Development* (Nepad). Finalizada a primeira fase, em que

o ANC buscou acalmar investidores externos e governos dos países desenvolvidos mediante uma política de cooperação independente com os países do Norte, a diplomacia sul-africana iria, cada vez mais, deixar explícito o outro eixo de sua atuação externa: a aproximação com o Sul.

O presente trabalho concentra-se na vertente econômica da diplomacia sul-africana do pós-*apartheid*, sem, no entanto, ignorar os fatores políticos que predeterminaram ou foram influenciados pelas escolhas feitas no campo da política externa econômica da RAS.

O capítulo 1 mostra como a reinserção da RAS no mundo, em meados dos anos 90, e sua consolidação, na primeira década dos anos 2000, se deram em momentos particulares, em que o fim da Guerra Fria e a guerra ao terror a partir de 2001 iriam plasmar o mundo na virada do século XXI. Nesse contexto, a nova diplomacia sul-africana do pós-*apartheid* traçou suas prioridades na esfera política: a política do Renascimento Africano, que colocou a África no centro de sua agenda internacional; a cooperação independente com o Norte, que buscou romper a relação de dependência política e econômica com os países desenvolvidos e atrair seu apoio para a agenda africana; e a busca de uma maior aproximação com o Sul, naturais aliados na causa do desenvolvimento e, particularmente, do desenvolvimento da África.

O capítulo 2, relativo às transformações econômicas da África do Sul no pós-*apartheid*, mostra como o quadro econômico doméstico, herdado do *apartheid*, ao mesmo tempo, limitou e definiu as escolhas políticas e econômicas da RAS em sua relação com a África e com os países do Norte e do Sul.

O modelo econômico do *apartheid*, responsável por grande parte das mazelas sociais da RAS, havia criado uma relação viciosa entre o Estado e o setor privado majoritariamente branco, em que o Estado transferia grande parte de seus recursos para a minoria branca. Esse quadro explicaria a adoção, na primeira fase (de Mandela a Mbeki), de políticas econômicas liberais pelo ANC, apesar de sua tradição de esquerda: era necessário rever a relação, criada pelo *apartheid*, entre

o Estado sul-africano e o setor privado branco. Posteriormente, a criação de uma elite e de uma classe média negra pelas políticas do *Black Economic Empowerment* (BEE) permitiria, numa segunda fase, recompor a relação entre Estado e o setor privado, tornando possível a implantação de políticas desenvolvimentistas, com a concessão de incentivos governamentais ao setor produtivo.

Porém a carência de capitais externos e a necessidade de assegurar aos investidores do Norte que a ascensão da maioria negra ao poder não representava uma ruptura com a ordem econômica e política internacional também contribuíram para criar um clima de cautela conducente à implantação de políticas liberais pelos governos Mandela e Mbeki. No governo Mbeki, contudo, as medidas econômicas ortodoxas passaram gradualmente a conviver com políticas de fomento a setores industriais e com uma maior ênfase em políticas de ação afirmativa em prol da maioria negra. Quando Zuma chegou ao poder, em maio de 2009, com o apoio mais efetivo da chamada coalizão de esquerda (o partido comunista e as forças sindicais), o quadro político interno acabou contribuindo para aumentar a pressão no sentido de rever as diretrizes econômicas ortodoxas, que, na visão do novo governo, teriam levado à “desindustrialização” do país e ao agravamento do desemprego e da pobreza. A partir de então, o foco principal do governo Zuma será enfatizar a implantação de políticas industriais, voltadas para a expansão e diversificação do parque industrial e para a geração de emprego e renda, o que exigirá do governo sul-africano maior latitude na esfera econômica internacional.

O capítulo 3, referente à reinserção econômica da RAS no mundo, versa sobre o quadro econômico e financeiro mundial que influenciou as escolhas feitas pela política econômica interna e externa dos governos pós-*apartheid*. O Consenso de Washington e o fim da Rodada Uruguai do GATT, quando a África do Sul assumiu compromissos de cortes tarifários típicos de país desenvolvido, respaldaram internamente a adoção de medidas de liberalização comercial pelo governo Mandela.

Data dessa época também a assinatura de Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos com os países do Norte. No governo Thabo Mbeki, persistiram medidas “pró-mercado”, mas, ao praticamente concluir o processo de liberalização comercial dos compromissos assumidos multilateralmente, a RAS passaria a buscar a via regional e bilateral para canalizar seu comércio. O governo Mbeki continuaria a buscar a aproximação comercial com os países do Norte mediante a assinatura de acordos como o *Trade, Development Cooperation Agreement* (TDCA) com a União Europeia e o ingresso da África do Sul no *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) com os EUA, entre outros. Porém o advento da Rodada Doha da OMC em 2001, estabelecendo a Agenda para o Desenvolvimento, a adoção de políticas domésticas de fomento a setores industriais, o aprofundamento das políticas internas de ação afirmativa e a ascensão das economias emergentes causaram mudanças na diplomacia econômica do governo Mbeki. A RAS passou a perseguir uma maior aproximação econômica com os países do Sul, particularmente Brasil e Índia, países com os quais se coordenou para formar, durante a Reunião Ministerial de Cancun da OMC, o G-20 agrícola. No âmbito regional, o governo Mbeki privilegiou a agenda africana, promovendo a criação do Nepad e da União Africana e a revisão das relações comerciais na SACU e na SADC.

A ascensão de Jacob Zuma ao poder coincidiu com a crise das economias do Norte e a consolidação do eixo econômico no Sul. A busca de um maior *policy space*³ no âmbito externo, que permitisse a consecução de políticas industriais mais profundas e abrangentes, também influenciou a diplomacia sul-africana. A África do Sul passou, então, a questionar esquemas de integração regional na SACU e SADC que pudessem reduzir o *policy space* e comprometer o objetivo de aproximação com as economias emergentes do Sul. A nova política

3 O Consenso de São Paulo (Unctad, junho de 2004) assim descreveu o termo: *The space for national economic policy, i.e. the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations.* Unctad. *Sao Paulo Consensus*, 25 June 2004, TD/410, parágrafo 8.

de integração regional passou a defender a expansão de área de livre comércio para a África com dois objetivos: de um lado, reafirmar a presença econômica da RAS no continente, permitindo-lhe economia de escala e mercado ampliado que a ponham em pé de igualdade com as grandes economias do Brics⁴; de outro, promover um novo modelo econômico para a África, em que políticas setoriais comuns, voltadas para a produção (infraestrutura, indústria e agricultura) e complementares à esfera comercial, diversifiquem a produção, gerem riquezas e distribuam renda no continente. A conformação desse espaço econômico africano será uma importante plataforma para o novo protagonismo da RAS no cenário mundial, onde, aliada aos países do Sul, pretende impulsionar, na agenda internacional, a questão do desenvolvimento e, mais especificamente, do desenvolvimento africano.

O capítulo 4, relativo à presença econômica da RAS na África, mostra como o continente, na fase de pós-descolonização, não logrou romper o modelo de dependência econômica que mantinha com o Norte. Nos anos 90, a crise da dívida e os programas de ajuste econômico aprofundaram a miséria e o subdesenvolvimento da África. O fim da Guerra Fria levou capitais europeus e norte-americanos para outras partes do mundo, alimentando o “Afropessimismo” dos anos 90. Nessa época, a reinserção política e econômica da RAS no mundo e os excedentes de capitais sul-africanos permitiram que empresas sul-africanas se expandissem no continente, no vácuo provocado pela saída de investidores do Norte e buscando suprir as demandas econômicas não atendidas na África desde a *débâcle* econômica dos anos 80 e 90. No início dos anos 2000, a entrada de investimentos diretos dos países do Sul na África e a retomada dos investimentos do Norte, no que ficou conhecido como o *new scramble for Africa*, levaram a RAS a refletir sobre sua presença no continente. O trabalho especula em que medida a presença econômica dos países do Sul, particularmente do

4 Bric: Brasil, Rússia, Índia e China. A partir do ingresso da África do Sul, o bloco passou a denominar-se Brics.

Brasil, atua, na África, como concorrente ou como complementar ao novo modelo de integração regional pretendido pela RAS.

O capítulo 5, dedicado à história da integração da SACU e da SADC e à política de integração da África do Sul para a região, mostra como as mudanças de diretrizes políticas e econômicas da RAS tiveram impacto nos esquemas regionais. O Acordo de 2002 da SACU democratizou as instâncias decisórias, mas aprofundou a dependência fiscal de Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia com relação à distribuição das rendas da união aduaneira, levando esses países a criar obstáculos a acordos comerciais com o restante da África e com os demais países do Sul (Mercosul e Índia) que pudessem reduzir suas receitas orçamentárias, dificultando a consecução da agenda diplomática do governo Zuma para a África e para os países do Sul. Na SADC, o projeto de criação de uma união aduaneira em 2010, tal como pretendia o Protocolo de Comércio de 1996, também causou desconfortos ao governo Zuma, que temia que esquemas de integração mais intrusivos, conduzidos sem a devida cautela, ameaçassem seu projeto de revitalização da economia e da indústria sul-africana. A nova diretriz do governo Zuma será expandir a área de livre comércio regional, evitando, por ora, esquemas de integração invasivos e precipitados, de forma a preservar o *policy space* necessário às novas políticas industriais sul-africanas, conquistar mercados e oportunidades para empresas sul-africanas – permitindo à RAS alcançar economia de escala e mercado equiparáveis aos demais países do Brics – e, adicionalmente, difundir um novo modelo de integração mais abrangente, que conduza a um autêntico desenvolvimento do continente, em contraste com as tradicionais relações econômicas da África com o Norte.

Dessa forma, a sequência dos capítulos atende não apenas à ordem cronológica dos fatos, mas também a conexões lógicas e temáticas: o capítulo 1 descreve o contexto mundial e as diretrizes centrais na elaboração da nova política externa sul-africana; o capítulo 2 demonstra os constrangimentos internos econômicos e sociais à consecução das

diretrizes de política externa; o capítulo 3 relata o posicionamento da diplomacia sul-africana em relação aos principais fatos e temas econômicos internacionais; o capítulo 4 enfoca a presença econômica da RAS na África; e, finalmente, o capítulo 5 descreve a formação da política de integração da RAS na África, tomando como premissa todos os fatores acima contemplados – políticos, sociais, econômicos, comerciais e diplomáticos, na esfera doméstica e na arena internacional –, os quais contribuem para delinear hoje as estratégias da política de integração da RAS para a África. Nessa concatenação temática, os aspectos abordados no capítulo 5 já aparecem contextualizados pelos elementos trazidos nos capítulos anteriores e, a partir desse quadro já esboçado, permitem vislumbrar as opções e limitações à atuação da diplomacia sul-africana em seu entorno regional.

Com base nos três eixos predominantes da diplomacia econômica da RAS do pós-*apartheid* – a política de integração econômica para a África Austral, a cooperação independente com o Norte e a aproximação com o Sul –, o trabalho propõe-se a analisar a mútua interferência de cada um desses fatores, que influenciaram as decisões da diplomacia econômica da RAS e desenharam os seus desafios atuais. Na conclusão, retomam-se os desafios da diplomacia econômica do governo Zuma em suas várias esferas – a saber, os obstáculos econômicos e sociais internos; as vulnerabilidades econômicas e comerciais externas; as dificuldades em avançar sua política regional em função da estrutura fiscal regressiva da África Subsaariana; e a interferência desagregadora da UE nos esquemas de integração regional da África.

O Brasil figura como uma das grandes prioridades da política externa sul-africana na agenda Sul-Sul, tanto no aspecto bilateral, quanto no formato trilateral do fórum Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), nos entendimentos comerciais Mercosul-SACU-Índia, bem como nas novas conformações no cenário internacional (G-20 Financeiro e Brics). Uma das principais economias emergentes, o Brasil é citado pela diplomacia econômica da RAS como importante parceiro econômico e comercial, que ganhará cada vez maior relevância no cenário mundial.

Porém, se o Brasil e o Mercosul são vistos como oportunidades para a diplomacia sul-africana; de forma inversa, as limitações econômicas, internas e externas, que ainda persistem na África do Sul, exigem hoje da diplomacia brasileira habilidade para transformar as adversidades em alternativas de cooperação. Em sua conclusão, o trabalho sugere algumas linhas de atuação e ressalta, contudo, que as enormes carências sociais, econômicas e financeiras na África, que não poderão ser supridas exclusivamente pela RAS, abrem para o Brasil a possibilidade de contribuir, junto com a África do Sul, para a consecução dos objetivos traçados pela política de Renascimento Africano.

Capítulo 1

A reinserção política da África do Sul do pós-apartheid no mundo

As the 1980's drew to a close I could not see much of the world from my prison cell, but I knew it was changing. There was little doubt in my mind that this would have a profound impact on my country, on the Southern Africa region and the continent of which I am proud to be a citizen. Although this process of global change is far from complete, it is clear that all nations will have boldly to recast their nets if they are to reap any benefit from international affairs in the post-Cold War era. (Nelson Mandela, 1993)⁵.

Nos anos 90, o fim da Guerra Fria consolidou a hegemonia dos EUA e a concepção de uma política externa baseada no unilateralismo norte-americano. A globalização ocasionou a livre circulação dos capitais, facilitou a troca de informações e os contatos entre povos e nações, mas fez colidir valores culturais e religiosos e permitiu a eclosão de divisões étnicas. Por sua vez, a hegemonia político-militar norte-americana consubstanciou-se, na esfera econômica, na propagação dos valores liberais do Consenso de Washington.

Os anos 2000 viram a hegemonia norte-americana ser desafiada pelos atentados de 11 de setembro de 2001. A pronta reação do governo norte-americano foi declarar a guerra internacional ao terror, que, em 2003, se materializou na invasão do Iraque, se expandiu para outras partes do mundo e conformou uma nova percepção norte-americana da África. A partir do governo Bush, a África readquiriu importância estratégica, seja pelo fato de abrigar importantes reservas não renováveis (petróleo e minérios) – igualmente cobiçadas pela China

5 New Pillars for a New World. South Africa's Future Foreign Policy: Article by Nelson Mandela in *Foreign Affairs*, v.72, n. 5 November/December 1993.

e por outras potências mundiais –, seja porque o Chifre da África se tornara abrigo para os grupos terroristas combatidos pelos EUA.

Nesse cenário, a democracia sul-africana nasceu e afirmou-se. Mediante um processo de transição exemplarmente pacífico, a África do Sul passou de “Estado pária”, isolado da comunidade internacional, a referência internacional no combate ao racismo e na valorização dos valores democráticos e dos direitos humanos – ideais consolidados na nova Constituição de 1996.

1.1. A África do Sul do *apartheid* como “Estado pária” internacional

Deon Geldenhuys afirma que o início do *status* de “Estado pária” para o regime racista da África do Sul pode ser traçado desde a sessão inaugural das Nações Unidas em 1946, quando a Assembleia Geral interpelou o regime sul-africano sobre suas políticas domésticas racistas e sobre o controle exercido sobre o Sudoeste Africano, posteriormente renomeado Namíbia⁶.

O isolamento internacional da RAS não foi, contudo, um processo linear, mas teve avanços e recuos, com impactos na diplomacia sul-africana. Luiz Henrique Nunes Bahia⁷ identificou, na política externa sul-africana do *apartheid*, uma espécie de processo sucessivo de “sístoles e diástoles” em seis fases, durante as quais a África do Sul oscilou entre a cooperação e o isolamento em relação à comunidade internacional, posturas que se alternavam ao sabor das transformações políticas e econômicas no mundo da Guerra Fria.

Do lado das potências ocidentais, a atitude também foi de ambiguidade, uma vez que lhes era conveniente o papel sul-africano de manutenção do *status quo* na região, em que a África do Sul posava como um bastião anticomunista na África, cercado por regimes

6 *These two issues thereafter became hardy annuals on the UN agenda, clear evidence that South Africa was in breach of two emerging international norms destined to change the face of world politics, namely those against racial discrimination and against colonialism.* GELDENHUYS, Deon. South Africa's role as international norm entrepreneur. In: CARLSNAES, 2006, p. 93-107.

7 BAHIA, Luiz Henrique Nunes. A Política Externa da África do Sul: da internalização à globalização. In: GUIMARÃES, 2000, p. 127-134.

revolucionários e socialistas que foram proliferando no curso do processo de descolonização africana.

Assim, Bahia afirma que, no primeiro período, de 1948 a 1958 (governos de Daniel François Malan e Johannes G. Strijdom), a política interna foi de “manutenção da estratégia dominante do *apartheid*”. Já a política externa frente às potências ocidentais foi de “cooperação universal”⁸. Isso porque, no imediato pós-Segunda Guerra, a RAS consolidou seu papel de potência regional anticomunista, o que assegurou a tolerância dos países desenvolvidos às atrocidades do regime racista sul-africano. A benevolência das potências ocidentais contrastava com a crescente hostilidade dos países recém-descolonizados ao regime do *apartheid*. Em 1952, os novos países asiáticos e árabes levaram, pela primeira vez, a questão do *apartheid* à ONU.

Na segunda fase, de 1958 a 1966 (governo Verwoerd), as pressões internacionais ganharam ímpeto e a RAS passou a ser, cada vez mais, estigmatizada nos fóruns internacionais:

A política externa do país notabilizou-se pelo autoisolamento. 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 interna⁹.

Nos anos 60, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) juntou-se à Assembleia Geral (AGNU) ao condenar as políticas racistas e o domínio da Namíbia pela África do Sul. Internamente, a violência do regime repressor culminou, em 21 de março de 1960, na tragédia de Sharpeville¹⁰. A reação do Conselho de Segurança foi no sentido

8 *Ibidem*, p. 128-129.

9 *Idem*.

10 No bairro de Sharpeville, Joanesburgo, uma multidão de negros cercou a estação de polícia para protestar contra a lei de passe, norma que os obrigava a portar documentos de identidade que estabeleciam os lugares onde poderiam circular. Acuados, os policiais abriram fogo contra a multidão, matando 69 pessoas.

de admitir que a postura do regime racista de Pretória poderia pôr em risco a paz e a segurança internacionais. A comoção internacional com Sharpeville levou à expulsão da África do Sul de organizações regionais, como a Commonwealth, em 1961, e de organismos internacionais, como a FAO, em 1963; e a OIT e a OMS, em 1974. Em 1963, o Conselho de Segurança decidiu pelo banimento voluntário da venda de armas à RAS (em 1977, o CSNU transformou em compulsória essa decisão).

O terceiro período, de 1966 a 1974, coincidiu com o “milagre econômico”, em que a economia sul-africana cresceu a uma média anual de 12,4%¹¹. Nessa época de prosperidade, a política externa foi marcada:

Pelo fortalecimento das relações comerciais econômicas (*outward policy*) com outros países da região 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 país¹².

Persistiram as pressões dos países recém-descolonizados no âmbito da Assembleia Geral para que a África do Sul sofresse sanções pelo regime racista e pela ocupação da Namíbia. Ações mais drásticas por parte do Conselho de Segurança iriam, contudo, ter lugar apenas a partir de fins dos anos 70.

A quarta fase, de 1974 a 1978 (segundo governo Vorster), começou com a Revolução dos Cravos em Portugal, quando o processo de descolonização atingiu as colônias portuguesas e marcou o início da

11 SINGER, Paul Israel. *A Política Econômica Externa da África do Sul*. In: GUIMARÃES, 2000, p. 249.

12 BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *A Política Externa da África do Sul: da internacionalização à globalização*. In: GUIMARÃES, 2000, p. 129-130.

política de intervenção militar agressiva por parte da RAS. Nessa época, a África do Sul interviria para desestabilizar os regimes socialistas em Angola, onde apoiou a União Nacional para Independência Total de Angola (Unita) de Jonas Savimbi contra o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), e em Moçambique, onde sustentou a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) contra o movimento revolucionário Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo). Internamente, o levante de Soweto¹³, em 16 de junho de 1976, reeditou a revolta de Sharpeville (1960) e gerou desconfianças internacionais. Para contorná-las, Vorster iniciou um período de *détente*:

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 Austral¹⁴.

No entanto, as crises política e militar angolanas iriam desgastar a RAS. A *détente* na África Subsaariana não prosperou e a RAS passou a enfrentar dificuldades na antiga Rodésia, onde apoiava o regime minoritário branco, e na Namíbia, antiga colônia alemã que ocupava ilegalmente, lutando contra o movimento independentista SWAPO (*South West Africa People's Organisation*), e onde também fomentou a dominância de uma minoria branca. Nesse período, a política externa dos EUA passou da *Realpolitik* de Kissinger (no governo Richard Nixon) à defesa dos direitos humanos no governo Carter, assumindo, no geral, tons ambíguos com relação à África do Sul. Com o fracasso da política de *détente* de Vorster, a África do Sul iria buscar o autoisolamento da comunidade internacional.

13 Cerca de dez mil estudantes negros protestavam em Soweto, bairro de Joanesburgo, contra as más condições das escolas destinadas a negros sul-africanos, quando a polícia atirou contra a multidão, matando quatro pessoas, entre eles o estudante Hector Pieterse, de 13 anos de idade.

14 *Ibidem*, p. 130.

Na quinta fase, de 1978 a 1984, durante o primeiro governo Botha, a política externa sul-africana foi marcada por “medidas de segurança do Estado”. De acordo com Bahia:

A lógica hobbesiana de que a segurança externa é função da segurança interna foi seguida pela elite afrikaner. [...] 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 do apartheid¹⁵.

Nessa época, a militarização agressiva da política externa sul-africana na África Austral era favorecida pela conivência dos governos conservadores de Ronald Reagan nos EUA, Margareth Thatcher no Reino Unido e Helmut Kohl na Alemanha. Na esfera econômica, os ganhos obtidos durante a fase do “milagre econômico sul-africano” também faziam calar os agentes econômicos e financeiros internacionais.

Finalmente no sexto período assinalado por Bahia, de 1984 a 1988, durante a segunda fase do governo Botha, “a África do Sul retoma o processo repressivo internamente, e a elite dos antigos *bôeres* abandona a visão reformista, decretando medidas de exceção em todo o país e retomando a violência interna como política principal”¹⁶. Na África Subsaariana, a RAS aumentou as incursões militares no território angolano e a perseguição aos militantes da SWAPO na Namíbia. Internamente, de 1984 a 1987, explodiram os movimentos de revolta por todo país, aumentando as pressões internacionais para intensificar as sanções contra a África do Sul. Pressionados, cada vez mais, por sua sociedade civil, os EUA e a Comunidade Europeia davam sinais mais assertivos de impaciência com o regime do *apartheid*. A França anunciou a suspensão de novos investimentos econômicos e militares na RAS. Em 1986, o Congresso dos EUA rejeitou o veto presidencial ao *Comprehensive Anti-Apartheid Act*, que previa a proibição

15 *Ibidem*, p. 131.

16 *Ibidem*, p. 132.

de importar produtos sul-africanos e suspendia novos investimentos no país, os empréstimos do Eximbank e o direito de acesso ao FMI¹⁷. No mesmo ano, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 581, conclamando pelo “estabelecimento de uma sociedade democrática e não racial, baseada na autodeterminação e na vontade da maioria, através do pleno e livre exercício do sufrágio universal e adulto pelo povo, numa África do Sul unida e não fragmentada”¹⁸.

As sanções econômicas e financeiras impostas pelas potências ocidentais à RAS tiveram efeitos devastadores, provocando a redução das reservas internacionais do país e a suspensão dos pagamentos da dívida externa. Em 1985, a crise da dívida externa atingiria seu ápice e o país, assolado por revoltas internas desde 1984, iria assistir ao lento fim do *apartheid*. Internamente, as forças econômicas e financeiras começaram a pressionar no sentido da distensão e da negociação com o ANC. A crise econômica, iniciada em 1984, só iria terminar em 1992, durante o governo de transição de Frederik De Klerk (1990-1994).

A decadência do *apartheid*, no final dos anos 80, coincidiu com o fim da Guerra Fria, quando o papel de baluarte anticomunista desempenhado pela RAS já não mais atendia aos anseios dos EUA e das demais potências ocidentais. A derrota da África do Sul para as forças cubanas na Batalha de Cuito Cuanavale, em Angola, em fevereiro de 1988, iria, por sua vez, pôr fim ao mito da invencibilidade das forças militares sul-africanas. Ao assumir o poder em 1990, só restava a Frederik De Klerk dar início ao desmantelamento do *apartheid*.

A transição para o governo de maioria negra durou quatro anos (1990-1994) para assegurar que não haveria rupturas internas e externas na nova África do Sul. Nesse ínterim, as negociações entre os diversos atores lograram construir princípios políticos e econômicos – respeito aos direitos humanos, aos valores democráticos e à boa governança política e econômica – que ajudaram a manter a coesão

17 VILALVA apud SINGER, p. 257.

18 GELDENHUYS, Deon. In: CARLSNAES; NEL, 2006, p. 97.

do tecido social e orientaram os governos do pós-*apartheid* em suas políticas internas e externas.

Em 2 de fevereiro de 1990, De Klerk anunciou a legalização de todos os partidos banidos, inclusive o ANC e o partido comunista (*South African Communist Party – SACP*), e a libertação de Nelson Mandela e de outros prisioneiros políticos. No mesmo ano, a Namíbia ganhou sua independência.

Em julho de 1991, a RAS assinou o Tratado de Não Proliferação e um acordo de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica que entrou em vigor em setembro daquele ano. Em 1993, De Klerk surpreendeu o mundo ao revelar que a África do Sul, num programa conjunto com Israel, havia fabricado armas nucleares. Segundo De Klerk, o programa havia sido desmantelado em 1989 e os artefatos foram destruídos pouco depois¹⁹. Também em 1993, a RAS tornou-se membro do Comitê Zangger, regime multilateral que monitora o comércio de bens usados com fins nucleares, e encerrou seu programa para a fabricação de mísseis balísticos, iniciando o processo de adesão ao Regime de Controle da Tecnologia de Mísseis. No mesmo ano, a RAS tornou-se signatária e membro fundador das Convenções sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes. No ano seguinte, o governo De Klerk, em cumprimento a uma resolução da Assembleia Geral da ONU, ordenou uma moratória sobre venda, exportação e transporte de todas as minas antipessoais.

O governo de transição de De Klerk daria, ainda, os primeiros passos na área de direitos humanos, ao assinar, em 1993, a Convenção Internacional contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

19 GELDENHUYS, Deon. In: CARLSNAES; NEL, 2006, p. 97.

Em abril de 1994, uma nova constituição interina entrou em vigor e realizaram-se as primeiras eleições multirraciais da África do Sul, que resultaram na vitória do ANC. Em maio do mesmo ano, a Assembleia Nacional elegeu Nelson Mandela presidente e Thabo Mbeki vice-presidente da África do Sul.

1.2. A reinserção da África do Sul do pós-*apartheid* no mundo dos anos 1990-2000

Para a composição do primeiro governo democrático, o ANC formalizou uma aliança tripartite com o Partido Comunista Sul-Africano (*South African Communist Party – SACP*) e com as forças sindicais (*Congress of South African Trade Unions – Cosatu*). Juntos, o ANC, o Cosatu e o SACP iriam definir as principais diretrizes do governo democrático sul-africano²⁰.

Pelo seu passado de lutas contra o regime do *apartheid*, o ANC percebeu que necessitava assegurar ao mundo que a nova democracia sul-africana abraçaria os valores de boa governança política e econômica do chamado Ocidente. A estatura moral de Nelson Mandela atendeu à necessidade inicial de recompor a imagem da RAS no mundo. Por sua vez, Thabo Mbeki, vice-presidente no governo Mandela (1994-1999) e, posteriormente, presidente da república (1999-2008) – que havia sido o chefe do Departamento de Assuntos Internacionais do ANC de 1989 a 1993²¹ –, ajudou a projetar internacionalmente a RAS democrática do pós-*apartheid*.

A política externa é uma das áreas em que o ANC exerceu sua marca. O partido havia se apoiado nos atores externos para minar o regime do *apartheid*²². Já no poder, o ANC continuou a privilegiar a

20 Documentos elaborados pela aliança tripartite podem ser encontrados no site do ANC. Disponível em: <www.anc.org.za/themes.php?=Tripartite%20Alliance>. Referências à aliança tripartite encontram-se, igualmente, no site oficial do Cosatu, disponível em: <www.cosatu.org.za> e do Partido Comunista, disponível em: <www.sacp.org.za>.

21 PFISTER, Roger. *Studies on South Africa's foreign policy after isolation*. In: CARLSNAES, Walter, 2006, p. 25.

22 “The ANC's foreign relations were crucial to its physical survival; key objectives included gaining support for its armed struggle, gaining international recognition as the 'sole legitimate representative' of South Africa's oppressed people, and organizing an effective sanctions campaign. The latter was known as the international dimension of the armed struggle, and was designed to isolate and weaken South Africa's economy, thus undermining the

diplomacia – agora para reinserir a RAS no mundo, reformular sua imagem e projetar o país no cenário internacional.

1.2.1. Direitos humanos e desarmamento

Em novembro de 1993, a revista *Foreign Affairs* publicou um artigo do então presidente do ANC, Nelson Mandela, hoje considerado o manifesto em política externa do primeiro governo democrático da RAS.

O artigo afirma que o futuro da política externa da RAS seria baseado nas seis premissas seguintes²³: (1) as questões de direitos humanos seriam centrais às relações internacionais e iriam além da esfera política, abrangendo também os aspectos econômicos, sociais e ambientais; (2) as soluções justas e duráveis só seriam alcançadas pela promoção da democracia mundo afora; (3) as considerações de justiça e de respeito às leis internacionais guiariam as relações entre as nações; (4) todas as nações deveriam se empenhar a favor da paz e recorrer a mecanismos internacionalmente acordados, inclusive a regimes de controle efetivo de armas; (5) as escolhas da política externa da RAS deveriam refletir as preocupações e os interesses do continente africano; e (6) o desenvolvimento econômico dependeria do aumento da cooperação econômica internacional num mundo interdependente.

Logo no início, o governo Mandela deu continuidade ao processo de reinserção internacional da RAS. Em maio de 1994, foi suspenso o embargo à venda de armas, imposto pela ONU. Em junho do mesmo ano, a África do Sul foi readmitida à Assembleia Geral da ONU e, no mês seguinte, reintegrou-se à Commonwealth. Readmitida na comunidade internacional, a África do Sul aplicaria, em sua política externa, os princípios listados no artigo da *Foreign Affairs*.

apartheid regime's ability to maintain its repressive order"- NIEUWKERK, Anthoni van. Foreign Policy-Making in South Africa: context, actors and process. In: CARLSNAES; NEL, 2006, p. 39.

23 CARLSNAES, Walter; NEL, Philip. Introduction. In: CARLSNAES; NEL, 2006, p. 17-18.

A partir de 1994, a África do Sul aderiu aos principais tratados internacionais de direitos humanos. Assinou, em 1994, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Em 1996, firmou a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e, em 1997, a Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança²⁴. Em 1998, ratificou a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. A partir desse ano, a RAS seria um dos países que mais se empenhariam pela adoção do Tratado de Roma, que levou ao estabelecimento, em 2002, da Corte Penal Internacional²⁵. Como país-símbolo na luta contra o racismo, a África do Sul sediou, em Durban, em 2001, a Conferência Mundial sobre Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.

Em discurso aos chefes de missões estrangeiras, em setembro de 1995, o então ministro de Relações Exteriores da África do Sul, Alfred Nzo²⁶, enfatizou que os direitos humanos seriam a pedra fundamental (*cornerstone*) da política externa sul-africana. Por sua vez, a Constituição de 1996, considerada uma das mais progressistas no mundo, privilegiou os direitos humanos, a democracia e o estado de direito, eixos prioritários da política externa de Nelson Mandela, sobretudo para a África.

Outra vertente da política externa da RAS no pós-*apartheid* foi a promoção do desarmamento. O país que, durante o governo De Klerk se havia “desnuclearizado” e assumido compromissos com a não proliferação, conseguiu persuadir a Organização da Unidade Africana a aprovar, em agosto de 1994, uma resolução declarando a África um continente livre de armas nucleares. Em setembro de 1995, o governo estabeleceu o Comitê da Convenção Nacional sobre Controle de Armas,

24 Department of Justice and Constitutional Development of the Republic of South Africa, DOJCD: International Legal Relations. Disponível em: <www.justice.gov.za/docs/hrmtreaties.htm>. Acesso em: 29 mar. 2011.

25 GELDENHUYS, Deon. South Africa's role as international norm entrepreneur. In: CARLSNAES; NEL, 2006, p. 102.

26 WHEELER, Tom. In: SIDIROPOULOS, 2004, p. 96.

cuja função era determinar as condições da venda de armas a outros países. Em 3 de dezembro de 1997, a África do Sul assinou a Convenção sobre a Proibição do Uso, Estocagem, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre sua Destruição (Convenção de Ottawa), instrumento que foi ratificado em 26 de junho de 1998.

Em julho de 1998, o parlamento sul-africano aprovou a *Regulation of Foreign Military Assistance Act*, proibindo que cidadãos do país participassem, como mercenários, em conflitos internacionais. Já no governo Thabo Mbeki, a RAS patrocinou, de 24 a 27 de junho de 2002, junto com a Agência Internacional de Energia Atômica, um seminário para Estados africanos com o objetivo de discutir o papel de salvaguardas, acordos e protocolos adicionais na promoção das bases da cooperação nuclear. Em janeiro de 2003, a diplomacia sul-africana lograria uma grande vitória com a entrada em vigor do Processo de Kimberly, o qual fora idealizado pela RAS para coibir a venda ilegal de diamantes brutos que financiavam os conflitos na África. Sessenta países envolvidos na produção, exportação e importação de diamantes brutos assinaram o acordo que contou com o apoio do Conselho de Segurança da ONU.

Durante os governos de Nelson Mandela e Thabo Mbeki, a África do Sul sediou e presidiu várias das principais reuniões internacionais. É o caso da IX Unctad (Midrand, 1996), da *Information Society and Development* (ISAD-1998), da 12ª Cúpula do Movimento dos Não Alinhados (Durban, 1998); da Reunião dos Chefes de governo da Commonwealth (1999); da 13ª Conferência Mundial sobre a AIDS (Durban, 2000); da Conferência Mundial sobre Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001); e da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002). No âmbito regional, a RAS acolheu a Cúpula da SADC (Joanesburgo, 1995) e a Primeira Cúpula da União Africana (Durban, 2002).

Se, no início, a preocupação imediata da diplomacia sul-africana era reintegrar a RAS à comunidade internacional (governo Nelson

Mandela), pouco a pouco, e sobretudo a partir da Presidência de Thabo Mbeki, a política externa da África do Sul iria buscar um maior protagonismo nos fóruns internacionais e nos agrupamentos regionais para perseguir dois objetivos caros a sua diplomacia: promover o Renascimento Africano e os valores dos países do Sul.

A ambiciosa agenda reformista da África do Sul no pós-*apartheid* foi assim descrita por Jack Spence²⁷:

Somehow 'the gains of liberation diplomacy' had to be translated 'into a pragmatic and principled foreign policy' in part designed to bridge the gulf between a rich North and a poor South. This, indeed, was the trick: to get the best of both worlds by expanding old markets and finding new ones in Africa and Asia; and simultaneously strive to make an impact on major issues of global concern, especially those involving desecration of human rights and Third World underdevelopment. Therefore, South Africa would attempt to 'punch above its weight' on issues where its domestic capability as a middle power was not yet well established, but where any discrepancy in this context would be more than compensated by 'reputation', and in particular the global iconic status of its leader.

1.3. A política do Renascimento Africano

A diplomacia nos tempos do *apartheid* considerava a RAS uma nação branca, cujo destino estava vinculado aos países do Norte, particularmente europeus. O eurocentrismo do *apartheid*, por sua vez, alimentava a percepção de que era necessário desestabilizar os países vizinhos para garantir a sobrevivência do regime racista no continente. Já na fase democrática, a RAS abraçaria um pan-africanismo, desenhando uma agenda positiva para a continente. Essa estratégia ficou patente no que se denominou “política do Renascimento Africano”.

27 SPENCE, Jack. *South Africa's Foreign Policy: Vision and Reality*. In: SIDIROPOULOS, 2005, p. 37-38.

O conceito de “Renascimento Africano” foi mencionado, pela primeira vez, por Nelson Mandela, em discurso proferido na Organização da Unidade Africana, em junho de 1994. Em abril de 1997, o então vice-presidente Thabo Mbeki, em uma conferência sobre investimentos nos EUA, voltou a utilizar a expressão. Embora não tenha sido o primeiro a mencionar a ideia, Mbeki, presidente da África do Sul no período de 1999 a 2008, foi o grande arquiteto dos principais pilares do Renascimento Africano.

A concepção de Mbeki para o Renascimento Africano pressupunha a rejeição definitiva do “Afropessimismo” que acometeu o mundo nos anos 80: a visão de que a África, sobretudo a África Subsaariana, estava condenada à miséria, à fome e a guerras insolúveis. Para que a ideia de fazer renascer a África desse certo, era necessário que os países do continente se comprometessem com o respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos e observassem a boa governança política e econômica. Garantida a paz e a boa governança, os capitais externos, necessários ao desenvolvimento da África, chegariam naturalmente – assim acreditava Thabo Mbeki.

Por sua vez, a prosperidade e a paz na África, particularmente na África Austral, interessavam à RAS, na medida em que garantiriam o retorno aos investimentos de empresas sul-africanas na região (a RAS é um dos maiores investidores no continente), assegurariam mercados consumidores para os produtos sul-africanos e ajudariam a conter o significativo fluxo de imigrantes ilegais e sem qualificação dos países vizinhos, que agravava o alto desemprego existente na África do Sul e insuflava ondas de xenofobia entre a população local. De forma correlata, a expansão de investimentos sul-africanos na região convergia com os objetivos do Renascimento Africano posto que ajudava a promover o desenvolvimento econômico no continente. Para tanto, era necessário fomentar a integração regional, em seus aspectos físicos (infraestrutura), comerciais, econômicos, sociais e políticos.

A política africanista da África do Sul a partir de 1994 deu-se em algumas vertentes básicas: (i) a integração regional, com o ingresso sul-africano na SADC em 1994 e sua posterior revitalização e com a reforma da SACU em 2002 (ambos os processos impulsionados pela RAS); (ii) o ingresso, em 1994, na Organização da Unidade Africana e a sua substituição pela União Africana, criada em 2002 sob os auspícios de Thabo Mbeki; (iii) a criação da Nepad, também de autoria de Mbeki; e (iv) pelas constantes mediações e intervenções da RAS em vários conflitos na região.

No que tange à SADC e à SACU, o capítulo 5 apresentará análise mais detalhada sobre os aspectos comerciais daquelas instituições e seus desdobramentos, em razão de suas implicações para a política de integração econômica da RAS para a África Subsaariana como um todo – mais especificamente, a relação da SACU e SADC com o projeto comercial do Acordo Tripartite SADC-EAC-COMESA e com a ideia de constituir uma Área de Livre Comércio do Cabo ao Cairo (item 3.3.).

No presente item (1.3.), a ênfase recairá nos aspectos institucionais e políticos que ensejaram as transformações da SACU, a substituição da SADCC pela SADC e sua posterior reformulação. Nesse formato, ficará mais evidente notar, por exemplo, como a atuação política da SADC guarda correlação mais estreita com a União Africana (especialmente, a capacidade da UA e da SADC de mediar conflitos regionais) e como a evolução dos aspectos institucionais da SADC se coaduna com o momento histórico que ensejou a criação da Nepad.

1.3.1. A África Austral

1.3.1.1. As reformas e a atuação política da SADC

Confrontados com as crescentes hostilidades militares por parte do regime do *apartheid* e cientes de que dependiam excessivamente da economia e da infraestrutura sul-africanas, Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia e Zâmbia se reuniram, em julho

de 1977, em Arusha, na Tanzânia, para formar um agrupamento, The Frontline States, o qual, a partir de 1980, contou com a adesão do Zimbábue. A ideia subjacente à formação do grupo era coordenar respostas ao *apartheid* e formular uma política de apoio ao movimento de libertação sul-africano, liderado pelo ANC.

Em 1º de abril de 1980, os Frontline States voltaram a se reunir na Zâmbia, onde firmaram a Declaração de Lusaca, intitulada *Southern Africa: Towards Economic Liberation*. O documento instituiu a SADCC (*Southern Africa Development Coordination Conference*) e estabeleceu os seguintes objetivos para a nova organização: (1) reduzir a dependência econômica da RAS; (2) fomentar uma “integração regional genuína e equitativa”; (3) promover a implementação de “políticas nacionais, regionais e interestatais”; e (4) atuar de forma concertada para assegurar a cooperação internacional “dentro do quadro da nossa estratégia para a libertação econômica”²⁸.

Em agosto de 1992, na Cúpula de Windhoek, quando o governo de transição da RAS já desmantelava o *apartheid*, os chefes de Estado e de governo da SADCC decidiram criar, em substituição àquela instituição, uma nova organização regional, a SADC (*Southern African Development Community*). A democratização da RAS havia tornado obsoletas as preocupações defensivas que nortearam a formação da SADCC. Criada a SADC, o ingresso da RAS iria, por sua vez, provocar mudanças no novo organismo, que passou a adotar um plano de integração mais amplo, onde, ao papel originalmente político do órgão, se somaram funções econômicas e sociais.

A África do Sul ingressou na SADC em 29 de agosto de 1994 e sediou a Cúpula da SADC em Joanesburgo em 28 de agosto de 1995.

A RAS sempre teve participação ativa na SADC, inclusive para definir as novas competências do órgão. Khabele Matlosa²⁹ relatou,

28 BOWEN, Brid. The Southern African Development Coordination Conference (SADCC), *Trócaire Development Review*, Dublin, 1990, p. 33. Disponível em: <www.trocaire.org>. Acesso em: 16 nov. 2012.

29 MATLOSA, Khabele. South Africa and regional security in Southern Africa. In: ADEBAJO; ADEDEJI; LANDSBERG, Chris, 2007, p. 105-127.

por exemplo, a longa divergência entre os presidentes da RAS, Nelson Mandela, e do Zimbábue, Robert Mugabe, sobre o Órgão para Política, Defesa e Segurança (OPDS), que havia sido lançado em 1996, na Cúpula da SADC em Maseru, Lesoto: enquanto Mandela considerava que o organismo deveria ser subordinado à SADC; Mugabe defendia que deveria ser um órgão independente. O conflito só se resolveu em 2001, durante a Cúpula em Blantyre, Malawi, quando a RAS já estava sob a presidência de Mbeki. Nessa conferência, os países-membros da SADC decidiram por uma reestruturação do OPDS e por uma revisão do Protocolo sobre Política, Defesa e Segurança. No final, prevaleceu a tese sul-africana e o OPDS tornou-se parte integral da Cúpula da SADC, passando a responder diretamente ao presidente do organismo.

Matlosa também apontou as divergências no âmbito da SADC sobre o conflito na República Democrática do Congo (RDC) em 1998. Enquanto a África do Sul de Nelson Mandela – junto com Moçambique, Botsuana, Lesoto e Suazilândia – defendia uma diplomacia preventiva e a negociação das partes no conflito, Angola, Namíbia e Zimbábue preferiam uma intervenção direta, em apoio ao presidente Laurent Kabila da RDC. As diferenças aprofundaram-se ainda mais, com o pacto firmado, em 1999, entre a RDC, Angola, Namíbia e Zimbábue, excluindo os demais membros da SADC. A reconciliação no âmbito do órgão só se daria em 2003, na Cúpula da SADC na Tanzânia, quando o organismo aprovou o novo Pacto de Defesa Mútua da SADC. Não por acaso, a RAS já estava sob a presidência de Thabo Mbeki, descrito por Matlosa como mais comprometido com o Renascimento Africano do que Nelson Mandela, que era mais “dirigido pelo imperativo de reconciliação nacional”³⁰.

Em 9 de março de 2001, na Cúpula Extraordinária de Windhoek, Namíbia, os países da SADC, sob a inspiração de Thabo Mbeki,

30 “I argue that South Africa's foreign policy outreach has been much more pronounced under Mbeki's leadership, give his commitment to the philosophy and vision of a “African Renaissance”. The Mandela administration, in contrast, was driven by a different imperative of national reconciliation”. Ibidem, p. 106.

finalizaram o projeto de reestruturação do órgão, com a adoção do Relatório sobre a Revisão das Operações das Instituições da SADC.

Hoje a SADC compreende oito instâncias, a saber, a Cúpula de Chefes de Estado e de governo; o Tribunal da SADC; o Conselho de Ministros; o Órgão para Política, Defesa e Segurança (*Organ for Politics, Defence and Security* – OPDS); os Comitês Ministeriais Setoriais; o Secretariado da SADC; o Comitê Permanente de Autoridades (*Standing Committee of Senior Officials*); e os Comitês Nacionais da SADC. Para atuar pontualmente em crises regionais, a SADC contempla, ainda, a formação de uma troica, composta do ex-presidente, do atual presidente e do futuro presidente do agrupamento. Ao abranger vários domínios – desde as áreas militares e de segurança, até as esferas sociais e econômicas –, a SADC, ao longo dos anos, adotou cerca de 24 Protocolos – inclusive os de comércio, de combate ao tráfico ilícito de drogas, de energia, de comunicações e de transporte, entre outros – e diversos fóruns (parlamentar, eleitoral, e de câmeras de comércio e indústria). Além do citado Pacto de Defesa Mútua, a SADC compreende o *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP) e o *Strategic Indicative Plan for the Organ* (SIPO), todos adotados na Cúpula da Tanzânia, em agosto de 2003.

Entre as decisões relevantes de cúpulas da SADC destacam-se: a discussão dos conflitos políticos em Angola, Zâmbia, Suazilândia e Lesoto (Lesoto, agosto de 1996) e dos conflitos políticos na República Democrática do Congo e nos Grandes Lagos (Malawi, agosto de 1997); a formulação da Estratégia Comum sobre a Transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana (Malawi, agosto de 2001); e a adoção da Posição Comum sobre a Condenação ao Terrorismo (Angola, dezembro de 2001).

Sobre a crise no Zimbábue, a SADC tomou as seguintes resoluções: criou uma Força-Tarefa sobre o Zimbábue (Zimbábue, setembro de 2001); opôs-se às sanções instituídas por EUA e UE (Angola, dezembro de 2001); clamou pelo levantamento das sanções internacionais

(Zimbábue, abril de 2001); e reafirmou a “indivisibilidade da sub-região e a solidariedade com o Zimbábue” opondo-se às sanções internacionais. Atualmente, o presidente Zuma atua como facilitador na crise do Zimbábue e coordena a implementação do *Global Political Agreement* (GPA), que visa a conciliar os atores políticos locais para a convocação de uma constituinte e a realização de eleições livres naquele país.

Na 32ª Cúpula de Chefes de Estado e de governo (Maputo, agosto de 2012), a SADC manifestou preocupação com a deterioração do conflito na República Democrática do Congo (RDC) e a atuação de grupos rebeldes de Ruanda; recomendou o diálogo para criar ambiente favorável às eleições livres em Madagascar; elogiou a atuação de Jacob Zuma como facilitador da SADC na crise do Zimbábue; reconheceu a lisura das eleições na Zâmbia, em Seicheles, na RDC e no Lesoto e da transição de poder em Malawi; e expressou preocupação com a redução do ritmo de crescimento econômico na região (de 5,5% em 2010 para 4,7% em 2011), com o alto índice de inflação (8,3%) e os demais problemas resultantes da crise econômica mundial, especialmente na Europa³¹.

Grosso modo, a RAS é muito atuante na SADC, promovendo reformas na instituição que a tornem mais apta aos desafios regionais, e, sempre que possível, tentando plasmar, no órgão, as principais diretrizes de sua política externa. Na esfera política, é visível o esforço sul-africano de reforçar o perfil da SADC como fórum de diálogo para dirimir crises, tendo, contudo, em mente os riscos que a escalada de conflitos significa para a estabilidade regional – momento em que, na visão sul-africana, se faz imperativa a intervenção militar regional, por intermédio das forças de paz da União Africana. A ideia é buscar uma solução africana para problemas africanos, se possível sem intervenções extrarregionais.

31 Final Communiqué of the 32nd Summit of SADC Heads of State and Government – Maputo, Mozambique, August 18, 2012. Disponível em: <www.sadc.int>. Acesso em: 17 nov. 2012.

No âmbito econômico e comercial, onde a RAS é particularmente ativa³², a diplomacia sul-africana atua para fazer da SADC uma instância conducente à integração produtiva e ao desenvolvimento econômico e social da África Subsaariana. A preocupação sul-africana com o desenvolvimento da África levaria, inclusive, Thabo Mbeki a propor a criação da Nepad como agência integrada à União Africana e responsável pela execução de programas sociais e econômicos na região.

1.3.1.2. A democratização da SACU

A *Southern African Customs Union* (SACU) é a mais antiga união aduaneira do mundo. Criada em 29 de junho de 1910, a associação compreendia a RAS e os protetorados britânicos da Basutolândia (Lesoto), Suazilândia e Bechuanalândia (Botsuana). O Acordo Constitutivo da SACU de 1910 durou até a independência dos protetorados em meados dos anos 60. Em 1969, foi, então, renegociado um novo Acordo da SACU que incorporou os novos Estados independentes. Em 1990, ao se tornar independente da África do Sul, a Namíbia, que já era de fato membro da SACU, ingressou formalmente na união.

Desde 1969, a SACU mantinha-se em bases assimétricas, em que a RAS do regime do *apartheid*, valendo-se de sua hegemonia e econômica, decidia unilateralmente, sem consulta aos seus pares, várias das políticas vigentes na SACU. O *South African Board on Tariffs and Trade*, órgão sul-africano, tinha a prerrogativa de decidir as tarifas externas da SACU, bem como as medidas de aplicação de *antidumping*, medidas compensatórias e *rebates* (descontos sobre impostos). O Ministério das Finanças sul-africano, por sua vez, deliberava sobre os impostos sobre consumo (*excise duties*) da SACU, sem consulta

32 É a opinião, por exemplo, de Thalita Bertelsmann-Scott. MENDONÇA, Hélio Magalhães de. Política Externa da África do Sul (1945-1999). In: GUIMARÃES, 2000, p. 83-84.

aos demais parceiros da união aduaneira. Outra insatisfação das economias menores da SACU era com o fato de que a África do Sul entrava constantemente em entendimentos comerciais com terceiras partes sem a participação dos demais parceiros da SACU, como seria de esperar de uma união aduaneira. Por fim, a fórmula de redistribuição das receitas (*revenue sharing formula ou RSF*) também não contemplava um fator de estabilização que garantisse rendas mínimas aos países menores. Uma reforma em 1976, que introduziu o fator de estabilização na RSF, iria mitigar as oscilações das receitas da SACU. A demora, contudo, em repatriar os recursos obtidos por parte da RAS (às vezes de até dois anos), continuava gerando insatisfação nos sócios menores³³.

A reforma da SACU teria de esperar a democratização da África do Sul. Em 2002, aprovou-se finalmente o Acordo de 2002, o qual, entre outras medidas, criou instâncias de decisão comum na SACU, tais como o Conselho de Ministros, a Comissão de União Aduaneira, os Comitês Técnicos de *Liaison*, o Tribunal da SACU e a SACU Tariff Board. Com isso, as deliberações que envolvem a união aduaneira não mais partiriam unilateralmente da RAS, mas dependeriam de consenso entre os membros da SACU.

O Acordo de 2002³⁴ estabeleceu, ainda, a coordenação de políticas em agricultura, indústria, política de concorrência, medidas contra o comércio desleal e criou nova fórmula para o cálculo da distribuição de rendas alfandegárias em benefício dos BLNS (Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia), a qual, se por um lado, aumentou a receita fiscal desses países, por outro, aprofundou a dependência orçamentária dos BLNS com relação à RAS, criando obstáculos aos projetos sul-africanos de aprofundamento e expansão dos laços comerciais com a África e com os países do Sul.

33 KIRK, Robert; STERN, Matthew, 2003, p. 7.

34 *Ibidem*, p. 9-10.

Conforme dito acima, análise mais detalhada dos aspectos econômicos e comerciais dos Acordos de 1910, 1969 e 2002 e de suas implicações para as políticas de integração da RAS se fará no item 5.1 do presente trabalho.

1.3.2. União Africana

Em 23 de maio de 1994, a África do Sul foi admitida na Organização da Unidade Africana (OAU) e pouco depois exerceria sua influência para reformar o organismo. Sob inspiração sul-africana, em 9 de setembro de 1999, os chefes de Estado e de governo da OAU emitiram declaração anunciando a criação da União Africana, em substituição àquela instituição. Em 11 de junho de 2000, na 36ª Sessão Ordinária da OUA, em Lomé, no Togo, adotou-se finalmente o Plano Constitutivo da União Africana (UA). A partir daí, o ativismo da política de Renascimento Africano de Thabo Mbeki iria fazer-se sentir também no novo órgão, o qual é considerado, junto com a Nepad, uma das principais criações de Mbeki.

De 28 de junho a 10 de julho de 2002, a RAS sediou, em Durban, a Primeira Cúpula da União Africana, que elegeu Thabo Mbeki como presidente do órgão. Mbeki chefou a UA de 28 de junho de 2002 a 9 de julho de 2003, período crucial, de formação e consolidação do novo organismo, quando passou a função ao presidente de Moçambique, Joaquim Chissano.

A sucessão de Mbeki por Chissano na presidência da UA, em julho de 2003, não se deu por coincidência. Joaquim Chissano e o então presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, foram descritos por Chris Landsberg, como “os aliados mais próximos e estratégicos de Mbeki” cuja função era “conferir legitimidade e credibilidade a Mbeki e à África do Sul³⁵, numa referência implícita aos temores da diplomacia

35 “Both leaders have lent legitimacy and credibility to Mbeki and South Africa” LANDSBERG, Chris. South Africa and the making of the African Union and Nepad: Mbeki’s “progressive African agenda”. In: ADEBAJO; ADEDEJI; LANDSBERG, 2007, p. 196.

sul-africana no pós-*apartheid* de ser percebida, equivocadamente, pelos demais países da região, como uma versão atualizada da diplomacia “sub-imperialista” e hegemônica do *apartheid*.

Ainda segundo Landsberg, Obasanjo, Chissano e o presidente da Argélia, Abdelaziz Bouteflika, foram instrumentais na tarefa de persuadir os demais líderes africanos dos benefícios econômicos prometidos pela agenda regional de Mbeki. Com isso lograram extrair dos demais líderes africanos os seguintes compromissos, essenciais ao funcionamento da UA: (a) reformar e otimizar as comunidades econômicas regionais ou regiões econômicas (RECs) já existentes para torná-las mais receptivas aos projetos traçados pela Nepad e pela UA (segundo o Protocolo sobre as Relações da União Africana e as Comunidades Econômicas Regionais, de 2007 cabe às cinco regiões econômicas – a saber, AMU, ECCAS, Comesa, ECOWAS e SADC –, executar os programas da Nepad³⁶); e (b) aderir aos princípios de boa governança política e econômica e assumir compromissos na área de paz e segurança e em direitos humanos, em troca da promessa, por parte dos países desenvolvidos, de cancelamento da dívida externa africana, de melhora nos termos de trocas comerciais com a África e de incremento nos programas de assistência aos países africanos³⁷.

Criada sob inspiração de Thabo Mbeki, a orientação da União Africana dista da antiga Organização da Unidade Africana. Enquanto a OUA se norteava basicamente pelo tradicional princípio de não intervenção nos assuntos internos, a UA admite quatro razões para intervenções em conflitos internos: genocídio; violações sistemáticas

36 MUCAVELE, Firmino Gabriel. A Nepad e as Oportunidades para os Investimentos Brasileiros. In: COELHO, Saraiva, 2004, p. 156.

37 “They closely coordinated their African foreign policy strategies. A key strategy was to cajole Africa’s REC (regional economic communities) (...) to reform and streamline their work in ways that are consistent with Nepad and the AU. In strategic terms, Mbeki and his allies have sought to persuade a majority of African governments to support their agenda by engaging in trade-off diplomacy: in exchange for Africans committing to political and economic ‘good governance’; peace and security undertakings, as well as human rights commitments, the West would cancel Africa’s foreign debt of \$ 290 billion, improve the terms of global trade for Africa (...) and increase development assistance. This is what is meant by ‘mutual accountability’ and ‘mutual responsibility’: this trade-off would be presented to both sides as incentives”. LANDSBERG, Chris. In: ADEBAJO; ADEDEJI; LANDSBERG, 2007, p. 196-197.

dos direitos humanos; instabilidade em um país que possa ameaçar a região; e mudanças inconstitucionais de governo.

Também a UA, tal como concebida por Mbeki, divergia claramente do projeto de criação dos “Estados Unidos da África” (*United States of Africa* – UNAF), acalentado pelo então presidente da Líbia, Muammar Kadafi.

Kadafi apresentou o projeto de formação de uma federação composta por Estados africanos, ideia que angariou o apoio dos líderes de Eritreia, Gana, Senegal, Zimbábue e Cabo Verde, alguns deles, a exemplo de Kadafi, com longa permanência no poder³⁸. Esses países acreditavam que a unificação política sanaria os conflitos bélicos no continente e que a união econômica e monetária facilitaria a circulação de bens e pessoas, propiciando o desenvolvimento do continente. Outra era a visão da RAS, do Quênia e da Nigéria, países que, pelo porte de suas economias e pelo peso político no continente, não quiseram abraçar um projeto de unificação imediato, julgando que este ignorava as complexidades políticas e econômicas do continente e que, inevitavelmente, iria cair sob a esfera de influência do então presidente líbio.

Ao contrário, a visão de integração africana de Mbeki, que prevalecerá na UA e na Nepad, era de “uma agenda complexa e ambiciosa, baseada num enfoque funcional e incremental”³⁹. O gradualismo sugerido por Mbeki e consubstanciado na criação da UA, embora com propósitos bastante ambiciosos e agenda extensa, acabaria mostrando-se mais factível do que o projeto de Kadafi.

O Ato Constitutivo da UA, em cujas negociações a então Ministra das Relações Exteriores da RAS, Dlamini-Zuma, atuou intensamente, previa o estabelecimento de várias instâncias. Entre as mais importantes estavam a Assembleia da União, órgão supremo

38 Caso de Teodoro Obiang Nguema, presidente da Guiné Equatorial desde 1979; Abdoulaye Wade, presidente do Senegal de 2000 a 2012; Issaias Afewerki, presidente da Eritreia desde 1993; e Robert Mugabe, presidente do Zimbábue desde 1987.

39 LANDSBERG, Chris. In: ADEBAJO; ADEDEJI; LANDSBERG, 2007, p. 196-197 e p. 203.

da UA; o Conselho Executivo, composto de ministros de relações exteriores; o Parlamento Pan-Africano (PAN); a Comissão; o Comitê de Representantes Permanentes, reunindo os embaixadores africanos; os Comitês Técnicos Especializados; o Conselho Econômico, Social e Cultural, envolvendo representantes da sociedade civil; e instituições financeiras.

As atuações de Mbeki e de seus aliados na UA (Chissano e Obasanjo) foram no sentido de estabelecer a capacidade do organismo de agir preventivamente em conflitos, com especial ênfase nas missões de apoio à paz no Burundi, Etiópia/Eritreia, Sudão, República Democrática do Congo e Libéria, além de dotar a instituição da capacidade de manutenção da paz na fase do pós-conflito. A nova ótica faria, ainda, com que a UA se afastasse da clássica noção militar de segurança de Estado e incorporasse os conceitos de segurança humana e justiça social. Thabo Mbeki buscou implantar na UA os princípios de governança, democracia e estado de direito, de forma a assegurar maior participação política, pluralismo, transparência e responsabilidade dos povos africanos e de suas instituições civis. Para isso, Mbeki e seus aliados lograram aprovar, no âmbito da UA, o *African Peer Review Mechanism* (APRM), segundo o qual os países, em caráter voluntário, se deixariam questionar, por seus pares, sobre seus compromissos em direitos humanos, democracia e boa governança.

A criação, em março de 2004, do Conselho de Paz e Segurança da UA, baseado no Conselho de Segurança da ONU, é frequentemente apontada como mais uma importante vitória da aliança entre a África do Sul de Mbeki e a Nigéria de Obasanjo. Os dois países também atuaram juntos para fortalecer a relação entre as cinco comunidades econômicas regionais e a UA, de forma que aquelas passassem a atuar como implementadoras dos projetos da Nepad (nas mais diversas áreas), convertendo-se, assim, no braço econômico e social da União Africana.

1.3.3. Nepad

Em outubro de 1998, ainda como vice-presidente, Thabo Mbeki participou, no Japão, da Segunda Conferência Internacional de Tóquio sobre Desenvolvimento Africano, um evento organizado conjuntamente pelo governo japonês e pela ONU para mobilizar apoio à causa africana. Em janeiro de 2000, já como presidente da África do Sul, Thabo Mbeki presidiu uma discussão sobre investimento na África no Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça.

Em julho de 2000, durante os preparativos para a Cúpula do G-8 em Okinawa, no Japão, Thabo Mbeki apresentou a *New African Initiative* (NAI), um projeto que estabeleceu uma plataforma para o que viria a ser a *New Partnership for Africa's Development* (Nepad). De 21 a 23 de julho de 2000, na qualidade de presidente do Movimento dos Não Alinhados e junto com os presidentes da Argélia, Nigéria e Tailândia, Mbeki participou da Cúpula do G-8 de Okinawa para discutir questões pertinentes aos países em desenvolvimento.

Em julho de 2001, na 37ª Sessão Ordinária da Organização da Unidade Africana, em Lusaca, os países-membros endossaram o projeto *New African Initiative*. O NAI unificava o *Millennium Partnership for the African Recovery Programme* (MAP), de Mbeki, Obasanjo e Bouteflika, e o Omega Plan do presidente do Senegal, Abdoulaye Wade. A incorporação do Omega Plan foi estratégia para atrair o Senegal e evitar uma clivagem entre os países francófonos e anglófonos da África⁴⁰. Também em julho de 2001, os países do G-8, reunidos em Gênova, na Itália, comprometeram-se a desenvolver um Plano de Ação Africano, em apoio ao NAI. Em 23 de outubro de 2001, durante reunião da OUA em Abuja, Nigéria, a *New African Initiative* foi rebatizada *The New Partnership for Africa's Development* (Nepad). Em novembro de 2001, o presidente Mbeki discursou na Assembleia Geral da ONU e enfatizou a necessidade de erradicar a pobreza na África.

40 *Ibidem*, p. 204.

Em 27 de junho de 2002, na Cúpula do G-8 em Kananaskis, no Canadá, adotou-se o Plano de Ação Africano. Em 20 e 21 de janeiro de 2003, na Cúpula Franco-Africana, em Paris, o presidente Mbeki conduziu as discussões sobre a Nepad.

Em 1º de junho de 2003, o presidente Mbeki falou na Cúpula do G-8 em Evian na França. As discussões na conferência, que reuniu os chefes de Estados do G-8 e de doze países em desenvolvimento, incluíram temas como redução da pobreza e o desenvolvimento econômico da África. Em novembro de 2003, Thabo Mbeki realizou visita oficial ao Canadá, primeiro país a contribuir para um fundo de apoio à Nepad.

A Nepad foi descrita, por Landsberg (2007, p. 203), como uma “tentativa de construir uma parceria” entre a África e o Norte, em que os líderes africanos se comprometeriam a observar os padrões de democracia e de boa governança dos países doadores em troca do alívio da dívida externa, de aumento da ajuda oficial ao desenvolvimento, de melhorias na infraestrutura e de incremento dos investimentos diretos⁴¹. Nesse sentido, assinala Landsberg, Mbeki e seus aliados teriam promovido, na Nepad, uma correlação entre política e economia, ao fazer uma “ligação explícita” entre, de um lado, paz, segurança, boa governança e democracia e, de outro, o desenvolvimento econômico⁴², premissa, até então, inusitada nas instituições africanas.

A estrutura da Nepad compreende: (1) a Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana, órgão máximo que delibera e dirige as iniciativas programáticas da Nepad; (2) o Comitê de Implementação dos chefes de Estado e de governo, que prepara as

41 “(...) an attempt to build partnership between Africa and international donor governments on the basis of common commitments to upholding global standards of democracy and ‘good governance’. A key consideration for Mbeki is relations with industrialised North. He pushed for NEPAD to build in specific elements in a ‘new’ enhanced partnership with the rich world – as to involve the north in underwriting the new African initiatives through debt relief, increases in levels of official development assistance; infrastructural development; and foreign direct investment. NEPAD was based on a trade-off: in exchange for African leaders holding each other accountable, the rich world would recommit themselves to Africa’s development”. *Ibidem*, p. 203.

42 “This is why they singled out three prerequisites for socio-economic regeneration, poverty alleviation and empowerment: Peace and Security; Democracy and Political Governance; and Economic and Corporate Governance”. *Ibidem*, p. 205.

estratégias de ação e os programas da Nepad, a serem executados pelas comunidades econômicas regionais; (3) o Comitê Diretivo, que supervisiona os trabalhos, prepara as agendas de reuniões e dirige as ações do Comitê de Implementação; e (4) o Secretariado⁴³.

Em fevereiro de 2010, a 14^a Assembleia da União Africana estabeleceu a Agência Nepad (*Nepad Planning and Coordinating Agency*) como um órgão técnico da UA para substituir o Secretariado da Nepad. Com a criação da agência, a Nepad foi definitivamente incorporada à estrutura da UA, o que permitiu maior racionalização de recursos e a otimização de projetos e evitou a duplicação de funções entre as duas instituições.

1.3.4. As mediações e intervenções da África do Sul nos conflitos da África

A RAS empregaria muitos recursos humanos e materiais em operações de paz na África, capitaneadas pela ONU e pela União Africana. Também no âmbito da SADC, a RAS empreenderia intensos esforços diplomáticos para mediar conflitos e convencer seus pares a se engajar em negociações de paz. O redobrado empenho da diplomacia sul-africana em solucionar os conflitos regionais não se baseava apenas no receio de uma escalada que ameaçasse a estabilidade regional; mas assentava-se, também, na obstinação em superar o “Afropessimismo” e derrotar o preconceito generalizado dos que veem no continente apenas terra fértil para o obscurantismo, a dissensão e os ódios irreconciliáveis, devidamente alimentados pela corrupção das elites locais. Mas em todos os casos de conflito em que a RAS e as instituições regionais atuaram e atuam, prevalece invariavelmente o princípio de que problemas africanos exigem soluções africanas, ou seja, sem interferência externa, salvo se solicitada pelos países do continente.

43 MUCAVELE, Firmino Gabriel. A Nepad e as Oportunidades para os Investimentos Brasileiros. In: COELHO, Saraiva, 2004, p. 155-156.

Em outubro de 1996, a África do Sul suspendeu a venda de armas a Ruanda, diante da denúncia de que aquele país estaria realizando incursões no território do Zaire. Em abril de 1997, Mandela, junto com outros chefes de Estado africanos, deu início a conversações de paz, na África do Sul, entre o presidente do Zaire, Mobuto Sese Seko, e o líder da oposição Laurent Kabila. Ao persistirem os enfrentamentos, em dezembro de 1998, o *Department of Foreign Affairs* (DFA) da RAS assumiu o compromisso de enviar tropas para o conflito na RDC. Em 10 de julho de 1999, a RAS apoiou, junto com mais seis países, a assinatura, na Zâmbia, do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaca, o qual estabelecia um acordo-quadro para resolução pacífica de conflito na RDC. Em abril de 2001, a RAS enviou 90 soldados numa missão de paz da ONU àquele país. De fevereiro a abril de 2002, a RAS sediou, em Sun City, o Diálogo Inter-Congolês.

Em julho de 2002, o presidente Thabo Mbeki, o vice-presidente Jacob Zuma e outros ministros de seu gabinete envolveram-se na facilitação das conversações e de acordos de paz no Burundi, na República Democrática do Congo e em Ruanda. No dia 30 de julho de 2002, assinou-se em Pretória um acordo de paz que pedia a retirada das tropas de Ruanda e da RDC e o desmantelamento das forças ex-FAR e Interahamwe da RDC. Em outubro de 2002, a África do Sul sediou consultas com todas as partes envolvidas no conflito da República Democrática do Congo, as quais resultaram no Acordo Global e Inclusivo sobre a Transição na RDC, assinado em 17 de dezembro de 2002. Em 13 e 14 de janeiro de 2004, Thabo Mbeki realizou visita de estado à RDC, acompanhado por representantes do governo e empresários.

Os esforços militares e diplomáticos da RAS para a pacificação de conflitos também foram necessários no Burundi. Em agosto de 2000, o presidente do Burundi, Domitien Ndayizeye e o líder do principal movimento rebelde hutu, Pierre Nkurunziza, chegaram a um acordo de compartilhamento de poder, que havia sido concebido por Nelson Mandela e que pôs fim a 10 anos de guerra civil no país. Em outubro

de 2001, a RAS enviou tropa de elite ao Burundi, composta por 700 militares, para garantir a segurança de 20 políticos da etnia hutu, que retornaram ao país após a paz negociada.

O Zimbábue, pelo seu peso regional e por sua grande influência na SADC, exigiria da diplomacia sul-africana, especialmente de Thabo Mbeki, habilidades especiais. Em 4 de setembro de 2001, a RAS recebeu mandato da SADC *Troika task team* para trabalhar junto com o governo zimbabuense com vistas a solucionar as crises econômicas e política do país. De 9 a 11 de março de 2002, a RAS enviou dois observadores para as eleições presidenciais no Zimbábue, os quais declararam que os resultados das eleições “expressaram a vontade do povo zimbabuense”, apesar das denúncias de que houve irregularidades e violência política durante o período de eleições. Em 9 de julho de 2003, o presidente George W. Bush visitou a RAS em seu *tour* por nove países africanos. Na ocasião, Thabo Mbeki lhe assegurou que a crise do Zimbábue seria resolvida em um ano, estimativa que obviamente não se cumpriu. De 4 a 8 de dezembro de 2003, Thabo Mbeki participou da Reunião de Chefes de Estado da Commonwealth em Abuja, na Nigéria, que votou contra o reingresso do Zimbábue à organização, apesar do forte *lobby* dos países da SADC, favoráveis à readmissão.

O segundo turno das eleições de março de 2008 – quando Morgan Tsvangirai do *Movement for Democratic Change* (MDC) retirou-se da disputa contra o presidente Robert Mugabe do *Zimbabwe African National Union–Patriotic Front* (ZANU-PF), alegando violência perpetrada pelo regime contra seus partidários –, agravou ainda mais a crise no país vizinho. Thabo Mbeki foi, então, escolhido pela SADC para mediar uma solução de compromisso entre Mugabe e Tsvangirai. Desde então, a atuação de Mbeki, resumida no conceito de *quiet diplomacy*, foi criticada por vários atores. Tsvangirai reiteradamente acusou Mbeki de tentar forçá-lo a uma solução de compromisso que, a seu ver, apenas beneficiaria Mugabe. Por sua vez, a força sindical sul-africana Cosatu, solidária com o Zimbabwean Congress of Trade

Unions, também perseguido pelo ZANU-PF por seus vínculos com o MDC, é uma das vozes mais críticas à *quiet diplomacy* de Mbeki.

Em 2009, a SADC transferiu para Jacob Zuma a função de mediador na crise interna do Zimbábue. Muitos analistas, que inicialmente haviam percebido um tom mais crítico de Zuma com relação à questão do Zimbábue, indicam hoje que a atuação do novo presidente da RAS seria pouco produtiva, a julgar pelo constante adiamento do prazo para se chegar a uma solução de compromisso, inicialmente prevista pela SADC para dezembro de 2009⁴⁴.

A África do Sul também daria seu aval à pacificação do conflito na Libéria. Os dois países estabeleceram relações diplomáticas em 1997. Em 11 de agosto de 2003, em visita a Monróvia, na Libéria, Thabo Mbeki e a ministra de Relações Exteriores da RAS, Nkosazana Dlamini-Zuma, testemunharam a entrega do poder pelo então presidente da Libéria, Charles Taylor, a seu vice-presidente, Moses Blah. Em seguida, Taylor exilou-se na Nigéria. Em abril de 2011, o embaixador Masilo Esau Mebeta apresentou suas credenciais à presidente Ellen Johnson-Sirleaf como o primeiro embaixador residente da RAS em Monróvia.

1.4. A aproximação com o Sul e a cooperação independente com o Norte

1.4.1. A aproximação com o Sul

Desde o fim do *apartheid*, a RAS, reconhecendo-se como país em desenvolvimento, iria promover uma aproximação com os países do Sul. Essa solidariedade, expressa em fóruns multilaterais ou em relações bilaterais e regionais, no caso de Mbeki, tinha ainda a intenção de fazer avançar a agenda do Renascimento Africano e atrair a simpatia dos países em desenvolvimento para as questões afetas ao desenvolvimento da África.

⁴⁴ South Africa's foreign policy. Human Rights? What's that? Nelson Mandela's successors have other fish to fry abroad. *The Economist*, October 14th 2010.

As grandes conferências, sediadas e presididas pela RAS nos anos 90 e 2000, ajudaram o país a projetar-se no mundo e, ao mesmo tempo, consolidaram a África do Sul como um dos importantes atores a defender, no campo multilateral, os temas caros aos países do Sul, como ocorreu na IX Conferência da Unctad, realizada em junho de 1996, em Midrand⁴⁵. Logo em seguida, a RAS sediou, em 1998, a Conferência sobre Sociedade de Informação e Desenvolvimento (*Information Society and Development*), refletindo o interesse do então vice-presidente, Thabo Mbeki, em discutir a brecha digital entre o Norte e o Sul. A realização no país, em 1998, da 12ª Cúpula do Movimento dos Não Aliados (MNA) permitiu à RAS exercer a presidência do Movimento (a presidência do MNA passaria à Malásia apenas em 2003) e, nessa qualidade, impulsionar, junto aos países do Norte, especialmente o G-8, os temas centrais do Renascimento Africano (como a criação da UA e da Nepad) e a questão do desenvolvimento. Em 2000, a RAS sediou a Conferência Mundial sobre a AIDS para chamar a atenção do mundo para o impacto da doença sobre a sociedade e a economia da África. Esse evento teve lugar a despeito das opiniões de Thabo Mbeki, ecoadas por sua Ministra da Saúde, Manto Tshabalala Mismang, de que não haveria prova científica da correlação entre o vírus HIV e a AIDS.

Como exemplo de democracia que derrotou um regime racista, a RAS realizou, em 2011, em Durban, a Conferência contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em que a polêmica envolvendo a questão das reparações aos afrodescendentes e o conflito Israel-Palestina provocou a retirada das delegações dos EUA e de Israel do evento. Foi, no entanto, na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, em 2002, que a RAS se projetou como um dos mais ardorosos defensores do conceito, caro aos países do Sul, que conjuga desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental.

45 WHEELER, Tom. Multilateral Diplomacy: South Africa's Achievements. In: SIDIROPOULOS, 2005, p. 85-103.

A África do Sul que, ao final das negociações da Rodada Uruguai havia assumido compromissos de cortes tarifários típicos de países desenvolvidos, iria participar ativamente das negociações comerciais multilaterais, ao lado dos países em desenvolvimento. Em fevereiro de 1998, a RAS tornou-se o primeiro país africano a ingressar no Grupo de Cairns⁴⁶. Em fins dos anos 90 e no início dos anos 2000, a diplomacia sul-africana venceu as resistências do Grupo Africano para apoiar o lançamento da Rodada Doha da OMC e sua Agenda para o Desenvolvimento. Em setembro de 2003, na Reunião de Cancun, a RAS, ao lado de Brasil e Índia, fundou o G-20 para defender a centralidade do tema agrícola nas negociações da Rodada. Seus interesses defensivos em bens industriais fariam com que o país, junto com Brasil e Índia, entre outros, formasse o grupo NAMA-11, resistindo aos intentos dos países desenvolvidos, que pretendiam impor, nas negociações da OMC, o mesmo nível de ambição entre temas industriais e agrícolas.

A África do Sul, que no contexto do Renascimento Africano havia apoiado a iniciativa do *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC) para África e o aumento da ajuda ao desenvolvimento, atuaria ativamente na Conferência de Monterrey, em 2002, em prol desses objetivos. Os governos da RAS, sobretudo de Mbeki e Zuma, passaram a defender reformas nas Instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), com o intuito de aumentar a representatividade dos países do Sul e promover mudanças na concepção das políticas econômicas e financeiras daqueles órgãos, de forma a incluir preocupações com o desenvolvimento.

A constituição do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), em junho de 2003, consolidou a aliança estratégica entre os três países, idealizada por Thabo Mbeki, como importante instância de concertação de políticas em prol da cooperação Sul-Sul. Já no governo Zuma, a participação da RAS no grupo do G-20 Financeiro corroborou

⁴⁶ O Grupo de Cairns é uma coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas e interessados em promover a liberalização do comércio mundial de bens agrícolas. Disponível em: <www.wto.org> (*Agriculture Negotiations – Groups in the agriculture negotiations*). Acesso em: 10 dez. 2012.

a intenção da RAS de influenciar, junto com as grandes economias emergentes, os rumos da economia e das finanças internacionais. O ingresso da RAS no grupo Bric (Brasil, Rússia, Índia e China), que passou a ser Brics – mediante convite formalizado pela China em dezembro de 2010 e após inúmeras gestões da chancelaria sul-africana –, coroou a pretensão da África do Sul de ser admitida como um dos mais importantes atores do Sul que influenciam, cada vez mais, a agenda internacional.

Apesar de sua pretensão de exercer maior protagonismo no mundo, o governo da África do Sul, até o momento, não se posicionou claramente sobre uma eventual postulação sul-africana de ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, na categoria de representante da África. Em seus pronunciamentos, os representantes sul-africanos preferem reiterar seu compromisso com o Consenso de Ezulwini, o qual estabelece que, na hipótese de haver uma reforma do CSNU, caberá à União Africana escolher os representantes africanos ao Conselho de Segurança, nas categorias de membros não permanentes (cinco) e permanentes (dois)⁴⁷.

A RAS é forte defensora de mudanças que promovam a reconfiguração do CSNU e o presidente Zuma tem demonstrado maior assertividade em relação ao tema, como atesta sua intervenção no debate da 67ª Assembleia Geral (2012). O país foi eleito, como membro não permanente, para o mandato 2011-2012 do CSNU, tem apoiado o G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) e é parte do L.69, grupo de países em desenvolvimento que endossou a iniciativa do anteprojeto de resolução “curta”, de autoria do G-4 e que prevê a expansão do CSNU nas duas categorias de membros permanentes e não permanentes.

47 AFRICAN UNION. Executive Council. 7th Extraordinary Session. The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: “The Ezulwini Consensus”. 7-8 March 2005, Addis Ababa, Etiopia (Ext/EX.CL/2(VII)), p. 9-10: “e) *The Security Council (...):2. Full representation of Africa in the Security Council means: i. not less than two permanent seats (...); ii. Five non-permanent seats. (...) 4. The African Union should be responsible for the selection of Africa’s representatives in the Security Council*”. Disponível em: <www.africa-union.org>. Acesso em: 28 nov. 2011.

Pretória argumenta existir compatibilidade entre o projeto do G-4 e o Consenso de Ezulwini⁴⁸.

Já o Comitê dos 10, conhecido como C-10 – grupo presidido por Serra Leoa e composto por Argélia, Guiné Equatorial, Líbia, Namíbia, Quênia, República Democrática do Congo, Senegal, Uganda e Zâmbia – favorece uma interpretação mais restritiva do Consenso de Ezulwini e, como tal, é contrário à adesão individual de países africanos à resolução “curta” do G-4. A XVII Cúpula de Chefes de Estado e de governo da UA (Guiné Equatorial, junho-julho de 2011) reiterou a necessidade de manter a unidade africana no tema de reforma do CSNU em torno das posições do Consenso. Em discurso proferido na AGNU sobre o tema, em 15 de novembro de 2012, o Representante Permanente da RAS, Embaixador Sangqu⁴⁹ sublinhou a urgência de se proceder à reforma do CSNU para promover a expansão nas duas categorias, de forma a corrigir a sub-representação da África no organismo.

A ambiguidade sul-africana no tratamento do tema – em que, por um lado, nos debates da AGNU, a RAS prefere atuar conjuntamente com o Grupo Africano na defesa do Consenso de Ezulwini; e, por outro, dá sinais de que poderá, eventualmente, juntar-se ao G-4 na postulação de candidatura própria a membro permanente do CSNU – já alimenta críticas de que estaria faltando, à chancelaria sul-africana, “formular uma abordagem concreta e estratégica para o tema de reforma do Conselho de Segurança”⁵⁰.

No âmbito regional e bilateral, várias foram as iniciativas da RAS a favor da agenda Sul-Sul, às vezes em desafio às expectativas dos países do Norte.

48 Em encontro com o Secretário Geral de Relações Exteriores do Brasil, em janeiro de 2010, o embaixador da RAS em Brasília, Bangumzi Sifingo, declarou que “não obstante Ezulwini, a África do Sul não via impedimento a uma coordenação estreita com o G-4”.

49 Statement by Ambassador Baso Sangqu, Permanent Representative of the Republic of South Africa at the Joint Debate of the UN General Assembly on the “Report of the Security Council” and “Reform of the Security Council”, 15 November 2010. Disponível em: <www.dirco.gov.za>. Acesso em: 17 nov. 2012.

50 *The key to Security Council Reform*, by Lisa Otto, 16/9/2012. Disponível em: <www.citypress.co.za>. Acesso em: 17 nov. 2012.

Desde o estabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China (RPC), em 1998, e passando pelo V Fórum sobre Cooperação China-África (Pequim, julho de 2012), os laços políticos e econômicos entre a África do Sul e a RPC só se estreitariam, a despeito das críticas dos países desenvolvidos. A manutenção das relações com regimes considerados pouco democráticos – Cuba, Líbia (na época de Kadafi), Síria e outros países africanos – nações que se haviam solidarizado com o ANC em sua luta contra o regime do *apartheid* – iria suscitar críticas por parte de alguns países desenvolvidos, os quais eventualmente levantariam dúvidas quanto à prioridade dada, pela diplomacia sul-africana, aos direitos humanos e aos valores democráticos.

Em 15 de dezembro de 2000, Thabo Mbeki compareceria, no Brasil, à Cúpula do Mercosul, para lançar as negociações do acordo comercial entre o Mercosul e a SACU, dando mais um passo concreto em direção à aproximação com os países do Sul. Prosseguem, ainda, as negociações para a conclusão de um acordo comercial de alcance parcial entre a SACU e a Índia, o qual, no longo prazo, poderá convergir com o Acordo de Comércio Preferencial (ACP) Mercosul-SACU e transformar-se no ACP Mercosul-SACU-Índia.

O Fórum Ibas, idealizado por Mbeki, continua como espaço de concertação entre os três países e já contempla 16 Grupos de Trabalho e um fundo (o Fundo Ibas) para o financiamento de projetos de cooperação em países do Sul. A propósito, o GT sobre Comércio do Ibas acompanha os entendimentos dos ACPs Mercosul-SACU e Mercosul-Índia, bem como as negociações SACU-Índia, com vistas a sua posterior convergência numa área de livre comércio envolvendo as três partes.

O recente ingresso da RAS no grupo Brics só veio a corroborar a crescente importância do país no cenário internacional e como representante africano no círculo das potências emergentes.

1.4.2. A cooperação independente com o Norte

Se no início do governo Mandela as relações com o Norte eram pautadas pela necessidade de atrair capitais externos e tranquilizar investidores, no governo Mbeki a cooperação com os países desenvolvidos (PDs) teria um objetivo bem claro: atrair o apoio dos PDs, sobretudo do G-8, para os projetos do Renascimento Africano (Nepad e UA).

Apesar das divergências políticas pontuais com o Norte, a RAS ingressaria em acordos comerciais, sobretudo com europeus e norte-americanos. O pragmatismo da política externa sul-africana reconhecia nos EUA e na UE importantes parceiros econômicos, fundamentais para a estabilidade e o crescimento econômico do país. As boas relações econômicas com os EUA e a UE teriam, ademais, a função de atestar, de forma definitiva, a reinserção política e econômica do regime democrático sul-africano no mundo.

1.4.2.1. União Europeia

O governo Mandela estava ciente da importância do mercado e dos capitais europeus para a economia sul-africana, pois a UE era a maior fonte de investimentos diretos na RAS e absorvia grande parte das exportações sul-africanas. Uma vez superado o *apartheid*, a União Europeia se dispôs a entabular, com o novo regime democrático, negociações comerciais e instrumentos de cooperação e anunciou, pouco antes das eleições em abril de 1994, que estenderia à RAS seu Sistema Geral de Preferências⁵¹.

Embora, desde o início, a UE “deixasse claro que a RAS não deveria esperar qualquer privilégio especial”⁵², o país foi admitido nos Acordos de Lomé como “membro parcial”, ou seja, sem direito a beneficiar-se

51 BERTELSMANN-SCOTT, Thalita; LINKS, Eltie. South Africa and European Union. In: SIDIROPOULOS, 2005, p. 221-232.

52 *Ibidem*, p. 223.

plenamente das vantagens comerciais oferecidas aos países ACPs⁵³. O governo Mandela buscou, então, um acordo de livre comércio com a UE, que, embora estabelecesse reciprocidade no que tange à abertura de mercado, respeitaria as assimetrias das economias em cronogramas de desgravação diferenciados.

Em março de 1996, a União Europeia aprovou um mandato negociador para um acordo de livre comércio com a África do Sul. Em 11 de outubro de 1999, a RAS e a UE assinaram o *Trade Development Cooperation Agreement* (TDCA). O instrumento entrou parcialmente em vigor em janeiro de 2000 e integralmente em vigência em 1º de maio de 2004, após a ratificação por todas as partes⁵⁴.

Como um tratado de livre comércio que cobre cerca de 90% do comércio entre a UE e a África do Sul a ser desgravado num prazo de 10 anos para os produtos sul-africanos (i.e, em 2010) e 12 anos para produtos europeus (i.e, em 2012), o TDCA contém referências aos princípios democráticos, de direitos humanos e de boa governança. Contempla o diálogo político em nível bilateral e regional (no caso, o formato UE-África Austral ou UE-ACP). Contém dispositivos que regem a cooperação em desenvolvimento (nas áreas de criação de empregos e capacitação para fornecimento de serviços básicos em segurança social e de fomento à coesão social) e a cooperação econômica (indústria, sociedade de informação, pequenas e médias empresas, transporte e energia, entre outros). O TDCA prevê, ainda, cooperação em outras áreas: social (liberdade de associação, direitos dos trabalhadores, das crianças, equidade de gênero e violência contra as mulheres); meio ambiente (particularmente em mudança climática); cultural; no combate antidrogas e à lavagem de dinheiro; e saúde, particularmente na luta contra o HIV/AIDS.

53 ACP Group of States: The African, Caribbean and Pacific Group of States.

54 Department of International Relations and Cooperation of the Republic of South Africa (DIRCO): EU-Bilateral Trade, Development and Cooperation Agreement. Disponível em: <www.dfa.gov.za/foreign/saeubilateral/tdca>. Acesso em: 18 abr. 2011.

Conforme previsto no próprio acordo, que estabelece sua revisão a cada cinco anos, a RAS e a UE voltariam a negociar novos textos para os Títulos I (Diálogo Político), IV (Cooperação Econômica), V (Cooperação em Desenvolvimento) VI (Outras áreas de cooperação) e VII (Aspectos financeiros da cooperação). Quanto ao capítulo comercial do TDCA, por seu impacto no âmbito da SACU e da SADC e considerando, ainda, a intenção europeia de negociar Acordos de Parceria Econômica com os ACPs, ficou estabelecido, na época, que as renegociações comerciais RAS-UE, voltadas para o aprofundamento do TDCA, seriam conduzidas no âmbito do processo de negociação da SADC, o que, até o momento, não avançou.

Detalhes específicos sobre os aspectos econômicos do TDCA e a análise sobre os impactos do TDCA sobre a SACU – bem como sobre os as consequências que a proposta europeia de assinar Acordos de Parceria Econômica com a África Subsaariana poderá ter para os esquemas de integração regional e para a política de integração sul-africana – serão temas do capítulo 3 (A reinserção econômica da África do Sul no mundo) e do capítulo 5 (A história da integração econômica da SACU e da SADC e a política de integração da RAS para a África) do presente trabalho.

1.4.2.2. Estados Unidos

As relações entre os governos de Mandela e Clinton e de Mbeki e G.W. Bush tiveram altos e baixos, refletindo a postura, ao mesmo tempo, de independência e de cooperação do governo do pós-*apartheid* com relação aos EUA. Em março de 1997, as notícias de que a RAS teria proposto à Síria um acordo de venda de armas causaram estremecimento na relação entre os dois países. Contudo, um ano depois, em 27 de março de 1998, Bill Clinton realizou a primeira visita de um presidente dos EUA à RAS desde Jimmy Carter. Os dois países voltaram a se atritar quando, em março de 1999, a RAS condenou o Reino Unido e os EUA pelos ataques da OTAN na Sérvia.

Não obstante as críticas de lado a lado, a RAS, junto com os demais países da África Subsaariana, beneficiou-se da entrada em vigor do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) em janeiro de 2000. Segundo Eckart Naumann⁵⁵: “In essence AGOA is a policy framework that covers trade, the development of trade capacity (...), general development assistance, investment (...), healthcare assistance, security-related cooperation and so forth”. Quanto ao aspecto comercial, o AGOA prevê a concessão unilateral e não recíproca para cerca de 7.000 itens produzidos por países africanos que entram no mercado norte-americano sem o pagamento de tarifas. Em 2004, o presidente George W. Bush prorrogou o AGOA até 2015. Críticos do instrumento assinalam, contudo, que o AGOA atende, prioritariamente, à necessidade do mercado norte-americano de abastecer-se de produtos africanos. Detalhes sobre os aspectos comerciais do AGOA serão objeto de análise no item 3.2.2. (As relações da África do Sul com a União Europeia e os EUA – O AGOA com os EUA) deste livro.

Em 11 de setembro de 2001, a RAS manifestou sua solidariedade aos EUA, condenando os ataques terroristas. Em 7 de outubro de 2001, a chancelaria da RAS emitiu comunicado sobre os ataques dos EUA aos talibãs no Afeganistão, apoiando as incursões norte-americanas no país⁵⁶.

Os desdobramentos da “guerra contra o terror” de G.W. Bush iriam, porém, causar atritos com a diplomacia sul-africana. Em fevereiro de 2003, o vice-ministro de Relações Exteriores da RAS, Aziz Pahad, foi ao Iraque, como enviado especial do presidente Mbeki, para tentar evitar uma guerra EUA-Iraque. Ao fracassar em seu intento mediador, a RAS condenou, em março de 2003, a invasão do Iraque pelos EUA. A partir daí, a diplomacia de Thabo Mbeki iria se

55 NAUMANN, Eckart. *AGOA at 10: Reflections on US-Africa trade with a focus on SACU countries*. Tralac Working Paper 05/2010, October 2010. Disponível em: <www.tralac.org>.

56 “SA recognises the right of the USA administration to seek out those responsible for those acts of terror perpetrated against people on September 11 and to ensure that justice is meted out to them”. SIDIROPOULOS, Elizabeth, 2005, p. 322.

posicionar, de forma mais contundente, contra o unilateralismo dos EUA. Por sua vez, os EUA, junto com os demais países do Norte, iriam criticar a política externa da RAS no que concerne a suas relações com os países em desenvolvimento violadores de direitos humanos e de valores democráticos. Nesse cenário, a “quiet diplomacy” de Thabo Mbeki para o Zimbábue seria um dos alvos preferenciais das críticas dos EUA e de seus aliados.

1.4.2.3. EUA-SACU: o TIDCA

As divergências entre Mbeki e G.W. Bush não impediram que se desse sequência aos entendimentos comerciais entre a SACU e os EUA. Em 2 de junho de 2003, começaram as discussões entre a SACU e os EUA para a criação de uma área de livre comércio. Em abril de 2006, representantes dos EUA e da SACU suspenderam as negociações para a formação de uma área de livre comércio (ALC), pois a SACU, liderada pela África do Sul, não concordava com a inclusão, pretendida pelos EUA, de temas como propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos e serviços. Em seu lugar, EUA e SACU acertaram dar início a entendimentos para um programa voltado para a intensificação do comércio e de investimentos, tendo como meta de longo prazo uma ALC.

Em 16 de julho de 2008, EUA e SACU assinaram o *Trade, Investment and Development Cooperative Agreement* (TIDCA). O TIDCA estabelece um fórum de discussões e consultas para futuros acordos que incluam ampla gama de temas comerciais, com especial foco em aduana e facilitação de comércio, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias e promoção do comércio e do investimento. Não há, até o momento, substantivos progressos nos temas previstos no TIDCA.

1.5. Reflexões sobre a diplomacia de Nelson Mandela (1994-1999) e Thabo Mbeki (1999-2008)

Vários especialistas afirmam que, enquanto a diplomacia de Mandela era excessivamente centrada em sua figura moral, o que dificultava uma maior coerência na formulação da política externa sul-africana; Thabo Mbeki teria dado mais foco e objetividade à diplomacia sul-africana.

Um dos motivos para as falhas de coerência na diplomacia de Mandela estaria no fato de que, na transição para o governo de maioria negra, antigos funcionários do *Department of Foreign Affairs* (DFA), burocratas formados no regime do *apartheid* e que ocupavam as altas chefias da diplomacia sul-africana, foram substituídos por militantes do ANC, comprometendo, muitas vezes, a coerência no processo de transição. Existiam, até mesmo, divergências no DFA entre os defensores de uma ótica “realista”, que dava prioridade aos objetivos mercantilistas da política externa sul-africana – grupo associado aos antigos funcionários da época do *apartheid* – e os novos integrantes do DFA, os quais, baseados nos preceitos do ANC, propugnavam por uma visão internacionalista na política externa⁵⁷. Garth le Pere e Anthoni van Nieuwkerk chegam a afirmar que, durante os primeiros anos do governo do pós-*apartheid*, existia uma “tensão interdepartamental”, que teria resultado na marginalização do DFA, na medida em que o *Department of Trade and Industry* (DTI) estabelecia as diretrizes em comércio e investimentos e o *Department of Defence* (DoD) ditava os princípios a serem seguidos pela política externa da RAS em matéria de segurança, paz e armamentos.

Em outro artigo, Anthoni van Nieuwkerk⁵⁸ descreve as modificações promovidas pelo governo Mbeki que dotaram a política

57 LE PERE, Garth; VAN NIEUWKERK, Anthoni. Who Made and Makes Foreign Policy. In: SIDIROPOULOS, 2005, p. 119-133.

58 VAN NIEUWKERK, Anthoni. Foreign policy-making in South Africa: context, actors and process. In: CARLSNAES, NEL, 2007, p. 37-49.

externa da RAS de maior coerência. Uma das mudanças se deu no âmbito do próprio DFA, quando seu novo Diretor-Geral, Jackie Selebi, promoveu uma ampla reforma no Departamento, garantindo sua funcionalidade e imprimindo, à chancelaria sul-africana, as diretrizes de política externa do novo presidente, em favor da política de Renascimento Africano e de fortalecimento da cooperação Sul-Sul. A reforma promovida por Selebi resultou na promoção dos conceitos de segurança e criação de riqueza como um dos objetivos fundamentais do DFA⁵⁹, princípios cuja execução obrigou a uma maior coordenação do DFA com o DoD e o DTI.

Outra mudança implantada por Mbeki foi a introdução de um novo sistema de *integrated policy-making* com o intuito de alcançar maior coerência na formulação das políticas de governo. Assim, os atores envolvidos na elaboração de políticas públicas foram reunidos, em torno da Presidência, de acordo com seis “comitês de gabinetes” temáticos, a saber: setor social; economia; investimento e emprego; relações internacionais, paz e segurança; justiça, prevenção do crime e segurança; governança e administração. Os departamentos eram, assim, agrupados, de forma temática, em seis “*clusters* de gabinete” e eram neles representados por seus respectivos Diretores-Gerais (DGs), espécie de vice-ministros (mais de um por departamento, de acordo com os subtemas), os quais se reportavam não apenas a cada um dos ministros, mas também diretamente ao Gabinete da Presidência, composto por Thabo Mbeki, o vice-presidente (Jacob Zuma e depois Phumzile Mlambo-Ngcuka) e pelo ministro na Presidência, Essop Pahad.

Esse sistema garantia a coerência temática – reunindo vários DGs pertencentes a distintos Departamentos sob um único *cluster* (os chamados “DGs *clusters*”) e conferindo ao presidente e a seus assessores

59 “Security would be pursued through compliance with international law and through South Africa’s active involvement in the prevention, resolution and management of conflict. Wealth creation would be achieved through a balanced and co-ordinated approach to globalisation, the enhancement of the country’s global image, and the vigorous pursuit of trade and investment”. LE PERE, Garth; VAN NIEUWKERK, Anthoni. *Who Made and Makes Foreign Policy*. In: SIDIROPOULOS, 2005, p. 126.

diretos uma visão integrada das políticas de governo –, e permitiu a Mbeki intervir na política externa de forma coerente, contando com os recursos dos mais variados departamentos. A funcionalidade do sistema introduzido por Mbeki iria sobreviver a sua passagem pelo poder. Ao assumir a presidência do país em maio de 2009, Jacob Zuma iria preservar as principais características do sistema de *clusters* temáticos.

No que tange à substância, a política externa de Mbeki seria mais crítica com relação aos países do Norte e mais solidária com os países do Sul, incluída a África. O fiasco da política externa de Mandela na chamada “questão nigeriana” – em que a RAS se viu isolada na SADC ao tentar condenar a situação dos direitos humanos na Nigéria do General Sani Abacha e foi acusada, por seus pares africanos, de ser um “preposto do Norte”⁶⁰ – teve impactos na diplomacia do governo Mbeki. Na visão de vários especialistas, o episódio serviu de lição a Thabo Mbeki⁶¹, sobretudo na estratégia da “quiet diplomacy” para o Zimbábue. Apesar de defender os valores democráticos, de direitos humanos e de boa governança em sua política de Renascimento Africano (Nepad e UA), Mbeki privilegiaria a solidariedade com os países do Sul, mesmo com os países de regimes autoritários e, acima de tudo, a solidariedade com os países africanos. Essa preocupação explicaria o conceito de “engajamento construtivo” da *quiet diplomacy* de Mbeki para o Zimbábue.

O grande desafio da diplomacia de Mandela era evitar que a defesa dos direitos humanos fosse compreendida como um novo “intervencionismo hegemônico” da RAS na região, na qual o país

60 “Mandela was about to learn the dismaying intricacies of African diplomacy. Even his iconic status failed to rally a single Southern African state to take action against Nigeria. (...) Instead, it was South Africa that was being accused by many African leaders of becoming a western Trojan horse, sowing seeds of division in Africa and undermining African solidarity”. ADEBAJO, Adekeye. South Africa and Nigeria in Africa: An axis of virtue? In: ADEBAJO; ADEDEJI; LANDSBERG, 2007, p. 221.

61 “It is probably not an exaggeration to note that this single incident world shape Mbeki’s future policy of “quiet diplomacy” towards Zimbabwe. Having felt that Mandela had been set up for failure on Nigeria by the West, Mbeki was determined not to suffer the same fate over Zimbabwe. Unlike Mandela’s reaction to Abacha, Mbeki pointedly ignored calls by western leaders to sanction Robert Mugabe, judging that such actions would not only be ineffective but could result in a loss of leverage both within Zimbabwe and the broader African context”. *Ibidem*, p. 222.

fosse acusado de ser um representante das potências do Norte e mero propagador de valores ocidentais. Já para Mbeki, a questão era defender uma agenda genuinamente reformista para a África – também baseada na defesa dos direitos humanos, da democracia e da boa governança –, mas que fosse ajustada às peculiaridades regionais e temperada com a solidariedade com o continente e com os países do Sul. Tanto era assim que, quando a diplomacia de Mbeki pedia para a solidariedade Sul-Sul, relativizando e contextualizando a situação dos direitos humanos, era inevitável a crítica dos países do Norte, os quais punham em dúvida a própria credibilidade da Nepad e da UA.

1.6. Algumas observações preliminares sobre a diplomacia de Kgalema Motlanthe (2008-2009) e de Jacob Zuma

Thabo Mbeki renunciou à presidência da RAS em setembro de 2008, pressionado pela cúpula do ANC. A queda de Mbeki representou a reemergência política do Cosatu e do SACP, os dois pilares da aliança tripartite com o ANC, cujos integrantes mais assertivos haviam sido alienados por Mbeki quando o seu governo optou por aprofundar suas políticas macroeconômicas ortodoxas em detrimento das preocupações de redistribuição de renda⁶². No entanto, a permanência do ANC no poder desde 1994, garantiria a continuidade das políticas de governo, a despeito das nuances a serem introduzidas pelos presidentes.

Ao assumir interinamente a presidência da república, entre a renúncia de Thabo Mbeki, em setembro de 2008, e a eleição de Jacob Zuma, em maio de 2009, Kgalema Motlanthe, desempenharia claramente o papel de *caretaker*, evitando guinadas acentuadas nas políticas públicas e preferindo enfatizar, em seus discursos, que cabia ao ANC a formulação das políticas de governo e a sua continuidade. Motlanthe sabia que eventuais alterações na condução da política de governo sul-africana teriam de aguardar o processo legitimador da eleição.

62 TUROK, Ben. *From the Freedom Charter to Polokwane. The Evolution of ANC Economic Policy*, 2008.

Ao ser eleito presidente da RAS, em maio de 2009, Jacob Zuma pôde introduzir algumas nuances na política econômica do país. Incluiu, em seu governo, líderes dos setores sindicais e do partido comunista que haviam sido preteridos por Mbeki e buscou incorporar, em sua política econômica, as preocupações com a geração de emprego e a redistribuição de renda. Na esfera política internacional, contudo, não se registraram maiores divergências com a diplomacia de Thabo Mbeki. A exemplo de Mbeki, em várias ocasiões, Zuma acentuou que sua política externa continuaria a dar prioridade à África e à cooperação Sul-Sul.

Em seu primeiro discurso como Ministra das Relações Exteriores da África do Sul, em 14 de maio de 2009, Maite Nkoana-Mashabane esclareceu que a mudança do nome da sua pasta, de *Department of Foreign Affairs* (DFA) para *Department of International Relations and Co-operation* (DIRCO) cumpria resolução do ANC durante a 52ª Conferência Nacional em Polokwane, em 2007, no sentido de integrar, às ações de política externa, a busca de parcerias para o desenvolvimento e a cooperação⁶³.

No mesmo pronunciamento, Mashabane declarou que permanecem, como traços da política externa sul-africana, os seguintes objetivos: (a) combater a pobreza e o subdesenvolvimento da África com base nos projetos da Nepad; (b) promover a resolução pacífica de conflitos na região; (c) contribuir para os esforços de paz na África e no mundo; (d) construir e consolidar parcerias estratégicas para o avanço da agenda sul-africana de desenvolvimento; (e) construir e reformar as instituições regionais africanas; e (f) continuar a exercer influência em questões globais políticas e econômicas. Acrescentou que, na consecução desses objetivos, a RAS reconhecia que “seu destino estava inextricavelmente ligado ao dos países em desenvolvimento, em geral, e à África em particular”.

63 Statement by Minister Maite Nkoana-Mashabane on the name change to Department of International Relations and Co-operation (DIRCO), 14 May 2009. Disponível em: <www.dfa.gov.za/speeches>. Acesso em: 19 abr. 2011.

As palavras da ministra Mashabane evidenciam uma clara continuidade com as principais linhas da política externa de Thabo Mbeki:

This developmental agenda can only succeed to the extent to which strategic and mutual developmental co-operation is built with countries of the continent, the developing world and the developed world. [...] Our developmental agenda continues to rest on the key pillars of our foreign policy namely consolidation of the African agenda, strengthening South-South cooperation, strengthening North-South relations, strengthening political and economic relations as well as participating in the global system of governance.

Em artigo de 14 de outubro de 2010⁶⁴, a revista *The Economist* traçou, de forma crítica, paralelos entre as diplomacias de Mbeki e Zuma. Afirmou, que apesar da expectativa de que Zuma fosse se concentrar mais em temas domésticos, o atual presidente da África do Sul revelou-se bastante ativo em política externa. Embora Zuma “sounds a bit less ideological and a bit keener to boost South Africa's trade and commerce” (a revista alega que “invariavelmente” Zuma viaja com uma comitiva de empresários), o atual presidente da RAS:

Says his foreign-policy priorities are the same as those of previous ANC governments: to boost African solidarity and unity; to strengthen ties between countries in the southern hemisphere; to keep good relations with strategic trading partners in the West; to reform the UN and Bretton Woods institutions to give the poor world a stronger voice; and to promote democracy, the rule of law and respect for human rights⁶⁵.

Assim, afirmou a revista que, de acordo com o compromisso de Zuma com os direitos humanos, seu governo teria protestado junto ao governo de Myanmar pela detenção da líder opositora, Aung San Suu Kyi; condenado o tratamento dado pelo governo do Sri Lanka

64 *The Economist*, October 14th 2010. South Africa's foreign policy. Human Rights? What's that? Nelson Mandela's successors have other fish to fry abroad.

65 *Ibidem*.

aos rebeldes Tamils; criticado o ataque de Israel a um barco turco que trazia assistência humanitária a Gaza; e alertado o presidente do Sudão, Omar al-Bashir, que, por ser membro da Corte Criminal Internacional, a RAS teria que detê-lo caso ele resolvesse viajar ao país. Em seguida, o mesmo artigo enumerou o que seriam as inconsistências da diplomacia de Zuma no que tange aos direitos humanos: a falta de resultados na atuação de Zuma como facilitador da SADC na crise do Zimbábue; a crítica de Zuma à condenação de al-Bashir pela Corte Penal Internacional; o silêncio sobre a concessão do Prêmio Nobel ao ativista chinês Liu Xiaobo; sua convivência amistosa com líderes africanos controversos, como Muanmar Kadafi (Líbia), Teodoro Obiang Nguema (Guiné Equatorial), Rei Mswati III (Suazilândia) e Robert Mugabe (Zimbábue).

Though less viscerally anti-Western than Mbeki, he sees power flowing to the east and south and hopes to catch the wave. Hence his wooing of the Brics. Mr. Zuma wants that elite club to include his own country, as Africa's indisputable heavyweight, despite its smaller population and land mass and its slower-growing economy⁶⁶.

Em outro artigo, datado de 24 de março de 2011⁶⁷, a mesma revista voltou a criticar o que afirma ser “falta de consistência e de coerência” na política externa de Zuma, nas palavras do ex-embaixador sul-africano, Tom Wheeler (*there is no substance, no coherence*). Assim, segundo a matéria, a RAS teria votado no Conselho de Segurança da ONU a favor da Resolução 1973, para depois “criticar o uso da força” no afã de fazer respeitar a zona de exclusão aérea na Líbia. A RAS “se teria unido ao coro internacional que pediu a resignação de Hosni Mubarak no Egito”, mas teria evitado, durante meses, reconhecer a vitória eleitoral de Alassane Ouattara na Costa do Marfim em fins de 2010, como fez a comunidade internacional. Em outubro de 2010,

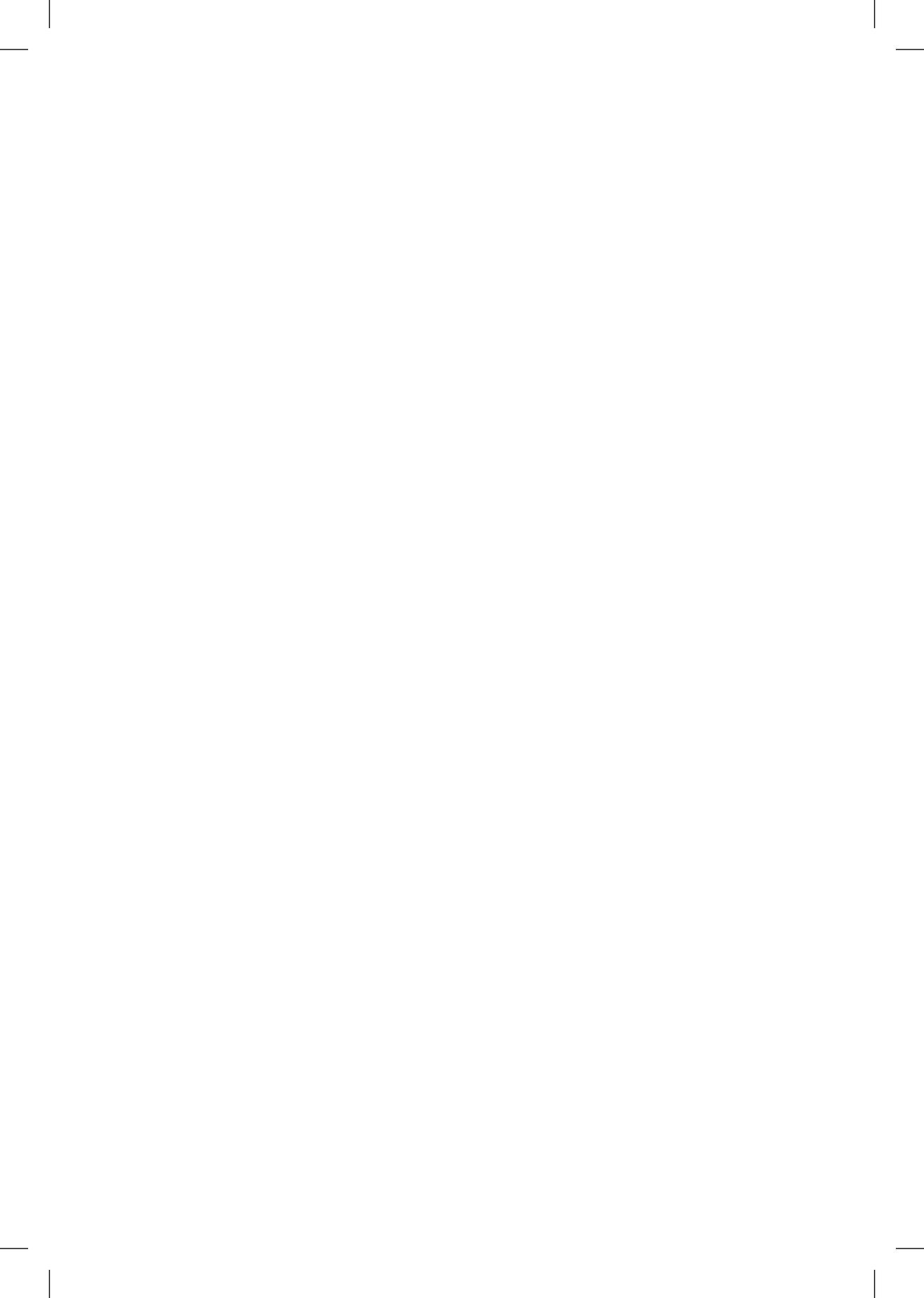
66 *Ibidem*.

67 *The Economist*, March, 24th 2011. South Africa's foreign policy. All over the place. South Africa is joining the Brics without much straw.

a RAS votou a favor de sanções da ONU contra o programa nuclear iraniano, “only to claim that it had actually intended to vote against the measure”.

As críticas da revista de que Zuma hesitaria entre a prioridade dada aos direitos humanos, à democracia e à justiça, de um lado, e, de outro, a defesa dos princípios de soberania nacional e de não interferência (*dear to despots around the world*), não são voltadas exclusivamente a seu governo, mas atingiram a diplomacia de todos os governos do ANC. Revelam, no fundo, o dilema fundamental da política externa sul-africana: como projetar valores tidos como ocidentais, conducentes à paz, à estabilidade e ao desenvolvimento, sem, contudo, alienar-se de sua realidade africana, composta de enormes desafios socioeconômicos e de uma crônica e complexa instabilidade política?

Se a recusa do Afropessimismo levou a RAS a defender valores “ocidentais”, o Renascimento Africano teve, no entanto, que reconhecer as limitações políticas e econômicas do continente. Nesse sentido, o “engajamento construtivo” com a África e com os países do Sul não permitiria à RAS ignorar sua identidade africana, sob pena de sua política externa perder a legitimidade. Por outro lado, a histórica vitória sobre as atrocidades do racismo dotou a diplomacia sul-africana de um compromisso fundamental com a democracia, com os direitos humanos e, sobretudo, com o desenvolvimento econômico e social da África e dos países do Sul.



Capítulo 2

As transformações econômicas da África do Sul no pós-*apartheid*

*The People Shall Share in the Country's Wealth!
The national wealth of our country, the heritage of
South Africans, shall be restored;
The mineral wealth beneath the soil, the Banks
and monopoly industry shall be transferred to the
ownership of the people as a whole;
All other industry and trade be controlled to assist
the well being of the people;
All people shall have equal rights to trade where they
choose, to manufacture and to enter all trades, crafts
and professions. (African National Congress. The
Freedom Charter, as adopted at the Congress of
the People, Kliptown, on 26 June 1955)⁶⁸.*

2.1. O modelo econômico do *apartheid*

Nos anos 20, a África do Sul foi um dos primeiros países a adotar medidas de substituição de importações, voltadas inicialmente para o setor de bens finais⁶⁹. No que parece ter sido uma “idiosincrasia histórica”, Paul Israel Singer⁷⁰ assinala que, antecipando-se ao protecionismo econômico que iria prevalecer no mundo dos anos 30 (o qual, por sinal, teria agravado a Grande Recessão), e, graças a uma coligação entre o Partido Nacionalista e o Partido Trabalhista, a RAS, já em 1925, adotou uma política tarifária protecionista indutora ao processo de substituição de importações:

68 Disponível em: <www.anc.org.za>. Acesso em: 12 maio 2011.

69 ALVES, Philip; EDWARDS, Lawrence. Chapter Four: South Africa's Trade Policy Reform: Unfinished Business? In: DRAPER, Alves, 2009, p. 81-216.

70 SINGER, Paul Israel. A Política Econômica Externa da África do Sul. In: GUIMARÃES, 2000, p. 171-284.

A estratégia nacional-desenvolvimentista foi adotada por Herzog [do Partido Nacionalista] 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 Energético⁷¹.

O domínio definitivo do poder político pela elite bôer, durante todo o período do *apartheid*, só iria consolidar a política de substituição de importações:

Durante uns bons cinquenta 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 país⁷².

No período que vai dos anos 50 aos anos 70, houve uma alteração no modelo sul-africano de substituição de importações, cujo foco migrou dos bens finais, voltados para o mercado interno, para os chamados “setores estratégicos” (energético, militar e metalúrgico), que supriam a indústria doméstica e atendiam às diretrizes do Estado sul-africano. As preocupações dos governos do *apartheid* – reduzir a dependência das importações de combustível líquido; armar o país para enfrentar os “inimigos externos”; assegurar o fornecimento de matérias-primas para sua indústria metalúrgica; garantir o transporte e a infraestrutura do país (por sinal, ameaçada pela crescente hostilidade regional ao regime racista sul-africano) –, determinaram a criação de empresas estatais importantes como a Sasol, Mossgas e Soekor (gás e combustível), Eskom (energia elétrica), Armscor (armamento), Transnet (transportes), Iscor (metalúrgica), SAA (transporte aéreo), Telkom (telefonía) e SABC (televisão), algumas delas privatizadas na primeira fase do governo pós-*apartheid*. As estatais foram criadas com recursos da agência governamental de desenvolvimento, a *Industrial Development Corporation* (IDC).

71 *Ibidem*, p. 241.

72 *Ibidem*, p. 243.

As preocupações do *apartheid* em assegurar a independência econômica do país em meio a um ambiente de crescente isolamento internacional acabaram, também, levando o país a investir maciçamente em pesquisa e desenvolvimento – beneficiando-se das “ilhas de excelência” que eram as escolas e universidades da minoria branca –, o que ocasionou alguns saltos tecnológicos na RAS, tal como o programa nuclear sul-africano e o desenvolvimento dos chamados “combustíveis sintéticos”, o GTL (*gas-to-liquids*) e o CTL (*coal-to-liquids*).

O modelo econômico que surgiu antes do *apartheid* e foi por este desenvolvido nasceu da tensão existente no interior da minoria branca, em que o grupo majoritário *bôer* – composto pela classe média baixa, pelo proletariado urbano e pelo pequeno e rústico agricultor – resolveu competir com a poderosa burguesia de origem britânica, que havia enriquecido com o chamado Complexo Mineral Energético (CME) – a exploração das enormes jazidas de ouro, de carvão e de outros minerais da África do Sul. A ascensão do Partido Nacional em 1948 marcou, assim, uma solução de compromisso no interior do grupo branco, em que a maioria *bôer* chegaria ao domínio político, enquanto a burguesia de origem britânica permaneceria auferindo lucros da atividade do CME. Sem entrar em confronto com o capital britânico, mas, ao contrário, beneficiando-se dos excedentes gerados pelo CME, a nova elite política *bôer*, por intermédio de medidas de substituição de importações, iria induzir a economia sul-africana a um processo de industrialização e de fomento à agricultura, atividades que prosperaram em torno do CME, gerando o que Singer alcunhou de Complexo Agroindustrial. Enquanto o Complexo Mineral Energético, conduzido pela elite britânica, voltava-se para o mercado externo, o novo Complexo Agroindustrial, alimentado pelo capital *bôer*, atendia ao mercado interno.

Data dessa época a convivência entre os rentáveis conglomerados privados, voltados para o complexo mineral-energético (De Beers, Anglo American) e, em torno do CME, as grandes empresas estatais.

Por sua vez, o estímulo do regime *apartheid* ao capital branco resultaria na criação de grandes empresas privadas sul-africanas, que iriam proliferar em setores tão díspares, como o financeiro (Absa, Nedbank, Standard Bank, FNB), bebidas (SABMiller) e seguros (SA Mutual, Liberty Life, Sanlam), entre outras. A exemplo do que ocorreu com as empresas do Complexo Mineral Energético, essas companhias privadas iriam se internacionalizar quando houve o levantamento das sanções contra a RAS nos anos 90, listando suas ações na Bolsa de Valores de Londres e expandindo-se por todo o mundo, inclusive na África.

Nos anos 70, os governos do *apartheid* deram-se conta de que o modelo de substituição de importações começava a esgotar-se. Concluíram que o desenvolvimento econômico da RAS, excessivamente “endógeno” (*inward looking*), havia criado uma disposição refratária às exportações (*anti-export bias*), cuja consequência mais deletéria foi gerar uma excessiva concentração das exportações sul-africanas num único produto, o ouro, ocasionando vulnerabilidades em suas contas externas⁷³. Para diversificar as exportações, criou-se em 1972, a *Reynders Commission of Inquiry*, marcando a primeira tentativa sul-africana de liberalizar seu comércio. A partir daí, e até a crise da dívida externa em 1985, os governos do *apartheid* tomaram várias medidas de liberalização comercial e de incentivo às exportações: de 1972-76, introduziu-se o *Export Development Assistance* e substituíram-se as Restrições Quantitativas (RQs) por tarifas, resultando em redução do nível de proteção; em 1980, o governo reforçou o sistema de incentivos às exportações; e de 1983 a 1985, a proporção das importações submetidas ao regime de Restrições Quantitativas caiu de 77% para 23%.

A crise da dívida externa em 1985 e a imposição de sanções internacionais a partir de 1986 iriam modificar o quadro, trazendo de volta o protecionismo econômico e medidas de substituição de

73 ALVES, Philip; EDWARDS, Lawrence. Chapter Four: South Africa's Trade Policy Reform: Unfinished Business? In: DRAPER, Alves, 2009, p. 88-93.

importações: em 1985, o governo introduziu sobretaxas de 10% sobre todos os itens importados; em 1988, aplicou sobretaxas diferenciadas para itens importados, tais como artigos de luxo (60%), bens de capital (10%), veículos automotores (20%) e bens intermediários (10%), além de aumentar o uso de taxas *ad valorem*; em 1989, implantou “programas de ajustes estruturais”, permitindo a entrada *duty free* (sem tarifas) de insumos para veículos automotores, têxteis e roupas destinadas à exportação; em 1990, foi criado o General Export Incentive Scheme (GEIS), que previa subsídios de exportação baseados no valor dos bens, no grau de processamento e no conteúdo local dos bens a serem exportados.

A ascensão do governo de transição e o relaxamento das sanções iriam, a partir de 1990, aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos sul-africano e determinar um relaxamento do protecionismo econômico: de 1990-1991 o governo reduziu as sobretaxas de produtos importados para 40%, 5%, 15% e 5%, respectivamente, para produtos de luxo, bens de capital, veículos automotores e bens intermediários processados. Vale dizer que, em junho de 1994, ao abolir completamente as sobretaxas sobre bens de capital e bens intermediários importados, o governo de Nelson Mandela daria o tom da política econômica da primeira fase do pós-*apartheid*, favorável ao liberalismo comercial.

2.2. A ascensão do ANC no governo provisório

O governo provisório de Frederik De Klerk (1990-1994) sabia que entregaria o país em séria crise financeira, provocada pela saída de capitais externos, fato que se somaria ao já grave quadro social e econômico herdado do *apartheid*.

A herança do *apartheid* havia sido catastrófica. No campo social, as políticas racistas em educação, saúde e moradia, ao privilegiarem a minoria branca, haviam deixado um rastro de analfabetismo e baixa escolarização entre a maioria negra que contribuíram para o

alto índice de desemprego entre os trabalhadores não qualificados. No aspecto econômico, os incentivos governamentais à formação de conglomerados geraram práticas colusivas, favorecendo a imposição de preços distorcidos e onerando, sobretudo, o consumidor de baixa renda. O modelo econômico do *apartheid* havia favorecido as empresas intensivas em capital, em detrimento de setores intensivos em mão de obra, resultando em altos níveis de desemprego entre os trabalhadores não qualificados, em sua maioria negros, e aumentando excessivamente a demanda pela já escassa mão de obra qualificada, em sua maioria branca. Por sua vez, a maciça imigração ilegal, oriunda de países vizinhos (sobretudo Zimbábue e Moçambique), só agravaria o desemprego na África do Sul.

As desigualdades sociais e raciais, o alto desemprego, a pobreza excessiva, as péssimas condições de vida e a concentração de terras nas mãos dos brancos – tudo isso somado ao grande fluxo de imigrantes ilegais – deixariam para os governos do pós-*apartheid* o sério problema da violência no campo e nas cidades, o que, por sua vez, afugentaria o capital externo e estimularia a saída de trabalhadores qualificados brancos para os países desenvolvidos (especialmente Reino Unido, Austrália, EUA e Canadá). De 1999 a 2003, a política de saúde do governo Mbeki, negando a associação entre o vírus HIV e a AIDS e atrasando a distribuição gratuita de antirretrovirais, somar-se-ia à violência, ao desemprego e à pobreza para agravar ainda mais a miséria da maioria negra, reduzindo a expectativa de vida de 62 anos, antes da epidemia⁷⁴, para 49,33 anos em 2011 (Anexo 2.4).

Ainda durante a fase de transição, ciente dos problemas que herdaria, o ANC promoveu uma série de discussões sobre qual seria a política econômica da África do Sul no pós-*apartheid*. Se em 1955, o ANC defendera a nacionalização dos recursos naturais no manifesto

74 SA life expectancy falls again – WHO. *Business Day*, May 13th 2011. Disponível em: <www.businessday.co.za>. Acesso em: 17 maio 2011.

*Freedom Charter*⁷⁵, em maio de 1992, o documento *Ready to Govern: ANC policy guidelines for a democratic South Africa* adotaria tons bem mais conciliadores, refletindo as mudanças nas estratégias econômicas do ANC e de Nelson Mandela⁷⁶.

Ready to Govern (1992)⁷⁷ estabeleceu os parâmetros da agenda de política econômica do ANC no governo, com base em sete princípios básicos: (1) a preocupação redistribucionista iria determinar a mudança de foco dos gastos orçamentários, reduzindo os aportes a setores como defesa, para investir em políticas que atendessem às necessidades básicas da população (saúde, educação, moradia, redistribuição de terras, eletricidade, água e previdência social); (2) o compromisso com a estabilidade macroeconômica, incluindo a disciplina fiscal e monetária, para garantir o crescimento econômico (o ANC comprometia-se, até mesmo, a implementar a independência do *South African Reserve Bank* (SARB), o Banco Central da RAS); (3) a integração da RAS à economia global; (4) o estabelecimento de um sistema de barganha coletiva que assegurasse ganhos para os salários e boas condições de emprego, (5) políticas antitruste que reduzissem o alto grau de concentração econômica; (6) o desenvolvimento rural; e (7) a reestruturação das empresas estatais, voltando-as para setores mais produtivos. O documento transmitia algumas preocupações sociais, mas manifestava, também, o compromisso com medidas de liberalização comercial e garantia o tratamento nacional a investidores externos. Com as medidas de caráter mais ortodoxo, o ANC esperava reverter o quadro de declínio na poupança interna e nos investimentos

75 *The Freedom Charter*, African National Congress. As adopted at the Congress of the People, Kliptown, on 26 June 1955. Disponível em: <www.anc.org.za>. Acesso em: 13 maio 2011.

76 *The single pillar on which the ANC's economic policy rested, even after its Harare conference in April 1990 that set out its basic economic views, was nationalization. In his first public address after being released from prison, Nelson Mandela chilled white hearts with his affirmation that "nationalization of the mines, banks and monopoly industry is the policy of ANC"(...) Yet, by the time Mandela was sworn in as South Africa's first black president in May 1994, the ANC had undergone a dramatic shift towards economic conservatism.* GUMEDE, William Mervin. Chapter 4: Was the ANC Trumped on Economy. In: GUMEDE, 2007, p. 79-80.

77 Chapter Tour: South Africa's Trade Policy Reforms: Unfinished Business? In: DRAPER, Alves, 2009, p. 87-88.

públicos e privados, mediante a atração de investimentos externos que criassem emprego e gerassem crescimento econômico.

O documento de 1992 refletia o conflito existente, na época, no interior da aliança tripartite (ANC, SACP e Cosatu) entre aqueles que privilegiavam a redistribuição de renda (ala à esquerda) e aqueles que só concebiam a redistribuição se antecedida de crescimento e estabilidade macroeconômica (Thabo Mbeki, Trevor Manuel e Tito Mboweni, entre outros). O texto *Ready to Govern* tinha, portanto, a pretensão de conciliar, num equilíbrio frágil, as duas forças contraditórias da aliança.

2.3. As reformas econômicas nos governos Mandela e Mbeki

Já durante o governo Mandela, o grupo que privilegiava a redistribuição de renda logrou aprovar, no Congresso Nacional do ANC de 1º de maio de 1994, o documento *Reconstruction and Development Programme*(RDP)⁷⁸. O RDP propunha calibrar os programas de ajustes macroeconômicos às necessidades básicas da maioria da população sul-africana e angariou o apoio de trabalhadores, desempregados e da população pobre. Previa que o ministro das Finanças aumentaria os gastos públicos para programas de investimentos em infraestrutura, desenvolvimento econômico, educação, saúde, moradia e outras necessidades básicas⁷⁹. A importância então concedida ao RDP levou Nelson Mandela a criar, no âmbito da presidência, um “Departamento RDP” chefiado por um dos principais criadores do documento, Jay Naidoo⁸⁰.

Apesar das preocupações com a redistribuição de renda, cristalizadas no programa RDP, o regime democrático havia herdado do governo de transição os compromissos da Rodada Uruguaí do GATT, que seriam cumpridos, sobretudo, no período entre 1994 e 2000.

78 Disponível em: <www.anc.org.za> . Acesso em: 26 abr. 2011.

79 QOBO, Mzukisi. Chapter Three: The Developmental State Debate in South Africa. In: DRAPER, Alves, 2009, p. 55-80.

80 GUMEDE, William Mervin. Chapter Four: Was the ANC Trumped on the Economy? In: GUMEDE, 2007, p. 102-105.

Assim é que, em 1994, a RAS havia assumido os seguintes compromissos de redução e simplificação tarifária junto ao GATT: (a) de 1995 a 2000, reduzir a um terço as tarifas industriais, à exceção de roupas, têxteis e veículos automotores; (b) racionalizar as 12 mil linhas tarifárias e unilateralmente reduzir o número de bandas tarifárias a seis (0%, 5%, 10%, 15%, 20% e 30%), excluindo produtos sensíveis; (c) aumentar o número de compromissos (*bindings*) dos produtos industriais de todas as linhas, de 55% para 98%, e substituir todas as Restrições Quantitativas e fórmulas tarifárias (*formula duties*) por tarifas *ad valorem* consolidadas (*bound ad valorem duties*); (d) converter todas as Restrições Quantitativas para produtos agrícolas em tarifas *ad valorem*, reduzir tarifas agrícolas em pelo menos 15% individualmente e 21% em média, e reduzir subsídios agrícolas para um valor médio de exportação de 36%; e (e) eliminar o esquema de subsídio às exportações (GEIS – *General Export Incentive Scheme*) até fins de 1997⁸¹.

De 1994 a 1997, a RAS promoveu a desregulamentação do mercado agrícola e dos controles previstos pelo *Agricultural Marketing Act*. Em 1999, entrou em vigência o *Competition Act*, base da política sul-africana antitruste.

Aos poucos as resistências mais à esquerda na aliança tripartite (ANC, Cosatu e SACP), seriam vencidas e o governo Mandela tenderia, cada vez mais, a implantar políticas de liberalização econômica. O vice-presidente da República, Thabo Mbeki, economista de formação, foi quem mais influenciou Nelson Mandela a adotar políticas econômicas ortodoxas, com vistas a atrair o capital externo e estabilizar a economia. As crises econômicas que acometeram a RAS nos primeiros anos do governo Mandela, sobretudo a crise cambial de 1996, e a prevalência dos valores liberais defendidos pelo Consenso de Washington ajudariam Mbeki a convencer Mandela a promover uma mudança na política econômica, tornando-a mais conservadora.

81 ALVES, Philip; EDWARDS, Lawrence. Chapter Four: South Africa's Trade Policy Reform: Unfinished Business? In: DRAPER, Alves, 2009, p. 93-95.

Assim foi que, por influência de Mbeki e de seu grupo no ANC (Trevor Manuel, Tito Mboweni, Alec Erwin), o governo Mandela adotou, em junho de 1996, como política de governo, o plano *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR).

A criação do GEAR eclipsou o RDP e, ao longo dos anos, acabou alijando do poder a linha mais à esquerda da aliança tripartite (ANC, SACP e Cosatu). Ao contrário do RDP, que estabelecia metas socioeconômicas mais ambiciosas, o GEAR buscava construir um ambiente de confiança para o investimento privado e, dessa forma, atingir a estabilidade macroeconômica. O GEAR propunha as seguintes medidas: redução ou congelamento do gasto governamental em até 3% do PIB; privatizações de empresas públicas e fim do monopólio público em serviços; vinculação de aumentos salariais ao crescimento da produtividade; flexibilização das normas trabalhistas; liberalização do comércio exterior e de movimento de capitais; e estímulos fiscais para promover novos investimentos domésticos. Um dos pilares do GEAR foi acelerar unilateralmente o processo de liberalização comercial, assumido pela África do Sul no âmbito do GATT. O programa previa, ainda, um crescimento econômico de 5% a 7% ao ano (sendo que 6% já em 2000) e um incremento significativo dos investimentos domésticos e externos; e pretendia criar cerca de 400 mil novos postos de trabalho ao ano⁸². O sucesso relativo do plano lograria fazer com que, de 1996 a 2000, o déficit fiscal diminuísse de -5,1% para -2% do PIB⁸³ (Anexo 1.9).

Apesar de defender, no governo Mandela, uma linha econômica mais ortodoxa, o grupo ligado a Thabo Mbeki não renunciaria, contudo, a medidas de fomento a setores econômicos vistos como estratégicos. É o caso, por exemplo, do setor automotivo, identificado, pelo governo do pós-*apartheid*, como um dos pilares para o fortalecimento da

82 ADEDEJI, Adebayo. South Africa and Africa's political economy. Looking inside from the outside. In: ADEBAJO, ADEKEYE, LANDSBERG, 2007, p. 54.

83 QOBO, Mzukisi. Chapter Three: The Developmental State Debate in South Africa. In: DRAPER, Alves, 2009, p. 73-74.

indústria sul-africana. Em 1995, o governo estabeleceu o plano *Motor Industry Development Programme* (MIDP), que contemplava medidas para incentivar a expansão do setor automotivo no país. Combinando medidas de *rebates* (*Import Rebate Credit Certificates* – IRCCs) e isenção de tarifas (*duty free*) para insumos utilizados na indústria automobilística local e na indústria de componentes automobilísticos, o MIDP visava a consolidar e aumentar a competitividade da indústria automotiva nacional e atrair novos investimentos no setor, especialmente para os produtos a serem exportados. Na elaboração do programa, o governo tencionava: (a) alcançar uma balança comercial positiva, (b) aumentar o nível de emprego; (c) reduzir o custo dos veículos nacionais, e (d) incrementar o conteúdo local dos insumos utilizados na indústria automotiva⁸⁴. Apesar das ameaças da Austrália de questionar o projeto junto à OMC, o MIDP permaneceu como um dos principais programas governamentais para a indústria automobilística⁸⁵.

Por outro lado, dando continuidade às políticas macroeconômicas de caráter mais ortodoxo, o governo de Thabo Mbeki implementou, em 2000, o mecanismo de meta inflacionária (*inflation targeting*), fixada entre 3% e 6%. Reafirmou a independência do Banco Central e a manutenção do câmbio flutuante e estabeleceu metas para a redução progressiva do déficit fiscal.

Especialistas costumam apontar duas fases na política comercial sul-africana: o primeiro estágio, de 1994 a 2000, durante o qual a ênfase recaiu na liberalização comercial, consolidada em fóruns multilaterais (GATT, OMC) e acelerada por medidas unilaterais; e a segunda fase, a partir de 2000, quando os acordos comerciais regionais e bilaterais

84 KAGGWA, Martin; POURIS, Anastassios; STEYN, Jasper L. *South Africa's Motor Industry Development Programme: A Case for System Dynamics Approach*. Disponível em: <www.systemdynamics.org/conferences/2006/>. Acesso em: 16 maio 2011.

85 "One motor industry source says that the Australian Government has lodged a complaint with SA's Department of Trade & Industry, claiming that subsidies to SA automotive leather manufactures under the MIDP were unfair and contravened World Trade Organisation agreements". *Australia plays hardball*. 2004-06-02. Disponível em: <<http://www.fin24.com>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

passariam a determinar predominantemente as relações comerciais da África do Sul⁸⁶.

É o caso, por exemplo, do *South Africa-EU Trade, Development and Cooperation Agreement* (TDCA), vigente a partir de 1º de janeiro de 2000; do novo Acordo da SACU, em 2002, que recalculava a fórmula de distribuição das rendas alfandegárias com base no comércio intrabloco; do Acordo de Preferências Tarifárias entre o Mercosul e a SACU, cuja versão inicial foi assinada em dezembro de 2004; e do Acordo de Livre Comércio entre a SACU e a *European Free Trade Area* (EFTA), assinado em julho de 2006 e vigente a partir de 1º de maio de 2008⁸⁷. Por sua vez, embora contemplasse a concessão unilateral de preferências aos produtos sul-africanos, o *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) com os EUA, ao entrar em vigor em 2000, confirmou a tendência da RAS de voltar-se para arranjos comerciais regionais e bilaterais.

O programa GEAR defendia a aceleração unilateral dos compromissos sul-africanos, assumidos no GATT, de liberalização comercial como forma de aumentar a competitividade dos produtos nacionais. Assim foi que, em 1996, o governo da RAS deu início a um novo processo de racionalização tarifária prevista no plano: reduziram-se linhas e picos tarifários; converteram-se fórmulas e tarifas específicas (*formula and specific duties*) em tarifas *ad valorem*; bens importados sem substitutos no mercado doméstico passaram a ser isentos de tarifas; e estabeleceram-se tarifas *ad valorem* de até 30% para bens finais, 20% para bens intermediários e 10% para bens primários.

Segundo Janine Aron, Brian Kahn e Geeta Kingdon⁸⁸, a resposta da economia ao plano GEAR em fins dos anos 90 foi tibia, em parte, em

86 QOBO, Mzukisi. Chapter Three: The Developmental State Debate in South Africa. In: DRAPER, Alves, 2009, p. 72-77.

87 ALVES, Philip; EDWARDS, Lawrence. Chapter Four: South Africa's Trade Policy Reforms: Unfinished Business? In: DRAPER, Alves, 2009, p. 94-95.

88 ARON, Janine; KAHN, Brian; KINGDON, Geeta. Chapter I: South African Economic Policy under Democracy. Overview and Prospects. In: ARON; KAHN, KINGDON, 2009, p. 1-29.

razão das oscilações cambiais na RAS e no mundo emergente (Indonésia e Coreia do Sul em 1997, Rússia em 1998, entre outros). Apesar de o governo sul-africano ter implementado uma política monetária que ajudou a estabilizar e a permitir o crescimento da economia, havia uma insatisfação quanto à natureza do crescimento econômico. Primeiro, o governo tinha consciência de que o crescimento obtido se baseava excessivamente nos altos preços de *commodities*, nos fluxos de capitais e no consumo doméstico. Segundo, sabia que o crescimento econômico não se traduziu em melhoria para grande parte da população, apesar do compromisso formal de reduzir pela metade o desemprego em 2014.

O desapontamento do governo não se restringiu apenas aos resultados do programa GEAR – sua incapacidade de cumprir as metas de crescimento econômico e de emprego. Aumentava, particularmente, no âmbito do *Department of Trade and Industry* (DTI), a percepção de que o processo de liberalização econômica não havia sido tão bem-sucedido a ponto de atrair substantivamente mais investimentos diretos estrangeiros para a RAS. Havia, ainda, a constatação de que os entendimentos na OMC em favor da liberação do comércio multilateral tendiam à estagnação⁸⁹.

Na segunda fase do governo Mbeki, mais precisamente a partir de 2004, uma vez constatado que o processo de liberalização comercial da RAS estava chegando a um ponto de estagnação – seja porque a RAS já havia antecipado os compromissos assumidos na Rodada Uruguai, seja porque as negociações da Rodada Doha, lançadas em 2001, davam sinais de estancar –, a política econômica da RAS mudaria, gradualmente, o foco para as políticas industriais setoriais, as quais passariam a ser consideradas nas diretrizes comerciais. Nessa nova fase, a preocupação governamental deslocar-se-ia do campo externo

89 “Within the government in general and the DTI (Department of Trade and Industry) in particular, there was a sense of disappointment, not only with the lack of progress on the multilateral trade negotiations front, but also with the persistence of domestic developmental progress. The conspicuous lack of positive response by foreign investors to South Africa’s stabilisation programme in particular dampened enthusiasm for more liberalization”. QOBO, Mzukisi. Chapter Three: The Developmental State Debate in South Africa. In: DRAPER, Alves, 2009, p. 74.

e comercial e se voltaria para as questões domésticas, sobretudo as de política industrial⁹⁰.

A segunda fase das reformas econômicas coincidiu também com a intensificação da competição global, liderada, sobretudo, por China e Índia. Na OMC, as negociações da Rodada Doha evidenciavam a exigência crescente dos países desenvolvidos de que os países em desenvolvimento reduzissem tarifas em produtos industriais. Os dois fenômenos conjugados – a competição vinda da China e da Índia e a pressão do mundo rico para reduzir tarifas em bens industriais – levariam o setor privado sul-africano, sobretudo na área de manufaturados, a induzir o governo Mbeki a dar mais centralidade às políticas industriais e eliminar os gargalos ao desenvolvimento da indústria doméstica.

No segundo governo Thabo Mbeki, em 2004, Alec Erwin, negociador sul-africano na Rodada Doha familiarizado com a diplomacia comercial, é substituído, no comando do DTI, pelo ex-vice-ministro das Finanças Mandisi Mpahlwa. A substituição no DTI refletia uma mudança de ênfase, da área internacional para a realidade doméstica, o que passaria a exigir um foco mais estratégico para a política comercial⁹¹.

Atendendo às novas pressões domésticas, o governo Mbeki adotou em 2006 o programa *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (AsgiSA). Em apoio aos objetivos traçados pelo AsgiSA, o DTI aprovou, em 2007, o *National Industrial Policy Framework* (NIPF), formalizando o primeiro programa amplo de política industrial no pós-*apartheid* que, ao contrário do MIDP (1997), não se restringia apenas ao setor automotivo.

90 “This heralded a new phase in South Africa’s economic reform agenda – a phase that witnessed a loss of trade liberalization momentum and the re-emergence of the industrial policy debate. This also coincided with a moment of confusion in the global trading system, with the prospects of concluding the Doha Round appearing dimmer than ever, as developed countries resisted pressure to liberalise their agricultural markets (and middle-income developing countries preoccupied with industrial policy resisting deep cuts in their industrial tariffs)”. *Ibidem*.

91 *Ibidem*.

O AsgiSA identificou os seguintes gargalos na economia sul-africana: volatilidade e valorização da moeda; custo, ineficiência e pouca capacidade dos sistemas logísticos nacionais; carência de mão de obra qualificada; barreiras à entrada, limites à competição e oportunidades limitadas para novos investimentos; ambiente regulatório excessivamente oneroso, sobretudo para pequenas e médias empresas; deficiências na organização estatal, no que tange à capacitação e ao gerenciamento⁹². Retomando compromissos assumidos pelo ANC, o plano de governo estabeleceu como metas um crescimento econômico médio de 4,5% em 2006-2009 e acima de 6% em 2010-2014 e a redução da pobreza e do desemprego à metade em 2014, mediante a criação de uma economia intensiva em tecnologia e conhecimento, com um parque industrial moderno, capaz de absorver mão de obra e agregar valor. Para melhorar a infraestrutura e impulsionar o crescimento econômico, o AsgiSA previa uma parceria de investimentos público-privada que determinasse taxas de investimentos da ordem de 25% do PIB, na qual o investimento público em obras gerasse empregos por intermédio dos *expanded public works programmes*⁹³. Como apoio ao AsgiSA, o governo elaborou o *National Industrial Policy Framework* (NIPF), que elegeu os seguintes setores como estratégicos, alvos de políticas setoriais (incentivos governamentais e isenção tarifária para insumos importados): bens de capital; metalúrgicos; automotivos e componentes; químicos, plásticos e farmacêuticos; silvicultura; polpa e papel; e mobiliário⁹⁴.

O NIPF de 2007 marcou uma profunda alteração na política econômica da RAS, em que as políticas industriais passaram, cada vez mais, a formatar a política comercial, e não mais o contrário, como ocorrera na primeira fase do pós-*apartheid* (de 1994 a 2004). A partir do NIPF, o governo Mbeki criou o Primeiro Plano de Ação da Política

92 ARON, Janine; KAHN, Brian; KINGDON, Geeta. Chapter I: South African Economic Policy under Democracy. Overview and Prospects. In: ARON; KAHN, KINGDON, 2009, p. 22-23.

93 *Ibidem*, p. 23.

94 QOBO, Mzukisi. Chapter Three: The Developmental State Debate in South Africa. In: DRAPER, Alves, 2009, p. 75.

Industrial (I IPAP) para o período 2007-2008, com metas específicas para os setores eleitos como estratégicos.

2.4. A presidência de Kgalema Montlanthe (setembro 2008-maio 2009)

A queda de Thabo Mbeki, em setembro de 2008, começou a concretizar-se com a sua insistência em permanecer, pelo terceiro período consecutivo, na presidência do ANC, o que contrariava as regras do partido. A intenção de Mbeki ao tentar ficar na presidência do ANC era evitar a ascensão do grupo ligado a Jacob Zuma – a ala mais à esquerda da aliança tripartite, que havia sido alijada nos nove anos do governo Mbeki pela sua oposição às políticas econômicas ortodoxas (os representantes mais combativos do Cosatu e do SACP começaram a aglutinar-se em torno de Jacob Zuma, ex-vice-presidente da República, desde a sua destituição em 2005, em meio a alegações de corrupção e fraude).

Ao enfrentar e perder para Zuma na disputa pela presidência do ANC durante a Conferência de Polokwane, em dezembro de 2007, Mbeki logo perceberia que sua permanência na presidência do país estava com os dias contados. A renúncia à presidência do país, que se deu em setembro de 2008 sob pressão de membros do ANC, confirmou apenas esse prognóstico.

Com a saída de Thabo Mbeki, Kgalema Motlanthe assumiu, interinamente, a presidência do país, até a realização das eleições que levaram Jacob Zuma ao poder, em maio de 2009.

O presidente interino sabia que, como *caretaker*, não recebera do ANC mandato para realizar mudanças radicais na política econômica do país. Uma das tônicas do governo Motlanthe foi destacar o caráter de continuidade da política econômica que vinha sendo instituída pelo ANC desde 1994. Motlanthe sabia, contudo, que era urgente dar alguma satisfação aos grupos que haviam pressionado pela saída de Mbeki e já incluir, em seu programa de governo, medidas voltadas para

redistribuição de renda, geração de emprego e melhoria dos serviços básicos, sem pôr em risco a estabilidade macroeconômica do país⁹⁵.

A curta presidência de Motlanthe foi absorvida por dois fatos: a preparação para a Copa do Mundo e a crise de 2008-2009. Nesse quadro, a instrução do ANC era direcionar os investimentos públicos para obras de infraestrutura para a Copa com dois objetivos adicionais: (1) gerar emprego e renda; (2) utilizar os investimentos públicos como política anticíclica, de combate à recessão econômica.

Observando a continuidade das políticas econômicas do ANC, Motlanthe reiterou os compromissos com as metas do programa AsgiSA (2006), no sentido de reduzir os gargalos em infraestrutura, implantar programas e políticas industriais integradas, superar a escassez de mão de obra qualificada, reduzir os entraves burocráticos e regulatórios e promover a eficiência na prestação de serviços pelo governo. Os gastos públicos em obras de infraestrutura, que se aceleraram no governo Motlanthe, convergiam com as metas do AsgiSA e, adicionalmente, atendiam às preocupações do governo de gerar emprego e combater a recessão econômica.

Para cumprir os objetivos traçados pelo ANC, o presidente anunciou quatro princípios que iriam além de seu próprio governo, numa clara demonstração de que o partido atuava, desde 1994, numa linha de continuidade, a despeito da queda de Mbeki: (1) dar prosseguimento aos projetos de investimentos públicos (em torno de USD 69 bilhões) nos três anos seguintes; (2) intensificar os programas de emprego no setor público, ampliando o mercado de trabalho em setores como saúde, assistência social e educação e dar sequência ao Programa de Expansão de Obras Públicas; (3) auxiliar as empresas que

95 “Por um lado, manifesta a intenção de dar continuidade às políticas de austeridade fiscal e monetária, implantadas desde 1994, que ora ajudam a minimizar os impactos da crise mundial. Por outro, reconhece a necessidade de seguir adiante com os programas de investimento público para salvaguardar a economia sul-africana da recessão e estimular o crescimento econômico, além de expandir os programas sociais para promover a distribuição de renda e aliviar os impactos da crise econômica sobre os setores mais vulneráveis da sociedade sul-africana. Ou seja, na parte econômica, assim como na política, o discurso é menos da autoria de Motlanthe e mais da responsabilidade do ANC”. Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória, de 11/2/2009, sobre o Discurso “Estado da Nação” do Presidente Motlanthe na abertura do Parlamento.

estavam em dificuldades em razão da recessão econômica, por meio de instrumentos de financiamento público à indústria e de ações de apoio à produção nacional; e (4) aumentar os gastos públicos em programas sociais.

No curto governo Motlanthe, a intenção era aumentar os gastos públicos sem ameaçar a estabilidade macroeconômica e com o intuito adicional de contra-arrestar a recessão econômica, injetando recursos públicos na cadeia de produção doméstica.

2.5. As políticas econômicas de Jacob Zuma

Ao assumir a presidência da RAS em maio de 2009, Zuma estava consciente de que teria de contemplar seus aliados na Conferência de Polokwane (2007): as correntes à esquerda do ANC, Cosatu e SACP, que haviam militado contra as políticas econômicas ortodoxas de Mbeki e defendiam um retorno às ideias redistribucionistas do plano RDP, sepultado por Mbeki em prol do GEAR⁹⁶. O apoio a Zuma ensejou o compromisso de introduzir nuances na política econômica do país, sem pôr em risco a estabilidade macroeconômica alcançada nos 9 anos de governo Mbeki.

Em novembro de 2008, quando já se sabia que Zuma, como presidente do ANC, seria conduzido à presidência do país com a provável votação majoritária no partido, o setor privado começou a inquietar-se com a possibilidade de o próximo governo, no afã de agradar a corrente à esquerda da aliança tripartite, romper com as políticas de estabilidade macroeconômica. Num jantar promovido pela Câmara de Comércio EUA-África do Sul, Zuma buscou acalmar investidores privados, minimizando o peso dos grupos à esquerda na

96 "The bulk of the members of the ANC sensed that stasis had taken over, hence the 2007 National Conference of the ANC at Polokwane saw the ousting of a substantial segment of the national leadership from office. This book argues that a major reason for this rejection was the failure to pursue the economic transformation promised in the Freedom Charter and the Reconstruction Development Programme (RDP). The Conference indicated clearly that a large proportion of the ANC still aspires to the kind of sharing of the economy envisaged during the struggle against apartheid". TUROK, Ben. Abstract. In: TUROK, 2008.

formulação da política econômica e assegurando que, em seu governo, não haveria mudanças drásticas nas diretrizes econômicas⁹⁷.

No governo Mbeki, Cosatu e o SACP criticavam os quatro pilares da política macroeconômica implantadas pelo Banco Central e pelo Tesouro Nacional – a saber, (a) a independência do Banco Central; (b) o sistema de meta inflacionária (entre 3% e 6%); (c) a austeridade fiscal; e (d) a flexibilidade cambial (em inúmeras ocasiões, o Reserve Bank, Banco Central da RAS, recusou-se a atender aos apelos do Cosatu e do SACP de interferir no câmbio para evitar a valorização da moeda local, o rand). As críticas dos aliados à esquerda do ANC se estendiam também aos titulares daquelas instituições, vistos como conservadores e ligados ao círculo interno de Mbeki: Trevor Manuel, ministro das Finanças, e Tito Mboweni, presidente do Banco Central. Surpreendendo a todos, em várias ocasiões, Jacob Zuma elogiou Manuel e Mboweni e defendeu a política fiscal e monetária de seu antecessor.

2.5.1. O "*cluster econômico*" no governo Zuma

Uma das primeiras medidas do presidente Jacob Zuma foi criar duas novas pastas no chamado "*cluster econômico*": a de Desenvolvimento Econômico, a cargo de Ebrahim Patel, oriundo do sindicalismo têxtil (Patel empenhara-se para que a África do Sul impusesse quotas sobre a importação de têxteis e roupas oriundas da China em 2007-2008); e a da Comissão de Planejamento Nacional, situada na Presidência, para cuja chefia nomeou Trevor Manuel, ex-ministro das Finanças de Thabo Mbeki e integrante de seu círculo imediato.

97 "Segundo Zuma, 'as políticas são formuladas pelo ANC. Os aliados participam do processo, transmitindo os interesses de suas bases, sem, no entanto, ditar ao ANC as políticas a serem implementadas'". Informação obtida pela Embaixada em Pretória junto a membro da equipe eleitoral de Jacob Zuma. Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 28/11/2008.

Com a nomeação de Manuel como ministro do Planejamento (*Minister in the Presidency of the National Planning Commission*), o Tesouro Nacional passou para Pravin Gordhan, ex-chefe do SARS (*South African Revenue Service*) durante o governo Mbeki e visto, por muitos, como o principal responsável pelo sucesso na melhoria da arrecadação fiscal do Estado sul-africano.

Para o *Department of Trade and Industry* (DTI) Zuma escolheu Rob Davies, ex-vice-ministro do DTI no governo Mbeki e vinculado ao partido comunista sul-africano (SACP). Quanto a Mandisi Mphahla, ex-ministro de Comércio e Indústria do governo Mbeki, o presidente Zuma o nomeou seu conselheiro econômico (*economic adviser*).

A última alteração no “*cluster econômico*” foi a dispensa de Tito Mboweni, que estava no comando do Banco Central (*South African Reserve Bank – SARB*) desde 1999 e que, além de pertencer ao círculo próximo de Thabo Mbeki, foi o principal artífice da política de meta inflacionária implantada em 2000. Gill Marcus assumiu a chefia do SARB quando expirou o contrato de Mboweni com a instituição, em meados de 2009. A nomeação de Marcus, militante do ANC, ex-vice-ministra das Finanças e ex-vice-presidente do Banco Central, agradou ao setor financeiro por sua experiência em assuntos financeiros e, curiosamente, também ao Cosatu e ao SACP, que manifestaram, na época, a expectativa de que ela adotasse postura mais flexível do que Mboweni no tocante à política cambial e especialmente ao sistema de meta inflacionária. Apesar do discurso mais contemporizador, sinalizando que poderia flexibilizar o mecanismo – eventualmente alargando a “banda” (3%-6%) para afrouxar a política de juros e, dessa forma, estimular a economia –, Gill Marcus manteve a essência do sistema de meta inflacionária implantado por Mbeki.

Na avaliação da Embaixada do Brasil em Pretória, as nomeações no “*cluster econômico*” do governo Zuma indicavam um esforço do presidente para conciliar, de um lado, as correntes de esquerda que o apoiaram na ascensão ao cargo e, de outro, o empresariado⁹⁸.

98 Comunicação de 21/12/2009.

2.5.2. A nova política econômica do DTI

Em julho de 2009, o ministro Rob Davies afirmou no Parlamento sul-africano que o DTI finalizaria a *II Industrial Policy Action Plan* (II IPAP) para o período 2010-2013 e o novo programa automotivo, o *Automotive Production and Development Programme* (APDP), que substituiria o *Motor Industry Development Programme* (MIDP), de 1995. De acordo com especialista ouvido pela Embaixada do Brasil em Pretória:

A ideia básica do DTI é ampliar os programas industriais existentes, estendendo-os, inclusive, a setores que sofreram com a crise mundial, como é o caso dos têxteis:[...] O princípio norteador é reverter o que Davies chamou de “desindustrialização”, que vigoraria na RAS desde 1994, e diversificar a indústria sul-africana para gerar emprego e renda⁹⁹.

O I IPAP (2007-2008), delineado pelo governo Mbeki, havia escolhido alguns setores para a ação concertada do governo, o que incluía incentivos fiscais e redução de tarifas para a importação de insumos. Os setores eleitos pelo plano eram bens de capital; equipamentos de transporte e metais; automotivo e autopeças; mobiliário, papel e produtos florestais. Quanto ao setor automotivo e de autopeças, o I IPAP já previa a substituição do *Motor Industry Development Program* (MIDP), programa implementado em 1995, por uma nova versão, mais abrangente e, esperava o governo, menos passível de contestação junto à OMC.

Já o II IPAP baseia-se no *National Industrial Policy Framework* (NIPF) de janeiro de 2007. Dá continuidade ao Plano de Ação Anterior (2007-2008), sendo mais ambicioso e com a duração de três anos (2010-2013). No II IPAP, escolheram-se 13 setores que seriam alvos de várias ações do governo – a saber: financiamento público; medidas de defesa comercial para combater o comércio desleal de concorrente

99 *Ibidem*.

importado; medidas antitruste para coibir o comportamento predatório no mercado nacional; mudanças tarifárias para encarecer a importação de bens finais e baratear a compra de insumos importados; padrões técnicos mais restritivos para concorrentes importados; regras licitatórias mais generosas para o produto nacional; e controle mais estrito para erradicar o comércio ilegal. Os setores eleitos como estratégicos no II IPAP eram: (a) metais, bens de capitais e de transporte, sobretudo os vinculados aos grandes investimentos públicos; (b) indústrias “verdes” e voltadas para a eficiência energética; (c) bens agrícolas processados, principalmente os alimentos e produtos com impactos na segurança alimentar e aqueles cujos preços têm impactos sociais; (d) automóveis, componentes e veículos comerciais médios e pesados; (e) plásticos, farmacêuticos e químicos; (f) roupas, têxteis, calçados e couros; (g) biocombustíveis; (h) produtos florestais, papéis, polpa e móveis; (i) setores de *interface* entre a indústria cultural e o turismo; (j) serviços ligados ao processamento de negócios (*business process servicing* ou *business process outsourcing*); (k) setor nuclear, (l) novos materiais; (m) setor aeroespacial.

A escolha dos treze setores baseou-se em três critérios: (1) setores de alto valor agregado; (2) que fossem intensivos em mão de obra; (3) que tivessem efeitos multiplicadores na cadeia produtiva, como bens de capital e insumos para a indústria final e áreas intensivas em tecnologia, que induzissem à sofisticação do parque industrial, à especialização da mão de obra, ao desenvolvimento de tecnologia própria e à propagação de conhecimento. Os objetivos do II IPAP eram ambiciosos: diversificar o parque industrial sul-africano, como forma de superar a histórica dependência da pauta de exportações sul-africanas em *commodities* tradicionais e serviços não comercializáveis, que perpetuavam a vulnerabilidade externa da economia sul-africana; e, adicionalmente, reduzir o desemprego e fomentar a qualificação da mão de obra¹⁰⁰.

100 Análise sobre a apresentação do ministro Rob Davies ao Parlamento do II Plano de Ação de Política Industrial (II IPAP), obtida junto a interlocutor do governo Zuma pela Embaixada do Brasil em Pretória. Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 26/2/2010.

Quando da apresentação, pelo ministro Rob Davies, do II IPAP (2010-2013) ao Parlamento sul-africano em 18 de fevereiro de 2010, ficou evidente que o programa pretendia fazer da política industrial o prumo da política econômica do governo Zuma, a qual todos os demais instrumentos de política comercial (tarifas, compras governamentais, defesa comercial, investimentos, subsídios, política de concorrência e barreiras ao comércio, entre outros) deveriam se ajustar. Em estreita coordenação com os demais ministérios, o DTI deveria velar para que instrumentos comerciais e econômicos fossem utilizados em setores específicos da economia, selecionados por sua importância estratégica. Com as mudanças:

Antecipa-se que esses ajustes implicarão a manutenção do *policy space*, o que exigirá esforços diplomáticos consideráveis nos foros multilaterais, nos arranjos regionais (SACU e SADC, UE, Mercosul e SACU-Índia) e nas relações bilaterais da África do Sul¹⁰¹.

É importante assinalar que o II IPAP cita as linhas de crédito do BNDES e do Korean Development Bank (KDB) como modelos a serem seguidos pela agência sul-africana de desenvolvimento IDC. Em crítica à forma de financiamento até então concedida pela instituição sul-africana, o programa relata que, enquanto as médias das taxas nominais e reais de empréstimo da IDC eram, respectivamente, 11,5% e 6,58%, as médias do BNDES seriam, respectivamente, 8,34% e 0,73%. Segundo o II IPAP, as linhas de crédito em termos concessionais do BNDES seriam suplementadas por atrativos bônus do Tesouro, o que permitiria financiar investimentos à metade do custo da taxa de empréstimo *prime* do Brasil. Enquanto isso, argumenta o texto do DTI, a IDC não recebia injeções de capital do governo desde 1950. No II IPAP, o DTI sinalizava a necessidade de revisar a forma de financiamento da IDC, tomando como parâmetro o BNDES¹⁰². Para tanto, em agosto de

101 *Ibidem.*

102 *Ibidem.*

2009, a IDC havia assinado com o BNDES um Acordo de Cooperação em políticas públicas:

As alusões do II IPAP [de fevereiro de 2010] aos esquemas de financiamento do BNDES evidenciam os primeiros frutos do Acordo de Cooperação entre o IDC e o BNDES, assinado em agosto de 2009. As relações entre Brasil e RAS englobam, assim, a cooperação para a troca de experiência na formulação de políticas governamentais¹⁰³.

2.6. O quadro econômico e social da RAS e algumas discussões

2.6.1. O desempenho da economia sul-africana

A reinserção econômica da RAS no mundo produziu alguns resultados¹⁰⁴. De 1985, ano da crise da dívida externa, a 1994, a economia havia crescido tão somente 0,8%. Mas de 1995 a 1998, confirmou-se a tendência de recuperação econômica, com o PIB crescendo em média 2,6%. De 1999 a 2004, já no governo Mbeki, o desempenho econômico continuou a melhorar, com o PIB crescendo a uma média de 3,6%. O grande salto ocorreu em 2005-2007, quando os altos preços internacionais das *commodities* permitiram à RAS crescer num ritmo médio de 5%. Em 2008, o país passou a sentir os efeitos da crise das hipotecas norte-americanas e dos *load shedings* (apagões elétricos) que comprometeram a atividade produtiva, e o PIB cresceu a ritmo inferior: 3,1%. Mas foi em 2009 que a RAS sentiu os efeitos da crise econômica mundial e o PIB encolheu 1,8%. A economia voltou a recuperar-se em 2010 e 2011, quando o PIB cresceu, respectivamente, 2,8% e 3,1%.

No segundo trimestre de 2012, de acordo com o *Southern African Revenue Services*, a economia expandiu-se 3,2% (em comparação com o trimestre anterior). O otimismo faz com que o Tesouro Nacional projete para 2013 e 2014 taxas de crescimento, respectivamente, de

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ DU PLESI, Stan; SMIT, Ben. Chapter 2: Accounting for South Africa's Growth Revival after 1994. In: ARON, KAHN, KINGDON, 2009, p. 28-57.

3,6% e 4,2%. Por sua vez, o Banco Mundial, em seu relatório de junho de 2012,¹⁰⁵ prevê crescimento econômico de 2,5% em 2012 e estima, para 2013 e 2014, expansão, respectivamente, de 3,4% e 3,5% (Anexo 1.1).

A implantação do mecanismo de meta inflacionária (entre 3% e 6%) ajudou a reduzir a inflação de 7% em 2002 para 3% em 2005. O aumento dos preços internacionais das *commodities* fez, contudo, com que a inflação voltasse a sair dos limites da meta: 8,2% em 2006, 8,1% em 2007, 8,9% em 2008, 6,5% em 2009, 6,9% em 2010 e 9,4% em 2011. Em outubro de 2012 a inflação acusou ligeiro declínio, mas permaneceu acima da meta, atingindo 6,5% (dado que contabiliza os 12 meses anteriores). Em 2009, a perda de dinamismo na atividade econômica contribuiu para a queda da inflação. A partir de 2011-2012, a recuperação econômica foi acompanhada por uma retomada da inflação (Anexo 1.7).

Desde que a inflação ultrapassou a meta em 2006, o South African Reserve Bank deu início a uma política de aperto monetário que só foi aliviada em razão de sinais de queda da produção econômica¹⁰⁶ – em 2009, quando a crise internacional chegou à RAS e ano da eleição de Jacob Zuma. A partir da eleição de Zuma, as críticas do Cosatu e do SACP ao mecanismo de meta inflacionária e aos impactos sobre os níveis de emprego levaram a um momentâneo alívio na política monetária, o que, conjugado com a retomada do crescimento econômico, resultou em inflação mais alta em 2011.

A política de prudência fiscal conseguiu reduzir o déficit orçamentário de -5,1% em 1995 para pequenos superávits em 2006-2007 (respectivamente, 0,6% e 0,9%). A partir de então, o ciclo de incremento nas taxas de juros teve efeitos sobre o orçamento governamental. Em 2009, os juros altos, associados aos investimentos públicos em infraestrutura – em preparação à Copa do Mundo e tendo

105 WORLD BANK. *Global Economic Prospects: Managing Growth in a Volatile World*. Washington, June 2012.

106 ARON, Janine; MUELLBAUER, John. Chapter 3: The Development of Transparent and Effective Monetary and Exchange Rate Policy. In: ARON, KAHN, KINGDON, 2009, p. 80.

como meta adicional o aumento do emprego –, levaram, contudo, a uma forte deterioração do quadro fiscal, que chegou a um déficit de -1,1% do PIB naquele ano. A retração econômica de 2009 (-1,8%) reduziu a arrecadação do Estado, concorrendo, por sua vez, para o déficit orçamentário de 2010 (-6,5%). Em 2011, o déficit fiscal reduziu-se um pouco e chegou a -4,2% (Anexo 1.9).

Tal como em outras economias emergentes, o *boom* nos preços internacionais das *commodities*, a partir de meados dos anos 2000, teve efeitos dúbios para economia sul-africana: de um lado, aumentou o valor de suas exportações, concentradas em minérios; de outro, elevou os preços internos, levando ao aumento de juros, o que causou impactos no quadro fiscal. O aumento dos juros internos coincidiu, por sinal, com a redução das taxas de juros no mundo desenvolvido, atraindo capitais de risco para economias emergentes como a sul-africana. O resultado foi uma forte valorização do rand, moeda local, que teve como efeito colateral um crescente déficit comercial com relação ao PIB: -0,1% em 2004, -0,4% em 2005, -1,7% em 2006, -1,8% em 2007, -1,6% em 2008. Em 2009, quando o país foi atingido pela crise financeira internacional, a balança comercial registrou um resultado ligeiramente positivo: + 0,1%. Em setembro de 2012, a balança voltou a ficar deficitária (-ZAR¹⁰⁷ 2,80 bilhões – Anexo 1.2).

O impacto na conta corrente foi sensível (em relação ao PIB): -1% em 2004, -3% em 2005, -3,5% em 2006, -5,3% em 2007, -7% em 2008, -7,2% em 2009, -4% em 2010 e -2,8% em 2011 (Anexo 1.6). Em 2009, ano em que a crise econômica chegou à RAS, o déficit em conta corrente acentuou-se em razão da saída de capitais internacionais voláteis, que se tornaram avessos aos riscos em economias emergentes. O quadro deficitário ilustra que a RAS importa significativamente, tem baixas taxas de poupança e altos índices de consumo em relação à renda auferida. O resultado é a grande dependência do balanço de

107 ZAR: South African Rand (moeda local).

pagamentos dos capitais voláteis, o que torna a economia sul-africana vulnerável às oscilações financeiras internacionais.

A economia da RAS, no entanto, continuou a atrair investimentos diretos estrangeiros (IDEs). Relatório de 2012 da Unctad¹⁰⁸ assinala que os IDEs para a RAS passaram de USD 1,23 bilhão em 2010 para USD 5,81 bilhões em 2011. O fluxo de IDEs na RAS em 2011 indica que o país, naquele ano, foi o segundo maior destino de investimentos na África, ficando atrás da Nigéria, que recebeu USD 8,92 bilhões. A Unctad corrobora a importância dos IDEs para a economia da RAS e sua relevância no continente: o fluxo de investimentos para a RAS em 2011 representou 13,6% do total destinado à África. Com isso, o estoque de investimentos diretos estrangeiros em 2011 passou a corresponder a 31% do PIB sul-africano (bem acima de 1995, quando os IDEs respondiam por 9,9% do PIB)¹⁰⁹. Os números refletem a atratividade da economia sul-africana, especialmente o setor mineador, para os investidores estrangeiros.

2.6.2. Os problemas sociais crônicos

2.6.2.1. Desemprego

As taxas oficiais de desemprego na RAS, que consideram apenas os indivíduos que continuam a procurar emprego (*narrow measured*), tiveram os seguintes índices: 30% em 1999-2000; 37% em 2001-2003; 26,2 % e 26,6% em 2004 e 2005; 25,5% em 2006; 24,3% em 2007; 22,9% em 2008; 24% em 2009; 23,3% em 2010; 24,9% em 2011. A trajetória do desemprego foi, portanto, ascendente até 2001; estável no período de 2001-2003; registrou queda acentuada em 2003-2004; foi ligeiramente descendente de 2004 a 2008; e, desde

108 UNCTAD. *World Investment Report Overview 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. Geneva, July 2012.

109 "UNCTAD's figure show that South Africa's FDI inflows for 2011 accounted for 13.6% of Africa's total, while amounting to 31.8% of the country's gross domestic product (GDP) in 2011 – up from 9.9% in 1995". *FDI into South Africa soars*. July 6, 2012. Disponível em: <<http://www.southafrica.info/business/investing/fdi-060712.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

então, retomou o ritmo de crescimento (Anexo 2.6). É curioso observar que, no período em que a economia cresceu a uma média de 5% (2005-2007), os impactos no emprego não foram tão espetaculares. Em 2009, ao chegar à RAS, a crise econômica fez aumentar o desemprego (24%), apesar do substantivo incremento nos investimentos públicos em infraestrutura para a Copa do Mundo. Em 2011, o crescimento econômico (3,1%) contribuiu para reduzir o desemprego (23,3%). No entanto, em 2011, quando a economia cresceu 3,1%, o desemprego voltou a subir (24,9%).

Apesar de existir certa correlação entre o nível de desemprego e o desempenho econômico da RAS, as características peculiares da economia sul-africana – predominância das indústrias intensivas em capital, abundância de mão de obra não qualificada, carência de mão de obra qualificada – não permitem fazer uma associação automática entre os dois fenômenos. Especialistas alegam que as dificuldades em fazer uma correlação direta entre o desemprego e o desempenho econômico na África do Sul se devem também à escassez de dados estatísticos confiáveis¹¹⁰. Philip Alves e Lawrence Edwards acreditam que as transformações na economia sul-africana levadas a cabo desde os anos 90 – tais como a perda de participação relativa ao PIB dos setores manufatureiro, mineral e agrícola e das atividades intensivas em mão de obra em favor do setor terciário –, aliadas a outros fatores, tenham contribuído mais para o aumento do desemprego, particularmente entre os trabalhadores não qualificados, do que o desempenho econômico em si. Em 2002, houve um aumento do desemprego no setor de manufaturados, provocado pelas taxas de câmbio valorizadas que reduziram a competitividade das exportações sul-africanas, mas, também, pela competição com os produtos chineses¹¹¹.

110 ALVES, Philip; EDWARDS, Lawrence. Chapter Four: South Africa's Trade Policy Reforms: Unfinished Business? In: DRAPER, Alves, 2009, p. 81-126.

111 "The demand for labour in manufacturing has been falling consistently since the 1970s, but actually turned negative between 1990 and 2002. Demand for less-skilled workers in manufacturing fell most rapidly. Between 1990 and 2002 South Africa's tradable sector shed 700,000 jobs; by 2002, employment in South African manufacturing was 11% below 1994 levels. However, about 83% of the 700,000 jobs lost were in agriculture, mining and resource-

A OCDE¹¹² também considera a falta de confiabilidade nas estatísticas sul-africanas sobre o desemprego um empecilho. Assinala que o desemprego na África do Sul é extremamente alto e concentrado na população negra e jovem, como herança das políticas econômicas do *apartheid*. Indica que o aumento do desemprego e a perda substantiva do poder de compra dos salários nos anos 90 se deveram, de um lado, ao aumento da oferta de mão de obra não qualificada e, de outro, à dificuldade de a economia absorver esse contingente. Sublinha que o crescimento econômico significativo ocorrido na RAS a partir de 2005 não resultou em redução, na mesma amplitude, do desemprego no país, o que aponta para falhas estruturais na estrutura produtiva nacional, incapaz de absorver a mão de obra não qualificada.

Para combater o desemprego, o governo Zuma lançou, em 25 outubro de 2010, o plano *New Path to Growth*, com o intuito de criar cinco milhões de novos postos de trabalho em 10 anos, reduzindo o desemprego dos atuais 25% para 10%, mediante incentivos governamentais a seis setores considerados prioritários, por sua importância estratégica e pelo fato de serem intensivos em mão de obra: infraestrutura, agricultura, mineração, “economia verde”, manufatura e turismo¹¹³.

Outras variáveis afetam os níveis de emprego. É o caso, por exemplo, do fluxo migratório que, na RAS, é historicamente negativo. A saída de nacionais foi mais acentuada de 2000 a 2001 (entre -1,9% e -1,73%) e teve ligeira estabilização de 2003 a 2007 (entre -0,35% e -0,08%). Em 2008, o fluxo migratório teve um excepcional resultado positivo (+4,98%) devido à forte entrada de imigrantes dos países vizinhos (Moçambique, Zimbábue). A partir de então, voltou

based heavy industry. (...) The period since 2002 probably follows a slightly different pattern, as exchange rate appreciation and the explosive emergence of China began to show impacts after 2003. Also, mining investment, output and employment rose sharply in 2005 and 2006. Hence, jobs lost in non-commodity manufacturing have probably accounted for a larger share of the total in the period after 2002”. *Ibidem*, p. 112.

112 OECD. Chapter 3: Realising South Africa's employment potential. OECD Economic Surveys – South Africa. *Economic Assessment*, Volume 2008/15. July 2008, p. 105.

113 SOUTHAFRICA.info. THE OFFICIAL GATEWAY. *South Africa set for new growth path*. Disponível em: <www.southafrica.info>. Acesso em: 1º dez. 2011.

a registrar queda acentuada, de -0,13% a -6,22%, de 2009 a 2012 (Anexo 2.3). O fluxo negativo reflete a saída maciça de mão de obra qualificada (cientistas, médicos e professores, em sua maioria, brancos), particularmente para os países desenvolvidos (Reino Unido, Austrália, EUA, Canadá), o que agrava a carência de mão de obra especializada no país. Por sua vez, o ingresso acentuado de mão de obra não qualificada dos países vizinhos em 2008, coincidindo com o agravamento da crise econômica no Zimbábue, contribuiu para aumentar o desemprego entre os trabalhadores não qualificados.

2.6.2.2. Queda da expectativa de vida

A AIDS/HIV também contribuiu para piorar o quadro social na RAS do pós-1994. A epidemia foi muito agravada pela postura denegatória do governo Thabo Mbeki, que relutou em distribuir antirretrovirais à população, alegando não existir correlação entre o vírus e a doença.

O resultado foi catastrófico. A parcela de pessoas contaminadas com HIV/AIDS correspondia a 0,1% da população em 1991. De 2001 a 2012, o número de pessoas contaminadas passou de 4,2 milhões para 5,6 milhões, o que significou um salto da taxa de contaminação de 9,6% em 2001 (43,586 milhões) para 11,04% em 2012 (48,810 milhões). De 2003 a 2004, houve uma ligeira alta dos números de pessoas contaminadas (de 5 para 5,3 milhões). De 2004 a 2008 estagnou-se em patamares altos (5,3 milhões). De 2008 a 2009, voltou a crescer (de 5,3 para 5,7 milhões); de 2009 a 2010, manteve-se estagnado (5,7 milhões); de 2010 a 2011, registrou pequena queda (de 5,7 para 5,6 milhões); e, em 2012 dá sinais de estagnação (5,6 milhões). Os dados absolutos de pessoas contaminadas com o vírus classificam a RAS em 1º lugar no *ranking* mundial, na frente da Nigéria, Índia, Quênia, Moçambique, Tanzânia e Uganda (Anexo 2.5.A).

A RAS ostenta índices alarmantes de contaminação de HIV/AIDS entre a população economicamente ativa. A percentagem dos adultos (de 15 a 49 anos) infectados pelo HIV/AIDS foi a seguinte: 19,94% em 1999 e 2000; 20,1% em 2001; 21,5% em 2003; 18,1% em 2007; e 17,8% em 2009 (Anexo 2.5.B) – fato que colocava a RAS, em 2009, em 4º lugar entre os países com maior percentagem de adultos contaminados pelo HIV/AIDS, atrás apenas de Suazilândia (25,9%), Botswana (24,8%) e Lesoto (23,6%).

O total de mortes causadas pelo HIV/AIDS foi de 250 mil em 1999; 300 mil em 2000; 360 mil em 2001; 370 mil em 2003; 350 mil em 2007; e 310 mil em 2009 – o que faz da RAS o primeiro país em mortes por HIV/AIDS em números absolutos, na frente da Nigéria, Índia, Tanzânia, Zimbábue, Quênia, Moçambique, Uganda, Malawi, Zâmbia e Camarões (Anexo 2.5.C).

As pressões populares em favor de um programa de combate ao HIV/AIDS acabaram levando o governo Mbeki a adotar, tardiamente, em agosto de 2003, um programa de tratamento por antirretrovirais.

A reação tardia não impediu que a doença tivesse impacto na expectativa de vida do sul-africano que, de 62 anos antes da epidemia¹¹⁴, caiu para 49,33 anos em 2011. Houve, contudo, oscilações: de 2000 a 2002 houve forte queda (de 51,1 para 45,43); de 2002 a 2003, ligeira recuperação (45,43 para 46,56); de 2003 a 2007, a tendência de queda é retomada (46,56 para 42,45); de 2007 a 2008, houve um acentuado crescimento na expectativa de vida (42,45 para 48,89); e, a partir de 2008, manteve-se a tendência ascendente, em ritmo moderado (de 48,89 para 49,33 em 2011 – Anexo 2.4).

O efeito mais perverso da epidemia é que a AIDS acomete principalmente a maioria negra e pobre, cujo sofrimento se completa com o desemprego galopante e a miséria herdada dos tempos do *apartheid*.

114 SA life expectancy falls again – WHO. *Business Day*, May 13th 2011. Disponível em: <www.businessday.co.za>. Acesso em: 17 maio 2011.

2.6.2.3. Concentração fundiária

Tampouco a estrutura fundiária, herdada do *apartheid*, beneficia a maioria negra. Cerca de 5% da população branca sul-africana detém 70% das terras agriculturáveis¹¹⁵. A questão terá prioridade no novo governo. Retirando do Departamento de Agricultura a competência sobre a reforma agrária, o presidente Jacob Zuma criou o *Department of Rural Development and Land Reform* (DRDLR) para lidar exclusivamente com o tema e implementar o *Comprehensive Rural Development Programme* (CRDP).

O CRDP traçou cinco metas para a consecução da política agrária sul-africana: (1) implantar uma reforma agrária sustentável e fomentar a criação de um setor produtivo próspero; (2) melhorar o acesso à alimentação diversificada, a preços acessíveis; (3) melhorar os serviços na área rural; (4) melhorar as oportunidades de emprego e de capacitação profissional; e (5) criar um ambiente institucional conducente ao crescimento econômico inclusivo¹¹⁶.

As cinco metas do CRDP, por sua vez, enquadram-se no que o DRDLR definiu como os dois primeiros pilares da reforma agrária sul-africana, a saber: (1) realizar uma transformação agrária e fundiária sustentável; e (2) conduzir ao desenvolvimento rural.

O terceiro pilar consiste em buscar uma “reforma fundiária baseada na restituição, redistribuição e reforma na posse da terra” e atende claramente aos anseios de reverter o processo de expropriação fundiária realizado pelo *apartheid*, e, ao mesmo tempo, cumprir metas sociais:

Deliberate and intensified post-settlement support is available to ensure that land transferred to black South Africans contributes to the fight against poverty, by ensuring food security and underpinning economic and social transformation in rural areas. Land reform remains critical to the comprehensive development of South Africa's

115 ADEBAJO, Adekeye; ADEDEJI, Adebayo; LANDSBERG, Chris. *Introduction*, 2007, p. 20.

116 Disponível em: <www.ruraldevelopment.gov.za>. Acesso em: 19 nov. 2012.

rural areas and the government's recapitalisation and development of land reform projects, currently in distress, bears testimony to this¹¹⁷.

Alegando que não promoverá, na RAS, os confiscos de terras de agricultores brancos ocorridos no Zimbábue¹¹⁸, Zuma mantém o compromisso de Mandela de não retaliar a minoria branca. A demora em produzir resultados imediatos, que reduzam expressivamente a violência no campo, tem, contudo, provocado críticas da ala mais radical da Liga Jovem do ANC (*ANC Youth League* – ANCYL) à atuação do DRDLR.

2.6.2.4. Desigualdade social e violência

Um dos poucos avanços ocorridos na esfera social durante o pós-*apartheid* foi o aumento na taxa de alfabetização, que passou de 81,8% em 1995 para 86,4% em 2003 (Anexo 2.7). Apesar disso, o país apresenta um dos mais altos índices de desigualdade social no mundo¹¹⁹. Em 1993, o coeficiente Gini¹²⁰ da RAS havia sido 59,3. Em 2009, segundo o Banco Mundial (últimos dados disponíveis), chegou a 63,1¹²¹, confirmando a tendência de piora da concentração de renda. Se, durante o *apartheid*, as desigualdades eram marcadas ao longo de divisões raciais, em que a maioria negra ficava na base da pirâmide social, no período pós-*apartheid*, estudiosos têm verificado uma nuance adicional: enquanto caem as desigualdades entre os grupos raciais, observa-se, cada vez mais, uma maior distância social entre os membros de um mesmo grupo racial¹²². No caso da população

117 *Idem*.

118 Zuma says SA will not copy Zimbabwe's land invasions. *Business Day*, 30 April 2010. Disponível em: <www.businessday.co.za>. Acesso em: 20 maio 2011.

119 LEIBBRANDT, Murray; WOOLARD, Ingrid; WOOLARD, Christopher. Chapter 10: A Long-run Perspective on Contemporary Poverty and Inequality Dynamics. In: ARON; KAHN, KINGDON, 2009, p. 273.

120 O coeficiente Gini mede a concentração de renda. Na escala adotada pelo Banco Mundial, o zero indica a perfeita equidade e o índice cem representa a total desigualdade.

121 World Bank Data Base. Disponível em: <www.data.worldbank.org>. Acesso em: 29 nov. 2012.

122 "While we observe a decline in the important of between-race inequality, within-race inequality has risen sharply and this has been strong enough to stop South Africa's aggregate inequality from falling". In: Leibbrandt, Woolard, Finn, Argent, 2010, p. 67.

negra, muitos acreditam que o aumento da desigualdade intrarracial se deveu ao fato de as políticas de ação afirmativa, ao criarem uma classe empresarial negra, não terem sido acompanhadas por ações sociais mais efetivas, que reduzissem a pobreza da grande maioria da população negra.

A extrema pobreza, o alto desemprego, a desigualdade social e a estrutura fundiária concentrada, aliados ao influxo crescente de imigrantes ilegais dos países vizinhos, resultam em altos índices de criminalidade no campo e nas cidades sul-africanas. Dados estatísticos comprovam que a violência, assim como o desemprego, vitima, sobretudo, a fatia negra, jovem, pobre e feminina da população sul-africana. Pesquisa do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, relativa ao período de 1998-2000, colocava a África do Sul, num *ranking* mundial, em segundo lugar em assaltos e assassinatos *per capita* e em primeiro lugar em estupros *per capita*¹²³. Dados recentes da ONU confirmam que o crime continua a grassar no país: 31,8 casos por 100 mil habitantes em 2010, 33,8 em 2010, e 36,8 em 2011¹²⁴. Reportagem da BBC de 9 de abril de 2002¹²⁵, informava que uma em quatro meninas tinha a probabilidade de ser estuprada antes dos 16 anos, de acordo com a ONG Childeline. Em 1994, ocorreram 18.801 casos de estupro; em 2001, esses casos chegaram a 24.892; sendo que houve um aumento de 400% nos estupros de meninas e bebês. Segundo o *Medical Research Council* da RAS, um em quatro homens sul-africanos admitiu ter cometido estupro, sendo que metade desses realizou mais de um ataque. Além da cultura da violência herdada do *apartheid*, a crença de que um homem infectado com o HIV se livraria da doença ao ter relações com uma menina, induziu ao aumento dos estupros. O resultado óbvio é o aumento exponencial dos casos de AIDS/HIV na população sul-africana¹²⁶.

123 National Master: South African crime statistics, September 2006. Disponível em: <www.nationalmaster.com/red/country/sf/Crime&b_cite01>. Acesso em: 29 nov. 2012.

124 UNDATA. Disponível em: <<http://data.un.org/Data>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

125 Rape – silent war on SA women. Disponível em: <news.bbc.co.uk>.

126 “The study by the country’s Medical Research Council found that men who are physically violent towards women are twice as likely to be HIV-positive (...) Any woman raped by a man over the age of 25 has a one in four chances

2.6.3. O *Black Economic Empowerment* (BEE) e o *Broad-Based Black Economic Empowerment* (BBBEE)

Eleito presidente, Nelson Mandela prometeu que a nova África do Sul, como uma *rainbow nation*, respeitaria sua diversidade racial e cultural, e não discriminaria qualquer grupo, inclusive a minoria branca.

No entanto, para corrigir as distorções herdadas do *apartheid*, o ANC, em seu programa de governo (Ready to Govern: ANC Policy Guidelines for a Democratic South Africa as adopted at the 1992 National Conference), já deixava explícito que todas as políticas econômicas do pós-*apartheid* deveriam necessariamente incorporar medidas de discriminação positiva:

Racism and sexism are present in all areas of economic activity in South Africa. The ANC will ensure that all aspects of economic policy address this situation and transform it in accordance with democratic principles of non-racism, non-sexism and the equality of all South African citizens. To this end, *affirmative action will be introduced in all areas of the economy* in order to redress imbalances arising from the limitations on the opportunities of black people and women¹²⁷.

A base para a implementação de políticas afirmativas está na própria Constituição de 1996: a Seção 9 prevê a adoção de ações afirmativas para restaurar o “direito à equidade” (*right to equity*) dos que foram prejudicados pelo *apartheid* e a Seção 217 antecipa que o Estado sul-africano deverá recorrer a seus poderes econômicos regulatórios para restabelecer a equidade dos grupos historicamente em desvantagem.

Em 1998, foi aprovado o *Employment Equity Act*, o qual se aplicaria a empresas com mais de 50 empregados, obrigando-as a preparar “planos de emprego equitativo” em benefício de trabalhadores

of her attacker being HIV-positive”. A quarter of men in South Africa admit rape, survey finds. *The Guardian*, 17 June 2009. Disponível em: <www.guardian.co.uk>.

127 Grifo meu. Disponível em: <www.anc.org.za>. Acesso em: 18 nov. 2012.

negros e a formular relatórios periódicos sobre a implantação desses projetos¹²⁸. O *Skills Development Act* (1998) e o *Skills Development Levies Act* (1999) permitiam às empresas recuperar parte de taxas e impostos desde que comprovassem haver realizado investimentos na capacitação de trabalhadores negros. O *Preferential Procurement Act* (2000), por sua vez, formalizou uma prática que já se vinha observando, de dar preferência a negros na adjudicação de licitações e concessões governamentais. Já nessa época, o conjunto de iniciativas que beneficiariam os grupos historicamente em desvantagem era conhecido como *Black Economic Empowerment* (BEE).

Em 2003, o *Department of Trade and Industry* (DTI), instituição justamente encarregada de gerir e promover as ações do BEE, logrou que o Parlamento sul-africano aprovasse o *Broad-Based Black Economic Empowerment Act*, mais conhecida como a lei BBBEE, que entrou em vigência em 2004.

O principal objetivo da norma era fornecer um arcabouço jurídico para a promoção do BEE; permitir ao DTI elaborar um código de boas práticas e constituir um *BEE Advisory Council*, que se reportaria ao presidente da República com sugestões para a implantação do código. Conforme previsto na lei de 2004, o Código BEE de Boas Práticas foi circulado para consulta pública em 2005 e entrou em vigência em 2007.

Um elemento central do Código BEE era o *scorecard*¹²⁹, segundo o qual as empresas seriam avaliadas para testar seu grau de comprometimento em favorecer a participação e a evolução de negros em seus quadros, conforme sete critérios: propriedade (*ownership*), com peso 20; controle administrativo (peso 10); equidade de emprego (peso 15); desenvolvimento de qualificação profissional (peso 15); licitação preferencial (*preferential procurement*), com peso 20; desenvolvimento empresarial (peso 15); e desenvolvimento socioeconômico (peso 5). Quanto maior a presença de negros nessas

128 OECD. Annex 1.A1. *Black Economic Empowerment* (BEE). In: OECD Economics Surveys – South Africa, *Economic Assessment*, Volume 2008/15, July 2008, p. 50-53.

129 JACK, Vuyo; HARRIS, Kyle. Part Two, Chapter 6: General Principles and the Generic Scorecard. In: Jack, Vuyo; Harris, Kyle, 2007, p. 66-90.

categorias – quanto maior o empenho da empresa em desenvolver a qualificação dos trabalhadores negros, promovê-los, ou quanto maior o esforço da empresa em buscar sócios negros (*ownership*) ou parcerias com outras empresas de propriedade de negros (licitação preferencial) – maior a pontuação obtida.

Ao cumprir o Código BEE e ao obter do DTI o “certificado de boas práticas BEE”, as empresas privadas ficariam habilitadas a participar de processos de licitação pública, de atividades regulamentadas pelo governo (exploração de jogos de azar, telecomunicações), da concessão para operar bens e serviços públicos (mineração, transportes), da aquisição de empresas estatais e demais ativos públicos e para participar de projetos de parceria público-privada.

Tal como previsto no programa *Ready to Govern*, as ações afirmativas atingiram todas as esferas da economia sul-africana, inclusive o setor financeiro. Passou-se, por exemplo, a exigir que as companhias listadas na Bolsa de Valores de Joanesburgo reservassem determinado número de ações para negros. O resultado, em 2011, era que mais de 17% das ações das 100 maiores empresas que respondiam por 85% do volume de negócios do mercado de capitais sul-africanos pertenciam a negros sul-africanos¹³⁰.

Embora muitos reconhecessem a necessidade de o governo buscar ações que reparassem as injustiças históricas, críticas ao código vieram de várias correntes ideológicas.

Em 2006, o Tesouro Nacional da África do Sul encomendou a um grupo de economistas ligados à Universidade de Harvard, o chamado Painel de Harvard, uma série de estudos sobre a economia sul-africana no período de 2006-2007, com o intuito de auxiliar na implementação do plano AsgiSA. O estudo, publicado em maio de 2008, intitula-se *Recomendações Finais do Painel Internacional sobre Crescimento*. No que tange às políticas BEE, o Painel de Harvard considerou que

130 Black shareholders own 17% of JSE. *Mail & Guardian*, 4 October 2011. Disponível em: <www.mg.co.za>. Acesso em: 18 nov. 2012.

o BEE já cumprira seu papel histórico ao estimular a contratação de trabalhadores negros qualificados, com o intuito de criar uma classe média negra. Afirmou que, no estágio atual, a escassez de mão de obra qualificada já teria provocado a absorção dos trabalhadores negros qualificados e que a manutenção das regras do BEE só agravaria a pressão por mão de obra qualificada. O BEE, segundo o Painel, teria, ademais, contribuído para diminuir a competitividade das empresas sul-africanas no exterior. A sugestão dos economistas de Harvard foi atualizar o código, de forma a beneficiar a grande massa de mão de obra não qualificada negra que permanece desempregada. Recomendando a expansão do código, de forma a enfatizar seu caráter social *broad-based*, o Painel sugeriu novas regras para o código BEE no sentido de abandonar a ênfase excessiva na busca de sociedade com negros e na contratação de negros para cargos de gerência, de forma a concentrar-se na criação de empregos na base da pirâmide social, eventualmente invertendo a pontuação do *scorecard*.

Os críticos mais preocupados com as razões econômicas alegam que as normas de ação afirmativa criam obstáculos contraproducentes à atividade econômica e dificultam, até mesmo, a atração de investimentos externos, uma vez que empresas estrangeiras se veem obrigadas cumprir a legislação para operar no país – sobretudo no ramo extrativista. Em 2007, nacionais italianos e empresas de Luxemburgo resolveram apresentar petição, junto ao Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) do Banco Mundial, contra o governo sul-africano, com base nos Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPI) assinados com a Bélgica, Luxemburgo e Itália. No caso, conhecido como *Piero Foresti, Laura de Carli and others versus Republic of South Africa*, os peticionários alegavam que as regras BEE do *Mineral and Petroleum Resources Development Act* (MPRDA), de 2002, os discriminavam ao conceder tratamento mais favorável às empresas sul-africanas de propriedade de negros. O caso mobilizou ONGs na África do Sul e no mundo, as quais alegavam que medidas BEE como o MPRDA cumpriam diretrizes em defesa

dos direitos humanos estabelecidas na Constituição sul-africana e, como tal, não conflitavam com as obrigações assumidas pela RAS em seus APPIs. Em 28 de abril de 2010, o CIADI decidiu descontinuar a arbitragem uma vez que as partes haviam chegado à conclusão de que a petição não procedia¹³¹.

Por sua vez, os críticos ao programa mais preocupados com os fundamentos sociais alegaram que o BEE só teria contribuído para criar uma burguesia negra, à sombra do ANC, favorecendo a corrupção no âmbito do partido, e que pouco havia contribuído para melhorar as condições de vida da imensa maioria da população negra.

Artigo da revista *Financial Mail* de 10 de julho de 2009, ao fazer referência ao ministro de Comércio e Indústria do governo Zuma, Rob Davies, questiona: “*Can he be the new champion of BEE... or is this the end?*”. O artigo especula sobre a dificuldade que o Partido Comunista Sul-Africano (SACP), ao qual Davies pertence, tem em lidar com o caráter “elitista” do BEE. Lembra que o SACP historicamente advoga a implantação de políticas de ação afirmativa mais voltadas para a grande parte da população pobre negra. À diferença de Thabo Mbeki, o principal arquiteto das políticas BEE – que, inclusive, nomeou Mandisi Mphahla para a chefia do DTI especialmente para trabalhar no assunto –, Jacob Zuma “*is not a passionate about BEE as Mbeki*”¹³². A nomeação de Davies, político oriundo do SACP, no lugar de Mphahla, para a chefia do DTI, demonstraria a intenção de Zuma de questionar o funcionamento do BEE¹³³. Em outubro de 2012, o chefe do DTI anunciou propostas de revisão do Código BEE¹³⁴. Segundo Davies, as propostas, por ora, não pretendem realizar mudanças drásticas, mas

131 *Piero Foresti, Laura de Carli and others v Republic of South Africa*. The International Centre for the legal protection of Human Rights. Disponível em: <www.interights.org/foresti>. Acesso em: 20 maio 2011.

132 *Can he be the new champion of BEE... or is this the end?* *Financial Mail*, July 10 2009, p. 28-32.

133 “Davies is more interested in the broad-based parts of BEE. He believes employment equity, skills and enterprise development – features in the scorecard – should be more aggressively pursued because they have a broader, more sustained impact. This implies that the emphasis on ownership is set to shift to other parts of the scorecard”. *Ibidem*.

134 *New BEE codes out for comment*. *Business Report*, October 3 2012. Disponível em: <www.iol.co.za>. Acesso em: 19 nov. 2012.

apenas ajustar a norma à realidade atual da economia sul-africana e, dessa forma, evitar que empresas consigam burlar o código mediante ações meramente simbólicas.

A preocupação com o aspecto mais amplo do BEE, de forma a fazer com que suas políticas atinjam mais a grande maioria da população negra reflete uma justa preocupação social na RAS. Ocorre que, dar menos ênfase ao aspecto de *ownership* – ou seja, dar menos peso à formação de uma classe empresarial negra – traz implicações para a formulação das políticas econômicas do DTI, sobretudo as do governo Zuma.

A grande dificuldade em formular políticas desenvolvimentistas, de incentivos ao desenvolvimento da indústria e da agricultura sul-africanas, no pós-*apartheid*, está justamente no fato de grande parte do capital sul-africano estar nas mãos da burguesia branca. Em conversa com a chefe do Setor de Energia da Embaixada do Brasil em Pretória, funcionário do governo sul-africano reconheceu que um dos maiores óbices à execução de um programa de biocombustíveis que implique incentivos governamentais – a exemplo do Proálcool brasileiro dos anos 70 – estava justamente no fato de grande parte da produção açucareira sul-africana originar-se de propriedades da minoria branca¹³⁵.

O DTI no governo Zuma defende uma maior ênfase em políticas de fomento à economia sul-africana, onde o governo apoiaria o capital privado. O dilema é como fazer isso sem transferir renda para a burguesia branca. Analista político sul-africano expressou, assim, as discussões sobre o BEE ainda durante o governo Mbeki¹³⁶:

É sabida a dificuldade política do governo Mbeki em lidar com a ideia de subsidiar e/ou apoiar o setor privado sul-africano, tendo em vista a sua composição majoritariamente branca. A proposta do governo Mbeki seria a de promover, o mais rápido possível, a ascensão de uma classe média negra por intermédio do *Black Economic Empowerment*

135 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 30/5/2008.

136 *Ibidem*.

(BEE) de forma a “habilitar moral e historicamente“ o governo a então poder utilizar recursos públicos a favor do setor privado. Essa estratégia já motivou críticas de que o governo Mbeki utilizaria recursos públicos via BEE para cooptar setores do ANC. A questão é particularmente sensível porque, além do aspecto racial, envolve a capacidade de financiamento do Estado e sua relação com os setores produtivos. Os opositores de Mbeki argumentam, inclusive, que o governo teria criado um Estado que dispersa recursos públicos e que não ampara de forma conveniente o setor produtivo sul-africano, sob o risco de agravar o processo de “desindustrialização” que vem ameaçando a RAS¹³⁷.

Os grandes dilemas do DTI, chefiado por Rob Davies no governo Zuma, com relação ao BEE são: (i) como fazer políticas desenvolvimentistas, de apoio ao setor produtivo, sem transferir recursos públicos para o setor privado majoritariamente branco?; (ii) como retirar a ênfase do *ownership* do Código BEE se existe uma urgência em criar uma classe empresarial negra que permita uma política desenvolvimentista que não concentre a renda no já consolidado setor privado branco?

David Kaplan¹³⁸ afirma que um dos problemas das políticas industriais da África do Sul do pós-*apartheid* é a pretensão de resolver o que chamou de “conflitos distributivos” – a saber, apoiar os setores estratégicos e, ao mesmo, favorecer o pequeno negócio para estimular a criação de empregos; além de beneficiar as firmas pertencentes aos grupos historicamente desfavorecidos. Na visão de Kaplan, a tentativa de resolver os históricos conflitos distributivos da África do Sul colide, em essência, com o objetivo mesmo da política industrial (expandir e diversificar o setor industrial), a qual é vista pelo autor como inexoravelmente concentradora de rendas:

Industrial policy entails support to firms. The profitability of supported firms rises above the market level. Thus, at the heart

137 *Ibidem*.

138 KAPLAN, David. Industrial Policy in SA: constrains and challenge. In: VICKERS, Brendan, 2008, p. 40-41.

of industrial policy is the creation of rents. Such rents allow these “favoured” firms to grow at rates that exceed what would have been possible in the absence of industrial policy. The management of those rents is central to the effectiveness of industrial policy. In South Africa, distributional concerns challenge this perspective. Thus, there is opposition to “white” or “well-established” business benefiting at the perceived expense of “black” or “emergent” business. Almost all policy programmes therefore provide enhanced support for black-owned and small firms. Industrial policy does not, therefore, only aim to enhance growth of particular sectors or activities; it also aims to enhance the growth of those firms in the sector, or of those that undertake the activity, that are black-owned or small. This can dilute the impact on growth. Export support is a case in point. Larger, well-established firms will tend to have a higher export potential than smaller firms and newer entrants – exporting frequently entails economies of scale and a minimal scale of entry. But it is smaller firms and black-owned firms that currently enjoy privileged access to export support measures¹³⁹.

Segundo Kaplan, a mesma incompatibilidade se dá entre a política industrial e os objetivos de criar emprego, igualmente perseguidos pelos programas de apoio a setores estratégicos dos governos do pós-*apartheid*:

Nor are distributional concerns confined to supporting black or emergent business. Industrial policies in South Africa are also configured with the intention of raising employment. This concern for employment is not confined to selecting sectors and activities that are held to be more labour intensive. It may effect the determination of the policy instruments themselves. [...] This is not to question the validity of equity/distributional goals entailed in South Africa's industrial policy. But these goals do have consequences for output growth, rendering industrial policy, at least as presently applied, more problematic in South Africa than elsewhere, where distributional issues are of less concern, and where the focus can be exclusively (or almost exclusively) on enhancing output¹⁴⁰.

139 *Ibidem*.

140 *Ibidem*.

De fato, o grande dilema das políticas industriais em países em desenvolvimento é que seus objetivos são, por natureza, concentradores de renda na cadeia produtiva. Frequentemente, para contra-arrestar o poder concentrador das políticas industriais, os governos de países em desenvolvimento com preocupações distribucionistas costumam reforçar a vigilância antitruste, com o intuito de evitar impactos indesejáveis para seus consumidores; implantar políticas sociais que atendam à grande maioria da população que não é beneficiada diretamente pelas políticas industriais; além de facilitar o crédito e dar incentivos fiscais a pequenas e médias empresas, que, por sua estrutura, são as que mais absorvem a mão de obra não qualificada. O problema, adverte Kaplan, é incluir as preocupações redistribucionistas no âmbito mesmo das políticas industriais, tal como pretende fazer a RAS.

A África do Sul, como país em desenvolvimento, tem as mesmas preocupações redistribucionistas e industriais das economias emergentes do Sul – criar emprego, distribuir renda, fortalecer e diversificar sua base industrial. Ocorre que o problema racial confunde-se com a própria questão social, criando mais um desafio para o “conflito distributivo”. As discussões sobre se o *scorecard* do BEE deve concentrar-se no ápice da pirâmide social – e criar uma elite negra que possa “pacificar” a relação entre o Estado e o setor privado, tornando-se o foco das transferências de renda, previstas nas políticas industriais da RAS –, ou se deve voltar-se prioritariamente para a base da pirâmide – onde atuará com preocupações mais distribucionistas, atingindo a maioria negra e pobre da população –, não por acaso, se fazem no âmbito do DTI, pasta que se ocupa de comércio e indústria.

2.6.4. Algumas discussões sobre o impacto das políticas ortodoxas no pós-1994

Convém assinalar que a adoção de políticas ortodoxas pelos governos de Mandela e Mbeki não foi uma mera rendição às ideias do Consenso de Washington. De fato, a prevalência, nos anos 90, de valores econômicos liberais criou um ambiente propício para que credores externos e governos de países do Norte pressionassem os governos do pós-*apartheid* no sentido de adotar políticas econômicas ortodoxas. Por sua vez, os governos de Mandela e Mbeki (sobretudo Mandela, na primeira fase do pós-*apartheid*) sabiam da necessidade de acalmar investidores externos e garantir-lhes que a RAS democrática iria adotar os princípios da boa governança econômica. Sabiam, ademais, que, se a disciplina fiscal e orçamentária e os bons fundamentos macroeconômicos não são fins em si mesmo, esses são, contudo, condições fundamentais para que se possa alcançar o crescimento econômico sustentado e inclusivo.

Acresce que o *apartheid* havia deixado como herança, entre outras distorções, uma relação espúria entre o Estado e o setor privado majoritariamente branco, em que grande parte dos recursos estatais eram destinados à minoria branca. Ao assumir o poder em 1994 e a despeito de seu passado de esquerda, o ANC sabia da urgência em romper a relação viciosa entre o Estado e o setor privado branco e, talvez, exatamente por isso, tenha contado, ao menos na fase inicial, com a anuência de seus parceiros na aliança tripartite (Cosatu e SACP). Assim, crê o presente trabalho que, mais do que tentar identificar as preferências de Mbeki ou Mandela em teoria econômica, é necessário entender o momento histórico do pós-*apartheid* que levou à adoção de políticas econômicas ortodoxas. Privatizar empresas que serviam ao capital branco e consumiam grande parcela dos recursos orçamentários em detrimento da maioria negra e pobre; desregulamentar setores e abrir à concorrência estrangeira para romper oligopólios e práticas colusivas que puniam o consumidor de baixa renda; abrir o mercado

para produtos importados e, dessa forma, baixar os preços internos e permitir uma melhoria no poder de compra, sobretudo das camadas mais pobres – essas certamente eram as preocupações dos governos do ANC, ao menos em sua primeira fase, ao adotar políticas econômicas ortodoxas. A duração, a amplitude e a intensidade dessas reformas, com impactos sobre o parque industrial sul-africano e sobre o *policy space* governamental, é que foram objeto de questionamentos posteriores.

O passo seguinte seria recompor a relação entre o Estado e o setor privado, mas, para isso, era necessário implantar, com certa urgência, políticas afirmativas mais efetivas que criassem uma elite e uma classe média negra. Não por acaso, a partir de 2004, Thabo Mbeki iria aprimorar e aprofundar as políticas afirmativas e, ao mesmo tempo, dar maior ênfase aos programas industriais de apoio a setores específicos da indústria: era necessário “pacificar” a relação entre o Estado e o setor privado, mediante a criação de uma elite negra, para só então poder retomar as transferências pretendidas pelas políticas industriais.

A questão do conflito distributivo inerente à natureza mesma de políticas industriais – ou seja, transferir renda para os setores produtivos mais consolidados e promissores, em detrimento da pequena e média empresa e sacrificando (escassos) recursos que se poderiam destinar a políticas sociais – e os dilemas enfrentados pelo BEE – concentrar esforços no cimo ou na base da pirâmide social – reemergiram, com força, na eleição de Jacob Zuma, em 2009. O apoio do Cosatu e do SACP, que gerou pressões para que o novo governo passasse a dar mais ênfase a políticas sociais, também contribuiu sobremaneira para a revisão das políticas econômicas então adotadas. Ao mesmo tempo, os aliados de Zuma no meio sindical e no partido comunista passaram a cobrar ações do novo governo para reverter o que identificaram como um processo de “desindustrialização” da economia sul-africana. Para tanto, sinalizaram com duas propostas: (1) abandonar as políticas de liberalização comercial do pós-1994;

e (2) adotar políticas industriais mais estruturadas e abrangentes que incentivem a geração de emprego e renda.

Conforme se disse acima (item 2.5.), o governo Zuma aprofundou as políticas industriais de tal forma que essas passariam a condicionar todas as demais políticas econômicas e comerciais do governo – podendo mesmo vir a influenciar as decisões sobre níveis tarifários e determinar o ambiente regulatório em serviços, investimentos e compras governamentais, entre outros. A implicação para a diplomacia econômica sul-africana – seja na OMC, em acordos regionais ou nos entendimentos comerciais com os países do Sul (Mercosul e Índia) e do Norte (TDCA com a UE) – será objeto de discussão mais detalhada nos demais capítulos deste trabalho: torna-se, mais do que nunca, necessário assegurar o *policy space* na esfera internacional para garantir latitude à consecução das políticas industriais do governo Zuma.

O diagnóstico feito por Jacob Zuma e, especialmente, por seu ministro de Comércio e Indústria, Rob Davies, é de que as políticas de liberalização comercial implantadas no pós-1994 resultaram em “desindustrialização”, aumento do desemprego e, como decorrência, em agravamento do quadro social.

Philip Alves e Lawrence Edwards discordam da visão do ministro Rob Davies quanto à “desindustrialização”. Argumentam que a liberalização econômica e comercial teria aumentado a competitividade, desenvolvido um viés pró-exportação e, dessa forma, permitido um *spillover* de tecnologia estrangeira para a produção doméstica¹⁴¹. A OCDE, por sua vez, foi mais longe e chegou a afirmar que, já no governo Mbeki, as políticas industriais tenderam justamente a agravar o desemprego ao concederem incentivos a setores intensivos em capital

141 “Firstly, there has been a structural shift of resources into non-commodity exports and away from mining. And, secondly, almost every manufacturing subsector has become far more outward-oriented than it was prior to 1994, just as import penetration has risen. This has implied that trade liberalisation has not resulted in de-industrialisation effects. But the process has induced an increase in capital, technology and skills intensities in the growing, outward-oriented sectors, implying that impacts on employment are likely to have been different to those on output and productivity”. ALVES, Philip; EDWARDS, Lawrence. Chapter Tour: South Africa's Trade Policy Reforms: Unfinished Business? In: DRAPER, Alves, 2009, p. 125.

em detrimento daqueles intensivos em mão de obra não qualificada¹⁴². Ambas as teses seguem, obviamente, a concepção de que a liberdade econômica melhora a eficiência da economia como um todo.

Pela complexidade do tema, não é intenção do presente trabalho entrar no mérito sobre se o processo de liberalização comercial do pós-1994 contribuiu ou não para agravar o desemprego e ocasionar a “desindustrialização” do país, embora acredite existir indícios claros de piora do quadro social da RAS e de respostas tímidas aos esforços econômicos feitos no imediato pós-*apartheid*. A menção a essa discussão é relevante na medida em que sempre pautou as ações dos governos do pós-*apartheid* – seja defendendo o processo de liberalização comercial unilateral (Mandela e Mbeki), seja criticando essa postura e tentando reformulá-la (Zuma) –, com impactos óbvios em sua política regional e em suas relações com o Norte e o Sul. O que o trabalho considera relevante para a atual política econômica da RAS é o fato de que, uma vez tendo prevalecido, no governo Zuma, a visão de que a liberalização comercial unilateral havia reduzido o espaço de manobra para as políticas domésticas e externas do governo, a RAS teria agora que lidar com a ideia de que teria havido essa “redução em seu *policy space*” e tentar reformular políticas comerciais, no âmbito regional e mundial e em suas relações com o Norte e com o Sul, para contorná-la.

Esse é, por exemplo, o questionamento de Ron Sandrey, Olubukola Oyewumin, Bonani Nyhodo e Nick Vink, no artigo *South African agriculture protection: how much policy space is there?*. Em razão dos compromissos assumidos pela RAS na OMC para redução e simplificação de tarifas, em função do TDCA com a União Europeia e em decorrência de compromissos de liberalização com a SADC no âmbito da área de livre comércio, os autores concluíram

142 “Another factor (...) is the government's drive to develop and expand industrial policies. Already, industrial policy, such as the support for the chemicals and auto industries, has contributed to the capital-and-skill-intensive growth, to the detriment of the employment of less-skilled labour”. *OECD Economic Surveys. South Africa Economic Assessment* – Volume 2008/15, July 2008, Box 3.1. Data constraints, p. 191.

que atualmente o *policy space* que restou à RAS é bastante resumido e calculam que existiria hoje apenas um universo de 19% das importações agrícolas passível de revisão¹⁴³.

143 “We have concluded that in general the policy space available to South African agriculture is limited [...] This leaves a grand total of 19.0 percent of all imports where we see at least some policy space”. *Tralac Working Paper*, n°4/2007, March 2007.

Capítulo 3

A reinserção econômica da África do Sul no mundo

O capítulo 2 narrou os constrangimentos internos, econômicos e sociais, herdados do *apartheid*, que levaram os governos, de Mandela a Zuma, a formular políticas econômicas domésticas, as quais, por sua vez, se alicerçaram e/ou reagiram ao quadro econômico internacional da época.

O presente capítulo inverte a ótica e passa agora a analisar a *interface* econômica da RAS com o mundo e como a diplomacia econômica da RAS fez escolhas que impactaram ou poderão influenciar suas políticas domésticas, particularmente no que tange ao *policy space* do governo Zuma, tal como empregado no documento do Consenso de São Paulo (Unctad, junho de 2004)¹⁴⁴.

No âmbito da diplomacia econômica sul-africana do pós-*apartheid*, os fatos mais relevantes foram a assinatura de Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos com os países do Norte (em sua maioria, no período 1994-2000) e do Sul; os entendimentos comerciais com a União Europeia (*Trade, Development and Cooperation*

144 “The space for national economic policy, i.e. the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development, is now often framed by international disciplines, commitments and global market considerations”. Unctad. *Sao Paulo Consensus*, 25 June 2004, TD/410, parágrafo 8.

Agreement – TDCA), com os EUA (*African Growth and Opportunity Act – AGOA*), com o Mercosul e com a Índia; a atuação da RAS da Rodada Uruguai-GATT à Rodada Doha-OMC; as mudanças econômico-financeiras internacionais em fins dos anos 2000; e as novas orientações do governo Zuma para a atuação da RAS nas discussões sobre governança econômica internacional, especialmente no que se refere às articulações com os países do Norte e do Sul.

Convém assinalar que, ao contrário do capítulo 1, doravante, as análises dos instrumentos e órgãos acima mencionados não mais focarão a formação histórica daquelas instituições, mas se concentrarão quase exclusivamente nos elementos constitutivos que terão impacto direto na relação comercial e na formulação da diplomacia econômica sul-africana.

O presente capítulo deixa propositalmente de fora as mudanças realizadas no interior dos esquemas de integração econômica – a saber, as transformações na SACU e na SADC e os projetos de constituição da Área de Livre Comércio SADC-EAC-Comesa e de formação da Área de Livre Comércio do Cabo ao Cairo –, que são objeto de análise mais detalhada no capítulo 5.

3.1. A política da África do Sul em investimentos externos

O *Trade, Development and Cooperation Agreement*, assinado em 1999, entre a África do Sul e a União Europeia, em seu artigo 52 (*Investment promotion and protection*), previa que a RAS negociasse Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPIS) com os países membros da UE. Mas quando o TDCA entrou em vigência, em 2000, a RAS, antecipando-se ao próprio instrumento, já havida dado início à assinatura de vários APPIS com países europeus, grande fonte de investimentos diretos (IDs) para a África do Sul e importante mercado para suas exportações.

A África do Sul assinou, de 1994 a 2008¹⁴⁵, 42 Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPis), dos quais 21 haviam entrado em vigor até julho de 2009 (desde então, a intenção do governo Zuma de rever os APPis paralisou o processo de internalização dos instrumentos). São 15 APPis assinados com países desenvolvidos e 27 APPis firmados com países em desenvolvimento. Dos 42 APPis, 28 foram assinados na década de 90, e 14 instrumentos foram firmados na década de 2000.

Dos quinze APPis assinados com países desenvolvidos, 14 foram firmados na década de 90 (apenas o APPi com Israel foi assinado em 2004). Inversamente, dos 14 APPis firmados na década de 2000, 13 instrumentos foram acordados com países em desenvolvimento. Dos 27 APPis assinados com países em desenvolvimento, 12 instrumentos foram firmados com países não africanos e 15 com países africanos, sendo que cinco deles com países da SADC (Angola, República Democrática do Congo, Maurício, Moçambique e Tanzânia).

Consolidando os dados em ordem cronológica, no governo Mandela (1994-1999), a RAS assinou quatorze APPis com países desenvolvidos e 13 APPis com países em desenvolvimento. Já na administração Mbeki (1999-2008), assinaram-se 14 APPis com países em desenvolvimento e um APPi com país desenvolvido. Os números confirmam que, enquanto o governo Mandela se empenhou em acalmar investidores do Norte, o governo Mbeki concentrou esforços na assinatura de APPis com países em desenvolvimento, atendendo à preocupação de expandir a presença econômica da RAS no mundo, sobretudo na África Subsaariana, e de dar apoio a sua política de Renascimento Africano e de aproximação com os países do Sul¹⁴⁶.

145 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 21/7/2009 sobre o *Position Paper* do DTI relativo à revisão dos Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos.

146 Interlocutor da Embaixada do Brasil em Pretória resumiu, assim, as nuances entre os governos Mandela e Mbeki: “Na gestão Mandela, quando o mundo estava sob a influência do Consenso de Washington (...) o fato de grande parte dos APPis com os países desenvolvidos terem sido assinados nessa época demonstra que o governo de então tinha a preocupação de assegurar aos principais investidores estrangeiros, a maioria europeus, que a mudança de poder no País não significava a ruptura com a ordem internacional (...) Por sua vez, o governo Mbeki, embora perseguisse medidas econômicas *market friendly*, introduziu nuances. Na política externa, Mbeki formulou melhor

Os dados acima refletem, também, uma característica peculiar da África do Sul, que é, ao mesmo tempo, receptora de investimentos diretos estrangeiros (*inward foreign direct investments*), a maioria oriunda de países do Norte, e emissora de investimentos diretos (*outward foreign direct investments*), distribuídos tanto no Norte quanto em países do Sul, particularmente na África Subsaariana.

No continente africano, a RAS ocupa posição singular, sendo, ao mesmo tempo, importante exportadora e importadora de capitais¹⁴⁷. Em 2003, o estoque de investimentos diretos estrangeiros (IDEs) no país representava 27,4% do PIB, enquanto os IDs sul-africanos no exterior respondiam por 16,4% do PIB sul-africano. Em 2004, os estoques de IDEs na RAS e de IDs sul-africanos no exterior eram, respectivamente, de USD 46,3 bilhões e USD 28,8 bilhões.

Também o fluxo de investimentos diretos (Anexo 1.12) ilustra a importância dos IDs para a economia sul-africana. Ressalte-se que o ingresso e a saída de IDs são muito sensíveis às oscilações econômicas no mundo e no país e medem mais apropriadamente, em determinado ano, a atração exercida em investidores externos e, inversamente, a disposição dos investidores nacionais para aventurar-se no exterior. Mesmo assim, os dados ilustram a importância do tema para a economia sul-africana. Em 2004, a saída e a entrada de IDs representavam, respectivamente, 0,6% e 0,32% do PIB; em 2005, 0,37% e 2,64%; em 2007, 1,04% e 2% do PIB; em 2009, 0,46% e 1,89% do PIB; em 2010, -0,04% e 0,34%. Em 2011 os fluxos de IDs recebidos foram estimados em USD 5,717 bilhões, aproximadamente 1,4% do PIB sul-africano (calculado, pelo Banco Mundial, em USD 408,1 bilhões pela taxa de câmbio oficial)¹⁴⁸. Em que pese o caráter oscilatório dos fluxos de IDs,

o "Renascimento Africano"(...) e fez convergir o eixo da diplomacia sul-africana para os demais países do Sul, sobretudo Ibas e China. Buscou, também, aprofundar as políticas industriais e os marcos regulatórios favoráveis ao BEE. (...) Estimulou os laços de investimento e comércio com os países africanos, fomentados sobretudo pela presença de empresas sul-africanas nos países vizinhos, e também com os demais países do Sul. Não por acaso, 13 dos 14 APPIs assinados sob o governo Mbeki foram firmados com países em desenvolvimento". Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 21/7/2009.

147 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 3/7/2008 sobre os Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos assinados pela África do Sul.

148 Citação no *Cia World Factbook*. Disponível em: <www.indexmundi.com>. Acesso em: 20 nov. 2012.

pode-se perceber que, no caso da RAS, além das importações, também as exportações de IDs são expressivas em relação ao tamanho de sua economia.

Em junho de 2009, já no governo Jacob Zuma, o DTI lançou um *position paper* intitulado *Bilateral Investment Treaty Policy Framework Review*, que visava a colher sugestões para rever os modelos de APPIs assinados pela RAS com outros países. O documento fazia uma análise comparativa dos APPIs assinados pela RAS de meados da década de 90 até 2008, quando se firmou o último APPI com a Etiópia. O texto sublinhava as imprecisões conceituais existentes em alguns instrumentos, as quais ensejaram conflito entre investidores estrangeiros e o Estado sul-africano, e sugeria alterações na formulação dos novos acordos. O texto foi lançado numa época em que grande parte dos APPIs, assinados na década de 90, sobretudo aqueles firmados com países desenvolvidos, estaria prestes a caducar, o que permitiria seu encerramento ou sua renegociação.

Na visão de especialista ouvido pela Embaixada do Brasil em Pretória, o *position paper* do DTI revelaria que a intenção do governo Zuma era não permitir que os APPIs continuassem a restringir a capacidade regulatória do Estado sul-africano, não apenas em função das políticas de ação afirmativa do BEE (*Black Economic Empowerment*) – como ocorreu no contencioso *Piero Foresti, Laura de Carli and others v. Republic of South Africa*¹⁴⁹ –, mas também para não criar obstáculos ao que alguns especialistas designam como o “novo modelo de substituição de importações do governo Zuma”¹⁵⁰.

O *position paper* foi especialmente severo com os APPIs assinados pelo governo Mandela nos anos 90, os quais “careciam de uma visão estratégica” e não souberam evitar que os instrumentos firmados com os países do Norte (a maioria *inward FDI*), comprometessem, no futuro, o *policy space* da RAS¹⁵¹. Outra crítica do DTI era que ambos os governos

149 Vide item 2.6.3 do presente trabalho.

150 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 21 jul. 2009.

151 Essa é a opinião de acadêmico ouvido pela Embaixada do Brasil em Pretória: “Ao fazer uma revisão histórica dos APPIs, o *position paper* do DTI é particularmente crítico com relação aos Acordos assinados na década de 90.

(Mandela e Mbeki) teriam se mostrado incapazes de distinguir entre os interesses ofensivos e defensivos da RAS em investimentos.

Como se verá mais detalhadamente no capítulo 4, quando foram suspensos os embargos internacionais à África do Sul nos anos 90, as grandes empresas sul-africanas, que haviam prosperado e acumulado capitais graças aos incentivos do governo do *apartheid*, puderam, finalmente, sair dos limites do mercado doméstico e expandiram-se internacionalmente. Os destinos prioritários foram os mercados do Norte, mais seguros. Mas os IDs sul-africanos também se voltaram para a África Subsaariana, atraídos, em parte, pela rentabilidade do risco envolvido e pelo vácuo deixado pela *débâcle* econômica da África no pós-Guerra Fria. Ciente dessa tendência pró-África, o governo Mbeki iria tentar estimular ainda mais a presença de IDs sul-africanos na África Subsaariana, como apoio a sua política de Renascimento Africano.

O *position paper* reconhece os esforços do governo Mbeki para estimular os investimentos sul-africanos, sobretudo na África Subsaariana. Mas considera que APPIs *outward FDI*, ou seja, aqueles voltados para os casos em que a RAS exporta IDs, também eram falhos, na medida em que não logravam incorporar valores da política externa que permeavam a agenda sul-africana para o Sul¹⁵².

Ao propor a revisão dos acordos assinados, o DTI sugeriu que a RAS buscase novo formato para esses instrumentos. No novo modelo, as regulamentações entre investidores e Estados deverão ser

Sugere que, na época, a falta de experiência e de coordenação no governo Mandela não favoreceu uma visão crítica, que soubesse avaliar as consequências que aqueles instrumentos teriam para restringir o *policy space* da RAS. O documento indica que na época se carecia de uma visão estratégica que soubesse distinguir entre os APPIs em que a RAS era receptora de capitais (*inward FDI*), a maioria com países desenvolvidos, e os APPIs em que a RAS era exportadora de capital (*outward FDI*), alguns com países em desenvolvimento, especialmente países da SADC, grandes receptores de capitais sul-africanos". *Ibidem*.

152 "O *position paper* reconhece que os governos do pós-*apartheid* assinaram APPIs com os países em desenvolvimento motivados, sobretudo, pela significativa presença de capitais sul-africanos no exterior. A intenção dos APPIs era proteger e estimular os IDs sul-africanos exportados (*outward FDI*), sobretudo para a África. O documento do DTI assinala, no entanto, que não existia no Governo da RAS qualquer estratégia definida e coerente que tivesse norteado a política de APPIs para exportação de capitais". Se o *position paper* lança dúvidas sobre a eficácia dos APPIs voltados para a exportação de IDs, são os acordos com os países desenvolvidos, ou seja, os APPIs para a importação de IDs (*inward FDI BTs*), aqueles que são objeto das críticas mais acirradas". Relato da Embaixada do Brasil em Pretória de 21/7/2009 sobre análise feita por especialista na matéria.

equitativas, de forma que o investidor também assuma obrigações e responsabilidades. Sugere que os países em desenvolvimento busquem normas internacionais que regulamentem a conduta de multinacionais. Os Estados poderão, por exemplo, combater a corrupção, obrigando as multinacionais a divulgar as remessas de recursos a autoridades governamentais. Os novos instrumentos poderão, ainda, incluir cláusulas que obriguem os investidores estrangeiros a respeitar os direitos sociais e econômicos nos países receptores¹⁵³.

No que toca aos APPIs com o Norte, a preocupação é claramente defensiva, no sentido de buscar regulamentar a conduta de investidores estrangeiros. Ao propor a mesma regulamentação para os APPIs com o Sul, o DTI denota, contudo, a intenção de coaduná-los com as diretrizes mais amplas da diplomacia econômica do governo Zuma, que vão além dos interesses imediatos dos investidores privados sul-africanos e que são mais consistentes com sua agenda para o mundo em desenvolvimento e, especialmente, para a África.

Ainda de acordo com o *position paper*, o Estado deverá preservar seu direito de regulamentar atividades em prol do benefício público. A ideia é poder formular uma política de investimento que apoie as estratégias econômicas de política industrial e comercial, ou mesmo que não restrinja a capacidade do Estado de promover ações sociais e ações afirmativas (BEE)¹⁵⁴.

Interlocutor da Embaixada do Brasil em Pretória assim contextualiza o documento do DTI nas novas diretrizes industriais do governo Jacob Zuma:

O lançamento do *position paper*, sugerindo uma revisão geral dos Acordos de Investimento, é parte de uma estratégia mais ampla do Departamento de Comércio e Indústria da África do Sul, que visa a transformar a política industrial no principal instrumento de revitalização da economia sul-africana. Propondo-se a combater a recessão, gerar emprego e renda e reverter a “desindustrialização”, o

153 *Ibidem*.

154 *Ibidem*.

ministro Rob Davies anunciou em várias ocasiões que, no governo Zuma, a política comercial (inclusive tarifária), as compras governamentais, a propriedade intelectual, os serviços e os investimentos deverão ser coordenados para apoiar as estratégias industriais. A revisão dos APPIs atenderia, assim, à intenção do governo Zuma de ampliar o *policy space* na área de investimentos, de forma a que também os IDEs possam se enquadrar nos objetivos da nova política econômica e industrial¹⁵⁵.

Em 2 de outubro de 2012, o DTI ainda estava colhendo impressões sobre o *position paper* de 2009. Nessa data, o articulista Sean Woolfrey confirmou que persistiam as mesmas inquietações defensivas do governo Zuma quanto aos APPIs, particularmente àqueles assinados com europeus¹⁵⁶.

A preocupação do governo Zuma com o *policy space* nas relações com os países do Norte fica evidente na questão envolvendo os APPIs. Quanto aos países do Sul, sobretudo no que tange à África Subsaariana, o questionamento sobre o *policy space* dar-se-á mais propriamente na tentativa sul-africana de revisar os esquemas de integração econômica, objeto do capítulo 5.

155 *Ibidem*.

156 “Davies reiterated the South African government's desire to refrain from entering into BITs.(...) He also noted that following a three year review of South Africa's BITs, the government was firmly of the opinion that all the 'first generation' BITs concluded by the country shortly after the end of apartheid should be reviewed. (...) The point had already been illustrated by a dispute brought against SA in 2007 by a group of Italian citizens against a 2004 legislation to increase the participation of historically disadvantaged South Africans in the mineral sector. Given the increasing emphasis being placed on policy space in the South African context, it is not surprising that the government is revising its approach to BITs in a more cautious stance. (...) The decision not to renew existing BITs will mean the gradual phasing out of South Africa's numerous BITs with European countries, which account for over 80 percent of total FDI in the country”. WOOLFREY, Sean. *South Africa's Stance on Bilateral Investment Treaties*, October 3rd 2012. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 21 nov. 2012.

3.2. As relações comerciais da África do Sul com a União Europeia e os EUA

3.2.1. O TDCA com a União Europeia

Em março de 1996, a UE aprovou mandato para negociar um acordo de livre comércio com a África do Sul. Em 11 de outubro de 1999, as partes assinaram o TDCA, o qual entrou em vigência a partir de 1º de janeiro de 2000.

Conforme antecipado no item 1.4 do presente trabalho, o Acordo prevê várias partes: Diálogo Político (Título I); Comércio (Título II); Temas Ligados ao Comércio (Título III); Cooperação Econômica (Título IV); Cooperação para Desenvolvimento (Título V); Cooperação em Outras Áreas (Título VI); e Provisões Finais (Título VIII).

No Título I, referente ao Diálogo Político, o TDCA estabelece como meta (artigo 1): apoiar os esforços da RAS para consolidar as fundações políticas e econômicas de seu processo de transição; promover a cooperação regional e a integração econômica na região da África Austral; promover a expansão e a liberalização recíproca do comércio de bens, serviços e capitais; e encorajar a “integração suave e gradual” (*smooth and gradual integration*) da RAS na economia mundial.

O item relativo ao Comércio (Título II) prevê a formação de uma área de livre comércio entre a RAS e a UE, em períodos de transição diferenciados, contados a partir da entrada em vigência do Acordo (em 2000). Dada a assimetria das economias, a UE teria 10 anos para zerar tarifas aos produtos sul-africanos, o que ocorreu em 2010, e a RAS, 12 anos para implementar a área de livre comércio, prevista para se dar em 2012. Os produtos sujeitos à desgravação integral cobrem cerca de 90% do comércio bilateral, sendo que 86% das importações de produtos europeus para RAS e 94% dos produtos importados pela UE da RAS¹⁵⁷.

157 OLYMPIO, John; ROBINSON, Meter; COCKS, Matthew. The TDCA and SADC-EPA: Is the Risk of Living South Africa Duty-Free Access Alongside that Offered to the Rest of Southern Africa Countries Perceived or Real? In: Bertelsmann-Scott, DRAPER, 2006, p. 133.

As exclusões são produtos agrícolas para a União Europeia e alguns bens industriais para a RAS, particularmente veículos automotores, partes e autopeças, têxteis e vestuários.

Convém recordar que a assinatura do TDCA, em 1999, embora com efeitos imediatos sobre a tarifa externa da SACU, ocorreu sem consulta da RAS aos demais parceiros da união aduaneira. A obrigação de entabular negociação com terceiras partes, conjuntamente com os países BLNS (Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia), só se tornou obrigatória a partir do Acordo de 2002 da SACU (item 5.1 do presente trabalho).

Refletindo o desconforto com o programa automotivo – *Motor Industry Development Programme* (MIDP) de 1997 –, a UE fez incluir, no artigo 9, provisão contemplando revisão do programa sul-africano e a apresentação, no futuro, de propostas europeias para a liberalização das importações sul-africanas de produtos automotivos. As partes se comprometiam a examinar essas propostas na segunda metade de 2000, o que não se concretizou. Em dezembro de 2006, a UE finalmente logrou aprovar apenas texto indicativo, contendo menção a uma futura liberalização do comércio automotivo (*provision for a strengthening of trade liberalisation in the motor vehicle sector*)¹⁵⁸, sem prazo definido.

No tocante a Temas Relacionados a Comércio (Título III), além das costumeiras referências aos Acordos da OMC (agricultura, *anti-dumping*, salvaguardas, subsídios e medidas compensatórias, serviços, dificuldades com balanço de pagamentos, propriedade intelectual e barreiras não tarifárias), o Tratado prevê “consultas regulares sobre as estratégias e modalidades práticas de suas respectivas políticas agrícolas” (Artigo 20.1). No item relativo à política de concorrência (Artigos 35 e 36), o TDCA prevê que as partes tomem medidas necessárias ao combate de práticas anticompetitivas. Embora, os programas RDP de 1994 e GEAR de 1996, reiterando preocupações refletidas em documentos anteriores do ANC, já contemplassem

158 *Trade, Development and Cooperation Agreement. Summaries of EU legislation*. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/development/south_africa/rl2201_en.htm>. Acesso em: 8 jun. 2011.

a adoção de legislação antitruste, a RAS só adotaria em 1998 o Competition Act no. 89, o qual entrou em vigência em 1º de setembro de 1999¹⁵⁹.

O artigo 45, referente a compras governamentais, declara que a RAS e a UE “concordam em cooperar para assegurar que o acesso a contratos licitatórios das partes seja governado por um sistema justo, equitável e transparente” e prevê que “os progressos feitos nessa matéria” serão revistos periodicamente. Também refletindo interesses europeus, o artigo 46, relativo à propriedade intelectual, prevê assistência à RAS para implantar medidas e normas que reforcem o combate à violação das leis de propriedade intelectual e dispõe de extensa lista de acordos e definições do escopo, pretendidos pela UE, para o assunto.

Percebe-se, portanto, que, apesar de o TDCA prever, no futuro, negociações sobre novos temas ou regras “OMC plus” para temas já regulamentados (compras governamentais, investimentos, serviços, propriedade intelectual), o instrumento contém cláusulas meramente programáticas, sem efeito prático imediato. Nesse sentido, até o momento, o TDCA continua sendo basicamente um acordo sobre comércio de bens e sobre cooperação.

No Título IV, concernente à Cooperação Econômica, o TDCA admite a cooperação para o desenvolvimento da indústria sul-africana (artigo 51), com vistas à sua modernização e à troca de informações sobre oportunidades para a iniciativa privada. No artigo 52, relativo à promoção e proteção de investimentos, o Acordo prevê a assinatura de APPIs com membros da UE e defende a livre transferência de capitais e a troca de informações sobre oportunidades para investimentos na RAS e na África Austral. O TDCA contempla, ainda, cooperação para melhorar a competitividade dos produtos sul-africanos nos mercados doméstico, regional e internacional e cooperação regional para o desenvolvimento do comércio e de “*trade-related infrastructure and*

159 OECD Peer Review. Competition Law and Policy in South Africa. May, 2003.

services in Southern Africa” (artigo 53), programas de cooperação para micro e pequenas empresas (artigo 54); cooperação na área de sociedade de informação (artigo 55); cooperação em energia, com foco em energia renovável (artigo 57); em mineração, com vistas a melhorar os padrões de exploração e torná-los compatíveis com o meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável (artigo 58); em transporte (artigo 59); em turismo (artigo 60); em agricultura (artigo 61); em pesca (artigo 62); e em serviços (artigo 63). A cooperação oferecida pela UE em agricultura visava a promover um “desenvolvimento rural integrado, harmonioso e sustentado” na RAS; por sua vez, a cooperação em serviços pretendia encorajar o comércio em serviços, particularmente na área de bancos e seguros.

No tocante à Cooperação para o Desenvolvimento (Título V), o TDCA enfatiza a preocupação da UE em promover políticas e instrumentos:

*Towards the progressive integration of the South African economy into the world economy and trade, for expansion of employment, for development of sustainable private enterprises, for regional cooperation and integration. In this context, special attention will be given to providing support to the adjustment efforts occasioned in the region by the establishment of the free-trade area under this agreement, especially in the SACU*¹⁶⁰ (artigo 66(a)).

No TDCA, a UE compromete-se a desenvolver cooperação para fortalecer as condições de vida e o provimento de serviços básicos sociais; e a apoiar a democratização e os direitos humanos na RAS (artigo 66 (b) e (c)).

O Acordo, no Título VI (Cooperação em Outras Áreas), estabelece a cooperação em ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, questões sociais, informação, imprensa e meio audiovisual, recursos humanos, combate às drogas e à lavagem de dinheiro, proteção de dados e saúde. O Título VII estabelece os Aspectos Financeiros da Cooperação.

160 *Trade, Development and Cooperation Agreement. Summaries of EU legislation.* Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/development/south_africa/rl2201_en.htm>. Acesso em: 8 jun. 2011. Grifo meu.

Com relação às Provisões Finais (Título VIII), o instrumento coíbe a discriminação “entre os Estados membros, seus nacionais ou suas companhias ou firmas” (artigo 100), e contempla a revisão do Acordo no período de cinco anos (artigo 103), contados a partir da entrada em vigor, em 1º de janeiro de 2000.

Apesar de o TDCA prever “atenção especial” aos efeitos do tratado para a SACU (artigo 66 (a)), pouco se fez para contra-arrestar os impactos do instrumento para os países BLNS (Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia)¹⁶¹. Conforme se verá mais detalhadamente no item 5.1 do presente trabalho, o funcionamento do mecanismo de receitas alfandegárias da SACU gera grande dependência orçamentária nos países BLNS. E a consequência mais imediata do corte de tarifas previsto no TDCA foi justamente a queda das receitas alfandegárias da SACU, com impacto direto nos orçamentos das economias menores da união aduaneira.

Ron Sandrey assinala que a redistribuição das rendas alfandegárias da SACU em 2006 respondeu por 53% do orçamento do governo de Lesoto e 28,2% do PIB do país. No caso da Suazilândia, a proporção foi de 56,9% do orçamento governamental e 24,1% do PIB¹⁶². Estimativas dão conta de que, em razão das reduções tarifárias previstas no TDCA em 2012, a receita dos BLNS deverá reduzir-se em 21%. O governo de Botsuana teria calculado que perderia 10% de sua renda nacional em razão do instrumento¹⁶³.

Cumprido, contudo, ressaltar que a própria política de liberalização comercial implementada pelos governos Mandela e Mbeki desde 1994, via OMC ou por intermédio de medidas unilaterais, já vinha causando impacto nos BLNS uma vez que, ao reduzir a tarifa externa comum (TEC) da SACU (sem consulta aos demais parceiros), acarretou uma queda acentuada das receitas fiscais da união aduaneira. A assinatura

161 SANDREY, Ron. Chapter Five: The Regional Implications of South African Trade and Industrial Policy Reforms. In: DRAPER, Alves, 2009, p. 127-154.

162 *Ibidem*, p. 148.

163 Tralac. *EPA Background: The Trade Development and Cooperation Agreement*, 17/04/2008. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 13 jun. 2011.

do TDCA com a UE só veio agravar as perdas de receitas para esses países. Por sua vez, a perspectiva da constituição de uma área de livre comércio na SADC, de acordos preferenciais com o Mercosul e com a Índia, quando concretizada, aprofundará, ainda mais, o problema fiscal da SACU.

De acordo com Ron Sandrey, os BLNS teoricamente têm a opção de aplicar tarifas intra-SACU aos produtos europeus importados pela RAS, mas, na prática, isso não é factível pelas deficiências nos controles aduaneiros nas fronteiras entre os países da união aduaneira¹⁶⁴.

O resultado é que, embora não tenham participado das negociações do Acordo, os BLNS acabam sendo de fato parte do TDCA. Com isso, os interesses defensivos dos BLNS ficaram sujeitos à tarifa externa da SACU, que incorpora as desgravações concedidas pela RAS aos europeus no âmbito do TDCA. Quanto a seus interesses ofensivos, não atendidos pelo TDCA, os países BLNS tenderão a negociar melhor acesso ao mercado europeu, em esquemas negociadores que não necessariamente incluirão a RAS¹⁶⁵. É o caso, por exemplo, da proposta europeia de negociação de Acordos de Parceria Econômica (APEs) com os países BLNS, que esbarram na oposição da RAS e ameaçam descumprir justamente as obrigações do Acordo 2002 da SACU (item 5.1 do presente trabalho).

Em seu artigo, Ron Sandrey destaca que o grande problema “defensivo” para os BLNS no âmbito do TDCA é que o instrumento foi concebido sem atentar para os interesses desses países. Atendendo

164 “(...) the potential problem of re-exports from South Africa (or any single SACU country that has a bilateral preferential agreement with another country outside the customs union) to the BLNS countries of products imported under preference from the EU (under the TDCA). The BLNS countries are entitled to apply the normal SACU tariff rate at internal SACU borders, and the difference is to be paid into the revenue pool. However, this is a highly impractical option, as the operational procedures at the SACU borders are inadequately set up to administer complexities of this nature”. *Ibidem*, p. 130.

165 “In general, Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland (the so-called BLNS countries) live in South Africa’s shadow, and this is especially apparent when trade policies are considered. Their scope for independent or even BLNS-initiated actions is extremely limited. For direct trade access issues, their defensive interests are really subsumed into the common SACU tariff schedule that contains the Trade, Development and Co-operation Agreement (TDCA) and SADC preferences. For offensive positions, their interests are focused upon access into the EU and maintaining and possibly improving their access into the US; both of these are largely, but not entirely independent of South African influence”. *Ibidem*, p. 127.

as preocupações industrializantes da RAS, o Acordo, por exemplo, inclui nas concessões europeias para a RAS o setor automotivo e de autopeças, área em que os BLNS não têm qualquer interesse ofensivo, posto que não dispõem de indústria automobilística. Ao contrário, aos BLNS interessaria, em teoria, a entrada de concorrentes às autopeças e automóveis sul-africanos. De forma inversa, o TDCA contempla as preocupações agrícolas europeias e exclui vários itens agrícolas das concessões europeias à RAS – o setor agrícola é justamente aquele em que os BLNS teriam interesses ofensivos. O autor recorda, por exemplo, a relevante produção de açúcar, frutas, vegetais e carne bovina da Suazilândia, a produção de carne bovina de Botsuana e de carne bovina e peixes da Namíbia¹⁶⁶.

O artigo de Ron Sandrey visa a mostrar como as políticas comerciais e industriais da África do Sul têm afetado negativamente os parceiros menores da SACU. Se os interesses defensivos dos BLNS vinham, até o Acordo de 2002, sendo ignorados nas políticas comerciais da RAS, os interesses ofensivos demandariam desses países a busca de instrumentos alternativos que os favorecessem no comércio com a UE e com os EUA. Num exercício de projeção do que os BLNS exportam para os EUA via AGOA e do que esses países exportariam num Acordo Parceria Econômica (APE) com a União Europeia (Economic Partnership Agreement – EPA, em inglês), o autor chega a algumas conclusões sobre quais seriam os interesses ofensivos dos BLNS:

a) Lesoto – como país de menor desenvolvimento relativo, goza de livre acesso (*duty- and quota-free access*) ao mercado europeu pelo programa *Everything But Arms* (EBA). No entanto, por ser uma concessão unilateral dos europeus, o livre acesso pelo EBA é precário e poderá ser revogado a qualquer momento, o que justificaria a tentativa de buscar um instrumento à parte com a UE. O mesmo se pode dizer do AGOA com os EUA. De acordo com Sandrey, o Lesoto tem nas exportações de roupas para os EUA (sob o AGOA) sua maior fonte de renda. Em segundo lugar estão as exportações de diamantes para a UE;

166 *Ibidem*, p. 135-136.

b) Suazilândia – como país em desenvolvimento, não tem acesso ao mercado europeu via EBA, mas sob o Sistema Geral de Preferências (SGP). Exporta significativamente aromatizantes de bebidas (*drink flavouring*) para o mercado sul-africano. A UE é o segundo maior parceiro comercial e suas compras concentram-se em produtos agrícolas (72% da pauta) – sobretudo açúcar, vegetais, frutas e carne bovina – e roupas (28%). O maior interesse ofensivo da Suazilândia no mercado europeu seria a exportação de açúcar, mas para tanto, um APE com a UE teria de superar a restrição, imposta pelos europeus, de importar livremente açúcar dos ACPs até 2015;

c) Botsuana – 74,9% de suas exportações são de diamantes, dos quais 99% são destinados à UE. As exportações de diamantes para a UE representam 96,9% do que Botsuana vende no mercado europeu, com têxteis e roupas respondendo por 1,5% e carne bovina por 1,1%. A exportação de carne bovina para a UE representa 52% do total de carne bovina que o país exporta para o mundo. Se entrasse num acordo preferencial com a UE, o país poderia reforçar suas exportações de carne bovina, têxteis e roupas para aquele bloco;

d) Namíbia – a UE compra 79% dos diamantes exportados pela Namíbia. O país exporta ainda àquele bloco carne bovina, peixes (24% do total), tório, urânio, produtos de zinco, couro e fluorina – todos os produtos de interesses para a Namíbia num eventual APE com a União Europeia.

Grosso modo, os principais fluxos de comércio dos BLNS são as exportações de diamantes de Botsuana e Namíbia para a União Europeia; roupas do Lesoto para os EUA e aromatizantes de bebidas da Suazilândia para a África do Sul. No que tange às importações, o grande exportador para os BLNS é, no entanto, a RAS. A conjugação desses fatores evidencia três aspectos centrais na relação comercial entre os BLNS e a RAS: (a) os BLNS são mercados cativos para os produtos sul-africanos; (b) inversamente, a RAS figura como o principal mercado comprador apenas para a Suazilândia; (c) os países menores da SACU,

ao contrário da RAS, não dispõem de instrumentos específicos com a UE que lhes permitam um melhor acesso para suas principais exportações – o que seria particularmente importante para Botsuana e Namíbia, dos quais a UE é o principal comprador (no caso do Lesoto, os EUA figuram como principal mercado).

Não seria de estranhar o interesse demonstrado pelos BLNS em buscar melhores condições de acesso aos mercados da UE, a despeito da oposição da RAS. Nesse contexto, já se pode calcular o potencial desagregador que a União Europeia terá para os projetos de integração comercial e econômica da RAS para a África Austral.

3.2.1.1. Os Acordos de Iaundê e Lomé e os Acordos de Parceria Econômica (APEs) com a UE

O Tratado de Roma de 1957 já fazia referência ao estabelecimento de cooperação entre as Comunidades Europeias e o Grupo dos Países da África, Caribe e Pacífico (ACPs). De 1963 a 1969, vigoraram os Acordos de Iaundê. Com o ingresso do Reino Unido nas Comunidades Europeias, em 1973, a África anglófona passou a ser incluída nos Acordos com a Europa. Assim, em 1975, foi assinado o primeiro Acordo de Lomé e, com ele, constituído formalmente o grupo ACP. A convenção, que seria revista e atualizada a cada cinco anos, previa, entre outros, a prestação de ajuda ao desenvolvimento, benefícios comerciais não recíprocos, mecanismos para estabilizar as receitas obtidas com a exportação de *commodities*, a realização de consultas regulares e a administração conjunta de aspectos relativos ao instrumento¹⁶⁷. Os Acordos de Lomé (1975-2000) previam acesso livre de tarifas (*duty free*) para todos os produtos industrializados que cumprissem com as regras de origem previstas e para grande parte de produtos minerais e bens agrícolas tropicais. Alguns produtos agrícolas recebiam preferências tarifárias, restritos por quotas, e alguns países ACPs se beneficiavam

167 Tralac. *EPA Background: Introduction*, 17/4/2008. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 14 jun. 2011.

de protocolos comerciais especiais (bananas, açúcar, carne bovina e rum), alcançando acesso (limitado) ao protegido mercado europeu.

De fins dos anos 80 aos anos 90, mudanças levadas a cabo na UE e nos ACPs iriam provocar alterações nos Acordos de Lomé (1975-2000). Consoante sua política para o desenvolvimento, a UE passaria a incluir, nas últimas versões dos Acordos de Lomé, cláusulas referentes a direitos humanos e boa governança. Tais condicionalidades iriam desagradar vários países do grupo ACP. Para tratar desses e de outros assuntos, lançaram-se, em 1996, consultas amplas sobre o futuro da cooperação UE-ACP.

Como resultado das consultas para rever os Acordos de Lomé, as relações entre a UE e o ACP passaram então a ser regidas pelo Acordo de Parceria de Cotonu, que entrou em vigor em 2000, em substituição à IV Convenção de Lomé. *Grosso modo*, o novo Acordo continha cláusulas para aliviar a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável e integrar os ACPs à economia mundial. O Acordo de Cotonu já previa a negociação futura de Acordos de Parceria Econômica (APEs) entre a União Europeia e os ACPs. Em 2001, a UE aprovaria, ainda, o programa Everything But Arms (EBA), que concedia acesso livre de tarifas e de quotas (*duty- and quota-free*) a produtos originários de países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Apenas alguns produtos sensíveis para a UE – bananas, arroz e açúcar – não seriam imediatamente liberados aos PMDRs, mas obedeceriam a esquemas de desgravação mais longos¹⁶⁸.

Os modelos de acordos de preferência comercial entre a UE e os ACPs passaram a ser contestados na OMC quanto a sua adequação ao artigo XXIV do GATT de 1947, sob o argumento de que as preferências concedidas pela UE aos ACPs discriminavam os demais países em desenvolvimento. A OMC concedeu, no entanto, *waiver* para o Acordo de Cotonu até 31 de dezembro de 2007 e este tem sido renovado desde

168 OLYMPIO, John; ROBINSON, Meter; COCKS, Matthew. The TDCA and SADC-EPA: Is the Risk of Giving South Africa Duty-Free Access Alongside that Offered to the Rest of Southern African Countries Perceived or Real? In: Bertelsmann-Scott, DRAPER, 2006, p. 100.

então. Os negociadores europeus passaram a trabalhar em um modelo de acordo que previsse, entre outros itens, a reciprocidade nas relações comerciais com os ACPs. A propósito, em declaração à imprensa em julho de 2008, o então Embaixador da França na RAS, Denis Pietton, negou que a UE tenha forçado os países da SADC a assinarem APes e indicou que o Brasil teria contribuído para acionar o processo na OMC que resultou na mudança de estratégia da UE¹⁶⁹.

Com o intuito de formular novo acordo compatível com as regras da OMC, a União Europeia lançou as bases dos Acordos de Parceria Econômica (APes) ou *Economic Partnership Agreements* (EPAs), que substituiriam o Acordo de Cotonu a partir de 1º de janeiro de 2008. Na concepção europeia, o APE deveria aprofundar a integração regional, promover a coordenação entre comércio e ajuda (*aid*) e, principalmente, estabelecer relações de comércio recíprocas, em que os ACPs seriam obrigados a conceder, em fase diferenciada, acesso aos produtos europeus, ao contrário do Acordo de Cotonu, que contemplava preferências comerciais não recíprocas a favor dos ACPs.

Até então, a situação da África do Sul com relação aos Acordos de Lomé e Cotonu era *sui generis*. O país é oficialmente membro do grupo ACP, mas não é parte dos acordos de preferências comerciais que beneficiam esse grupo, por ser considerado um país de renda média (*middle-income country*). As relações comerciais entre a RAS e a UE são regidas quase exclusivamente pelo TDCA. Em fevereiro de 2007, a RAS anunciou que se juntaria à SADC para negociar os APes com a União Europeia, no que ficou conhecido, em inglês, como o grupo negociador SADC-EPA.

Na página eletrônica da Direção-Geral para o Comércio da Comissão Europeia sobre os Acordos de Parceria Econômica¹⁷⁰, a

169 "The negotiations were imposed upon us and imposed on SADC by a World Trade Organisation (WTO) decision, which was triggered by an appeal by Brazil, which forced us to negotiate new agreements to comply with WTO regulations". EU did not force SADC countries to sign EPAs – French Ambassador. *Engineering News*, 11 July 2008. Disponível em: <www.engineeringnews.co.za>. Acesso em: 16 set. 2008.

170 European Commission: Trade: Economic Partnerships. Disponível em: <ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/>. Acesso em: 14 jun. 2011.

UE afirma que os Acordos serão “tailor made to suit specific regional circumstances”, que se voltarão para o desenvolvimento dos ACPs e contemplarão uma ampla gama de “cooperação comercial” em áreas como serviços, propriedade intelectual, padrões técnicos e investimentos. A intenção do instrumento seria abrir imediatamente o mercado europeu aos produtos dos ACPs (em 1º de janeiro de 2008), prevendo um período de 15 a 25 anos para a abertura dos mercados dos ACPs aos produtos europeus e garantido, no entanto, proteção para 20% dos produtos sensíveis desses países.

Desde o lançamento dos APes, a UE declarou aos países africanos que a iniciativa visava a fortalecer a integração econômica da região. Apesar do discurso, os grupos negociadores dos APes acabaram reproduzindo a profusão de esquemas de integração africana (SACU, SADC, EAC, Comesa, etc), esgarçando ainda mais o já complicado processo de integração econômica regional. Inicialmente, formaram-se quatro grupos negociadores (termos em inglês): SADC-EU-EPA (incluindo os países BLNS, Angola, Moçambique e Tanzânia); ESA/Comesa-EU-EPA (compreendendo os países da África Austral e Oriental), CEMAC-EU-EPA (países da *Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*) e ECOWAS/UEMOA-EU-EPA (países da *Economic Community of West African States* e da *Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine*). As negociações com os países da África Subsaariana concentram-se hoje em dois grupos, a saber, SADC-EU-EPA e ESA-EU-EPA.

Para complicar o cenário, em razão da sobreposição de esquemas regionais, alguns países preferiram aderir a um determinado grupo negociador em detrimento de outro, o que levará, no médio e longo prazo, ao esfacelamento dos grupos regionais. Assim, por exemplo, embora pertença à SADC, a República Democrática do Congo preferiu aderir ao grupo negociador CEMAC-EU-EPA, posteriormente agregado ao ESA-EU-EPA. Da mesma forma, outros membros da SADC (Madagascar, Malawi, Maurício, Zâmbia e Zimbábue) preferiram ingressar no grupo ESA-EU-EPA. Egito e Líbia, embora pertençam ao

Comesa, não estão negociando com a UE (Egito e outros países do Norte da África já dispõem de acordos comerciais próprios com os europeus).

No caso da SADC, oito países (Angola, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Moçambique, Malauí, Tanzânia e Zâmbia), por serem economias de menor desenvolvimento relativo, já se beneficiam da iniciativa EBA, mas se ressentem do risco dessas concessões unilaterais serem retiradas, a qualquer momento, unilateralmente. A RAS também acompanhou inicialmente, como observadora interessada, as negociações dos APÉs, uma vez que suas relações comerciais com a UE são regidas pelo TDCA. Conforme dito acima, o fato de os esquemas de desgravação do TDCA não atenderem aos interesses ofensivos e defensivos dos demais países da África Austral faz com que uma adesão *de jure* ao TDCA não convenha aos países da SACU (e da SADC), motivo pelo qual muitos deles buscaram negociar APÉs com a UE.

A RAS e os países da SADC submeteram à UE, em março de 2006, um *Negotiating Framework*, sublinhando quatro elementos sobre as negociações: (1) os BLNS já eram de fato parte do TDCA por serem membros da SACU e compartilharem a tarifa externa comum da união aduaneira; (2) os países da SADC que eram de menor desenvolvimento relativo deveriam continuar a beneficiar-se do programa *Everything But Arms*; (3) todos os países da SADC, inclusive a RAS, deveriam ter acesso livre de tarifas ao mercado europeu, prevendo um período de transição para a sensibilidade europeia em produtos agrícolas; e (4) todos os temas de “nova geração” (serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, concorrência, trabalho e meio ambiente) deveriam ser objeto de arranjos de cooperação não obrigatórios, de maneira que o processo de convergência regional construa gradualmente políticas comuns nessas áreas.

A UE, que aceitara o ingresso da RAS no processo negociador SADC-EPA, anunciou que o país não obteria acesso livre de tarifa ao mercado europeu fora do TDCA. Exigiu, ainda, dos demais países

de menor desenvolvimento relativo da SADC que passassem a dar reciprocidade às concessões tarifárias, de acordo com a interpretação europeia das obrigações da OMC (a saber, as desgravações deverão cobrir, no mínimo, 80% do comércio existente).

Do lado africano houve resistências à posição europeia. A RAS e a Namíbia manifestaram inconformidade com a proposta de inclusão dos novos temas nas negociações. A RAS inquietava-se também com os efeitos que as negociações do APÉs teriam para a integração regional da África Austral. Apesar disso, em dezembro de 2007, Botsuana, Lesoto, Suazilândia e Moçambique iniciaram negociações de um APE interino com a União Europeia.

Em 30 de janeiro de 2008, o Department of Trade and Industry (DTI) da RAS circulou documento intitulado *SADC EPA Group – EC Negotiations: Assessing the Emerging Outcome*¹⁷¹, no qual expressou as preocupações sul-africanas com as negociações dos APÉs, particularmente o grupo negociador SADC-EPA. De acordo com o texto:

South Africa joined the SADC EPA Group in an attempt to resist further fragmentation in SADC. We had hoped to align the Trade, Development and Cooperation Agreement (TDCA) free trade agreement that we have with the EU to the SADC EPA arrangement¹⁷².

No texto submetido à UE, mencionam-se, ainda, os principais pontos da proposta europeia para o APE que inquietavam a RAS: (a) a exigência, imposta pela UE, de reciprocidade no tratamento de concessões tarifárias, quando, na prática, os demais países da SADC não logram exportar para o mercado europeu, em decorrência das rigorosas regras de origem e dos exigentes padrões técnicos; (b) a imposição de regras “OMC plus” que atropelam as negociações da Rodada Doha – até mesmo com restrições ao poder regulatório e à atuação do Estado no setor de serviços, tratamento a investidores

171 Disponível em: <www.thedti.gov.za>. Acesso em: 20 mar. 2008.

172 DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *SADC EPA Group – EC Negotiations: Assessing the Emerging Outcome*.

estrangeiros; regras mais estritas em compras governamentais, administração aduaneira, política de concorrência e propriedade intelectual; (c) a proposta de cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), que obriga a estender, automaticamente, à UE, as concessões a terceiros países que respondem por mais de 1% do comércio mundial (o DTI vê, na cláusula, estratégia europeia para impedir, no futuro, o estreitamento de laços comerciais com as principais economias emergentes – Brasil, Índia e China); (d) a proibição de impor tarifas de exportação (a RAS as aplicava às exportações de diamantes); e (e) a imposição de padrões “políticos” (direitos humanos, meio ambiente) que dificilmente poderiam ser cumpridos pelos países da SADC.

Em comunicação à Secretaria de Estado das Relações Exteriores¹⁷³, a Embaixada do Brasil em Pretória noticiou que a Comissão Europeia estava trabalhando em proposta que harmonizasse o tratamento tarifário entre o TDCA e o Acordo de Parceria Econômica. Embora o vice-diretor-geral do DTI e chefe de Negociações de Acordos Regionais, Xavier Carim, tivesse reagido positivamente à iniciativa europeia, persistiam, contudo, as demais preocupações assinaladas pela RAS nas propostas europeias originais¹⁷⁴. No entanto, a pretensão sul-africana de alinhar as tarifas do APE com o TDCA, não poderia contar com entusiasmo dos BNLS, tendo em vista que o instrumento firmado entre a RAS e a UE desconsidera os interesses ofensivos e defensivos dos parceiros menores da SACU.

Em comunicação posterior¹⁷⁵, a Embaixada do Brasil em Pretória informou que a RAS, Namíbia e Angola reiteraram à UE suas inquietações quanto aos APEs: (a) o fato de as negociações se darem sob diversas configurações regionais distintas, inviabilizando o futuro projeto de integração regional; (b) a criação de compromissos regionais de longo prazo diferenciados, resultado dos diversos esquemas negociadores; e (c) a falta de flexibilidade europeia quanto às preocupações levantadas

173 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 22/12/2008.

174 *Ibidem*.

175 Comunicação de 20/1/2009, de Brasemb Pretória.

anteriormente. Caso prosseguisse o processo de formalização do APE Interino já assinado com os demais países da SACU (Lesoto, Suazilândia e Botsuana), a África do Sul poderia abandonar a união aduaneira. O negociador sul-africano, Xavier Carim, teria afirmado, também, que “a aceitação da fórmula europeia de NMF pelos demais países da SACU, por si só, já é suficiente para desarmonizar, no futuro, a tarifa externa comum”. Na visão de Carim:

Essa harmonização tarifária será, obviamente, implodida quando os demais países da SACU, obrigados pela cláusula NMF, ao contrário da RAS, estenderem tratamento tarifário mais favorável aos europeus em razão de outros acordos regionais tais como o Mercosul-SACU¹⁷⁶.

Apesar da ameaça sul-africana, as negociações para os APes avançaram, mas não com a celeridade pretendida pelos europeus. Em junho de 2009, quatro países membros da SADC (Botsuana, Lesoto, Moçambique e Suazilândia) assinaram Acordo de Parceria Econômica Interino com a UE. Na SACU, apenas a Namíbia se recusou a assinar o APE interino, o que, segundo Rob Davies, dificultará o acesso de produtos namibianos ao mercado europeu, tendo em vista que o país, por não ser PMDR, não pode se beneficiar do programa EBA¹⁷⁷. No EAC, Quênia, Tanzânia, Burundi, Uganda e Ruanda assinaram APes Interinos, assim como os Camarões na África Central. A ameaça de desmantelamento da SACU parece ter suspenso, no momento, o processo negociador de APE definitivo por Botsuana, Lesoto e Suazilândia (BLS). Notícia publicada no jornal *The Citizen* de Dar Es Salaam¹⁷⁸, em 31 de maio de 2011, afirmava, contudo, que a estimativa da UE era de que as negociações de APE definitivo com a Comunidade

176 *Ibidem*.

177 Rob Davies destacou a vulnerabilidade da Namíbia por não ter assinado EPA Interino com a UE e defendeu sua inclusão na categoria de PMDR: “We want to continue with the process of negotiations (...) and create the conditions under which Namibian preferences in access to Europe could be secured (...) How is that Angola is a LDC and Namibia is not? (...) Namibia is the vulnerable one because there is no more Cotonou nor is there any other arrangement”. *EU pressured SACU, says SA Trade Minister*, 13 January 2010. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 31 mar. 2010.

178 TRALAC. *Negotiations on EPA to be concluded soon*, 31/5/2011. Disponível em: <www.tralac.org.za>. Acesso em: 14 jun. 2011.

da África Oriental (EAC) fossem concluídas em fins de 2011, o que não se concretizou.

Apesar do otimismo europeu, de modo geral, as negociações dos APEs definitivos com os países africanos enfrentam, até o momento, várias dificuldades em aspectos pontuais da proposta europeia, os quais poderão, eventualmente, impedir a assinatura desses instrumentos. Também as pressões da diplomacia sul-africana atuam como um obstáculo considerável às pretensões comunitárias.

Cumprir assinalar que, para os países da SACU e para a África Subsaariana em geral, mais um esquema que reduza tarifas e, por consequência, as rendas fiscais, não é interessante. Por outro lado, embora sejam parte de fato do TDCA, os BLNS não usufruem do instrumento, que não atende a seus interesses ofensivos (produtos agrícolas) e cujas ofertas europeias (em produtos manufaturados) não contemplam seus interesses ofensivos, mas tão somente os da política industrial sul-africana.

Quanto à SADC e demais agrupamentos regionais, a perspectiva de formar a Área de Livre Comércio Tripartite SADC-EAC-Comesa, que poderá ensejar a Área de Livre Comércio do Cabo ao Cairo atua, de fato, como um forte empecilho a assumir novos compromissos definitivos com a UE, uma vez que esses, explorando as diversas e conflitantes configurações regionais econômicas, inviabilizariam o projeto de fazer convergir os blocos regionais africanos, tal como previsto no Tratado de Abuja e reiterado, pela União Africana, no Protocolo sobre as Relações entre a União Africana e as Comunidades Regionais Econômicas, de julho de 2007¹⁷⁹.

O capítulo 5 retomará essas ponderações ao analisar as propostas de reforma na SACU e na SADC e os novos projetos de integração na África Subsaariana.

179 O Tratado de Abuja, em vigor desde 1994 e assinado pela RAS em 1997, prevê a criação de uma *African Economic Community*, em seis estágios, durante 34 anos, a partir da convergência de cinco comunidades econômicas regionais existentes na África – a saber a AMU, ECCAS, Comesa, SADC e ECOWAS. O Protocolo da UA contempla, em seu Artigo 12(a), a integração desses esquemas regionais numa ALC e possivelmente numa futura união aduaneira.

3.2.2. O AGOA com os EUA

The African Growth and Opportunity Act (AGOA) forma parte da legislação comercial norte-americana e oferece preferências tarifárias não recíprocas aos países da África Subsaariana que cumprirem com requisitos impostos pelos EUA – a saber: ser uma economia de mercado; respeitar o estado de direito (*rule of law*), pluralismo político e devido processo legal; não ter barreiras ao comércio e ao investimento dos EUA, provendo proteção à propriedade intelectual e contemplando resoluções de comércio bilateral e de solução de controvérsias sobre investimentos; adotar políticas econômicas pró-desenvolvimento; implantar sistema de combate à corrupção, baseado nas principais convenções internacionais; promover a proteção aos direitos dos trabalhadores internacionalmente reconhecidos; não participar em atividades que ameacem os interesses de segurança dos EUA; e não praticar violações sistemáticas dos direitos humanos. Ao cumprir com esses requisitos, além da RAS, 40 países da África Subsaariana beneficiam-se do AGOA.

Assinado em maio de 2000, pelo então presidente Bill Clinton, o AGOA era inicialmente previsto para durar até 2008. Em 2004, o presidente George W. Bush estendeu a vigência do instrumento por mais sete anos, até 2015.

Em 2 de junho de 2003, a SACU (incluída a RAS) e os EUA deram início a negociações para a criação de uma área de livre comércio. Em abril de 2006, negociadores dos EUA e da SACU suspenderam os entendimentos, pois a SACU, liderada pela África do Sul, não concordava com a inclusão, pretendida pelos EUA, de temas como propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos e serviços. Em seu lugar, EUA e SACU acordaram dar início a negociações de um programa para intensificar o comércio e investimentos, tendo como meta de longo prazo uma ALC. Em 16 de julho de 2008, EUA e SACU (incluída a RAS) assinaram o *Trade, Investment and Development Cooperative Agreement* (TIDCA), prevendo a constituição de um fórum

de discussões e consultas para futuros acordos que incluam ampla gama de temas comerciais (vide item 1.4.2. do presente trabalho). Até o momento, o projeto de ampliar o comércio e incluir novos temas não evoluiu, tendo a oposição sul-africana contribuído para esse impasse. Com isso, o AGOA continua sendo o único instrumento que rege as relações comerciais entre a SACU e os EUA.

O AGOA não é apenas um acordo comercial; cobre também várias áreas de cooperação, como o desenvolvimento de capacitação comercial, assistência ao desenvolvimento, à saúde e a questões ligadas à segurança. Desde o seu início, o AGOA estabeleceu como meta ajudar o desenvolvimento da África Subsaariana mediante o fomento a setores voltados para a exportação. No entanto, a ênfase nos setores exportadores africanos fez com que o AGOA acabasse priorizando o abastecimento do mercado norte-americano com os recursos naturais africanos.

De acordo com Eckart Naumann¹⁸⁰, a Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, já no IX Fórum AGOA (Nairobi, 2009), havia manifestado a intenção norte-americana de realizar algumas alterações no AGOA. No Fórum seguinte (Washington, 2010), Hillary Clinton reconheceu que o Acordo ainda não havia logrado superar as tradicionais relações de comércio entre os EUA e a África e indicou a intenção norte-americana de buscar meios que induzam ao desenvolvimento da produção local da região:

But we know, despite of intentions, AGOA has achieved only modest results and has not lived up to the highest hope of a decade ago. We are working to increase trade with Africa in non-petroleum goods, but there is a long way to go. (...) AGOA was founded on the premise that export-driven growth would provide Africa with sustainable economic, development and wider prosperity. Today, we still believe in the value of exports, but we better understand that the development

180 NAUMANN, Eckart. *AGOA at 10: Reflections on US-Africa trade with a focus on SACU countries*. Tralac Working Paper 05/2010, October 2010. Disponível em: <www.tralac.org.za>.

of domestic and regional markets is a necessary prerequisite to taking full advantage of global opportunities¹⁸¹.

Apesar das intenções, as relações cobertas pelo AGOA seguem o tradicional padrão comercial Norte-Sul (e mesmo Sul-Sul, como se verá adiante) de atender às demandas do mercado norte-americano, sem contribuir para a diversificação da produção local, que libertaria a pauta de exportações africanas da excessiva concentração em poucas *commodities* tradicionais.

O AGOA responde pela maior fatia das importações norte-americanas sob programas comerciais não recíprocos (USD 28 bilhões ou 1,8% do total de importações dos EUA). Apesar das amplas preferências concedidas – acesso livre de tarifas e de quotas para mais de 7.000 linhas tarifárias no Sistema Harmonizado de oito dígitos –, o fato é que os benefícios do AGOA se concentram em alguns poucos produtos. Os setores de energia e minerais, sobretudo petróleo, respondem pela maior parte das exportações para os EUA e contribuem para inflar os números do fluxo comercial sob o AGOA: de 2007 a 2010, o item energia aumentou sua participação no total das exportações sob o AGOA de 80% para 83% e fez com que Nigéria e Angola sejam, respectivamente, o primeiro e segundo maior exportador para os EUA sob o programa. Outro setor que se beneficia do AGOA é o de equipamentos de transportes fazendo com que a RAS, exportadora de automóveis e autopeças para os EUA, seja o terceiro país mais beneficiado pelo AGOA. Em seguida, estão os setores de têxteis e roupas, que beneficiam países como Lesoto. Ainda na sequência, aparecem os seguintes setores em ordem de importância do total exportado para os EUA sob o AGOA: químicos; produtos agrícolas; maquinário; vários manufaturados; produtos eletrônicos; produtos florestais e calçados (por sinal, grande parte dos manufaturados de maior valor agregado é exportada pela RAS).

181 Clinton's Remark on US-Africa Trade at 2010 AGOA Forum, August 3, 2010. Disponível em: <www.america.gov/st>. Acesso em: 4 ago. 2011.

A composição das exportações da África Subsaariana para os EUA sob o AGOA faz com que, depois de Nigéria, Angola e RAS, sejam, em ordem de importância, os seguintes países mais beneficiados pelo programa: República Democrática do Congo, Chade, Gabão, Namíbia, Lesoto, Quênia, Camarões, Madagascar, Maurício, Gana, Botsuana, Etiópia, Suazilândia, Niger, Libéria e Malawi¹⁸².

Conforme indicado por Neumann, o AGOA tem duas características críticas ao desenvolvimento do comércio da África: primeiro, por ser concessão unilateral, tem caráter precário, o que dificulta os investimentos em longo prazo nos países da região, voltados para o mercado norte-americano; segundo, pela composição da pauta de exportações sob o AGOA, na qual os setores de petróleo e minerais respondem por mais de 80% do total, fica claro que, apesar de anunciar-se como instrumento para cooperação ao desenvolvimento, o programa acaba atuando como um instrumento que favorece o abastecimento do mercado norte-americano com os chamados produtos “estratégicos”, constituindo-se, assim, numa espécie de “North-American scramble for Africa”, que concorre, sobretudo, com o voraz apetite chinês por petróleo e minerais africanos.

Nesse quadro, não é de espantar a tendência dos países da África Austral de buscar instrumento comercial que torne mais previsíveis e diversificados os fluxos de comércio com os EUA. Novamente aqui, os interesses norte-americanos pelo livre comércio e pela inclusão de novos temas e regras “OMC-plus” esbarram, respectivamente, na ameaça de redução das receitas fiscais da SACU (a conformação de uma ALC com os EUA implicaria, por definição, reciprocidade comercial) e na oposição da RAS a aceitar regras que vão além do negociado na Rodada Doha, ameaçando a coalizão dos países em desenvolvimento e, adicionalmente, pondo em risco o *policy space* pretendido pelo DTI para implantar as novas e abrangentes políticas industriais do governo Zuma.

182 NAUMANN, Eckart. *AGOA at 10: Reflections on US-Africa trade with a focus on SACU countries*. Tralac Working Paper 05/2010, October 2010, p. 15-18. Disponível em: <www.tralac.org.za>.

3.3. As dificuldades do ACP MERCOSUL-SACU e dos entendimentos SACU-Índia

Em dezembro de 2004, os países do Mercosul e da SACU assinaram um acordo inicial de preferências comerciais, visto como um primeiro passo para a futura formação de uma área de livre comércio entre os dois blocos. O instrumento final foi assinado pelos ministros do Mercosul em dezembro de 2008 e pelas autoridades da SACU em abril de 2009. A expectativa na época era de que, cumpridas as formalidades legais, o instrumento entrasse em vigência ainda em 2010, o que, até agora, não se verificou. Paraguai e Lesoto ainda estavam em processo de ratificação do instrumento. Por sua vez, no Brasil, o Congresso Nacional já aprovou o instrumento, mas, devido a erros na tradução, o Executivo aguardava o envio da Ata de ratificação pela chancelaria paraguaia (o Paraguai era o depositário do instrumento) para dar continuidade ao processo. Cumpre assinalar que, posterior ao Acordo de 2002 da SACU (a ser analisado no item 5.1 do presente trabalho), o Acordo de Comércio Parcial (ACP) Mercosul-SACU, em suas negociações, envolveu todos os parceiros da união aduaneira.

O Acordo de Comércio Preferencial (ACP) Mercosul-SACU contempla a concessão tarifária para um número limitado de produtos e prevê normas relativas a regras de origem, salvaguardas, solução de controvérsias, medidas sanitárias e fitossanitárias e administração aduaneira. Sob o ACP, o Mercosul oferece preferências à SACU para cerca de 1.000 linhas tarifárias sob o Sistema Harmonizado de oito dígitos (SH8), em sua maioria químicos orgânicos; equipamentos e máquinas elétricas; e produtos farmacêuticos. Em troca, a SACU oferece preferências em 1.000 linhas tarifárias sob o SH8 concentradas em equipamentos e máquinas elétricas; *boilers*; maquinários e aparelhos mecânicos; e plásticos. De acordo com Nicolette Cattaneo¹⁸³, apesar de o comércio entre o Mercosul e a SACU compreender uma parte

183 CATTANEO, Nicolette. *Regional trade agreements and South-South FDI: potencial benefits and challenges for SACU-MERCOSUR investment relations*. Tralac Working Paper No. 01/2010, May 2010. Disponível em: <www.tralac.org.za>.

muito pequena (de 1% a 2%) do total do comércio de ambos os blocos com o resto do mundo, o fluxo de comércio entre eles triplicou desde 2001, o que indicaria existir grande potencial do instrumento para estimular as trocas comerciais entre os blocos. Ainda de acordo com a autora, para a SACU, o comércio envolve a exportação para o Mercosul de produtos primários, em troca da importação de bens de alto valor agregado daquele bloco, “replicating North-South trade patterns in a South-South setting”¹⁸⁴.

Apesar do tom crítico ao perfil dos fluxos de comércio Mercosul-SACU, Cattaneo é enfática na defesa da expansão do instrumento para uma área de livre comércio, e argumenta que a ALC levaria a um aumento dos investimentos diretos entre os blocos e, especialmente entre Brasil e África do Sul, acompanhando a tendência mundial de aumento de fluxos de investimentos no âmbito Sul-Sul.

No período de 2004 a 2008, ficou patente a dificuldade do Mercosul, especialmente dos negociadores brasileiros, em incluir no ACP o setor automotivo, que esbarrou em resistências da África do Sul. A RAS demonstrou temor à competição de automóveis e autopeças produzidos no Brasil, alegando que, enquanto o parque industrial automotivo sul-africano era recente (impulsionado por programas como o MIDP, de 1997), a indústria automotiva brasileira já era madura e competitiva. O resultado é que, a exemplo das concessões tarifárias da RAS para a UE no âmbito do TDCA, o setor de automóveis e autopeças ficou fora da cobertura do ACP. Por sua vez, a competitividade dos produtos agrícolas e pecuários do Brasil e da Argentina assustou não apenas a RAS, mas também seus sócios menores na SACU, e os temores acabaram concorrendo para a reduzida cobertura de linhas tarifárias do ACP. Por motivos já assinalados, não se deve, ademais, subestimar o receio dos BLNS de entrar em esquemas de concessões tarifárias que reduzam ainda mais suas receitas fiscais na SACU.

184 *Ibidem*, p. 1-2.

Apesar da pequena cobertura do ACP Mercosul-SACU, Ron Sandrey¹⁸⁵ destaca a importância do instrumento para as relações Sul-Sul e identifica potenciais na expansão do Acordo para um instrumento que preveja a formação de uma área de livre comércio.

Sandrey confirma que grande parte das exportações da SACU para o Mercosul se concentra em bens primários e intermediários, como metais, minerais e químicos, enquanto as vendas do Mercosul para a SACU consistem majoritariamente de produtos agrícolas e equipamentos de transportes. Aduz, no entanto, à importância política do instrumento no contexto da cooperação Sul-Sul, sobretudo pelo fato de Brasil, Argentina e África do Sul serem membros do G-20 Financeiro.

No que tange à agricultura, Sandrey assinala que Brasil, Argentina e RAS são importantes atores no G-20 (OMC) desde a sua constituição na Reunião Ministerial de Cancun, em 2003. Embora haja competição entre a produção agrícola dos três países, Sandrey identifica também complementaridades. Indica que, sob o TDCA, a UE consolidou sua posição de maior exportadora agrícola para a RAS, vendendo produtos agrícolas processados. Já o Mercosul exporta para a RAS, em sua maioria, alimentos para animais, tais como torta de soja e óleo de soja para a produção de carne bovina e frango – produtos de interesse para a agropecuária sul-africana, além de trigo e carne de frango.

A perspectiva de o ACP Mercosul-SACU ser ampliado para um acordo de livre comércio seria, no geral, positiva também em termos econômicos. Num exercício de simulação feito pelo autor, o resultado seria que a RAS teria ganhos de USD 236 milhões, com crescimento de 0,12% do PIB. Os benefícios sul-africanos concentrar-se-iam em melhor uso da terra, do trabalho e do capital, mediante melhor alocação de recursos, e um maior emprego da mão de obra. Já o impacto negativo se faria sentir no setor agrícola sul-africano. As importações agrícolas

185 SANDREY, Ron. Summary: The South Africa trading environment and FTA prospects with MERCOSUR. In: SANDREY, Ron; JENSEN, Hans G.; FUNDIRA, Taku; DENNER, William; KRUGER, Paul; NYHODO, Bonani; WOOLFREY, Sean, 2010, p. 1-13.

creceriam em USD 422 milhões, desse montante o Brasil responderia por USD 353 milhões. Os produtos do Mercosul deslocariam, no mercado sul-africano, os bens oriundos dos BLNS e de outras fontes (reduções de USD 34 milhões e USD 346 milhões, respectivamente). A produção agrícola da RAS também seria reduzida em USD 418 milhões, sendo que a produção de frango e óleos vegetais seria a mais afetada. Em suma, *the FTA is thus bad news for farmers, but good news for consumers*¹⁸⁶.

No que concerne ao setor manufatureiro, a RAS teria uma redução de USD 146 milhões na produção de automóveis e autopeças, mas, em contrapartida, veria sua produção manufatureira em outros setores crescer em USD 388 milhões, com ganhos concentrados em químicos, borracha, plásticos e metais não ferrosos. A importação de automóveis e peças do Brasil aumentaria em USD 621 milhões, mas Sandrey estima que grande parte desse fluxo causaria, na verdade, o deslocamento de produtos oriundos de outras fontes (o Brasil é grande exportador de carros populares enquanto a RAS se especializou em itens mais sofisticados). Já em serviços, a RAS seria beneficiada diretamente com o incremento de USD 27 milhões. Indiretamente, a África do Sul teria ganhos de USD 214 milhões, decorrentes da maior demanda de serviços relacionados ao aumento da produção na economia sul-africana, tal como a produção de bens de capital.

Quanto aos BLNS, Ron Sandrey admite que a produção competitiva do Mercosul em carne bovina e açúcar seria uma ameaça direta àqueles países, mas assinala que o maior ingresso de produtos industriais, não produzidos pelos BLNS, causaria aumento da oferta e redução dos preços. O maior problema estaria, contudo, na queda das rendas alfandegárias para as economias menores da SACU:

It is generally accepted that there is a tension between South Africa seeking trade liberalisation on the one hand and the BLNS countries

186 *Ibidem*.

relying heavily on tariff revenues from the SACU pool on the other. Much of this revenue represents a direct aid support payment from South Africa to the BLNS. The total loss to the SACU revenue pool from an FTA with MERCOSUR is USD 324 million. Most (USD 206 m) is from reduced tariffs on manufacturing imports, while USD 146 million of this is from foregone tariffs on motor vehicle and parts imports. Just over one third (USD 118 m) is from agricultural products, while most of this agricultural loss (USD 82 m) is from reduced duties on imports from MERCOSUR rather than from trade diversion. All of these losses are attributed to South Africa in the welfare reported here, but, in reality, given the redistribution of these revenues, we are (a) underestimating the gains to South Africa and (b) disguising the considerable losses to the BLNS¹⁸⁷.

A exemplo do que ocorreu com as negociações do ACP Mercosul-SACU, os entendimentos para um acordo comercial SACU-Índia e sua posterior convergência num ACP Mercosul-SACU-Índia¹⁸⁸ esbarram em receios defensivos dos países BLNS, mas também em preocupações de ordem fiscal na SACU. Exemplo disso foi a relutância de Botsuana em participar de uma reunião trilateral Mercosul-SACU-Índia, à margem da reunião ministerial da OMC em Genebra, em dezembro de 2009¹⁸⁹. Na ocasião, o diretor-chefe do DTI, Xavier Carim, disse “acreditar que os demais países da SACU acabarão participando da Reunião Ministerial Trilateral Mercosul-SACU-Índia, desde que fique claro que o encontro não significará o compromisso de iniciar, de imediato, negociações comerciais”.

A nova política econômica do governo Zuma, com um viés protecionista por parte do DTI, tampouco facilita o aprofundamento do ACP Mercosul-SACU e a futura inclusão da Índia. Em café da manhã de trabalho dos ministros do Ibas¹⁹⁰, realizado em Genebra, em 1º de dezembro de 2009, Rob Davies, ao reconhecer a importância das

187 *Ibidem*, p. 12-13.

188 O Grupo de Trabalho de Comércio do Ibas acompanha os Acordos Mercosul-SACU, Mercosul-Índia e os entendimentos SACU-Índia “na expectativa que forme um acordo de livre comércio Mercosul-Índia-SACU”.

189 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 15/09/2009. Reunião Ministerial Trilateral.

190 Comunicação da Missão do Brasil junto à OMC de 4/12/2009.

relações comerciais Mercosul-SACU-Índia para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, afirmou que:

Deveriam ser buscados arranjos que favorecessem as complementaridades entre as diferentes economias das três regiões, em vez de tratar de cortes tarifários generalizados. Os entraves regulatórios também deveriam merecer atenção. Chamou tais arranjos de “acordos de cooperação comercial”, diferenciando-os dos acordos de livre comércio¹⁹¹.

A resistência dos BLNS poderia estar-se somando à relutância também por parte do DTI no governo Zuma em abrir a economia sul-africana aos produtos do Mercosul e da Índia. Na visão de especialistas sul-africanos, o novo protecionismo do DTI – zeloso de um maior *policy space* na área comercial e temeroso de que a competição internacional ponha em risco sua nova política industrial – seria fator importante na definição dos novos rumos da diplomacia econômica da RAS. De acordo com essa perspectiva, o risco maior seria o DTI no governo Zuma entrar em contradição consigo mesmo: por um lado, defender o fortalecimento dos laços comerciais e de investimentos com as economias do Sul, alegando terem-se essas tornado o novo centro econômico do mundo; por outro, resistir, na prática, à aproximação comercial com os países do Sul, temendo a competição de seus produtos.

Apesar disso, seguem as tentativas de Brasil e Índia de negociar acordo trilateral com a SACU. Em maio de 2011, o ministro de Comércio e Indústria da Índia, Anand Sharma, anunciou que seu país tencionava lançar negociações para concluir *a comprehensive economic cooperation agreement with Mercosur* e acelerar os entendimentos para um acordo comercial com a SACU. “With the conclusions of these deals, we will complete the IBSA triangle”¹⁹².

191 *Ibidem*.

192 Delhi proposal to triangle SACU, India and Mercosur. Tralac, 23/5/2011. Disponível em: <www.tralac.org.za>. Acesso em: 8 jul. 2011.

Não houve, até o momento, significativos avanços nos entendimentos entre a Índia e a SACU e o GT de Comércio do Ibas segue monitorando o assunto.

3.4. Breve análise sobre o comércio entre a RAS, a África, a África Austral, a UE, o Mercosul e os EUA (2011-2012), possíveis tendências e estratégias

Os dados de comércio divulgados pelo *South African Revenue Services* (SARS) e constantes dos Anexos 3 a 7 do presente trabalho – referentes a 2001 e ao período de janeiro a setembro de 2012 (em moeda local) – permitem observar algumas tendências nas relações comerciais da RAS, avaliar a eficácia das políticas comerciais dos governos pós-*apartheid*, identificar interesses sul-africanos e, eventualmente, especular sobre as futuras estratégias comerciais da RAS com seus principais parceiros.

3.4.1. Comércio RAS-África e RAS-África Austral (Anexos 3.1 e 3.2)

Em 2011, as exportações da RAS para a África e para a África Austral (3.1.A), concentraram-se acentuadamente na Seção 16 (máquinas e equipamentos), mas também nas Seções 15 (metais e produtos metalúrgicos), 5 (produtos de origem mineral) e 17 (veículos e materiais de transporte), nessa ordem de importância. No mesmo ano, as importações da África e da África Austral (3.1.B) concentraram-se particularmente na Seção 5 (produtos de origem mineral) e, em ordem de importância, nas Seções 15 (metais e produtos metalúrgicos) e 14 (metais preciosos). No comércio com a África, a RAS obteve superávit de ZAR 53,830 bilhões¹⁹³. Com a África Austral o superávit foi de ZAR 50,646 bilhões, o que, na comparação, demonstra a enorme

193 ZAR: South African Rand (moeda local).

importância do mercado da África Austral para as exportações sul-africanas no contexto da África (94%).

Observam-se o mesmo perfil e as mesmas tendências nos Anexos referentes ao período entre janeiro e setembro de 2012 (Anexo 3.2): superávits para a RAS, com exportações de produtos de maior valor agregado (destacando-se máquinas e automóveis) e importação de insumos para a indústria.

Os números evidenciam, portanto, que a RAS se beneficia muito do comércio com a região, em termos quantitativos – é um dos poucos fluxos comerciais positivos para a RAS – e qualitativos. Justifica-se, assim, a tese de que a estratégia do governo Zuma de expandir a ALC para o continente busca manter e conquistar novos mercados cativos para os produtos de maior valor agregado da RAS.

3.4.2. Comércio RAS-União Europeia (Anexos 4.1 e 4.2)

Em 2011 (Anexos 4.1), as exportações da RAS para a UE, totalizando ZAR 152,543 bilhões, concentraram-se, em ordem de importância nas Seções 5 (produtos de origem mineral), 14 (metais preciosos), 16 (máquinas e equipamentos), 15 (metais e produtos metalúrgicos) e 17 (veículos e material de transporte). No mesmo ano, as importações da UE, somando ZAR 221,700 bilhões, concentraram-se, em ordem de importância, nas Seções 16 (máquinas e equipamentos), 17 (veículos e material de transporte) e 6 (químicos). A relação comercial, embora qualitativamente diversificada – exportações tanto de produtos básicos e insumos de indústria, quanto de manufaturados (máquinas e automóveis) –, é deficitária para a RAS: -ZAR 69,157 bilhões.

A tendência para 2012 (Anexos 4.2), quando a RAS aplicará 100% de desgravação para a UE, também é deficitária: -ZAR 69,975, no período de janeiro a setembro. Note-se que o déficit nos primeiros 7 meses de 2012 já supera o resultado de todo o ano de 2011, fato

que ocorre apesar de a UE estar enfrentando dificuldades econômicas. Confirma-se, assim, a tendência de o déficit comercial da RAS com a UE agravar-se a partir de 2012. No entanto, de uma perspectiva qualitativa, o perfil das exportações sul-africanas para a UE, com importante participação de produtos manufaturados de alto valor agregado (máquinas e automóveis), corrobora o acerto do governo Mbeki em identificar os interesses ofensivos da RAS em produtos de valor agregado quando assinou o TDCA.

3.4.3. Comércio RAS-Mercosul (Anexos 5.1 e 5.2)

Em 2011 (Anexo 5.1.A), as exportações da RAS para o Mercosul, totalizando ZAR 7,291 bilhões, concentraram-se, em ordem de importância, nas Seções 15 (metais e produtos metalúrgicos), 6 (químicos) e 5 (produtos de origem mineral). No mesmo período, as importações (Anexo 5.1.B) do Mercosul, somando ZAR 20,359 bilhões, concentraram-se nas Seções 4 (preparações alimentícias), 17 (veículos e materiais de transporte) e 2 (produtos vegetais). O déficit para a RAS em 2011 foi de ZAR 13,068 bilhões. De janeiro a setembro de 2012 (Anexos 5.2), o perfil de comércio RAS-Mercosul se mantém e confirma a tendência de déficit para a RAS: -ZAR 11,189 bilhões.

No caso do Brasil, as exportações da RAS em 2011 concentraram-se nas Seções 2 (vegetais), 15 (metais comuns), 6 (químicos), 5 (produtos de origem mineral), e as importações, nas Seções 16 (máquinas e equipamentos), 1 (produtos de origem animal) e 4 (preparações alimentícias e bebidas alcoólicas). O déficit comercial da RAS com o Brasil em 2011 foi de ZAR 6,164 bilhões.

De janeiro a setembro de 2012, a RAS manteve a tendência de déficit com o Brasil (ZAR 5,782 bilhões). Houve apenas uma alteração na pauta de exportação da RAS: as Seções 6 (químicos), 15 (metais)

e 5 (minerais) subiram em importância relativa, o que traduzia maior demanda do parque produtivo brasileiro.

Os números, se confrontados particularmente com o porte das economias do Brasil e da RAS, demonstram escassas trocas comerciais e confirmam potencial para a expansão dos laços comerciais entre a RAS e o Mercosul. A persistência de déficits comerciais da RAS com o bloco justifica, no entanto, o temor sul-africano (e da SACU) de expandir seu comércio com o Mercosul e poderá ter especial acolhida no DTI do governo Zuma.

3.4.4. Comércio RAS-EUA (Anexos 6.1 e 6.2)

Em 2011 (Anexo 6.2.A), a RAS exportou ZAR 61,043 bilhões para os EUA, concentrados nas Seções 17 (veículos e materiais de transporte), 14 (metais preciosos), 15 (metais e produtos metalúrgicos), 6 (químicos), 5 (produtos de origem mineral) e 16 (máquinas e equipamentos). Importou ZAR 56,943 bilhões, concentrados nas Seções 16 (máquinas e aparelhos), 17 (veículos e materiais de transporte), 5 (produtos de origem mineral) e 18 (produtos óticos e instrumentos científicos). O resultado em 2011 foi um superávit para a RAS de ZAR 4,1 bilhões. No período de janeiro-setembro de 2012 (Anexos 6.2), persistiu o mesmo perfil das pautas de exportação e importação, com um detalhe: a RAS já registrava pequeno déficit de ZAR 799 milhões.

O comércio é diversificado, com exportações e importações de manufaturados. A proeminência do setor de equipamentos de transporte (automóveis) na pauta de exportação da RAS para os EUA confirma a conveniência do AGOA para os interesses ofensivos sul-africanos. A ligeira reversão do quadro de superávit (2011) para déficit (2012), se não for passageira, poderá, contudo, ensejar, por parte do governo Zuma, ações protecionistas em relação aos EUA.

3.4.5. Comércio RAS-Ásia (Anexo 7)

No caso da Ásia, a RAS exportou ZAR 250,073 bilhões em 2011 e importou ZAR 327,468 bilhões, gerando um fluxo de comércio de ZAR 577,541 bilhões e um déficit comercial de ZAR 77,395 bilhões.

A RAS exportou para a Índia, em 2011, ZAR 24,490 bilhões – que corresponderam a 9,73% do que a RAS exportou para o continente e 3,46% do total exportado para o mundo –, e importou da Índia ZAR 29,220 bilhões – respectivamente 8,92% do total comprado pela RAS da Ásia e 4,03% do importado pela RAS do mundo. O saldo comercial foi desfavorável à RAS (-ZAR 4,730 bilhões), mas o fluxo (ZAR 53,710 bilhões) respondeu por 9,29% do total transacionado com a Ásia e 3,75% do fluxo comercial RAS-mundo.

A China comprou da RAS, em 2011, ZAR 90,210 bilhões – 36% do total exportado para a Ásia e 12,7% do total exportado pela RAS para o mundo; exportou para a RAS ZAR 103,173 bilhões – ou seja, 31,5% do total importado da Ásia e 14,26% do total importado pela RAS do mundo; gerando um déficit para a RAS de ZAR 12,963 bilhões e um fluxo comercial de ZAR 193,383 (33,4% do total da Ásia e 13,5% do total do mundo). Os números demonstram ser a China o segundo maior parceiro comercial da RAS, atrás da UE e à frente dos EUA.

3.4.6. Comparação dos fluxos de comércio 2011 (Anexo 7)

Os dados referentes ao comércio da RAS com o mundo em 2011 (Anexo 7) evidenciam que o país exportou ZAR 707,344 bilhões e importou do mundo ZAR 723,425 bilhões, gerando um fluxo de comércio de ZAR 1,430,769 bilhões e um déficit comercial para a RAS de ZAR 16,081 bilhões.

Comparando as trocas comerciais da RAS com o mundo, foram os seguintes destinos mais importantes para as exportações da RAS em 2011: 1º) Ásia (35,3%); 2º) UE (21,5%); 3º) África (15,2%); e 4º) EUA

(8,6%). O Mercosul absorveu tão somente 1,03% do total exportado pela RAS para o mundo.

As importações tiveram a seguinte ordem de importância: 1º Ásia (45,2%); 2º UE (30,6%); 3º EUA (7,8%); e 4º África (7,49%). As exportações do Mercosul para a RAS representaram apenas 2,8% do que a RAS comprou do mundo.

Por sua vez, os fluxos de comércio ficaram assim distribuídos: 1º Ásia (40,3%); 2º UE (26,1%); 3º África (11,3%); e 4º EUA (8,2%). As trocas comerciais com o Mercosul responderam tão somente por 1,9% do total.

Os dados de 2011 acima confirmam, portanto: (a) a perda de importância da UE para a Ásia em todos os parâmetros; (b) o aumento da importância da África, em detrimento dos EUA, como mercado comprador de produtos sul-africanos (embora a RAS continue importando mais dos EUA do que da África); e (c) a inexpressiva corrente de comércio RAS-Mercosul. Como se verá adiante (capítulos 4 e 5), esses fatores serão considerados na formulação da diplomacia econômica do governo Zuma.

3.5. A África do Sul da Rodada Uruguai-GATT à Rodada Doha-OMC

Ao coincidir com a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC, a integração da RAS à economia mundial passou pela implantação de políticas de liberalização comercial, com o intuito de atrair capitais externos – processo esse que foi ancorado em compromissos assumidos pelo país no âmbito multilateral. A redução tarifária pós-1994, somada aos acordos comerciais de livre comércio com países do Norte (sobretudo o TDCA), iria, contudo, criar constrangimentos futuros para as políticas industriais sul-africanas, conforme confidenciou especialista a representante da Embaixada do Brasil em Pretória¹⁹⁴:

194 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 20/8/2008 sobre a repercussão da Reunião Ministerial da OMC.

Os compromissos assumidos pela África do Sul na Rodada Uruguai alimentam hoje a percepção de uma “injustiça histórica”, em que o País, por aplicar tarifas mais baixas do que os demais países em desenvolvimento, se vê na contingência de reivindicar flexibilidades na concessão de acesso a mercado, sobretudo de produtos industriais. À preocupação atual com um *policy space* em NAMA [*Non-Agricultural Market Access*] soma-se, ainda, a circunstância de que a RAS, ao fazer parte de uma união aduaneira (SACU) que compreende países de menor desenvolvimento relativo, não poderia realizar concessões unilaterais, sem consulta aos demais membros da SACU [por força hoje do Acordo de 2002 da SACU]. Tais preocupações defensivas da África do Sul foram explicitadas quando da criação do grupo NAMA-11 em 2005¹⁹⁵.

Quando da criação da OMC, em 1995, a RAS passou a compartilhar a impressão dos demais países em desenvolvimento de que a Rodada Uruguai havia sido desfavorável aos países do Sul, com as decisões tomadas, a portas fechadas, no *green room* pelos *Quad-4* (EUA, UE, Japão e Canadá). Motivada pelo ideal de reverter o que os negociadores do DTI viriam a identificar como “as injustiças históricas da Rodada Uruguai”, a África do Sul, já no governo Mbeki, empenhou-se na defesa de uma agenda ambiciosa para as negociações que foram lançadas em Doha, em 2001, vencendo, inclusive, resistências no Grupo Africano. A RAS foi particularmente ativa nas discussões sobre TRIPS e Saúde Pública e sobre a Agenda para o Desenvolvimento de Doha. Em novembro de 2001, o então ministro de Comércio e Indústria da África do Sul, Alec Erwin, seria um dos *Friends of the Chair* que se ocupavam das negociações em defesa comercial. O ativismo sul-africano pôde, ainda, ser comprovado na adesão do País ao G-20 agrícola durante a Reunião Ministerial de Cancun em 2003¹⁹⁶.

Houve, no entanto, um “divisor de águas” no governo Mbeki no período de 2004-2005, quando Alec Erwin foi substituído na chefia do DTI por Mandisi Mphahlela. A partir de então, o foco do governo

195 *Ibidem.*

196 *Ibidem.*

passou a ser a elaboração de programas e políticas industriais voltados para determinados setores, o que iria desembocar em programas como o National Industry Policy Framework (NIPF). No campo externo, a reviravolta ocorreu em 2005, a partir da Reunião Ministerial em Hong Kong:

A criação do NAMA-11 e a adesão da RAS àquele grupo favoreceram uma mudança de postura sul-africana na OMC. A RAS passou a ajustar suas posições a interesses econômicos mais práticos, voltados para uma visão de desenvolvimento favorecido por políticas setoriais do Estado, em que a diversificação e sofisticação da base industrial se tornaram prioritárias. A criação do NAMA-11 permitiu que a RAS passasse a expressar mais assertiva e pragmaticamente suas preocupações defensivas em produtos industriais e buscasse um *policy space* que, internamente, favorecesse a consecução de suas políticas industriais¹⁹⁷.

A defesa do *policy space* no âmbito da OMC respondia, também, a preocupações do governo Mbeki de expandir e aprofundar os marcos regulatórios a favor do *Black Economic Empowerment* em várias esferas da economia, dando continuidade ao *Preferential Procurement Policy Framework Act* de 2000, ao *Broad-Based Black Economic Empowerment* do DTI em 2003 e ao *Mineral and Petroleum Resources Act* de 2004, entre outros.

No que tange às negociações da Rodada Doha, como integrante do NAMA-11 e do G-20 agrícola, a África do Sul compartilha com os demais países em desenvolvimento, sobretudo Brasil e Índia, uma série de princípios que norteiam as negociações da OMC. Contudo, de acordo com o Representante Permanente sul-africano junto à OMC, Faizel Ismail, embora não tivesse interesse imediato em alguns itens, a RAS não se opunha a que se discutissem, no NAMA-11 e no G-20, alguns temas caros a subgrupos de países em desenvolvimento – tais como, em agricultura, a questão de produtos especiais e

197 *Ibidem*.

mecanismos de salvaguardas especiais, do interesse do G-33¹⁹⁸; a erosão de preferências, produtos tropicais e escalação tarifária, do interesse das economias pequenas e vulneráveis (*small and vulnerable economies-SVEs*); bem como a questão de acesso livre de quotas e de tarifas (*duty-free quota-free market access*), de crucial interesse para os países de menor desenvolvimento relativo. Em agosto de 2008, pouco depois do fracasso da Reunião Ministerial da OMC de julho, em painel do qual também participou o Embaixador sul-africano, especialistas manifestaram o receio de que países desenvolvidos pudessem explorar esses temas para provocar uma divisão entre os países em desenvolvimento e, por isso, defenderam um esforço conjunto para resolver essas e outras questões (algodão e bananas, por exemplo) com potencial para dividir os países do Sul.

Cumpre assinalar que, na OMC, a África do Sul, como país africano, pretendia atuar como força aglutinadora entre os PEDs no G-20 agrícola e em NAMA-11, aproximando as grandes economias emergentes, de um lado, e, de outro, as economias pequenas e vulneráveis e os países de menor desenvolvimento relativo:

Como país africano, a África do Sul crê que poderá contribuir para evitar a evasão das economias pequenas e vulneráveis para manter o Grupo Africano coeso no G-20 e NAMA-11. Acredita, também, que, como economia em desenvolvimento de maior porte, poderá, por intermédio de um aprofundamento dos laços comerciais, econômicos e políticos com Brasil, Índia e China, concorrer para que um suposto protagonismo das grandes economias não ameace a coesão de PEDs nas negociações de Doha. Para que os interesses sul-africanos na OMC sobrevivam, a RAS deverá empenhar-se numa fina sintonia entre os dois extremos do mundo em desenvolvimento. A pretensão sul-africana é exercer essa função aglutinadora¹⁹⁹.

198 G-33 ou *Friends of Special Products in Agriculture*: agrupamento de PEDs que defende a abertura de mercado limitada em produtos agrícolas para países em desenvolvimento. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 18 dez. 2012.

199 Registro de conversa com acadêmico sul-africano. Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 20/8/2008 sobre a repercussão da Reunião Ministerial da OMC.

Na época, declarações do ministro Mandisi Mphahla e do então vice-ministro Rob Davies já antecipavam que, enquanto permanecessem estagnadas as negociações multilaterais, a África do Sul iria buscar fortalecer seus laços com China, Índia e Brasil. De acordo com o DTI, a busca de uma relação comercial mais sólida com esses três países se justificaria porque “o comércio Sul-Sul representa hoje 37% do comércio global e está caminhando rapidamente para 70% do fluxo global”²⁰⁰.

Para a África do Sul, outra alternativa ao fracasso das negociações da Rodada Doha seria o regionalismo comercial. Em agosto de 2008, ainda durante o governo Mbeki, a RAS, ao assumir a presidência da SADC, se empenharia no projeto de criação da união aduaneira em 2010, do mercado comum em 2015 e de uma união monetária em 2016. A renúncia de Mbeki, em setembro de 2008, e a eleição de Zuma, em maio de 2009, iriam, contudo, provocar inflexões na política de integração regional da África do Sul, no sentido de questionar o calendário de integração da SADC (item 5.2 do presente trabalho).

A ascensão de Zuma à presidência da república iria coincidir com a crise financeira mundial e o impasse nas negociações da Rodada Doha. A partir de então, o DTI, então chefiado por Rob Davies, iria acentuar, ainda mais, a necessidade de prosseguir nas políticas industriais, de tal forma que essas passassem a condicionar as políticas comerciais sul-africanas – Davies anunciou a intenção de elevar tarifas em bens finais até o limite consolidado na OMC e, se necessário, reduzir tarifas para os insumos industriais. Nesse cenário, a RAS continuaria a resistir, no âmbito da OMC, às tentativas dos países desenvolvidos de incluir cortes tarifários em produtos industriais finais e de discutir regras “OMC plus”.

Em relação à cooperação Sul-Sul, a RAS no governo Zuma reiteraria, com mais ênfase, a intenção de aproximar-se das economias emergentes, embora, na prática, passasse a resistir a entendimentos

200 *Ibidem.*

comerciais que abrissem seu mercado, como atestam as dificuldades em avançar o projeto ACP Mercosul-SACU.

Quanto às negociações em curso na OMC, ao assumir a chefia do DTI, Rob Davies manifestou duas preocupações: primeiro, evidenciou a intenção de recorrer à OMC para questionar os programas *bail-out* dos países desenvolvidos que, segundo ele, visavam a transferir o desemprego para os países em desenvolvimento; segundo, denotando preocupações defensivas, sobretudo na área industrial (expressas inúmeras vezes no âmbito do NAMA-11), declarou opor-se à conclusão da Rodada Doha de forma “apressada”, que não trouxesse proveitos para os países em desenvolvimento²⁰¹.

Ainda no tocante ao impasse da Rodada Doha, durante reunião informal de ministros de Comércio à margem do Fórum Econômico Mundial (Davos, 30/1/2010), declarações de Rob Davies sinalizavam que a RAS não faria quaisquer concessões adicionais em produtos industriais (NAMA) que tivessem potencial de afetar negativamente o nível de emprego na RAS; “repudiava a tentativa dos países do Norte de pôr a responsabilidade pelo fracasso da Rodada em países grandes como a RAS, Brasil, Índia e China, quando a responsabilidade, na visão sul-africana, era dos EUA”; e reiterava o compromisso político da RAS com a conclusão da Rodada “mas discordou dos métodos em consideração para se alcançar esse resultado”²⁰².

Em junho de 2011, o ministro Rob Davies já não acreditava numa conclusão próxima da Rodada Doha e defendia um “plano B” em benefício dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs): (a) a negociação de acordo de acesso livre de tarifas e quotas (*duty-free*

201 “As novas diretrizes industriais e a preocupação com a manutenção de seu *policy space* contribuem para que Rob Davies expresse ceticismo quanto à conclusão da Rodada Doha. Em várias ocasiões, Davies tem manifestado descontentamento com a agenda de Doha, que não contempla os programas *bail-out* dos países desenvolvidos, os quais, em sua opinião, ‘visariam a exportar o desemprego e a recessão do Norte para o Sul’. Davies ressentiu-se também do fato de os EUA e a UE oferecerem resistências aos pedidos de flexibilização em produtos industriais para a África do Sul. Além de rejeitar cortes mais profundos em NAMA, o Ministro sul-africano teme que a Rodada avance em temas caros à nova política industrial da RAS, sem a devida contrapartida em áreas de interesses dos países em desenvolvimento”. Declaração colhida pela Embaixada do Brasil em Pretória em 20/08/2009 junto a especialista em negociações comerciais internacionais.

202 Comunicação da Missão do Brasil junto à OMC de 3/2/2010.

quota-free access) para as exportações dos PMDRs; (b) a negociação de um pacote *aid-for-trade* em benefício dos PMDRs (o pacote prevê investimentos em infraestrutura nos PMDRs para eliminar gargalos às exportações); e (c) a resolução da questão do algodão, como forma de eliminar os subsídios à cotonicultura nos EUA²⁰³.

Convém assinalar que um acordo multilateral que garantisse aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) livre acesso aos mercados dos países desenvolvidos poderia ser oportuno para a RAS, na medida em que ajudaria a reduzir as pressões, dos demais países da África Subsaariana, por acordos comerciais com os EUA e com a UE.

Davies reconheceu que o fracasso da Rodada seria prejudicial a todos os países. Considerava, no entanto, existirem outras alternativas para a RAS – a saber, a aproximação com os países do Sul:

If multilateral trade agreement is not reached, then a country's trade activity would suffer, but Davies says that more alternatives in developing trade exist now. South Africa's standing in the Brazil, Russia, India and South Africa (BRICS) bloc means that more options for trading with these countries exist. This is seen as important as China is South Africa's number one trading partner. "We now have a much more multi-powered world, and many more alternatives in terms of developing trading relations. Our involvement in BRICS gives us huge opportunities now to start practising different patterns of trading relationships", said Davies²⁰⁴.

3.6. As mudanças econômico-financeiras em fins da primeira década dos anos 2000 e as novas orientações do governo Zuma

A ascensão de Jacob Zuma à presidência da RAS, em maio de 2009, coincidiu, na esfera internacional, com a crise financeira internacional. A rápida recuperação dos países em desenvolvimento anunciava que o eixo econômico estava se deslocando para as economias emergentes,

203 Time for Doha "plan B", says Davies. Tralac, 10/6/2011. Disponível em: <www.tralac.org.za>. Acesso em: 14 jun. 2011.

204 *Ibidem*.

indicando a urgência de a RAS aproximar-se dos demais países do Brics.

Na arena internacional, a nova configuração de poder permitiu à RAS um maior protagonismo, como ilustra sua participação no G-20 Financeiro (G-20F), em que, junto com os parceiros do Brics, defende a reforma das Instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) para dar mais voz aos PEDs.

Em nota à imprensa de 6 de setembro de 2009, concernente aos resultados da Reunião de Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais do G-20F, em Londres, em 4 e 5 de setembro de 2009, o Tesouro Nacional da RAS deixou claras as posições da África do Sul sobre a matéria: (1) apoiar a decisão de implementar com rapidez o pacote de abril de 2008 sobre a reforma de quotas; (2) melhorar significativamente as quotas de países em desenvolvimento no FMI e no Banco Mundial (BM); (3) reformar os Conselhos Executivos (*Executive Boards*) daquelas instituições; e (4) aumentar a participação africana no Banco Mundial, criando um assento adicional para a África. Na mesma comunicação, o Tesouro Nacional sul-africano declarou que a RAS apoiava a expansão de linhas de créditos (*credit facilities*), inclusive a introdução da Linha de Crédito Flexível (*Flexible Credit Line*) e de instrumentos mais flexíveis para países de baixa renda (*low-income countries*). No que tange às discussões sobre a regulamentação do sistema financeiro internacional, a RAS declarava apoio às iniciativas do *Financial Stability Board* para melhorar a arquitetura do sistema regulatório e de criar mecanismos para aprimorar a colaboração e a coordenação em matéria financeira entre os países²⁰⁵.

Ao longo de 2009, ainda preocupada com a crise financeira mundial, a RAS iria defender atuação conjunta no G-20F para superá-la. De acordo com o *Discussion Document: South Africa Perspective on the G-20 London Summit* (abril de 2009) do Tesouro Nacional, a proposta sul-africana no G-20 para restabelecer o crescimento econômico

205 South African National Treasury. *Press Release*, 6 September 2009. Disponível em: <www.treasury.org.za>. Acesso em: 12 dez. 2009.

mundial passava por quatro pilares: (i) estabilizar as finanças mundiais; (ii) contra-arrestar a recessão global; (iii) empregar recursos para apoiar a demanda e sustentar os investimentos nos países em desenvolvimento; e, finalmente, (iv) “lançar os fundamentos para uma recuperação econômica sustentável (*lay the foundations for a sustainable recovery*)”²⁰⁶.

Em seu “Economic Policy Outlook (2011-2013)”, o South African Revenue Services (SARS), órgão responsável pela arrecadação fiscal, incluiu, ainda, entre os objetivos apoiados pela RAS no âmbito do G-20F, esforços coordenados para atingir um crescimento econômico sustentado mais forte e equilibrado; a reforma do sistema financeiro internacional; a redução da volatilidade dos preços das *commodities*; o fortalecimento da regulamentação financeira; o combate à corrupção; a promoção do comércio; e a melhoria da infraestrutura em países em desenvolvimento que lhes permita eliminar gargalos à produção²⁰⁷.

Reconhecendo a importância da RAS no cenário internacional, a OCDE convidou o país, junto com o Brasil, Indonésia, China e Índia, para fazer parte do exercício de *Enhanced Engagement* (EE-5), processo que pretendia atrair aqueles países para a Organização. A exemplo do Brasil, a RAS nutria preocupações quanto aos impactos de um eventual ingresso na Organização sobre seu *policy space* econômico e sobre sua participação política nos grupos de PEDs, preferindo reforçar o papel técnico de *think tank* da OCDE do que propriamente a função de *standard settler*²⁰⁸.

Como membro do Ibas e integrante do G-20F, a RAS ressentia-se, contudo, do fato de que não integrava, até então, o seletivo grupo dos países Bric. A tese de Francis Kornegay, no artigo *South Africa's South-South*

206 South African National Treasury. *Discussion Document, April 2009. South African Perspective on the G-20 London Summit*. Documento encaminhado à Embaixada em Pretória via correio eletrônico.

207 South African Revenue Services. *Economic Policy and Outlook (2011-2013)*. Disponível em: <www.sars.org.za>. Acesso em: 22 jun. 2011.

208 “Rob Davies disse compartilhar as posições do Brasil. Apoiou a ideia de trabalhar no sentido de reforçar o papel de *think tank* da OCDE em detrimento do de *standard settler*. Agregou que os EE-5 deveriam privilegiar a dimensão técnica nas suas relações com a Organização, em áreas como concorrência, política tributária e investimento”. Comunicação da Embaixada do Brasil em Paris de 15/6/2010.

Dilemmas: Will a Bric fall on IBSA?, era de que, com a formação do Bric, Brasil e Índia poderiam acabar se descuidando do Fórum Ibas e relegando, a segundo plano, a parceria com a RAS²⁰⁹.

O convite feito, em 2011, para ingresso da RAS no grupo Bric iria apaziguar as inquietações do governo sul-africano. Ao ingressar no agora definido grupo Brics, a RAS comprovava, assim, seu peso mundial, como a principal potência política e econômica na África e economia emergente relevante no cenário mundial.

Convém assinalar que, para as chancelarias do Brasil e da Índia, os dois agrupamentos têm propósitos distintos: enquanto o Ibas é mecanismo de cooperação concreta e de articulação política – haja vista a convergência entre os três países na OMC e nas votações do CSNU –, o Brics é instância de concertação de alto nível que não se sobrepõe à agenda trilateral, inclusive por existirem maiores divergências pontuais com China e Rússia, muitas vezes evidentes em posições tomadas no CSNU.

Digna de nota é a equação feita, pelo governo sul-africano, entre o ingresso da RAS no Brics e a formação da ALC Tripartite SADC-EAC-Comesa: o ministro Rob Davies declarou que a ALC *would absolutely enhance South Africa's weight within Brazil, Russia, India, China and South Africa (Brics) group of emergent markets. We will no longer be a pimple*²¹⁰. Já o presidente Zuma, em discurso na Terceira Cúpula dos Brics (Sanya, Nainan Island, China, 14 de abril de 2011) – a primeira em que a RAS participou como membro do agrupamento –, afirmou que, com a formação da ALC Tripartite, a RAS poderia converter-se em “trampolim para a região”, de forma a “orientar os Brics sobre as oportunidades de desenvolvimento econômico da África”²¹¹.

209 “É tema recorrente da atual Administração o desconforto da RAS por não participar do Bric. O governo teme que o Ibas perca importância frente à formação do Bric. (...) A estratégia de aproximação comercial e industrial com os Brics tem como base o aprofundamento dos laços de comércio e investimentos com o Brasil e Índia”. Relato da Embaixada do Brasil em Pretória de 20/8/2009 sobre entrevista com negociador sul-africano.

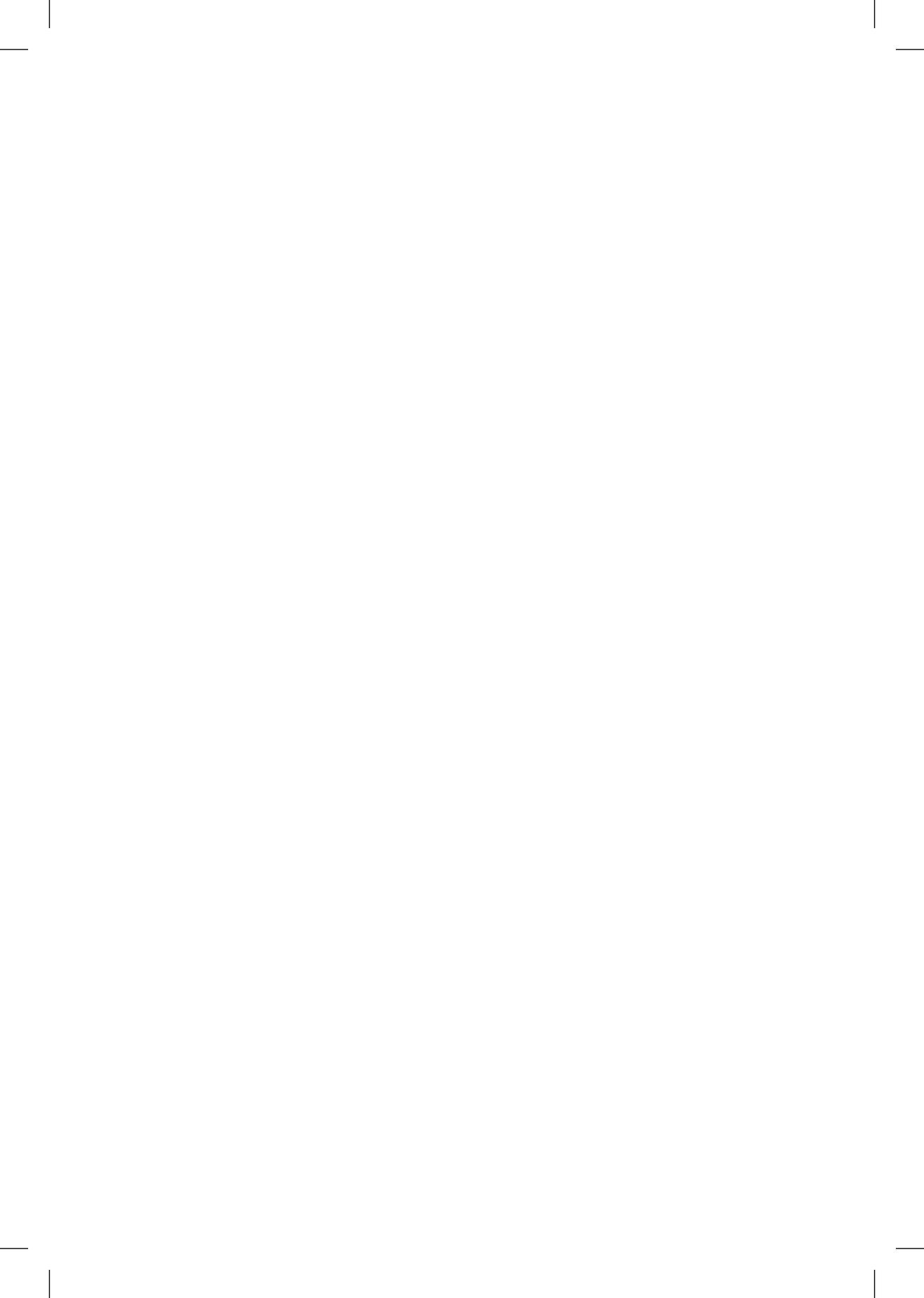
210 FTA will bring investment to SA. Tralac, 14/6/2011. Disponível em: <www.tralac.org.za>. Acesso em: 16 jun. 2011.

211 Statement by South African President Jacob Zuma during the Press Conference by BRICS Heads of States at the Third BRICS Summit, Sanya, Hainan Island, People's Republic of China. 14 April 2011. Disponível em: <www.thepresidency.org.za>. Acesso em: 17 jun. 2011.

Em várias ocasiões, a África do Sul iria convergir com as posições brasileiras nos fóruns globais. Em 2010, as exportações sul-africanas também seriam vítimas da chamada “guerra cambial internacional” (*currency war*), ameaçando a própria recuperação econômica do país. Assim, na Cúpula do G-20F, em Seul, em novembro de 2010, Zuma conclamou o Grupo a agir contra a ameaça das manipulações cambiais.

Desde então, nos fóruns internacionais, Brasil e RAS convergem essencialmente em dois pontos sobre a crise econômica atual: a condenação a políticas de afrouxamento monetário, particularmente dos países desenvolvidos, que ameaçam o parque industrial e a competitividade das exportações manufaturadas das economias emergentes; e a crítica ao rigor na execução de políticas de austeridade, que poderá agravar a crise econômica na Europa e alastrá-la para o resto do mundo. Essas e outras preocupações foram compartilhadas com os demais parceiros do Brics na Quarta Cúpula de Nova Delhi, em 29 de março de 2012 (Declaração de Nova Delhi).

Para a diplomacia do governo Zuma, a concertação de posições políticas e econômicas com as economias emergentes do Sul passa primordialmente pelo Ibas, pelo Brics e pelo G-20F. A atuação sul-africana nesses agrupamentos sustenta-se no fato de ser a RAS a potência hegemônica da África. No entanto, justamente para legitimar a representação sul-africana do continente africano, é necessário aos negociadores sul-africanos incluírem, no âmbito Sul-Sul, a questão africana. Para a diplomacia do governo Zuma os princípios do Renascimento Africano são inseparáveis da sua agenda Sul-Sul.



Capítulo 4

A presença econômica da África do Sul na África Subsaariana e a competição com os países do Norte e do Sul (The New Scramble for Africa?)

4.1. A história da competição pelos recursos naturais da África

A Conferência de Berlim (1884-1885) formalizou a divisão colonial da África entre Alemanha, Itália, Bélgica, Portugal, França e Reino Unido. Otto von Bismark promoveu o evento porque a expansão europeia na África, motivada pela necessidade de apoderar-se dos recursos naturais africanos e exportar os capitais excedentes europeus, acirrava a competição entre as potências europeias e ameaçava o delicado equilíbrio diplomático no velho continente²¹². Nessa corrida alimentada pela revolução industrial europeia, França e Reino Unido figuravam como potências dominantes e, por conseguinte, lograram estabelecer uma clara divisão linguístico-cultural entre a África Francófona e a África Anglófona, como áreas de influência política que iriam sobreviver ao processo de descolonização.

O advento da Segunda Guerra Mundial, que teve a participação de soldados africanos a serviço de suas metrópoles, evidenciou o caráter dispendioso do modelo colonial até então perseguido pelos países da Europa. Segundo Roger Southall:

212 SOUTHALL, Roger. *Scrambling for Africa? In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 1-33.*

One additional reason for the rapid pace of decolonisation was pressure from the US, the Western world's creditor nation, whose ideological (albeit myopic) aversion to colonialism served as convenient front for its own capitalist enterprises²¹³.

A ascensão dos EUA como potência mundial no pós-1945 reorientou a política de ocupação da África no sentido de promover valores liberais que excluía, por exemplo, o regime de protetorado, e se mostravam mais adequados à lógica de acumulação capitalista. A difusão dos valores liberais americanos iria lançar as bases para o movimento de descolonização na África. No pós-1945, as empresas americanas passaram a concorrer fortemente com as companhias europeias na corrida pelos recursos naturais africanos. Assim é que, até a entrada de capitais sul-africanos na África em meados dos anos 90 e dos demais países do Sul no início dos anos 2000, a África permanecia sendo território “cativo” das empresas e investimentos dos países do Norte.

A descolonização na África, do pós-Segunda Guerra até meados dos anos 70, não se limitou à independência política. A ideologia nacionalista, então prevalecente, chegou também à esfera econômica. Os países africanos recém-libertos adotaram políticas econômicas de apropriação dos recursos naturais pelo Estado, via paraestatais recém-criadas, e de desapropriação direta de bens pertencentes às empresas multinacionais. A vigência do nacionalismo econômico africano perdurou dos anos 50, quando se deu o início da onda de descolonização, até meados dos anos 70, época em que as colônias portuguesas lograram obter sua independência²¹⁴.

213 *Ibidem*, p. 9.

214 “The policy of two decades after independence reduced the relative strength of foreign companies in many African economies. Parastatals increased in number and scope, invading economic territory previously dominated by colonial companies, and were able to pose a more significant challenge to multinationals than weak national capitalist classes. Furthermore, national political control introduced a new element into the equation. Expropriation of subsidiaries of foreign companies increased from the 1960s through the mid 1970s, and indigenisation programmes became popular”. SOUTHALL, Roger; COMNINOS, Alex. *The Scramble for Africa and the Marginalisation of African Capitalism*. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 357.

Em meados dos anos 70, a crise do petróleo e a queda dos preços internacionais das *commodities* reverteram a tendência de nacionalismo econômico. Ao atingir fortemente os setores energéticos e minerais na África, a crise ocasionou perdas de receitas orçamentárias e reduziu a capacidade de os Estados africanos se financiarem. Por sua vez, a política de altos juros do governo Reagan, que comprometeu fortemente a liquidez internacional, encerrou o processo de financiamento dos países em desenvolvimento via endividamento externo. Em decorrência disso, em meados dos anos 80, os Estados africanos, a exemplo da América Latina, viram suas dívidas externas crescerem exponencialmente. Para sair da chamada crise da dívida externa, os países da África recorreram, então, aos chamados “programas de ajuste” do FMI, cujo clássico receituário incluía privatizações, desregulamentação e redução do tamanho do Estado na economia²¹⁵.

Apesar das promessas de que os programas de ajustes atrairiam investimentos externos para a África, os resultados não foram animadores. Embora os investimentos diretos estrangeiros (IDEs) na África Subsaariana tenham duplicado em termos absolutos, passando de USD 1,4 bilhão em 1980-85 para USD 2,87 bilhões no período 1992-1997, o crescimento foi muito inferior, por exemplo, aos IDEs na América Latina, que subiram, nos mesmos períodos, de USD 12,6 bilhões para USD 100,5 bilhões. Com isso, a África Subsaariana registrou um declínio na sua participação relativa em relação aos IDEs em países em desenvolvimento, caindo de 11,2% em 1980-85 para 1,9% em 1997²¹⁶.

215 “This enabled global creditor nations and institutions (...) to induce far-reaching changes in the trade regimes of African countries, bring shifts in the structure of investment and production, and demand significant alteration in the mix of state control and market incentives. Key here was the insistence upon deregulation and liberalisation of the economy, privatisation and the shrinkage of the state and increased reliance upon foreign investment. By 1986, adjusting African countries had already privatised around a fifth of their parastatals. The outcome was not only a significant diminution of African economic sovereignty, but the adjustment of states to a comprador role on behalf of global capital by providing physical security and access to local resources and markets”. *Ibidem*, p. 359.

216 *Ibidem*.

O decréscimo na participação relativa dos IDEs na África Subsaariana no contexto geral dos países em desenvolvimento refletiu a perda generalizada de interesse pela África, manifestada pelos países do Norte, com o fim da Guerra Fria. O desaparecimento da ameaça soviética reduziu a importância estratégica da África no tabuleiro político mundial. No caso dos EUA, a morte de soldados na Somália levou o governo Clinton a retirar tropas daquele país em 1994, reduzir as missões da ONU na África e, sobretudo, congelar a participação dos EUA nessas missões, como ilustrou a recusa norte-americana a intervir diretamente nos conflitos da Libéria e de Ruanda²¹⁷.

A perda de importância geopolítica da África teve repercussões na esfera econômica. O projeto de unificação europeia e o conflito nos Balcãs fizeram com que investidores e políticos europeus se voltassem para os países de “economia em transição” do Leste Europeu. Também os chamados Tigres Asiáticos atraíram a atenção de companhias europeias e norte-americanas, que viram na Ásia a próxima fronteira de consolidação do capitalismo mundial. A perda de interesse econômico e político pela África no pós-Guerra Fria coincidiu, ainda, com a eclosão de conflitos na África Subsaariana, acentuando o estado de miserabilidade da população africana. O agravamento da situação política e econômica no continente alimentou o que depois ficou conhecido como “Afropessimismo”.

Os anos 90 dariam, contudo, esperança à África. A democratização da África do Sul a partir de 1994 foi acompanhada por um *boom* de investimentos sul-africanos no continente, particularmente na África Subsaariana. Com a reintegração da RAS à ordem econômica e política mundial, as empresas sul-africanas readquiriam a liberdade de sair do país, cuja população, em torno de 40 milhões, não constituía mercado suficiente para absorver os excedentes de capitais sul-africanos, que, até então, estavam represados pelas sanções internacionais. O desinteresse

217 RUPIYA, Matin; SOUTHALL, Roger. The Militarisation of the New Scramble for Africa. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 167.

das multinacionais dos países do Norte pela África no pós-Guerra Fria havia criado um vácuo importante no continente que as empresas sul-africanas souberam aproveitar. Por sua vez, o desmantelamento das paraestatais africanas pelas políticas de privatizações, ainda nos anos 80, havia gerado uma demanda econômica que a saída das multinacionais europeias e norte-americanas no pós-Guerra Fria só agravou. A forte entrada das empresas sul-africanas na África no pós-1994 cobriu, assim, uma antiga carência econômico-financeira no continente²¹⁸.

A entrada de capitais sul-africanos foi, ademais, estimulada pelo governo Mbeki. Interessado em promover a política do Renascimento Africano, Mbeki lançou mão de instrumentos para induzir empresas sul-africanas a investir no continente. É o caso, por exemplo, da decisão tomada, em novembro de 2002, pelo *South African Reserve Bank* (SARB), de aliviar o controle de câmbio para empresas sul-africanas que quisessem investir na África ou expandir suas operações no continente. Em 2002, o limite aumentou de USD 79 milhões para USD 216 milhões; em 2003, passou para USD 331 milhões para projetos de investimento na África (e USD 165 milhões para projetos fora do continente)²¹⁹. O resultado foi que, já em 2005, a RAS era a maior fonte de investimentos diretos estrangeiros (IDEs) na África, seguida por Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Canadá, sendo que os dois últimos países operavam quase exclusivamente no setor de mineração²²⁰.

Os anos 2000 marcaram a reversão do processo de desinteresse pela África. A ascensão das chamadas economias emergentes do Sul consubstanciou-se pela expansão dos investimentos diretos dos demais

218 "The Western withdrawal from Africa (British, American, Japanese and Portuguese investors) coincided with South Africa's post-1990s 'discovery' of the African market (...) What this meant is that for the best part of the decade 1994-2004 not only was South Africa the 'new kid on the block' in the African marketplace, it was also frequently the 'only show in the town'. HUDSON, Judi. South Africa's economic expansion into Africa: Neo-colonialism or development. *In*: ADEBAJO; ADEDEJI; LANDSBERG, 2007, p. 135.

219 ALDEN, Chris; SOKO, Mills. South Africa's Economic Relations with Africa: Hegemony and its Discontents. *In*: Bertelsmann-Scott, DRAPER, 2006, p. 23.

220 DANIEL, John; BHENGU, Nompumelelo. South Africa in Africa. *In*: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 141.

países Brics na África. Especificamente o ano de 2002 inaugurou o grande *boom* do petróleo e de minerais africanos, com a forte entrada de capitais chineses em busca de recursos naturais que suprissem o voraz crescimento da economia da China.

Também nos anos 2000, os EUA voltariam a prestar atenção na África, como ilustra a assinatura, em maio daquele ano, do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) pelo então presidente Clinton. A aprovação da USA Patriotic Act de 2001, com princípios de combate ao terrorismo e ao crime transnacional, marcou o início da tomada de consciência, pelo governo George W. Bush, do perigo que representava a instabilidade política e econômica da África, sobretudo no Chifre da África, de transformar a região em terreno propício a grupos terroristas. Em 2006, o governo Bush publicou ainda a *National Security Strategy*, que estabelecia a meta de os EUA reduzirem sua dependência em relação ao petróleo do Oriente Médio, visto como área de instabilidade política, e aumentarem suas importações de petróleo da África²²¹ (em 2006, a África atendia a 20% das necessidades petrolíferas dos EUA). Na África Subsaariana, os investimentos diretos norte-americanos destinaram-se aos maiores produtores de petróleo, Nigéria e Angola, que juntos respondem por 50% da produção da região. Na última década, empresas norte-americanas investiram USD 40 bilhões na África Ocidental para a extração de petróleo e planejam ainda investimentos de mais de USD 50 bilhões nos próximos anos. Companhias norte-americanas tencionam aumentar, no futuro próximo, os investimentos para a extração de petróleo na Argélia, no Chade, na Guiné Equatorial e em São Tomé e Príncipe²²².

221 "Currently, it is estimated that Africa produces 12% of the world's liquid hydrocarbon (...) Most forecasts suggests that Africa's contribution to global oil production is likely to increase tremendously by the end of the decade due to growing global demand, its low sulphur content during refining and the ease to export from the Gulf of Guinea to the eastern seaboard of the US. At a geopolitical and policy level, increasing oil imports from Africa breaks US dependency on Persian Gulf oil supplies". SATGAR, Vishwas. *Global Capitalism and the Neo-Liberalisation of Africa*. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 49.

222 OBI, Cyril L. *Scrambling for Oil in West Africa? In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 192.*

O renovado interesse norte-americano pela África também se explica pela ascensão da China nos anos 2000 como nova potência mundial. O *boom* de investimentos chineses na África alarmou os EUA, que passaram a ver sua presença econômica no continente ameaçada pelo gigante asiático. Os interesses econômicos e políticos dos EUA na África inspiraram o governo George W. Bush a reformular, em 2007, o AFRICOM, comando militar para a África que almejava contar com a participação de países do continente. A recusa dos países africanos a participar no projeto levou, no entanto, à decisão de deixar o AFRICOM sediado permanentemente na Europa²²³. Ficou claro que o governo George W. Bush deixava para trás a decisão, tomada por seu antecessor, de reduzir a participação política dos EUA nos assuntos africanos.

O “renascimento econômico” da África nos anos 2000 logo traria frutos. A economia do continente cresceu em média 4% em 2003; 5,2% em 2004; 5,4% em 2005; e 5,8% em 2006²²⁴. De acordo com o relatório de 2012 do Banco Mundial²²⁵, a economia da África Subsaariana cresceu 4,7% em 2011 e deverá crescer 5% em 2012 e 5,3% em 2013.

O Banco Mundial (BM) crê que um dos motivos para que a África Subsaariana venha a ser menos afetada pela crise econômica reside no fato de o continente ter conseguido diversificar seus parceiros econômicos. A UE, epicentro da crise atual, teve sua participação no total das exportações da sub-região reduzida de 40% em 2002 para 25% em 2010. O BM indica, também, que os investimentos oriundos de China, Brasil e Índia em obras de infraestrutura na África Subsaariana contribuíram para aumentar a produtividade da sua economia.

Outro fenômeno recente é o aumento da cooperação Sul-Sul na África. Relatório de 2012 da OCDE indica o crescimento substantivo da atuação de Brasil, China, Índia e África do Sul no continente.

223 RUPIYA, Matin; SOUTHALL, Roger. The Militarisation of the New Scramble for Africa. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 166, 186.

224 SOUTHALL, Roger; CAMNINOS, Alex. The Scramble for Africa and the Marginalisation of African Capitalism. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 361.

225 WORLD BANK. *Global Economic Prospects: Managing Growth in a Volatile World*. Washington, June 2012.

Em 2011, o Brasil destinou USD 362 milhões em cooperação, sobretudo para países lusófonos e Gana. A cooperação em desenvolvimento da China para a África chegou a USD 1,9 bilhão em 2009. A Índia concedeu à África USD 5,4 bilhões em empréstimos e USD 500 milhões em ajuda ao desenvolvimento. A RAS, embora tenha reduzido sua cooperação na África em razão da crise mundial – de USD 112,6 milhões em 2009 para USD 108,7 milhões em 2010 –, deverá retomar os níveis de cooperação para o continente nos próximos anos²²⁶.

Também a Unctad²²⁷ aponta um futuro promissor para a economia do continente africano como um todo, embora assinale algumas oscilações de caráter circunstancial. A África havia atraído USD 52,6 bilhões em investimentos diretos estrangeiros (IDEs) em 2009 (4,4% do total de IDEs do mundo). Nos anos posteriores, os IDEs na África sofreram decréscimos, chegando a USD 43,1 bilhões em 2010 (3,3% do total mundial) e USD 42,7 bilhões em 2011 (2,8% do total mundial). A redução de IDEs no continente em 2010-2011 deveu-se à instabilidade política no Norte da África, que assustou os investidores estrangeiros. Por sua vez, a crise econômica, ao atingir principalmente os países do Norte, também contribuiu para reduzir os investimentos daqueles países no continente africano. Mas enquanto os países do Norte reduziram seus IDEs no continente, os países em desenvolvimento aumentaram sua participação nos IDEs destinados à África, de 45% em 2010 para 53% em 2011, fazendo com que o Sul seja hoje o maior provedor de IDEs na África. Quanto às exportações de IDs (*outward* FDI), a Unctad aponta um trajeto irregular, que reflete, possivelmente, as oscilações da economia sul-africana, maior fonte de IDEs africanos no mundo: USD 3,2 bilhões, USD 7 bilhões e USD 3,5 bilhões, respectivamente, em 2009, 2010 e 2011 (números que representaram, respectivamente, 0,3%, 0,5% e 0,2% do total de *outward foreign direct investment* registrado no mundo).

226 OCDE. *African Economic Outlook 2012*. Paris, May 2012, p. 55.

227 Unctad. *World Investment Report Overview 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. Geneva, July 2012.

Se o continente africano registrou queda momentânea de IDs em 2010-2011 em razão dos conflitos na região norte, a África Subsaariana, segundo a Unctad, teve resultados mais positivos: os IDEs subiram de USD 29 bilhões em 2010 para USD 37 bilhões em 2011, quase atingindo o pico histórico de 2008. Projetos em infraestrutura responderam por importante fatia dos IDEs em 2011. Para 2012, a Unctad espera um declínio de 4% na entrada de IDEs em decorrência da crise econômica mundial, mas vislumbra uma recuperação em 2014, quando os fluxos de investimento estrangeiro para a África Subsaariana deverão atingir USD 46,8 bilhões (bem acima dos patamares de 2011).

Ainda segundo a Unctad, outra fonte de dinamismo na sub-região são os investimentos intra-africanos, que corresponderam a 17% dos novos projetos na África Subsaariana em 2011, reflexo do dinamismo da economia nigeriana e do poder econômico da África do Sul.

Além da Nigéria e da RAS, Gana e República Democrática do Congo completaram o grupo dos quatro maiores destinos de IDEs na África Subsaariana, tendo recebido, respectivamente, USD 3,22 bilhões e USD 2,93 bilhões em 2011. O quadro indica, no entanto, que, à exceção da África do Sul, cuja economia é mais diversificada e inclui importante parcela de indústria e de serviços, as demais economias da sub-região são excessivamente dependentes da extração de minérios e petróleo.

Segundo o então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, de 2002 a 2006, os investimentos estrangeiros na África cresceram 200%, porém concentrados em atividades de extração dos recursos naturais e com pouca ou nenhuma atenção às necessidades de desenvolver as economias locais²²⁸.

O FMI afirma que o ritmo de crescimento econômico da África deverá acelerar-se ainda mais, em razão, sobretudo, do “boom petrolero” que deverá beneficiar especialmente os *Africa’s Petro-States*.

228 SOUTHALL, Roger. *Scrambling for Africa?*. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 10.

Outra previsão é de que o *boom* petrolífero e o renovado interesse pela África Subsaariana, sobretudo a África Ocidental, mudem o eixo de produção do continente, que deverá deslocar-se do Norte da África para o Golfo da Guiné²²⁹. A instabilidade política nos países árabes do Norte da África e na Península do Golfo em 2011-2012 poderá acelerar ainda mais a mudança do eixo petrolífero para a África Ocidental.

Já o “*boom* minerador” atingiu a África Subsaariana como um todo. Apesar de sua rentabilidade, especialistas indicam que, diferente do petróleo, a produção e os preços dos minerais costumam ser mais oscilantes²³⁰. De fins dos anos 80 a meados dos anos 90, houve um declínio da produção mineral na região, motivada pela queda dos preços internacionais e pelos programas de ajustes econômicos. De 1988 a 1997, houve um incremento dos preços internacionais, mas em 1997-2002 os valores voltaram a cair. A partir de 2002, com a ascensão da China, foi que se confirmou o novo *boom* da atividade mineradora na África Subsaariana. Wilson Prichard indica, contudo, alguns traços distintivos no novo *boom* minerador pós-2002. Primeiro, numa evidente preocupação em atender às indústrias modernas, os investimentos deslocaram-se de áreas produtoras de ouro (Gana, Mali e Tanzânia) para a produção de metais básicos, em países como quadro político instável ou recém-saídos de conflitos (República Democrática do Congo, Zâmbia, Libéria, Guiné e Gabão). Segundo, os altos preços internacionais estimularam as companhias a realizarem investimentos em países de risco, o que explica o interesse renovado pela RDC, pela Libéria e por outros. Terceiro, a exploração de metais na África Subsaariana abriu a possibilidade de empresas menores entrarem no mercado africano, uma vez que essas companhias têm maior disposição para assumir os riscos de atuar em áreas de instabilidade política. Quarto, o *boom* minerador na região marcou, também, a forte entrada dos capitais oriundos dos demais países Brics²³¹.

229 SATGAR, Vishwas. Global Capitalism and the Neo-Liberalisation of Africa. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 46.

230 PRICHARD, Wilson. The Mining Boom in Sub-Saharan Africa. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 250.

231 *Ibidem*, p. 252.

O FMI acredita que, apesar da excessiva concentração de investimentos nas atividades extrativas, a tendência é o *boom* econômico transbordar para outras esferas da economia da África: “Africa could be on the brink of an economic takeoff, much like China was 30 years ago, and India 20 years ago”²³². Um dos motivos é que investidores, confrontados com a nova realidade financeira do mundo desenvolvido, em que países da zona do euro passam a figurar como de maior risco, teriam aprendido a relativizar o “risco África”.

Os dados de comércio são também promissores para a África, mas ainda revelam o estágio incipiente da economia africana em relação às demais áreas do globo. De acordo com o relatório estatístico da OMC sobre comércio mundial, publicado em 2012 e referente a 2011²³³, as trocas comerciais da África com o mundo somaram USD 538 bilhões, o que representou apenas 3% do comércio mundial em 2011. O valor das trocas comerciais da África com o mundo em 2011 foi, assim, calculado pela OMC: USD 102 bilhões com a América do Norte; USD 19 bilhões com a América Central e do Sul; USD 205 bilhões com a Europa; e USD 146 bilhões com a Ásia. No que tange ao grau de integração intrarregional, a África ainda está muito atrás do padrão internacional: enquanto o comércio intraeuropeu respondeu por 70,6% do total das trocas europeias com o mundo, o comércio intra-africano representou tão somente 13% do total do fluxo comercial da África com o restante do mundo (a porcentagem de comércio intrarregional foi de 52,8%, 48,3% e 26,7%, respectivamente, para Ásia, América do Norte e América Central e do Sul). O baixo grau de integração na África sugere, portanto, muito espaço para iniciativas de integração comercial no continente.

232 *Ibidem*.

233 WORLD TRADE ORGANIZATION. *International Trade Statistics 2012*. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 23 nov. 2012.

4.2. Os investimentos da África do Sul na África

John Daniel e Nompumelelo Bhengu²³⁴ afirmam que, apesar da entrada dos países asiáticos na África nos anos 2000, a RAS continua sendo um dos principais atores entre os Brics na economia africana. Em termos de fluxo de comércio bilateral com a África, a China, de fato, ultrapassou a África do Sul. Em 2007, enquanto o comércio bilateral China-África (excluindo a RAS) foi de USD 60 bilhões, o fluxo comercial da RAS com os países da região foi de apenas USD 17 bilhões, embora tenha dado um salto de 30% em relação ao ano anterior. Em 2011, dados do South African Revenue Services indicam que as trocas comerciais entre a RAS e a África chegaram a USD 20,28 bilhões (correspondentes a ZAR 108,072 bilhões²³⁵), números superiores aos de 2007, mas já muito inferiores às trocas comerciais da África com a China.

Há, no entanto, no campo de investimentos, uma significativa diferença. Enquanto os IDEs de China e Índia se concentram prioritariamente nos setores de energia, mineração e infraestrutura, os investimentos diretos sul-africanos na África são mais diversificados, compreendendo setores como agricultura, mineração, serviços bancários e financeiros, telefonia móvel, turismo e vendas no varejo e no atacado (*wholesale and retail merchandising*)²³⁶. A ressalva é que a presença de empresas sul-africanas é mais limitada na África Francófona, onde os capitais franceses e belgas ainda são mais atuantes.

Em 2006, os investimentos sul-africanos na região cresceram 300%, passando de ZAR 19,08 bilhões (em 1999) para ZAR 59,11 bilhões, dos quais 90% se concentraram nos países da SADC. Apesar disso, os investimentos diretos da RAS na África ainda são significativamente menores do que os IDs sul-africanos em outras regiões, sendo 66% inferiores aos IDs da RAS na Europa

234 DANIEL, John; BHENGU, Nompumelelo. South Africa in Africa. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 139-164.

235 ZAR: South African Rand (moeda local).

236 *Ibidem*, p. 141.

(ZAR 82,45 bilhões) e 24% inferiores aos investimentos sul-africanos nas Américas (ZAR 29,62 bilhões)²³⁷.

No que tange ao comércio, apesar dos progressos, a África ainda permanece em situação secundária para a RAS. As exportações da RAS para a África aumentaram de 4% do total, em 1991, para 11%, em 2001. Em 2007, as exportações sul-africanas para o mundo, foram assim distribuídas: Europa, com 36% do total; Ásia, com 31,35%; Américas, com 15,44%; e, por último, África, com 15% do total exportado. Em 2011²³⁸, as exportações da RAS para a África (ZAR 108,072 bilhões) representaram 15,2% do total exportado para o mundo (ZAR 707,344 bilhões), enquanto Ásia, UE e EUA responderam, respectivamente, por 35,5%, 21,5% e 8,6% do total das exportações da RAS – com a Ásia superando a UE como o maior comprador da RAS (vide Anexo 7 do presente trabalho).

Quanto às importações, o cenário não é muito diferente. Em 2005, as importações sul-africanas distribuíam-se assim: 40,1% da Europa; 40% da Ásia; 12,6% das Américas; 4,9% da África; e 2,4% do Pacífico. Em 2007, o quadro alterou-se. A Ásia superou a Europa como principal exportador para a RAS, e a África aumentou suas exportações para o mercado sul-africano. Em 2007, a distribuição das importações feitas pela RAS passou a ser assim: 40,9% da Ásia; 35,8% da Europa; 13,3% das Américas; 7,7% da África; e 2,3% do Pacífico. Em 2011, o quadro de importações era o seguinte: Ásia (45,2%); UE (30,6%); EUA (7,8%) e África (7,49%) – vide Anexo 7.

O fluxo de comércio da RAS com o mundo em 2011 confirmou, portanto, a perda de importância da UE para a Ásia e o aumento de importância do mercado africano para as exportações da RAS, superando os EUA (vide item 3.4.6 do presente trabalho).

No que diz respeito às trocas com a África, em 2011, as exportações da RAS, em valores mais significativos, assim se distribuíram:

237 *Ibidem*, p. 142.

238 Dados do *South African Revenue Service* (SARS).

1º) Zimbábue (ZAR 17,591 bilhões); 2º) Zâmbia (ZAR 17,303 bilhões); 3º) República Democrática do Congo (ZAR 8,040 bilhões); 4º) Angola (ZAR 6,517 bilhões); 5º) Quênia (ZAR 6,199 bilhões); 6º) Nigéria (ZAR 5,796 bilhões); 7º) Gana (ZAR 3,058 bilhões); 8º) Argélia (ZAR 2,761 bilhões); 9º) Uganda (ZAR 1,585 bilhão); e 10º) Serra Leoa (ZAR 1,143 bilhão).

Quanto às importações feitas pela RAS em 2011, as origens mais importantes foram: 1º) Nigéria (ZAR 22, 655 bilhões); 2º) Angola (ZAR 11,514 bilhões); 3º) Moçambique (ZAR 7,423 bilhões); e 4º) Zimbábue (ZAR 3,134 bilhões).

A grande participação de Nigéria e Angola na pauta de importações da RAS em 2011 explica-se pelas compras sul-africanas de petróleo e pelos altos preços internacionais do barril. Também contribuíram para isso as crises no Norte da África, confirmando uma mudança do eixo fornecedor do Norte da África para a África Subsaariana. Quanto à importância de Moçambique e Zimbábue, os preços internacionais das *commodities* contribuíram igualmente para encarecer as compras de minérios daqueles países feitas pela RAS em 2011.

As estatísticas de comércio do South African Revenue Services relativas a 2011²³⁹ confirmam a dependência da economia sul-africana de petróleo e recursos naturais: do total importado do mundo em 2011 (ZAR 723,425 bilhões), a Seção 5 do código de sistema harmonizado da SACU (produtos de origem mineral) respondeu por 21,9% (ZAR 158,702 bilhões). Por sua vez, do total importado pela RAS na Seção 5 do mundo em 2011, as importações de produtos de origem mineral da África representaram 27% (ZAR 42,926 bilhões), o que confirma a crescente importância da África como fonte de suprimento de petróleo e recursos minerais para a RAS. Nesse contexto, as importações de produtos de origem mineral pela RAS tiveram a seguinte ordem de participação africana em 2011: (1º) Nigéria, com ZAR 22,505 bilhões, representando 14% do importado do mundo e

239 Disponível em: <www.sars.org.za>. Acesso em: 22 nov. 2012.

52% do total importado da África na Seção 5; (2º) Angola, com ZAR 11,395 bilhões, o que representou 7% do total importado do mundo e 26,5% do total importado da África em produtos de origem mineral; (3º) Moçambique, com ZAR 6,623 bilhões, configurando 4% do importado no mundo e 15,4% do importado da África; e (4º) Zimbábue, com ZAR 1,204 bilhão, respondendo por 0,7% do total importado do mundo na Seção 5 e 2,8% do total importado da África.

O Zimbábue, que por 15 anos foi o principal parceiro comercial da RAS, caiu para 2º e 3º lugar, respectivamente, em 2006 e 2007, em função do agravamento da crise política e econômica doméstica. Em 2011, os dados confirmaram que, embora ainda seja relevante para as trocas comerciais da RAS, o Zimbábue perdeu importância relativa para Nigéria e Angola no que tange às importações sul-africanas. Ainda assim, o país abriga investimentos de empresas sul-africanas, com a Hullets, no setor açucareiro, e a Tourvest, no setor de turismo. Cumpre assinalar que a crise no Zimbábue, ao ocasionar a venda de ativos (*the de-zimbabweanisation of the local economy*), permitiu, na época, a aquisição de ativos a baixos preços naquele país por firmas sul-africanas. Dado o grande número de imigrantes zimbabuenses na RAS, as transferências financeiras (*remittances*) são de expressiva importância para aquele país²⁴⁰.

A Nigéria é desde 2006 um dos principais parceiros comerciais da RAS e seu maior fornecedor de petróleo. Quanto a investimentos no país, destaca-se a presença de empresas sul-africanas no setor de telefonia (MTN), alimentação (Nando's), vendas a varejo (Game), supermercados (Shoprite Checkers), turismo (Protea Hotels), bancos (Standard Bank) e seguros (Alexander Forbes).

Angola tornou-se o segundo maior parceiro comercial da RAS em 2007 e manteve-se nessa posição em 2011. O país, em franca expansão econômica após o fim da guerra civil, aumentou suas importações da RAS em 500% no período 2005-2007 e hoje ocupa lugar de destaque

240 *Ibidem*, p. 151-153.

na pauta da RAS (4º maior comprador africano da RAS e 2º maior exportador para o mercado sul-africano).

Quanto à República Democrática do Congo, os interesses da empresa estatal sul-africana Eskom vêm se concentrando no projeto hidroelétrico Grand Inga. Junto com Cahora Bassa, em Moçambique, o projeto Grand Inga figura como uma das prioridades da Eskom para suprir a carência energética do país. A RDC abriga, ainda, investimentos de empresas mineradoras sul-africanas – AngloGold Ashanti, Kimba Resources (zinco e ferro) e Metorex (cobre, cobalto e zinco) –, além de telefonia móvel (Vodacom) e supermercados (Shoprite Checkers).

Moçambique é o maior receptor de investimentos diretos sul-africanos, tendo o comércio com a RAS aumentado 40% de 2006 para 2007 e mantido posição de destaque em 2011 (o país é o 3º maior comprador da RAS). Atualmente a RAS figura como o principal emissor de IDs em Moçambique (49% do total), seguida do Reino Unido (30%) e Portugal (11%)²⁴¹. Entre os principais grandes projetos em Moçambique de interesse para a RAS estão o *Mozal aluminium smelter* e o gasoduto do Temane, construído pela empresa sul-africana de gás e petróleo, Sasol. Cerca de 300 companhias sul-africanas atuam em Moçambique, entre elas a Illovo e a Huletts (setor açucareiro) e o *First National Bank*. O déficit energético na RAS impulsiona investimentos no país vizinho e faz com que a Eskom compre energia de Cahora Bassa²⁴².

Convém assinalar que a importância da presença econômica da RAS na África se deve, em grande parte, à experiência de suas empresas no cenário mundial. A internacionalização dos capitais sul-africanos vem de longa data. As empresas mineradoras *Anglo American Corporation* (AAC) e De Beers expandiram-se no século XIX. A *Old Mutual* (seguros) e o Standard Bank também cresceram no início do século XIX, como expressões do capital da burguesia

241 HUDSON, Judi. South Africa's economic expansion into Africa: Neo-colonialism or development. In: ADEBAJO, ADEDEJI, LANDSBERG, 2007, p. 130.

242 DANIEL, John; BHENGU, Nompumelelo. South Africa in Africa. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 153-156.

de origem britânica, então dominante no país. As empresas Sappi e Mondi (papel), SA Beers (posteriormente SABMiller), Sasol (energia) e Naspers (imprensa) cresceram no *apartheid*. A Sanlam (serviços financeiros) e o Grupo Rembrandt (tabaco e artigos de luxo), por sua vez, prosperaram graças às ações implementadas em favor do capital *africâner*.

O dinamismo empresarial sul-africano, contudo, sobreviveu ao *apartheid*, e novas empresas floresceram na nova democracia. É o caso, por exemplo, da Shoprite Checkers (supermercado) e Protea Hotels que prosperaram no início da democracia sul-africana. Outros casos de empresas recentes e bem-sucedidas são a Vodacom e a MTN (telefonia móvel) que se afirmaram no pós-*apartheid* como produto das políticas do *Black Economic Empowerment* (BEE). A mineradora Mvelaphanda Holdings, de propriedade do magnata negro Tokyo Sexwale e cujos investimentos se expandem na África, também é resultado das políticas do BEE, voltadas para a criação de uma elite empresarial negra na RAS.

A RAS também se beneficia dos investimentos estrangeiros na África, interessados em aproveitar-se do desenvolvido sistema bancário sul-africano para atender às empresas estrangeiras que se estabeleceram no continente. É o caso da aquisição de 57% das ações do sul-africano Absa Bank pelo banco britânico Barclays em meados dos anos 2000. Em 2007, o banco chinês *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) adquiriu ações do Standard Bank sul-africano. A meta das aquisições era a aumentar a participação daqueles bancos em projetos conjuntos de mineração e infraestrutura na República Democrática do Congo.

4.3. Os investimentos do Sul e da África do Sul na África – competição e complementaridade

O relatório da Unctad de 2012²⁴³ afirma que, enquanto os países desenvolvidos, envoltos na crise econômica de 2011, reduziram

243 2012 *World Investment Report Overview: Towards a New Generation of Investment Policies*. Geneva, July 2012, p. 11.

investimentos na África, os países do Sul aumentaram sua participação nos IDEs no continente de 45%, em 2010, para 53%, em 2011. O Banco Mundial e o FMI²⁴⁴ citam vários exemplos de aumento de investimentos de empresas do Catar e do Egito na África Subsaariana, bem como de IDs da própria sub-região – presença de companhias petrolíferas da Nigéria em Gana e expansão de bancos nigerianos e quenianos na África Ocidental e Oriental. Mas foram os países do Brics, incluída a RAS, os grandes responsáveis pelo incremento dos IDEs do Sul na África a partir dos anos 2000.

4.3.1. China

Segundo Henning Melber²⁴⁵, em 2007, a China já tinha mais de 800 empresas atuando na África, das quais 100 eram estatais. Em 2011, a China tinha mais de 2 mil companhias em operação no continente. Em fins de 2006, o país já investia cerca de USD 11,7 bilhões na África, nos setores energéticos, minerais e de infraestrutura. Em 2007, os IDs chineses teriam chegado a USD 13,5 bilhões²⁴⁶. O Ministério do Comércio da China anunciou que, só em 2011, o montante de estoques de IDs chineses na África teria aumentado em USD 160 milhões²⁴⁷. Entre as principais empresas chinesas na África que atuam no setor de energia estão a Sinopec (Angola), a *China National Offshore Oil Cooperation* – CNOOC (Nigéria e Sudão) e a *China National Petroleum Corporation* – CNPC (Sudão). Em telecomunicações destacam-se a ZTE e a Huawei. Apesar do aumento exponencial dos IDEs chineses no continente – só no segundo semestre de 2009, os IDEs chineses na África aumentaram 81%, em comparação

244 Africa The Good News. *The New Normal of Foreign Direct Investment*, 6 June 2011. Disponível em: <www.africagoodnews.com>. Acesso em: 24 jun. 2011.

245 MELBER, Henning. Global Trade Regimes and Multi-Polarity: The USA and Chinese Scramble for African Resources and Markets. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 71-77.

246 Special Report: In Africa, can Brazil be the anti-China? *International Business Times*, February 23, 2011. Disponível em: <www.ibtimes.com>. Acesso em: 24 jun. 2011.

247 Trade between China, Africa strengthening, *China Daily.com.cn*, July 19, 2012. Disponível em: <www.chinadaily.com.cn>. Acesso em: 23 nov. 2012.

com o mesmo período em 2008 –, a África ainda mantém participação marginal no total de fluxo de IDEs da China no mundo: passou de 0,2% em 1991 para apenas 5,9% em 2007²⁴⁸, patamares considerados ainda baixos se confrontados com o dinamismo das duas economias nos últimos anos.

No que concerne ao comércio, de 2001 a 2006, as exportações africanas para a China aumentaram 40%, atingindo USD 28,8 bilhões; enquanto, no mesmo período, as exportações chinesas para a África tiveram desempenho mais extraordinário: quadruplicaram, atingindo US\$ 26,7 bilhões. Em 2009, a China havia superado os EUA e se tornara o segundo maior parceiro comercial da África, ficando atrás somente da UE²⁴⁹. O salto comercial é evidente: de USD 5 bilhões de comércio China-África em 1997 para USD 55,5 bilhões em 2006. Segundo o Ministério do Comércio da China, em 2011, o comércio China-África atingiu o patamar de USD 166 bilhões, 36% acima de 2010. Nos primeiros cinco meses de 2012, o fluxo de comércio China-África aumentou mais de 22%, chegando a USD 80,5 bilhões. Nesse período, as exportações da África para China (em grande parte, petróleo e minérios) cresceram 25,5% e chegaram a USD 49,6 bilhões, enquanto as importações feitas da China pela África (máquinas, equipamentos elétricos e têxteis) cresceram 17,5% e atingiram USD 30,9 bilhões. No período de janeiro a maio de 2012, a África logrou, portanto, um saldo comercial com a China de USD 18,6 bilhões, graças, sobretudo ao aumento dos preços internacionais de petróleo e minérios²⁵⁰.

Durante a V Conferência do Fórum sobre Cooperação China-África (Pequim, julho de 2012), o presidente da China, Hu Jintao prometeu que, de 2013 a 2016, o país concederá ao continente africano empréstimos da ordem de USD 20 bilhões, valor duas vezes superior ao outorgado no período 2009-2011, para projetos em infraestrutura, agricultura, manufaturas e apoio a pequenas empresas na África.

248 RENARD, Mary-Françoise. *China's Trade and FDI in Africa*. African Development Bank Group, Tunis. Paper Nr. 126, May 2011, p. 18.

249 OCDE. *African Economic Outlook 2012*.

250 China-Africa Trade Booms, by Mike King. *The Journal of Commerce*, July 18, 2012. Disponível em: <www.joc.com>. Acesso em: 23 nov. 2012.

Hu Jintao prometeu, ainda, oferecer 18 mil bolsas para estudantes africanos e enviar 1.500 médicos e enfermeiros ao continente. A agência Fitch Ratings estima que entre 2001 e 2010 o *China Export-Import Bank* tenha emprestado USD 67 bilhões à África Subsaariana, valor superior às linhas de crédito do Banco Mundial para a sub-região (USD 55 bilhões)²⁵¹.

Apesar do dinamismo trazido para a economia africana, a presença chinesa no continente é objeto de críticas. Países do Norte acusam a China de, em troca de favores econômicos, sustentar regimes despóticos no continente, inclusive mediante o recurso à corrupção da burocracia local (o exemplo mais citado é o suposto apoio chinês ao regime do Sudão em razão dos interesses de petroleiras chinesas no país). Henning Melber acusa o modelo chinês de ambiguidade e relata como a China, replicando o modelo colonialista ocidental, estaria, até mesmo, interferindo na política local, como teria sido o caso das eleições de 2006 na Zâmbia²⁵². A despeito dessas alegações, dois aspectos do modelo chinês têm particularmente inquietado acadêmicos e lideranças africanas: (1) à diferença de norte-americanos e europeus, a China, interessada em aliviar a pressão demográfica doméstica e por ser detentora de mão de obra barata e abundante, exporta seus nacionais e os emprega nos projetos executados por suas empresas na África, e assim não contribui para a absorção da abundante mão de obra local, barata e não qualificada²⁵³; (2) à semelhança de

251 China-Africa Trade Unsustainable – Zuma. *Business Report*, July 20, 2012. Disponível em: <www.iol.co.za>. Acesso em: 24 nov. 2012.

252 “More recently, the strong Chinese response to the radically anti-Chinese populism of Zambian presidential candidate Michael Sata (who, according to observers, only emerged during the 2006 elections as a significant contender because he voiced such popular sentiments) testified to China’s inconsistency. Angered by the attacks, the Chinese ambassador threatened that if Sata were elected, all assistance to Zambia would be withdrawn”. MELBER, Henning. *Global Trade Regimes and Multi-Polarity: The USA and Chinese Scramble for African Resources and Markets*. In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 73.

253 “Hiring locals might seem unremarkable on a continent with an oversupply of cheap labor. But the issue of who works on Africa’s big infrastructure projects has come into sharp focus in recent years. At building sites from Angola to Zambia, teams of Chinese workers often do the work instead of Africans. Where locals are employed, their rough treatment by Chinese managers has stirred bitterness. In Zambia last October, the Chinese managers of Collum Mine shot and wounded 11 local coal miners protesting over pay and working conditions.” Special Report: In Africa, can Brazil be the anti-China? *International Business Times*, February 23, 2011. Disponível em: <www.ibtimes.com>. Acesso em: 24 jun. 2011.

norte-americanos e europeus, os chineses, em suas trocas comerciais com a África, reproduzem o clássico padrão Norte-Sul, em que a África importa produtos de maior valor agregado e exporta bens primários, perpetuando uma relação de dependência econômica e mantendo a vulnerabilidade de suas contas externas.

Essa inquietude foi expressa pelo presidente Jacob Zuma na V Conferência do Fórum sobre Cooperação China-África de 2012²⁵⁴. Por sua vez, em encontro com o ministro de Desenvolvimento e Comércio Exterior do Brasil, o ministro Rob Davies afirmou:

A África do Sul, como o Brasil, quer promover a industrialização, mas enfrenta o desafio da concorrência chinesa em seu mercado. Não interessaria o estabelecimento de metas quantitativas para a expansão do comércio, mas, sim, promover a melhoria qualitativa da pauta comercial com a China²⁵⁵.

Segundo a Embaixada em Pretória, acadêmicos africanos já começam a perceber a necessidade de os países africanos coordenarem ações para tentar extrair maiores benefícios da presença chinesa na África, bem como traçar estratégias conjuntas que permitam à África beneficiar-se mais do recente *boom* econômico²⁵⁶.

4.3.2. Índia

A diáspora indiana nas antigas colônias britânicas na África e a política externa de Jawaharlal Nehru – de apoio aos Não Alinhados, às causas do Terceiro Mundo, aos movimentos de libertação, até mesmo de apoio ao ANC contra a *apartheid* –, já faziam da Índia um parceiro

254 China-Africa Trade Unsustainable – Zuma. *Business Report*, July 20, 2012. Disponível em: <www.ioi.co.za>. Acesso em: 24 nov. 2012.

255 Comunicação da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Embaixada do Brasil em Pretória de 26/11/2012.

256 “Especialistas chamam a atenção para a necessidade de países africanos adotarem uma estratégia regional de maneira a atrelar os investimentos chineses à cadeia de produção local. A preocupação é não repetir com a China a mesma relação de dependência e exploração que a África historicamente manteve com as economias desenvolvidas do Norte e fazer com que os IDs chineses favoreçam a industrialização do continente”. Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 22/5/2009.

conhecido da África. As disputas territoriais com a China, em 1962, só acirraram a competição com o vizinho asiático e estimularam ainda mais a Índia a aproximar-se politicamente do continente africano, como atesta a grande participação de soldados indianos em missões de paz na África. O estreitamento dos laços econômicos com o continente africano teria, contudo, de aguardar a ascensão da economia indiana nos anos 2000. A necessidade de buscar recursos naturais que abastecessem a economia indiana atuou como causa principal para a entrada da Índia no mercado africano. Porém, o aumento da presença econômica da China na África também concorreu para direcionar a atenção econômica dos investidores indianos para o continente africano.

A Índia aumentou, igualmente, de forma espetacular, sua presença na África²⁵⁷. O comércio Índia-África cresceu de USD 967 milhões em 1991 para USD 9,5 bilhões em 2005; de USD 25 bilhões em 2007 para USD 30 bilhões em 2008; e chegou a USD 52,81 bilhões no biênio 2010-2011²⁵⁸. As importações de produtos indianos pela África aumentaram de USD 3 bilhões, em 2000, para USD 4 bilhões, em 2005, e USD 12,6 bilhões, em 2006. As exportações da África Subsaariana para a Índia cresceram 53% no período 2005-2006 chegando a USD 1,73 bilhão. Os principais exportadores africanos para a Índia são tradicionalmente a RAS, Quênia, Nigéria, Egito e Maurício. Só no contexto da África Subsaariana, a RAS respondeu por 68% das exportações totais da sub-região para a Índia.

As exportações indianas para a África compõem-se de manufaturados (49%), químicos (11%) e equipamentos de transporte e máquinas (10%). Já as exportações africanas para a Índia compõem-se prioritariamente de petróleo (61%) e de ouro (13%). A Índia, que importa 70% do petróleo que consome, tem no Oriente Médio

257 NAIDU, Sanusha. *India's Engagements in Africa: Self-Interest or Mutual Partnership?* In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 111-138.

258 FUNDIRA, Taku. *India-Africa relations: a trajectory yet to reach its peak*. Tralac, September 5, 2012. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 23 nov. 2012.

seu maior fornecedor (65% das importações petrolíferas), e a África responde por 16% do total importado. A partir de 2006, a Nigéria tornou-se, contudo, a principal fornecedora individual de petróleo à Índia²⁵⁹.

A constatação de que a Índia exporta produtos de maior valor agregado para a África e importa da região produtos básicos, concentrados em minerais e petróleo, tem contribuído para refrear os ânimos, no âmbito do DTI, de impulsionar os entendimentos comerciais SACU-Índia e a conformação do futuro Acordo Comercial Trilateral Mercosul-SACU-Índia. Alguns analistas sul-africanos indicam que a RAS teme que a concorrência dos produtos manufaturados de Índia e Brasil – sobretudo têxteis e químicos da Índia e automotores e autopeças do Brasil, além de máquinas e equipamentos – desloquem seus produtos no mercado africano e em seu próprio mercado doméstico.

Os investimentos diretos da Índia na África atingiram USD 2 bilhões em 2008. No período entre 2009-2010, USD 1,52 bilhão ingressou no continente a título de IDs indianos. Hoje se estima o estoque de IDs indianos na África em torno de USD 33 bilhões²⁶⁰. Os IDs indianos na África são realizados principalmente por empresas privadas (Tata, Rabanxy, Kirloskar) e destinam-se prioritariamente à África do Sul, Nigéria, Egito e Quênia. Empresas indianas como a ONGC e a Oil India exploram petróleo em países como Nigéria, Sudão e Gabão. No setor minerador, destacam-se, entre outros, os investimentos da empresa Vendata (USD 750 milhões para explorar cobre na Zâmbia) e Arcelormittal (USD 900 milhões para explorar ferro na Libéria e USD 30 milhões em siderurgia na Nigéria). No setor automotivo, a Tata tem forte atuação nos mercados de Gana, Moçambique, Malawi, Namíbia, RAS, Tanzânia e Uganda. Quanto aos investimentos em infraestrutura, destacam-se os projetos para construção de estradas em Uganda e na

259 OBI, Cyril L. *Scrambling for Oil in West Africa?* In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 204.

260 FUNDIRA, Taku. *India-Africa relations: a trajectory yet to reach its peak*. Tralac, September 5, 2012. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 23 nov. 2012.

Etiópia, ferrovias na Argélia, em Moçambique, no Sudão, na Nigéria e na Zâmbia e locomotivas no Sudão e na Tanzânia²⁶¹.

4.3.3. Brasil

Segundo publicação conjunta do Banco Mundial (BM) e do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA)²⁶², o investimento do setor privado brasileiro na África teve início nos anos 80 e hoje, a exemplo de China e Índia, concentra-se principalmente nos setores de infraestrutura, energia e mineração, representado pela Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, Petrobras, Queiroz Galvão e Vale. A Marcopolo, que tem duas fábricas de carrocerias de ônibus na África (Egito e África do Sul) e se apresenta como a maior investidora brasileira na RAS, difere das demais grandes empresas brasileiras na África por concentrar-se no setor de manufaturados.

De acordo com o BM e o IPEA, o modelo brasileiro de atuação na África “tende a incluir a contratação de mão de obra local para seus projetos e o desenvolvimento de capacidades locais, o que resulta na melhoria da qualidade dos serviços e produtos” (a Odebrecht, por exemplo, ter-se-ia tornado o maior empregador do setor privado em Angola)²⁶³. Essa característica já rendeu elogios de publicações especializadas, que costumam contrastar a presença brasileira com o modelo chinês na África (em detrimento deste último), como é o caso do artigo do *International Business News*, de 23 de fevereiro de 2011, intitulado *In Africa, can Brazil be the anti-China?*²⁶⁴.

A Odebrecht é a empresa de construção brasileira com o maior número de projetos na África (RAS, Angola, Botsuana, Djibuti, Gabão, Líbia, Libéria, Moçambique e República Democrática do Congo). Atua

261 NAIDU, Sanusha. India's Engagements in Africa: Self-Interest or Mutual Partnership? In: SOUTHALL, Melber, 2009, p. 111-138.

262 BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana – Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Washington, dezembro de 2011, p. 87-90.

263 *Ibidem*, p. 87.

264 Special Report: In Africa, can Brazil be the anti-China? *International Business Times*, February 23, 2011. Disponível em: <www.ibtimes.com>. Acesso em: 24 jun. 2011.

em parceria com empresas e governos estrangeiros e em consórcios com outras empresas brasileiras. Embora concentradas em construção, suas atividades envolvem projetos correlacionados com a exploração de petróleo, infraestrutura, construção de condomínios residenciais, planejamento urbano, operação de minas de diamantes e distribuição de alimentos. Em 1984, construiu uma barragem em Capanda, na província de Malange, Angola. Desde então expandiu suas atividades na região. Está construindo a represa de Letsibogo em Botsuana, perfura poços de petróleo na República Democrática do Congo, presta serviços associados à extração de petróleo no Gabão, constrói terminais de contêineres e de combustível em Djibuti e atua, em consórcio com a Vale, na mina de carvão de Moatize, edificando assentamentos para famílias que foram deslocadas da região.

A Andrade Gutierrez atua no setor de construção civil em Angola, Argélia, Camarões, Guiné, Guiné Equatorial, Líbia, Mali, Mauritânia, Moçambique e República Democrática do Congo. Desde 1984 opera na África, tendo construído rodovias e estradas, além de realizar projetos de habitação e planejamento urbano.

Desde que abriu escritório em Angola, em 2006, a empresa de construção Camargo Corrêa foi contratada para grandes projetos, envolvendo planejamento urbano, construção de moradias, estradas e linhas de transmissão de energia. Um dos maiores projetos, realizado em consórcio com empresas estrangeiras e locais, é a produção de cimento. Em Moçambique, atua no projeto hidrelétrico de Mphanda Nkuwa no Rio Zambezi e também participa do consórcio, liderado pela Odebrecht, para a construção de instalações numa mina de carvão em Moatize, Moçambique. Anunciou recentemente que realizará obras de construção de estradas e projetos de drenagem na África com financiamento do BNDES²⁶⁵.

265 BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana – Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Washington, dezembro de 2011, p. 89.

A Queiroz Galvão realiza obras de construção civil em Angola e Líbia, e já participou de projetos relacionados principalmente com a reabilitação e construção de estradas.

A Vale atua no setor de mineração da África desde 2004 e mantém escritórios na África do Sul, Angola, Gabão, Guiné-Bissau, Moçambique e República Democrática do Congo (RDC). A empresa, que já investiu USD 2,5 bilhões no continente, anunciou, em outubro de 2011, investimentos da ordem de USD 15 bilhões a USD 20 bilhões em projetos na África nos próximos cinco anos. A Vale adquiriu empresas de mineração na RAS e na RDC, principalmente para a exploração de cobre e cobalto. Em Moçambique, extrai carvão e, além dos USD 2 bilhões já investidos no país na aquisição de empresa de extração de carvão, pretende investir mais USD 4 bilhões. Em consórcio com o grupo angolano Genius, atua na província de Moxico, em Angola, onde realiza garimpo em uma das regiões mais ricas em cobre do mundo. Na Guiné, adquiriu 51% da empresa BSG Resources (Guiné) Ltda., que detém concessões para a extração de ferro no país.

A partir de 2008, a Petrobras passou a ser mais ativa na África. Ao privilegiar a busca e a extração de petróleo, especialmente em águas profundas e ultraprofundas, a empresa atua em Angola, Líbia, Nigéria e Tanzânia. Adquiriu recentemente 50% de participação em um bloco de 7.400 km² no litoral do Benin para a exploração de petróleo leve. Na Namíbia, conta com a participação de 50% em bloco de exploração de petróleo em águas profundas e ultraprofundas.

Apesar da crescente presença econômica do Brasil na África, estimulada por ações do governo (abertura de novas embaixadas e financiamento do BNDES), entre os países Brics, a participação comercial do Brasil na África ainda é modesta. Em 2010, o comércio Brasil-África chegou a USD 20 bilhões (uma queda de USD 2 bilhões com relação a 2008 em decorrência da crise mundial), o que coloca o Brasil em terceiro lugar entre os Brics, atrás de China (USD 107 bilhões)

e da Índia (USD 32 bilhões), mas na frente da Rússia (USD 3,5 bilhões)²⁶⁶.

De acordo com o artigo do *International Business Times*, em termos de investimentos, a presença brasileira na África ainda é bem inferior à chinesa. Em 2007, os IDs chineses na África chegaram a USD 13,5 bilhões, enquanto os IDs brasileiros na África, no período 2001-2008, eram de apenas USD 1,12 bilhão.

A China leva outras vantagens com relação ao Brasil. No aspecto financeiro, a China tem experiência mais vasta e conta com várias instituições de financiamento (China Exim Bank, Bank of China, China Development Bank). Já as empresas brasileiras contam quase exclusivamente com o financiamento do BNDES, então estimado em USD 2 bilhões para projetos na África, embora o Banco do Brasil tenha anunciado, em agosto de 2010, planos de expansão para atender à demanda de financiamento de projetos na África. Enquanto a China aumentou o número de empresas atuantes no continente de 800 em 2006 para 2 mil em 2008, a presença econômica brasileira na África ainda se dá por número bem mais reduzido de empresas.

Apesar da presença brasileira ainda ser incipiente, o *modus operandi* das companhias brasileiras, que acaba favorecendo mais o desenvolvimento da economia local, já estaria sendo identificado, pelos governos africanos, como um “contraponto” ao estilo chinês. Declaração do economista-chefe e vice-presidente do *African Development Bank* (AfDB), Mthuli Ncube, a esse respeito é contundente (embora um tanto ingênua):

Conditions that some African nations agreed with China have, in effect, created a “barrier to employment creation” as China imports its own labor. Brazil, on the other hand, has gone beyond commercial ties to include social programs and alliances with African countries. Brazil’s value of accountability when engaging with African nations

266 Special Report: In Africa, can Brazil be the anti-China? *International Business Times*, February 23, 2011. Disponível em: <www.ibtimes.com>. Acesso em: 24 jun. 2011.

is bearing importance, especially when compared with China and its “no strings attached policy” that some African governments are increasingly finding offensive²⁶⁷.

A diferenciação entre o modelo chinês e o brasileiro, segundo o artigo, já começou a render frutos. Em março de 2005, depois de ter obtido a concessão para explorar ferro em Belinga, no Gabão, a Vale acabaria perdendo o projeto para uma *joint-venture* chinesa, a CMEC, que teria prometido ao governo do Gabão realizar a exploração mineral em troca da construção, em tempo recorde, de uma central hidroelétrica, de uma ferrovia e de um porto em águas profundas. Pouco depois, engenheiros chineses admitiram que a empreitada era mais complicada e custosa do que inicialmente previsto. A crise financeira mundial e a morte do presidente Omar Bongo em 2009 enterraram o projeto. O novo governo do presidente Ali Bongo estaria avaliando retomar o projeto e eventualmente atrair de volta a Vale para a mesa de negociação. A menção ao projeto Belinga ilustra, segundo o artigo, outra faceta da presença empresarial do Brasil na África: as companhias brasileiras supostamente buscariam atingir “objetivos econômicos e sociais mais vastos” do que o lucro imediato.

Unlike their Chinese competitors, Brazilian firms spend a lot of time and effort seeking to align their interests with those of their host – not just governments, but broader economic and social interests. They’re still motivated by making profits, of course, but they recognize that aligned interests are the key to long-term and sustainable profit-making²⁶⁸.

Apesar de confrontar, em números, o gigantismo da presença chinesa com a incipiência dos capitais brasileiros na África, há uma área, apontada pela matéria, em que decisivamente o Brasil pode cooperar com a África: o da agricultura tropical. A África que, segundo

267 *Ibidem.*

268 *Ibidem.*

a FAO, necessita de USD 11 bilhões em investimentos anuais em agricultura para alimentar sua população, compartilha com o Brasil características semelhantes em solo e clima. Como grande produtor mundial de bens agropecuários (o setor exporta em média USD 75 bilhões por ano e responde por 6% do PIB), o Brasil é parceiro único para o desenvolvimento de cooperação agrícola com a África, destaca o artigo. A abertura, em 2008, de escritório da Embrapa em Gana, é singularizada, pela matéria, como uma importante iniciativa brasileira. Na visão da *International Business News*, se o Brasil ainda investe “apenas” USD 17 milhões ao ano em projetos de cooperação agrícola na África, o efeito será multiplicador na economia e na sociedade africanas. Nesse contexto, o Brasil poderá se afirmar como um parceiro confiável, constante e solidário da África entre os países Brics.

4.4. Complementaridade Brasil-RAS – as possibilidades de cooperação triangular econômica e diplomática na África Austral

A RAS, que dispõe da infraestutura mais desenvolvida no continente, sempre se beneficiou da presença de investimentos estrangeiros na África, afirmando-se como *hub* para esse renascimento econômico do continente. Recentemente, contudo, os debates sobre a possível competição que esses IDEs representam para os investimentos sul-africanos na África tornaram-se mais constantes²⁶⁹.

Matéria publicada em jornal local deixa evidente a preocupação sul-africana com a entrada de capitais brasileiros em Angola – facilitada, por sinal, pelo bom relacionamento entre os governos do Brasil e de Angola (o Brasil foi o primeiro país ocidental a reconhecer o governo do MPLA) –, e recomenda que o governo sul-africano imprima à agência de financiamento estatal IDC o mesmo modelo de financiamento que

269 HAZELHURST, Ethel. SA faces stiff rivalry for FDI in Africa. *Business Report*, 23/6/2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 24 jun. 2011.

o BNDES concede às empresas brasileiras – sugestão, por sinal, que foi acolhida pelo governo Zuma, com a assinatura do Acordo de Cooperação entre o BNDES e a IDC²⁷⁰.

Se as boas relações entre Brasil e Angola facilitaram a entrada de empresas brasileiras naquele país, o mesmo não se pode dizer da RAS, que, durante o *apartheid*, realizou incursões militares para desestabilizar o governo do MPLA. O fim do regime tampouco ajudou a estreitar as relações com Angola, em razão de uma “falta de empatia entre Thabo Mbeki e José Eduardo dos Santos”²⁷¹. Visando a melhorar as relações com Angola, Jacob Zuma escolheu o país para realizar sua primeira visita como presidente da RAS (o segundo país visitado foi o Brasil) e fez-se acompanhar por uma legião de empresários sul-africanos²⁷².

Exatamente porque a RAS, à diferença do Brasil, não tem relações tão estreitas com Angola é que acadêmicos sul-africanos têm recomendado que as autoridades sul-africanas se utilizem dos “bons ofícios” da diplomacia brasileira para iniciar uma efetiva reaproximação com aquele país²⁷³. Outra possibilidade de articulação entre Brasil, RAS e Angola seria, por exemplo, na esfera comercial, onde empresas brasileiras instaladas em território angolano poderiam se beneficiar da área de livre comércio da SADC, implantada desde 2008, para penetrar no difícil e cada vez mais fechado mercado sul-africano. “Nessa perspectiva, Angola deixaria de ser vista como um suposto cenário de ‘disputas neomercantilistas’ para se tornar o país mais beneficiado pela cooperação trilateral com Brasil e África do Sul”²⁷⁴.

270 “O jornal sul-africano aponta a expansão dos investimentos brasileiros em Angola como modelo de cooperação entre o governo e o setor privado que deveria ser emulado pela RAS. (...) Alegando existir “semelhanças geopolíticas e econômicas” entre Brasil e Angola, assinala que o Brasil “foi o primeiro país ocidental a reconhecer o Movimento de Libertação de Angola em 1975”. O gesto diplomático foi logo seguido pelos investimentos e, em pouco tempo, “os angolanos já estavam recebendo as companhias e produtos brasileiros com braços abertos”. Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 20/4/2010.

271 *Ibidem*.

272 *Ibidem*.

273 “O artigo enfatiza a competição entre os investimentos do Brasil e da África do Sul em Angola. Há, no entanto, quem vislumbre benefícios para os três países sob o prisma da cooperação trilateral. No campo diplomático, por exemplo, a RAS lucraria se contasse com o apoio brasileiro para melhorar suas relações com Angola”. *Ibidem*.

274 *Ibidem*.

Dadas as limitações da economia sul-africana e as dimensões da África, é óbvio que a RAS não tem condições de atender, sozinha, às demandas de comércio e investimentos do continente africano, as quais permanecem, em grande parte, inatendidas desde os tempos da descolonização. Sob essa ótica e a despeito de alguns casos pontuais, a competição direta com os demais países Brics é mais imaginária do que real. A RAS, cuja diplomacia do pós-*apartheid* sempre esteve interessada em promover o desenvolvimento da África, estaria mais preocupada em que os modelos de investimento no continente sejam os mais benéficos, sob o ponto de vista econômico e social, para as comunidades locais, sem que isso ameace, é claro, sua presença econômica no continente. Nesse sentido, uma parceria Brasil-RAS teria chances de atuar de forma complementar na África. Exemplo disso é o interesse sul-africano para que a Vale apresse a conclusão do projeto carbonífero de Moatize e da expansão hidroelétrica no Rio Zambese, com vistas a suprir a carência energética sul-africana²⁷⁵.

Nicolette Cattaneo²⁷⁶ compara os *inward foreign direct investments* (IFDIs) e *outward foreign direct investments* (OFDIs) da África do Sul e do Brasil para apontar potenciais ainda não explorados que relativizam a percepção de que os dois países seriam concorrentes diretos no tabuleiro econômico internacional.

De acordo com Cattaneo, as principais fontes de IDEs na RAS (IFDI) eram, em 2008, em ordem de importância, Reino Unido (54,14%), EUA (7,46%), Alemanha (7,42%), Holanda (5,09%), Suíça (4,62%), China (4,23%) e Japão (2,69%), entre outros. No caso do Brasil, dados disponíveis de 2003-2007 indicam que as principais fontes de IDEs (IFDI) eram assim distribuídas: Holanda (21,42%), EUA (19,28%), Ilhas Cayman (7,22%), Bermuda (7,04%), Espanha (6,03%), Alemanha (4,78%), França (4,25%), Bélgica/Luxemburgo (4,22%),

275 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 20/5/2008.

276 CATTANEO, Nicolette. *Regional trade agreements and South-South FDI: potential benefits and challenges for SACU-Mercosur investment relations*. Tralac Working Paper No. 01/2010, May 2010.

Canadá (3,79%), Suíça (3,22%) e Japão (3,17%), entre outros²⁷⁷. O perfil de IFDIs, tanto do Brasil quanto da RAS, indica, portanto, uma concentração em países do Norte e participação muito pequena dos demais países Brics, à exceção da China.

Segundo a autora, no que concerne aos investimentos diretos emitidos (*outward foreign direct investments* – OFDIs) por Brasil e RAS os números também são curiosos. No caso da RAS, os OFDIs em 2008 estavam assim distribuídos, em ordem de importância: Reino Unido (24,8%), Luxemburgo (11,7%) e Maurício (9,51%), seguido de China, Austrália e EUA. A Europa respondia por 90% dos OFDIs sul-africanos em 2008, enquanto a África e a América do Sul, respectivamente, por 4% e 1,39%. Os OFDIs do Brasil destinaram-se, em 2007, em ordem de importância, aos paraísos fiscais (67%), seguidos de Dinamarca, EUA e Espanha – respectivamente, 23%, 19% e 13%. Argentina e Uruguai absorveram 7% e 6% do total de OFDIs brasileiros. África, China e Índia não figuravam, na época (2008), como importantes destinos de investimentos brasileiros em relação ao total realizado no mundo.

Cattaneo afirma que, na tabela geral de investimentos estrangeiros realizados na RAS (IDFIs) de 2007, o Brasil respondia por apenas 0,028% do total, enquanto Índia e China respondiam, respectivamente, por 0,073% e 0,064% do total investido por estrangeiros na RAS. Quanto aos investimentos da RAS no exterior (OFDIs) em 2007, o desempenho dos demais Brics foi o seguinte: Brasil, China e Índia receberam, respectivamente, 0,007%, 7,434% e 0,003% do total de investimentos diretos sul-africanos no mundo²⁷⁸. O quadro mostra que, a despeito do aumento da presença chinesa, a importância dos países Brics para os IDs sul-africanos ainda é pequena se comparada ao potencial de suas economias.

O cenário geral descrito pela autora é de que há muito a fazer na aproximação comercial e financeira entre os Brics, especialmente entre a RAS, Brasil e Índia, parceiros no Ibas. A despeito de eventuais competições, mesmo na África, o potencial para investimentos

277 *Ibidem*, p. 25, 27.

278 *Ibidem*, p. 34, 36.

e comércio entre os três países do Ibas indica que há muito terreno inexplorado. Ao menos no momento, as oportunidades inexploradas evidenciam existir mais possibilidades de convergência e complementaridade do que propriamente de competição. Nesse sentido, a futura concretização de um Acordo Comercial Tripartite Mercosul-SACU-Índia, a despeito de eventuais resistências do DTI atual, poderia levar, no médio e longo prazos, a uma dinamização que se faz necessária aos fluxos de comércio e investimentos entre os países do Ibas. O padrão atual de comércio e investimentos do Brasil e da RAS, excessivamente concentrado no Norte e pouco voltado para o Sul, para a África e para os demais parceiros no Ibas, ainda não concretizou a intenção de suas chancelarias de uma aproximação Sul-Sul que incluía, de forma satisfatória, a África Subsaariana. O projeto de formação de uma área de livre comércio do Cabo ao Cairo também poderá atuar a favor dessa agenda Sul-Sul.

Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de março de 2009²⁷⁹ relata visita de funcionários da Odebrecht residentes em Angola, durante a qual se discutiu a possibilidade de empresas brasileiras sediadas na África Lusófona recorrerem ao mercado e à infraestrutura da RAS para a triangulação de bens, serviços e investimentos entre Brasil, Angola e Moçambique; e, de forma inversa, ingressarem no mercado sul-africano com bens e serviços a partir daqueles países, beneficiando-se da formação de uma área de livre comércio na SADC.

Uma das grandes dificuldades apontadas por empresários brasileiros para exportar ou investir na RAS seria o alto grau de introspecção do mercado sul-africano de bens e serviços.

No tocante ao mercado de bens, segundo os empresários, a RAS ressentia-se do fato de ter assumido compromissos de cortes tarifários na Rodada Uruguai e de desregulamentação da agricultura que, na visão do governo Zuma, teriam ocasionado a “desindustrialização” e a perda de participação do setor agrícola no PIB sul-africano.

279 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 30/3/2009.

O resultado, segundo eles, é que a economia hoje estaria excessivamente concentrada no setor minerador, o que a torna vulnerável às oscilações dos preços internacionais de *commodities*. A perda da participação dos setores agrícolas e industriais, por sua vez, teria provocado contínuos déficits na balança comercial (Anexo 1.2) – que, em 2011, foi de ZAR 16,081 bilhões (Anexo 7.A) – ocasionando resultados negativos na conta corrente do país (Anexo 1.5) e, por conseguinte, expondo a economia sul-africana às crises internacionais de liquidez. Ademais, a percepção das empresas brasileiras é de que:

Acordos comerciais assinados com países desenvolvidos, particularmente com a União Europeia [...] somados à atual afluência de produtos chineses no mundo, fazem com que o mercado sul-africano absorva produtos da Alemanha, China, EUA, Holanda, Reino Unido e Japão, dificultando, assim, a entrada de bens produzidos no Brasil²⁸⁰.

O quadro não seria mais favorável em serviços:

No que tange a serviços, desde os anos 90 houve uma significativa expansão do setor, que atualmente responde por mais de 70% do PIB, sendo que o turismo gera importante parcela da riqueza do país. A importância do setor de serviços foi objeto de declarações do [então] vice-ministro de Comércio e Indústria, Rob Davies, em novembro de 2008. Na ocasião, Davies defendeu uma postura mais ofensiva da RAS nas negociações de serviços na OMC. No entanto, ao comentar as propostas da União Europeia para um Acordo de Parceria Econômica com a África do Sul, Davies rechaçou a oferta europeia de liberalização do setor de serviços, alegando que o Estado sul-africano não abria mão de regulamentar o setor e fornecer serviços. Curiosamente, o setor de serviços, embora relevante na economia sul-africana, permanece pouco aberto à concorrência de empresas estrangeiras²⁸¹.

Por sua vez, na avaliação dos empresários brasileiros, os investimentos estrangeiros também encontrariam barreiras à entrada na RAS:

280 *Ibidem*.

281 *Ibidem*.

Também os investidores estrangeiros encontram dificuldades em entrar na África do Sul, embora o governo sul-africano diga-se interessado em atrair IDs estrangeiros para diminuir o desemprego e reduzir o déficit em conta corrente. Por um lado, a alta regulamentação do setor de serviços desestimula a entrada de IDs estrangeiros. Por outro, a adoção das políticas de ação afirmativa, consolidadas no *Black Economic Empowerment* (BEE), ao obrigar as empresas a realizarem parcerias com empresas locais cujos proprietários sejam negros ou *coloured* e a contratar uma porcentagem considerável de empregados e gerentes dos grupos historicamente desfavorecidos, é apontada como um dos fatores de desencorajamento a IDs estrangeiros²⁸².

Apesar das dificuldades apontadas acima, a Embaixada do Brasil em Pretória avalia que existiriam oportunidades para empresas brasileiras sediadas em Angola e Moçambique. Isso porque a RAS padece de uma escassez de recursos energéticos, que, não por acaso, a leva a privilegiar a SACU e a SADC e, nesse contexto, particularmente Angola (petróleo) e Moçambique (energia hidroelétrica). Para a RAS, a revitalização da SACU e a constituição de um ALC na SADC facilitariam a realização de investimentos na região em setores como o energético, com grande demanda interna²⁸³.

Ocorre que fatos como a crise financeira de 2009 e a atual crise econômica mundial, que encarecem as linhas de crédito internacionais, tendem a reduzir as possibilidades de a RAS realizar investimentos na região para suprir carências domésticas. O cenário abriria oportunidades para que empresas sediadas em países da SADC pudessem realizar investimentos nos países vizinhos e, aproveitando-se da constituição da área de livre comércio, exportar produtos para a RAS a tarifa zero²⁸⁴ (investimentos brasileiros em biocombustíveis nos países da África Austral poderão, por exemplo, contemplar a

282 *Ibidem*.

283 “A prioridade máxima concedida pela diplomacia sul-africana à SACU e à formação de uma área de livre comércio com os países da SADC atende a propósitos econômicos e comerciais muito concretos. A RAS vê nos países da África Austral potencial claro para importar energia e bens e realizar investimentos”. *Ibidem*.

284 *Ibidem*.

exportação desses produtos para a RAS, que é um mercado carente de combustíveis líquidos).

Outra vertente da área de livre comércio da SADC reside justamente no fato de que a intensificação dos fluxos de comércio, confrontada com a precariedade da infraestrutura local, exigirá investimentos urgentes em obras de construção, os quais, por sua magnitude, provavelmente não poderão ser executados exclusivamente por empresas sul-africanas²⁸⁵.

Com base nessas premissas, a Embaixada do Brasil em Pretória recomendou que as empresas brasileiras sediadas em Angola e Moçambique incluíssem em seus projetos de investimentos e comércio a perspectiva de formação de uma área de livre comércio na SADC. No caso da Odebrecht em Angola, a companhia poderia utilizar-se da boa infraestrutura de transporte e do eficiente sistema de serviços da RAS para beneficiar produtos na RAS e exportar para Angola: “essa operação, por resultar em impactos positivos na balança comercial da RAS e vir ao encontro da diplomacia africanista do governo sul-africano, poderia ser de grande interesse das autoridades sul-africanas²⁸⁶”.

No contato com os empresários, a Embaixada do Brasil em Pretória destacou, assim, as oportunidades que a área de livre na SADC traria para as empresas brasileiras já sediadas em países africanos de língua portuguesa. A ideia é realizar “uma triangulação comercial e econômica com a África do Sul, no âmbito da SADC, utilizando-se dos investimentos e comércio brasileiros já existentes em Angola e Moçambique”²⁸⁷.

A expectativa de atingir uma ALC continental, a partir da SADC, tal como expresso no projeto do Acordo Tripartite SADC-EAC-Comesa, para as empresas brasileiras instaladas na África Lusófona poderá representar a possibilidade de expandir essas oportunidades

285 *Ibidem*.

286 *Ibidem*.

287 *Ibidem*.

para todo o continente africano. Não por acaso, o presidente Zuma vê no projeto de constituição da Área de Livre Comércio Tripartite a possibilidade de a RAS figurar como trampolim aos investimentos e ao comércio dos demais Brics na África Subsaariana (vide item 3.6 do presente trabalho)²⁸⁸.

288 Statement by South African President Jacob Zuma during the Press Conference by BRICS Heads of States at the Third BRICS Summit, Sanya, Hainan Island, People's Republic of China. 14 April 2011. Disponível em: <www.thepresidency.org.za>. Acesso em: 17 jun. 2011.



Capítulo 5

A história da integração econômica da SACU e da SADC e a política de integração da RAS para a África

5.1. As transformações na arquitetura econômico-comercial da SACU e a atuação da RAS

Rod Alence²⁸⁹ traça um paralelo entre as várias fases da política externa sul-africana e os três Acordos da SACU – a saber, de 1910, 1969 e 2002.

5.1.1. Acordo de 1910

O Acordo de 1910 estabeleceu a SACU como uma união aduaneira que vinculava a recém-formada União da África do Sul e os territórios sob o domínio do Alto Comissariado Britânico (posteriormente denominados Botsuana, Lesoto e Suazilândia). Nesse sentido, visava a consolidar uma situação comercial de fato, que já existia entre as colônias do Cabo, Natal, Transvaal e o Orange Free State, que viriam a formar a União da África do Sul, e os territórios britânicos. Segundo Alence, o Acordo de 1910 era visto como uma medida temporária, uma

289 ALENCE, Rod. SACU and the Political Economy of Regionalism: Towards Deeper and Broader Integration? In: *SACU Trade Policy Briefing*, n. 12, June 2006.

vez que o Reino Unido tencionava incorporar os territórios à União da África do Sul. A indisposição generalizada em relação à política racista da RAS acabou, contudo, levando o governo britânico a reter esses territórios sob seu domínio, o que deixou a união aduaneira praticamente inalterada até a independência dos chamados BLS (Botsuana, Lesoto e Suazilândia) nos anos 60²⁹⁰.

O Acordo de 1910 criou a união aduaneira, implantando uma tarifa externa comum. Estabeleceu a *common pool of customs duties*, administrada pela África do Sul, cujos valores aduaneiros eram calculados com base no valor total do comércio exterior. Inaugurou a cobrança de impostos sobre consumo (*excise duties*), com base na produção e no consumo total de bens. Criou uma fórmula para distribuição das rendas obtidas com as tarifas alfandegárias, denominada “Revenue Sharing Formula” (RSF).

A fórmula da distribuição das rendas não contemplava qualquer compensação aos territórios britânicos e baseava-se num método fixo – a média das receitas alfandegárias obtidas no período de 1907-1910. Com isso, a África do Sul ficava com 98,7% do total e distribuía o restante aos territórios britânicos. A fórmula, virtualmente inalterada por mais de 50 anos, não refletia as evoluções ocorridas no período, causando o descontentamento dos BLS. Convém assinalar que a adoção de medidas de substituição de importações na África do Sul em meados dos anos 20, levando os demais parceiros da SACU a comprar produtos sul-africanos a custos superiores aos produzidos extrazona, aumentou ainda mais a insatisfação dos BLS. Apesar disso, a fórmula de distribuição de receitas da SACU prevista no Acordo de 1910 não compensava os efeitos de desvio de comércio ocasionados pelo modelo de substituição de importações sul-africano, cujas altas tarifas externas oneravam os consumidores dos BLS. As tarifas eram

290 *Ibidem*, p. 5.

determinadas pela África do Sul, que também era a única responsável pela administração e distribuição das rendas da SACU²⁹¹.

5.1.2. Acordo de 1969

As independências de Botsuana e Lesoto em 1966 e da Suazilândia em 1968 contribuíram para provocar mudanças na SACU. Mas a insatisfação dos BLS com a fórmula de distribuição das rendas da SACU só encontrou eco junto à RAS em razão do crescente isolamento internacional a que o regime do *apartheid* foi submetido. Ceder às pressões dos BLS, na visão da RAS, evitaria que os novos Estados se convertessem em países hostis ao regime do *apartheid*. O Acordo de 1969 consubstanciou, assim, “concessões” da RAS aos sócios menores, num contexto de hostilidade internacional ao regime racista²⁹².

O Acordo de 1969 refletia concessões por parte da África do Sul, sem, contudo pôr em questão a dominância sul-africana na união aduaneira. A RAS continuava a exercer o poder de estabelecer a tarifa externa comum e os impostos sobre o consumo. Em troca, o Acordo de 1969 concedia aos BLS o direito de proteger suas indústrias nascentes (*infant industries*) contra a RAS – um dispositivo que muitos consideravam meramente formal, tendo em vista a hegemonia econômica e industrial da RAS e o fato de continuar dispendo unilateralmente sobre a tarifa externa comum. A grande diferença, no entanto, foi que o Acordo de 1969 previa compensações fiscais aos BLS, contemplando um fator multiplicador na fórmula de distribuição

291 “The 1910 agreement required that all SACU countries maintain tariff and tariff-related policies substantially in line with South Africa’s, effectively allowing South Africa to impose its policies on SACU as a whole”. *Ibidem*, p. 5.

292 “The negotiations culminating in the 1969 SACU agreement took place in a very different political environment, allowing the newly independent governments to secure more favourable provisions. South Africa’s deepening international isolation gave it a strong political stake in maintaining close economic links with its neighbors. Tying Botswana, Lesotho and Swaziland into a revamped customs union would curtail the threat of the South African government’s opponents using these countries as platforms for guerilla activities. On the broader global stage, a SACU agreement would help South Africa make a more plausible case that it was willing and able to work co-operatively with independent African states. The political setting gave South Africa strong incentives to reach an agreement; meanwhile, the threat of non-agreement gave Botswana, Lesotho and Swaziland considerable negotiating leverage.” *Ibidem*.

das rendas que chegou a garantir um aumento nas receitas anuais dos BLS de 42%. Outra novidade do Acordo de 1969 foi incluir, na própria *revenue pool*, os impostos sobre bens de consumo (*excise duties*) – ou seja, taxas sobre o consumo doméstico – com o objetivo de reduzir a dependência das rendas da SACU com relação às importações extrazona – medida compreensível em razão do crescente isolamento internacional da RAS.

O aumento das pressões internacionais e o isolamento da RAS iriam favorecer os BLS no sentido de obter maiores concessões do governo sul-africano. Apesar da compensação fiscal aos BLS prevista no Acordo de 1969, o agravamento das sanções econômicas contra a RAS e, em decorrência disso, a redução das importações e do consumo no país naturalmente fizeram oscilar as rendas da SACU, ameaçando a estabilidade fiscal dos BLS. Assim é que, em 1976 foi aprovada uma Emenda ao Acordo de 1969 que previa um fator de estabilização na fórmula de distribuição de rendas, de tal maneira que os BLS receberiam um mínimo de 17% e um máximo de 23% do total das rendas obtidas pela SACU. Apesar dos ganhos obtidos, os países menores da SACU ressentiam-se ainda da falta de um processo democrático de decisão conjunta na união aduaneira. A mudança seguinte na SACU se daria em razão da independência da Namíbia, em 1990, e, principalmente, em função da democratização da RAS.

5.1.3. Acordo de 2002

As negociações do novo Acordo da SACU duraram de 1994, quando o ANC tomou a decisão de democratizar o processo decisório na união aduaneira, a 2002, quando finalmente se chegou a um consenso.

Basicamente, o Acordo de 2002 tirou da RAS o poder de decidir unilateralmente pela SACU e, para tanto, previu a criação de várias instâncias decisórias comuns: o Secretariado Administrativo, sediado em Windhoek, Namíbia; instituições independentes

como o Conselho de Ministros; os Comitês Técnicos de *Liaison* (*Technical Liaison Committees*); e o Tribunal da SACU para dirimir controvérsias entre os Estados. O Acordo de 2002 criou, ainda, a Comissão da União Aduaneira (*Customs Union Commission*), retirando da RAS o poder exclusivo de administrar as rendas alfandegárias, e a SACU Tariff Board, que, em substituição ao organismo nacional sul-africano *International Trade Administration Commission* (ITAC), passaria a determinar a tarifa externa comum e as medidas de defesa comercial, mediante consenso entre os Estados-membros. O Acordo de 2002 previa, ainda, a coordenação de políticas entre os países da SACU em agricultura, indústria, política de concorrência, medidas de defesa comercial e de proteção a indústrias nascentes (esta última facultada apenas aos BLNS).

O artigo 31, referente às relações com terceiras partes, prevê um “mecanismo de negociação comum” e estabelece que “no Member States shall negotiate and enter into new preferential trade agreement with third parties or amend existing agreements without the consent of other Member States”. O dispositivo visa a coibir situações como a relativa ao *Trade, Development and Cooperation Agreement* (TDCA), na qual a RAS firmou, em 1999, compromisso de livre comércio com a UE sem consulta aos BLNS. O quadro atual, em que Botsuana, Lesoto e Suazilândia assinaram Acordos de Parceria Econômica Interinos com a UE, também sem consulta à RAS e à Namíbia, constitui clara violação ao Artigo 31 do Acordo de 2002.

Outra importante mudança consubstanciada no Acordo de 2002 foi a revisão da fórmula de redistribuição das rendas da SACU, que passou a contar com três fatores – a saber, o componente aduaneiro (*customs component*), o componente de consumo (*excise component*) e o componente de desenvolvimento (*development component*).

O *customs component* estabelece que cada Membro receba sua parte nas rendas obtidas com as tarifas externas da SACU de acordo com a sua percentagem do valor total CIF das importações intra-SACU. O *excise component* e o *development component* complementam-se

e dizem respeito à distribuição das rendas obtidas com o imposto de consumo: enquanto o *development component* determina um montante, fixado em 15%, a ser distribuído às economias menores, de acordo como o PIB *per capita* dos países membros; o *excise component* estabelece que os 85% restantes serão distribuídos de acordo com a participação de cada Estado-membro no total do PIB da SACU. O resultado é que, enquanto o *development component* (calculado com base no PIB *per capita*) favorece, sobretudo, Botsuana (o país com o maior PIB *per capita* da SACU), o *excise component*, estimado com base no PIB da região, destina-se, em sua grande parte, à RAS.

A propósito do imposto sobre o consumo (*excise duties*), há nuances entre os Acordos de 1969 e 2002. O instrumento de 1969, de fato, introduziu, pela primeira vez, no próprio cálculo da RSF, o imposto sobre o consumo nas rendas da SACU com o intuito de reduzir a dependência do *revenue pool* das tarifas de importações. A medida visava a compensar, em parte, a queda das rendas alfandegárias da SACU, decorrente da redução das importações extrazona causada pelo isolamento internacional da RAS, uma vez que o imposto sobre consumo doméstico é menos sensível às variações externas. Já o Acordo de 2002 foi mais longe, ao criar o componente de desenvolvimento como porcentagem fixa (15%), a ser distribuída aos BLNS, da renda auferida com o imposto sobre o consumo, estabilizando os repasses em patamares mínimos. No contexto histórico da RAS, a medida prevista em 2002 tinha um claro objetivo: compensar os BLNS pela perda alfandegária causada pela liberalização comercial feita pela RAS em meados dos anos 90²⁹³. Se o Acordo de 1969 tentava remediar, para os BLNS, os efeitos do isolamento internacional da RAS, o instrumento de 2002 buscava compensar os sócios menores da SACU pela perda de receitas alfandegárias resultante da política de liberalização da RAS nos anos 90.

293 “The revenue-allocation system includes a development component to compensate poorer member countries – and this is calculated as a share of the excise pool, which is less sensitive to the effects of external trade liberalization”. *Ibidem*, p. 6.

Com relação ao componente aduaneiro (*customs component*), o Acordo de 2002 inovou ao prever que, na redistribuição, a parte que cabe a cada Estado-membro será calculada com base na porcentagem do valor total das importações intra-SACU. Assim é que, embora a renda seja obtida nas importações extrazona, com base na tarifa externa comum, a distribuição considerará o comércio intrazona. O efeito é óbvio: fazer com que os BLNS importem, cada vez mais, da RAS (de preferência, bens de maior valor agregado) com o intuito de aumentar sua parte no esquema de redistribuição alfandegária. Não por acaso, a RAS é hoje a maior fonte de importações para os países BLNS, embora não seja a principal compradora desses países, com a exceção da Suazilândia²⁹⁴ – o que confirma a tese de que a RAS vê a África Austral como mercado cativo para seus bens, sobretudo manufaturados (vide análise constante do item 3.4.1 do presente trabalho).

Com esse artifício – calcular a distribuição da renda com base no valor de comércio intrazona –, a RAS busca, de certa forma, contrabalançar o efeito do aumento de preço (*price raising*) e do desvio de comércio (*trade diversion*) que as importações de bens da RAS provocam nos BLNS, com uma compensação fiscal. Dito de outra forma, com o novo cálculo do componente aduaneiro previsto no Acordo de 2002, a RAS estimula os BLNS a comprar mais produtos sul-africanos em detrimento do comércio extrazona. O resultado é que, embora os consumidores dos países BLNS paguem mais pelos produtos sul-africanos, seus governos são compensados por transferências fiscais da SACU.

Frank Flatters e Matthew Stern apontam algumas distorções na fórmula adotada pelo Acordo de 2002. A primeira diz respeito a uma inversão na lógica natural de comércio, uma vez que, pouco

294 De acordo com Ron Sandrey, a RAS responde por 80% das importações dos BLNS, mas apenas pela fatia entre 9% e 72% das exportações dos BLNS. À exceção da Suazilândia, que exporta mais para a RAS, o maior comprador de Botsuana e Namíbia é a UE e, no caso de Lesoto, os EUA. SANDREY, Ron. *The Regional Implication of South African Trade and Industrial Policy Reforms*. In: DRAPER, Alves, 2009, p. 131-148.

industrializados, os países BLNS teriam a tendência natural de buscar o livre comércio com o intuito de reduzir preços internos. O novo cálculo para a distribuição do componente aduaneiro inverte essa lógica ao estimular a importação intra-SACU (e, portanto, a compra de produtos sul-africanos): com a nova fórmula, os BLNS tenderiam a privilegiar as compras de produtos intra-SACU em detrimento da lógica de mercado (menor preço), numa clara transferência de renda dos consumidores para o governo²⁹⁵.

O segundo problema apontado por Flatters e Stern é que o cálculo do componente aduaneiro, baseado no comércio intra-SACU, atua como “jogo de soma zero”, em que cada Estado-membro compete com o outro para aumentar sua participação na redistribuição da renda – fator visto pelos autores como intrinsecamente desestabilizador²⁹⁶.

Por fim, a necessária mensuração do comércio intra-SACU para determinar a parcela no total do mecanismo, por sua complexidade, também inverte a lógica de uma união aduaneira, concebida originalmente para facilitar a circulação de bens²⁹⁷.

No entanto, de todos os “incentivos perversos” (*perverse incentives*) do mecanismo de redistribuição de rendas apontados por Flatters e Stern – seja no Acordo de 1969, quando se introduziram compensações aos países menores no *revenue sharing formula*, seja na versão de 2002 –, o mais problemático é o fato de que, desde então, os BLNS tendem naturalmente a se opor à redução de tarifas que comprometa as rendas alfandegárias e, portanto, se tornaram adversos a compromissos de liberalização comercial:

The BLNS, with few producer interests in traditionally protected industries, have generally argued against SACU tariffs on most goods. From their perspective, it is the consumer/user interest that has quite naturally dominated such discussions. The new formula turns this

295 FLATTERS, Frank; STERN, Matthew. *SACU Revenue Sharing: Issues and Options*, August 2006, p. 3.

296 *Ibidem*.

297 “A major intention and benefit of most customs unions is to eliminate this source of friction by virtue of the absence of customs duties on intra-union trade. However, by basing the division of external customs duties on the value of intra-SACU trade, SACU had made it much more difficult this goal of the customs unions”. *Ibidem*.

traditional BLNS calculus on its head. The BLNS now gets not only the tariff revenues on their own imports of protected goods, but also a large share of the revenues collected on South African imports. In most cases this revenue interest will dominate downstream user and consumer interests in tariffs. The BLNS now have a strong economic and financial interest in maintaining and maybe even increasing the import tariffs that they traditionally had opposed²⁹⁸.

Na visão de Colin McCarthy²⁹⁹, o mecanismo de redistribuição de rendas alfandegárias da SACU teria, ainda, promovido uma visão divergente entre a RAS e os BNLS sobre o uso das tarifas, que pouco contribuirá para o objetivo, traçado pelo Acordo de 2002, de buscar políticas comuns na união aduaneira: enquanto a RAS utilizou a tarifa externa comum como um instrumento de sua política industrial, os BLNS veem o instrumento tarifário apenas como fonte de receitas governamentais. O resultado, como indicado por Flatters e Stern, é a extrema dependência dos BNLS das distribuições de receitas da SACU, as quais representavam, em 2006, respectivamente, 56,9%, 53%, 41% e 20,1% do total das receitas orçamentárias de Suazilândia, Lesoto, Namíbia e Botsuana e correspondiam, respectivamente, a 24,1%, 28,2%, 12,2% e 9% do PIB daqueles países. Já para a RAS, a receita obtida da SACU contribuía com 3,9% das receitas fiscais em 2006 e correspondia a 1% do PIB sul-africano³⁰⁰.

Conforme visto acima, as reformas na SACU correspondem às mudanças políticas, econômicas e comerciais ocorridas na RAS. Em 2002, o governo Mbeki já havia desacelerado o ritmo de redução tarifária que a política de liberalização comercial dos anos 90 havia determinado. Nesse contexto, a nova oposição dos BLNS à redução de tarifas, por compromissos multilaterais ou medidas unilaterais, poderia não causar maiores problemas. No entanto, esgotado o processo de liberalização comercial, a partir dos anos 2000, o governo

298 *Ibidem*.

299 MCCARTHY, Colin. *Perspectives on the Southern African Customs Union*. Tralac, 29 July 2009. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 31 mar. 2010.

300 FLATTERS, Frank; STERN, Matthew. *SACU Revenue Sharing: Issues and Options*. August 2006, p. 2.

sul-africano passou a concentrar-se em acordos comerciais regionais e bilaterais, sobretudo com os países do Sul (Mercosul e Índia) e com a África Subsaariana (o Protocolo Comercial da SADC e Área de Livre Comércio Tripartite SADC-EAC-Comesa). Nesses casos, a tendência óbvia será de os BLNS se oporem a novos acordos comerciais que cortem tarifas e, por consequência, reduzam suas rendas na SACU.

Há, no entanto, uma perversa coincidência cronológica entre o Acordo de 2002 e as dificuldades da RAS em impulsionar sua agenda de novos acordos comerciais. Em 2002, a RAS já havia assinado o TDCA com a União Europeia (firmado em 1999). O novo instrumento da SACU não interferirá, portanto, nas relações comerciais RAS-UE. O mesmo não se pode dizer dos acordos comerciais com o Sul. Não por acaso, a partir do novo Acordo da SACU de 2002, as negociações do ACP Mercosul-SACU (2004-2008) e os entendimentos entre a SACU e a Índia iriam encontrar cada vez mais dificuldades. Curiosamente, a partir do momento em que o governo Zuma direcionou a diplomacia econômica sul-africana ainda mais para o Sul – Mercosul, Índia, SADC e África Subsaariana –, ficou clara a oposição dos BLNS a acordos com terceiros que reduzam tarifas aduaneiras. A exceção à regra é a aceitação, por Botsuana, Lesoto e Suazilândia, de negociar Acordos de Parceria Econômica Interinos com a União Europeia. Nesse caso, pesariam mais a favor o temor dos BLS de perder o mercado europeu para seus produtos com a caducidade dos Acordos de Lomé e as promessas europeias de aumentar a ajuda e a cooperação com esses países.

O Tesouro Nacional sul-africano e o DTI têm demonstrado crescente insatisfação com o atual mecanismo de redistribuição de rendas alfandegárias da SACU. Argumentam que as transferências feitas pela RAS em favor da SACU oneram sobremaneira seu orçamento fiscal. De acordo com Mike Schussler, a RAS transferiu em 2009-2010, ZAR 28 bilhões para os BLNS pelo mecanismo de redistribuição de rendas da SACU, o que representa mais de 1% do PIB sul-africano e, segundo

Schussler, “this money was more than what developed countries such as Norway and Sweden were giving to their poor neighbours”³⁰¹.

Outra inquietação diz respeito aos efeitos do mecanismo. A percepção da RAS é de que a atual fórmula de distribuição gerou uma séria dependência orçamentária dos BLNS em relação às rendas da SACU. A preocupação aguçou-se em 2009, quando a crise financeira mundial reduziu substantivamente as rendas fiscais da SACU, evidenciando a fragilidade orçamentária dos BLNS³⁰².

Também é motivo de insatisfação sul-africana o baixo nível de implementação do Acordo de 2002. Embora o Secretariado e o Conselho de Ministros estejam operantes, a SACU não logrou fazer funcionar plenamente o *Board Tariff* e a *Customs Union Commission*, o que faz com que a RAS, por intermédio de seus órgãos nacionais (a ITAC e a SARS), continue, ainda, a exercer a função de alterar tarifas, estabelecer medidas de defesa comercial e administrar as rendas da SACU. A SACU tampouco avançou, até o momento, no processo de buscar políticas comuns na área industrial, agrícola, de política de concorrência e de medidas contra o comércio desleal, tal como previsto no Acordo de 2002.

Por ocasião da comemoração do centenário da SACU, em Windhoek, em 22 de abril de 2010, o presidente Jacob Zuma³⁰³ exortou os países a cooperarem para o pleno funcionamento das instituições criadas pelo Acordo de 2002 (“streamlining and strengthening SACU institutions, including the SACU Tariff Board, SACU Tribunal, Common Negotiating Mechanism and the Secretariat”); defendeu a adoção

301 SCHUSSLER, Mike. *SA wasting money on SACU*. Tralac, 11 March 2010. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 31 mar. 2010.

302 “As a result of economic recession, payments to certain members will drop by as much as 50% in the 2009/2010 and 2010/2011. (...) SACU revenue represents between 30% and 70% of total government revenue for Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland (BLNS). These countries’ high dependency on customs revenue as a source of government revenue is unsustainable in light of further tariff liberalization taking place at both the multilateral and regional level. The unconditional transfer of revenue also raises serious concerns in South Africa regarding issues of transparency and accountability relating to how the money gets spent by neighbouring countries. Many in South Africa view the revenue transfer as a fiscal burden because, in 2008/2009 for example, the country contributed ZAR 45.4 billion (98.4%) to the Common Revenue Pool but received less than half that amount (ZAR 21.4 billion) from it.” CRONJÉ, JB. *Possible changes to the SACU revenue sharing formula*. Tralac, 22 September 2010. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 21 dez. 2010.

303 Address by His Excellency, President J G Zuma, on the Occasion of the Commemoration of the SACU Centenary. Windhoek, Namibia, 22 April 2010. Disponível em: <www.thepresidency.gov.za>. Acesso em: 5 abr. 2010.

de políticas comuns, tal como previsto no instrumento (“it would be fundamental to pursue, amongst others, common approaches in industrial, competition and agricultural policies”); e a harmonização de arranjos institucionais:

Another important part of the economic development agenda in SACU is the harmonisation of various institutional arrangements. These include competition, agriculture, standard authorities; and dealing with behind-the border barriers, ensuring closer customs cooperation, as well as with respect to sharing of capacity for effective formulation and implementation of policies³⁰⁴.

Ao defender o mecanismo de negociação comum previsto no Artigo 31 (2) do Acordo de 2002, Zuma alertou para o risco que representam as negociações, por Botsuana, Lesoto e Suazilândia, de Acordos de Parceria Econômica com a União Europeia para a sobrevivência da SACU: “If we cannot pursue the unfinished business of the EPA negotiations as a united group, the future of SACU is undoubtedly in question”.

Na comemoração dos cem anos da SACU, o presidente da RAS deixou claro o papel que espera que a SACU desempenhe para o fortalecimento da integração regional na África Subsaariana e para a cooperação Sul-Sul:

The dynamic of global growth has shifted to the developing countries. [...] It will shape the future international systems of finance, trade, production, and reconfigure the terms of global engagement. The combined trade contribution of developing countries is 37% and is rising rapidly to 50%. We must therefore engage with this international reality to enhance our collective development objectives. (...) We feel strongly that SACU’s external strategy could include serious exploration of South-South co-operation. [...] Another factor to consider is that there is a drive towards deeper integration in the Southern African Development Community. (...) A new approach to regional integration should focus on building SACU and SADC,

304 *Ibidem*.

principally, on the basis of common understanding and objectives with respect to a development-oriented regional integration. [...] We position ourselves in the changing global economy, taking into account the imperative of South-South cooperation³⁰⁵.

Portanto, no que concerne à agenda comercial externa da SACU, na visão de Zuma, enquanto as negociações de APes Interinos dos BLS com a UE – por ocorrerem de forma fragmentada, explorando as várias configurações regionais – são uma ameaça à integridade da SACU; a prosperidade da SACU dependerá de uma maior integração com a SADC e da capacidade de explorar, conjuntamente, as potencialidades da cooperação Sul-Sul. Assim, para o governo Zuma, enquanto os APes com a UE atuam como força de desintegração da SACU, a integração na África Subsaariana entre a SACU e a SADC e a cooperação Sul-Sul (desde que respeitando o projeto de integração africano) são fatores que poderão convergir para o desenvolvimento regional.

As preocupações sul-africanas com a SACU renderam frutos. Reunido em Pretória, em 25 de março de 2011, o Conselho de Ministros da SACU estabeleceu cinco prioridades para o programa de trabalho do bloco: (a) estabelecer uma política de desenvolvimento regional; (b) promover a revisão do arranjo de redistribuição de rendas (*review of the revenue sharing arrangement*); (c) trabalhar em prol da facilitação de comércio; (d) estimular o desenvolvimento das instituições da SACU; e (e) fomentar o engajamento unificado em negociações comerciais³⁰⁶. Em cumprimento ao mandato, a Secretaria da SACU publicou os requisitos para a licitação de um estudo para a revisão do arranjo de redistribuição de rendas da SACU (“request for tender – Study on the Review of the Revenue Sharing Arrangement for Southern Africa Customs Union”)³⁰⁷. O processo licitatório encerrou-se em junho de

305 *Ibidem*.

306 The Secretariat of the Southern African Customs Union (SACU). *Press Statement for the Executive Secretary on the Occasion of the 9th Extra Ordinary Summit of the East African Community (EAC)*, 19 April 2011. Dar Es Salaam, Tanzânia. Disponível em: <www.sacu.int>. Acesso em: 27 jul. 2011.

307 Disponível em: <www.sacu.int>. Acesso em: 27 jul. 2011.

2010 com a escolha de uma empresa de consultoria para a elaboração do estudo, que, quando pronto, será submetido aos países da SACU.

Quanto às negociações para a revisão do mecanismo de redistribuição das rendas da SACU, JB Cronjé³⁰⁸ afirma que o Tesouro Nacional sul-africano está ciente de que qualquer mudança no mecanismo de redistribuição das rendas da SACU deverá ser feita gradualmente para evitar a desestabilização econômica dos BLNS. No âmbito das discussões sobre a reforma do mecanismo, o Tesouro Nacional sul-africano tenciona apresentar suas ideias com vistas a “alcançar um arranjo de distribuição de rendas sustentável; que fomente o desenvolvimento da infraestrutura regional; contribua para uma melhor transparência e a fiscalização parlamentar e; apoie a expansão da SACU”. Segundo JB Cronjé, a intenção do Tesouro Nacional da RAS é: (1) excluir do cálculo da RSF o imposto sobre consumo (*excise component*), de forma que cada Estado-membro da SACU estabeleça e colete suas taxas sobre o consumo doméstico; (2) alterar o “componente de desenvolvimento” (atualmente custeado por uma porcentagem fixa, 15% das rendas sobre o consumo), de forma que esses recursos sejam destinados a um “Fundo Estrutural de Desenvolvimento”, cujos repasses seriam baseados no PIB e no PIB *per capita* de cada país e submetidos a algumas condições.

Na proposta do Tesouro Nacional sul-africano, é evidente a intenção de reduzir os repasses orçamentários da RAS à SACU, combater a dependência orçamentária dos BLNS das arrecadações da SACU e fomentar a autonomia tributária dos países menores. No entanto, a exclusão do imposto do consumo das rendas da SACU terá, como efeito colateral, aumentar a sensibilidade dos BLNS a qualquer alteração na tarifa externa da SACU, com efeitos contraproducentes à expansão da SADC (e à formação da ALC Tripartite SADC-EAC-Comesa), bem como à aproximação comercial com os demais parceiros do Sul.

308 CRONJÉ, JB. *Possible changes to the SACU revenue sharing formula*. Tralac, 22 September 2010. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 21 dez. 2010.

Ainda não há desdobramentos sobre o tema. A última reunião do Conselho de Ministros da SACU (Pretória, 12/3/2012), apenas registra que o tema continua em análise³⁰⁹. Enquanto se aguarda a confecção de um documento pela Secretaria da SACU com propostas concretas de negociação, sabe-se apenas do receio difuso dos BLNS com a possibilidade de terem reduzidas suas rendas orçamentárias.

A proposta do Tesouro Nacional sul-africano para a revisão do mecanismo de distribuição de rendas da SACU inclui a criação de um Fundo Estrutural de Desenvolvimento, cujas transferências serão condicionadas à adoção de ações concretas e comuns em prol do desenvolvimento econômico dos países da união aduaneira.

Como se percebe nas palavras do presidente Zuma por ocasião do centenário da SACU (Windhoek, 22/4/2010)³¹⁰, há um descontentamento da RAS com a implementação insuficiente do Acordo de 2002, no que tange à obrigação da SACU de criar instâncias supranacionais e adotar políticas econômicas comuns (industriais, agrícolas e de concorrência) – quadro que, até o momento, se mantém inalterado. O país que sempre deliberava, sem consulta aos demais, sobre temas que afetavam a união aduaneira, agora se ressentia da falta de implementação do Acordo de 2002, o qual justamente foi concebido para tirar-lhe o poder de decisão unilateral. Em princípio, num momento em que o DTI busca um maior *policy space* para a execução de políticas domésticas, um aumento na autonomia da SACU parece contraproducente. Mas, por ocasião das comemorações do centenário da SACU, interlocutor da Embaixada do Brasil em Pretória assim esclareceu a visão do governo Zuma sobre o estágio atual da união aduaneira e sobre o que a RAS pretende com a implementação do Acordo³¹¹:

309 SACU Council of Ministers Meeting 30 March 2012. Press Release. Disponível em: <www.sacu.int>.

310 Address by His Excellency, President J G Zuma, on the Occasion of the Commemoration of the SACU Centenary, Windhoek, Namibia, 22 April 2010. Disponível em: <www.thepresidency.gov.za>. Acesso em: 5 abr. 2010.

311 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 4/5/2010.

A criação e o fortalecimento de órgãos independentes poderão ocorrer num período em que o DTI formula políticas industriais e tarifárias de impacto direto sobre os demais países da SACU. A questão para os dirigentes sul-africanos é saber em que medida a RAS, que atualmente busca aumentar seu *policy space* para implantar políticas industriais e comerciais de caráter protecionista, poderá suportar uma maior ingerência dos países da SACU na formulação dessas políticas. [...] No que concerne à SADC, que em 2008 entrou na fase de área de livre comércio, a diplomacia sul-africana tem atuado de forma cautelosa. [...] Xavier Carim, Vice-Diretor-Geral do DTI, foi favorável a que a SADC “busque formas alternativas de integração” [...] e foi taxativo: “não se pode falar de uma tarifa externa comum se não há políticas comuns”. [...] Carim expressa uma importante nuance na política do governo Zuma para a integração regional, resultado da experiência atribulada da RAS com a SACU: avançar em esquemas de integração regional mais intrusivos só após a adoção de políticas comuns em áreas vitais da economia (indústria, agricultura, etc.) – políticas essas que terão que contemplar os objetivos sul-africanos³¹².

Dito de outra forma, o governo Zuma acolhe e estimula a plena implementação do Acordo de 2002 no que diz respeito à tomada de decisões consensuais pela SACU. Mas para evitar que a SACU passe a ter ingerência nos assuntos econômicos da RAS – sobretudo no que diz respeito ao *policy space* tão acalentado por Rob Davies nas políticas industriais do DTI – é necessário convencer a SACU a adotar políticas econômicas comuns, com impactos diretos na produtividade, de forma a evitar que eventuais decisões nessa esfera, por parte dos sócios menores na união aduaneira, possam vir a colidir com as novas diretrizes do DTI sul-africano.

Na mesma comunicação, o mesmo interlocutor da Embaixada em Pretória detalhou a nova política de integração regional do governo Zuma e o papel reservado à SACU para implantar os objetivos da diplomacia sul-africana – qual seja, servir de ponta de lança para a ALC SADC e para a ALC Tripartite SADC-EAC-Comesa:

312 *Ibidem*.

No evento que discutiu o futuro da SADC, Xavier Carim deu detalhes adicionais da política do governo Zuma para a integração africana como um todo. Segundo ele, mais importante do que se comprometer com uma união aduaneira já em 2010, seria consolidar a área de livre comércio da SADC, integrando gradualmente a Comesa (Common Market of Eastern and Southern Africa) e a EAC (East African Community). O projeto de uma “área de livre comércio do Cabo ao Cairo”, que teria a SACU e a SADC como pontas de lança, tem intenções muito claras: conquistar mercados mais amplos para os produtos sul-africanos e, ao mesmo tempo, preservar a *policy space* das políticas industriais e comerciais da África do Sul, evitando esquemas de integração mais intrusivos³¹³.

Nesse contexto, ficaria mais clara a aparente contradição de um governo que busca um maior *policy space* para suas políticas industriais e comerciais, e ao mesmo tempo, defende a plena implantação do Acordo de 2002, o qual prevê instâncias decisórias comuns na SACU. Segundo o especialista ouvido pela Embaixada do Brasil em Pretória:

Pode-se dizer que, paradoxalmente, a nova política sul-africana de evitar esquemas de integração mais intrusivos já começa a reverberar na própria SACU. Ao defender a adoção de políticas industriais, agrícolas e comerciais comuns, previstos no Acordo de 2002, Zuma sinaliza uma equação já evidenciada por seu ministro de Comércio e Indústria: a de que o esquema de redistribuição das receitas orçamentárias não deverá perpetuar a dependência dos BLNS com relação à economia sul-africana [...], mas só poderá ter sentido num quadro de coordenação e adoção de políticas comuns na SACU, as quais, obviamente, acabarão por acomodar as diretrizes do governo sul-africano. Dito de outra forma, o status alfandegário da SACU dependerá da adequação dos países BLNS às políticas econômicas de seu parceiro mais forte. Assim, a implantação plena do Acordo de 2002 não representaria uma cessão de soberania por parte da RAS, mas a conformação dos novos órgãos decisórios independentes da SACU às necessidades da África do Sul e da política de integração da África Subsaariana³¹⁴.

313 *Ibidem.*

314 *Ibidem.*

5.2. A SADC no contexto da integração da África Austral

A perspectiva da democratização da RAS antecipou mudanças nos processos de integração da África Austral. A criação da SADC (*Southern Africa Development Community*) em 1992 não apenas contemplou o ingresso da RAS, mas permitiu que, impulsionado pela diplomacia sul-africana, o bloco passasse a incorporar, em suas diretrizes, a dinâmica de integração econômica pretendida pela RAS.

Em 1996, já sob a influência da RAS, a SADC daria início às negociações do Protocolo de Comércio, as quais só foram finalizadas em 2000. Em agosto de 2003, a diplomacia de Mbeki logrou aprovar o Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP). Em sua vertente socioeconômica, o RISDP foi a resposta da SADC às iniciativas globais, como os *Millenium Development Goals* (MDGs), ao traçar metas para o desenvolvimento da África Austral. Como plano de 15 anos, cujas etapas seriam cumpridas em fases trianuais, o RISDP é um dos pilares da SADC, formando um arcabouço de longo prazo para as políticas econômicas e sociais da região. Em sua vertente comercial, o RISDP incorpora plenamente o Protocolo de Comércio de 2000.

O Protocolo de Comércio e, por conseguinte, o RISDP preveem o aprofundamento da integração da SADC, criando uma área de livre comércio em 2008 e uma união aduaneira em 2010. Para a criação da união aduaneira, o RISDP traçou um *road map* de progressiva harmonização de políticas aduaneiras, comerciais, de defesa comercial e barreiras técnicas³¹⁵. O RISDP contempla, ainda, a formação de um mercado comum em 2015, uma união monetária em 2016 e uma moeda única em 2018, numa progressiva integração econômico-regional que refletia as prioridades da política do Renascimento Africano do governo Mbeki.

O Protocolo de Comércio pretendia liberar, até 2008, pelo menos 85% do comércio intrarregional. Membros da SACU deveriam eliminar

315 MUSHIRI, Stella. Economic Integration in SADC and the economic partnership agreement negotiations. In: Institute for Global Dialogue (IGD); Friedrich Ebert Stiftung, January 2008, p. 118-119.

tarifas completamente até 2008, enquanto os demais membros da SADC teriam até 2012 para zerar as tarifas para o comércio intrabloco. Os países da SADC que não são membros da SACU prepararam duas ofertas de liberalização, uma para a RAS e outra para os BLNS.

Apesar dos esforços diplomáticos, os fluxos de comércio intra-zona permanecem baixos. Uma das falhas apontadas no esquema de integração é o fato de o Protocolo de Comércio não ter contemplado a eliminação gradual de barreiras não tarifárias (BNTs). Le Pere e Tjønneland³¹⁶ indicam que as maiores BNTs na SADC continuam sendo as dificuldades de comunicação; custos aduaneiros e procedimentos de aduana lentos e onerosos; precária estrutura de transporte; escassa informação sobre o mercado local; serviços financeiros, de eletricidade e técnicos deficientes; além de restrições de certificação e de padronização técnica. Segundo os autores, alguns membros da SADC continuaram a introduzir novas BNTs, dificultando a implementação da ALC e pondo em dúvida a credibilidade do processo³¹⁷.

Christopher Mulaudzi, por sua vez, assinala que, a exemplo do que ocorre na SACU, a grande dependência orçamentária dos países da SADC em relação às rendas fiscais trabalha contra o programa de liberalização intrabloco³¹⁸. De fato, segundo Paul Kalenga³¹⁹, o grau de dependência dos países da SADC com relação às fontes alfandegárias não é inferior ao dos BLNS. Em 2003, as receitas alfandegárias representavam, por exemplo, 41% do total do orçamento do governo

316 LE PERE, Garth; TJØNNELAND, Elling. The Regional Indicative Strategic Development Plan: problems and prospects. In: Institute for Global Dialogue (IGD); Friedrich Ebert Stiftung, January 2008, p. 106.

317 "Some SADC member states are continuing to introduce such barriers, which undermine the credibility of the protocol and make it irrelevant in the eyes of traders and investors". *Ibidem*.

318 "The trade regime in SADC has been marked by reluctance on the part of some members to create an enabling environment for the free movement of goods in the region. This is fuelled by fears that trade liberalization will significantly reduce revenues received through trade taxes. With the exception of South Africa, all SADC countries draw more than 10 percent of their total revenue from trade taxes. While it might be noble for the SADC countries to harmonise their tariff structures, the main deterrent is the persistent existence of uncompetitive production structures, and high levels of underdevelopment, among regional economies. This make difficult for some member states to reduce their tariffs, since doing so would imply significant losses in revenue". MULAUDZI, Christopher. Will SADC create a free trade area by 2008 and a customs union by 2010? In: Institute for Global Dialogue (IGD); Friedrich Ebert Stiftung, January 2008, p. 43.

319 KALENGA, Paul. SADC and the challenge of customs union status in 2010. In: Institute for Global Dialogue (IGD); Friedrich Ebert Stiftung, December 2008, p. 98.

da República Democrática do Congo. No caso de Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia a proporção, respectivamente, era de 49%, 11%, 21,8%, 15,1%, 37,6% e 28,5% do total do orçamento de 2003. As proporções menores eram de Angola (5,9%) e Zimbábue (6,8%) em 2003, além da própria RAS (2,9%)³²⁰. Outra dificuldade apontada por Kalenga está no fato de a SADC comportar países sem saída para o oceano, o que dificulta a definição do ponto de coleta da renda alfandegária no bloco e sua distribuição.

A formação da ALC na SADC esbarra também nos obstáculos à harmonização e convergência de políticas comerciais uma vez que seus membros pertencem a vários esquemas de integração regional sobrepostos, no que ficou conhecido como o *spaghetti bowl* da África Subsaariana³²¹. No caso de uniões aduaneiras, o *spaghetti bowl* inviabiliza a própria execução do calendário de integração. É o caso, por exemplo, da EAC, que decidiu, em 2005, lançar uma união aduaneira, e da Comesa, que pretendia formar uma união aduaneira em 2008.

Cinco membros da SADC pertencem à SACU, enquanto apenas Moçambique permanece como o único membro da SADC que não aderiu a qualquer outro bloco regional. Oito membros da SADC também integram a Comesa: Angola, República Democrática do Congo, Malawi, Madagascar, Maurício, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue. Zâmbia é membro tanto da SADC quanto da Comesa. Assim, sob o Protocolo de Comércio da SADC, Zâmbia teria de eliminar tarifas a favor da RAS em 2012. No entanto, como parte da Comesa, a Zâmbia terá de implantar uma tarifa externa comum, o que não lhe permitiu zerar tarifas em favor da RAS. A mesma situação se dá com Madagascar, Malawi, Maurício e Zimbábue, que participam da SADC e da Comesa³²².

320 *Ibidem*.

321 "Apart from the key challenge of harmonising intra-regional trade policies, SADC members have highly diverse external trade policies. (...) SADC's main challenge is to harmonise the plans and activities of member states and ensure that there is a centrally co-ordinated, internally consistent set of principles and policies. And despite the presence of the trade protocol, SADC has yet to formulate a common external trade policy or a coherent trade policy framework. Indeed, the divergence in external trade policies is so wide that SADC is unlikely to achieve even some external tariff convergence in the near future". MULAUDZI, Christopher. Will SADC create a free trade area by 2008 and a customs union by 2010? *In*: Institute for Global Dialogue (IGD); Friedrich Ebert Stiftung, January 2008, p. 43-44.

322 *Ibidem*, p. 45.

A Suazilândia, como membro da SADC e único integrante da SACU afiliado à Comesa, teria de participar de três áreas de livre comércio e de três uniões aduaneiras. No entanto, a tarifa externa comum (TEC) da SADC obriga a Suazilândia a manter barreiras tarifárias contra membros da Comesa que não integrem a SADC. O inverso é exigido pela TEC Comesa a qual a Suazilândia seria obrigada a implementar, não fosse o *waiver* obtido na Comesa que permitiu à Suazilândia temporariamente ter acesso à área de livre comércio da Comesa e, ao mesmo tempo, aplicar a TEC da SACU contra seus parceiros na Comesa³²³. Caso semelhante é o da Tanzânia, que pertence à SADC, Comesa e à EAC, o que, portanto, a obrigaria formalmente a implantar três TECs diferentes.

A curiosa e irrealizável sobreposição de esquemas de integração regional na África Subsaariana foi ainda mais acirrada pela conformação dos blocos de negociação de Acordos de Parceria Econômica com a União Europeia. Para a África Austral, por exemplo, foi criado, além do *SADC EPA group*, o *ESA EPA group* para incorporar membros da Comesa na negociação com a União Europeia. Em razão da dupla participação na Comesa e na SADC, Malawi, Maurício, Zâmbia e Zimbábue, por exemplo, haviam optado por integrar o *ESA EPA group*. Permaneceram, assim, no grupo de negociação da SADC com a UE (*SADC EPA group*) os países da SACU, além de Angola e Moçambique. Embora vários países se tenham retirado posteriormente das negociações com a União Europeia (RAS, Namíbia e Angola, entre outros) a perspectiva de se formarem três TECs distintas e, sobre elas, diversos esquemas diferenciados de liberalização comercial com UE, não augura bom futuro para a integração da África Subsaariana se for mantido o *spaghetti bowl*. Nesse contexto, a atuação da UE sobre os planos de integração da região acaba sendo desagregadora. Não por acaso, o governo de Jacob Zuma vem advertindo os membros da SACU da incompatibilidade de

323 *Ibidem*.

se continuar negociando com a UE em vários esquemas diferenciados e permanecer na mesma união aduaneira da RAS.

5.2.1. O descontentamento da África do Sul e os novos planos para a SADC

A política do Renascimento Africano do governo Mbeki levou a RAS a impulsionar uma integração mais profunda da SADC, tal como previsto no RISDP. No entanto, as dificuldades em implantar a área de livre comércio da SADC, os obstáculos criados pela sobreposição de esquemas regionais e o risco de maior esgarçamento da integração regional em razão das negociações de APEs com a União Europeia tiveram efeitos junto aos representantes da África do Sul.

Para o governo Zuma era evidente a impossibilidade de prosseguir com o calendário previsto no RSDP sem uma reavaliação das pretensões da SADC. Em artigo de agosto de 2009, o vice-diretor-geral do DTI, Xavier Carim, declarou: “You cannot talk about a common external tariff if you have no common policies”³²⁴. De acordo com Carim:

While SADC ministers agreed at a meeting last week that regional integration should be prioritised, it was now recognised that the timeframe for integration needed to be rethought and that alternative models for integration should be considered³²⁵.

A nova orientação será promover uma revisão do esquema de integração da SADC e, ao mesmo tempo, dar impulso ao projeto de constituição de uma Área de Livre Comércio Tripartite envolvendo a SADC, EAC e Comesa.

Atendendo às preocupações da diplomacia sul-africana, a Reunião Ministerial da SADC de 25 de novembro de 2011, em Luanda, Angola, constituiu uma Força-Tarefa Ministerial sobre Integração

324 SADC integration timeframe needs rethink. *Business Day*, 04 August 2009. Disponível em: <www.businessday.co.za>. Acesso em: 12 abr. 2010.

325 *Ibidem*.

Econômica, com o intuito de produzir um relatório sobre o Quadro da União Aduaneira da SADC (*Framework of the SADC Customs Union*), sublinhando elementos para a constituição da união aduaneira, em particular os parâmetros e modelos para o projeto, inclusive o sequenciamento de atividades. O documento foi submetido à 32ª Cúpula de Chefes de Estado e de governo da SADC, em Maputo, Moçambique, em 18 de agosto de 2012, que acusou o recebimento do relatório sobre a constituição da união aduaneira na SADC e assinalou “os progressos feitos para o estabelecimento da Área de Livre Comércio Tripartite”³²⁶.

Interpelada, em 22 de agosto de 2012, no parlamento, sobre o estabelecimento da união aduaneira da SADC, a ministra de Relações Internacionais e Cooperação da RAS, Maite Nkoana-Mashabane, reiterou a necessidade de consolidar a ALC SADC antes de avançar no projeto de constituição da união aduaneira³²⁷:

The establishment of a SADC Customs Union has to be carefully considered at this stage. [...] The immediate priority for SADC has to be the consolidation of the FTA in terms of the agreed 15 point action plan matrix which focuses on the review of rules of origin, completion of tariff phase downs and removal of non-tariff barriers. It is important to ensure full implementation by Member States of the FTA, while on the other hand resolve the issue of overlapping membership before progressing towards a SADC Customs Union.

No mesmo pronunciamento, a ministra Mashabane enfatizou a necessidade de “estabelecer sinergias” entre o processo de consolidação da Área de Livre Comércio (ALC) e a proposta de constituição da ALC Tripartite SADC-Comesa-EAC³²⁸.

326 Final Communiqué of the 32nd Summit of SADC Heads of State and Government, Maputo, Mozambique, August 18, 2012. Disponível em: <www.sadc.int>.

327 Establishment of the Southern African Development Community (SADC) Customs Unions as envisaged with the establishment of the SADC Free-Trade Area Agreement in 2008 and cost of the SADC Customs Union”. National Assembly, Question Nr 213, published in Question Paper No 7-2012 of 22 August 2012. Disponível em: <www.dfa.gov.za>. Acesso em: 25 nov. 2012.

328 *Ibidem*.

A nova prioridade da RAS será consolidar a área de livre comércio da SADC e dar impulso ao projeto de constituição da ALC Tripartite. O avanço rumo à constituição de uma união aduaneira na SADC ficaria, portanto, condicionado a uma revisão das condições concretas para a sua implantação.

Especialista ouvido pela Embaixada do Brasil em Pretória traçou o contexto no qual se desenhou a nova orientação sul-africana para a SADC, identificando duas causas: (a) na esfera externa, a mudança apreciava os elementos de risco para a integração regional (a saber, o *spaghetti bowl* e as negociações dos APEs com a UE); e (b) no contexto doméstico, buscava evitar que uma integração regional mais intrusiva, conduzida de forma pouco cautelosa, tivesse efeitos deletérios sobre o *policy space* pretendido pelo DTI. Segundo ele:

No âmbito da política de integração, a busca de um maior *policy space* tem provocado atitude mais assertiva por parte da RAS. Desde que Botswana, Lesoto e Suazilândia assinaram APEs interinos com a UE, a RAS ameaça a SACU com a imposição de controle alfandegário nas fronteiras com aqueles países. Dispõe-se também a rever o mecanismo de redistribuição de rendas da SACU, o que poria sobretudo Lesoto e Suazilândia em sérias dificuldades orçamentárias. A RAS logrou convencer a SADC de sua nova estratégia, que não mais trabalhará com a perspectiva de formar uma união aduaneira em 2010. Agora a ideia é expandi-la para outras sub-regiões da África. Aprendendo com a experiência da SACU, a RAS rejeitou a criação de uma TEC que restringisse seu *policy space*. Já a expansão de uma ALC, além de preservar seu *policy space* para as novas diretrizes econômicas, teria, ainda, a vantagem de conquistar mais mercados para os produtos sul-africanos³²⁹.

Vista dessa perspectiva, a política de integração do governo Zuma passaria a dar preferência a esquemas de integração voltados para a expansão de áreas de livre comércio já existentes, no projeto de *building blocs*, onde a SADC e a SACU atuariam como ponta de lança.

329 Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 20/8/2009.

No novo cenário, a diplomacia de Zuma elegeria, como uma de suas prioridades, a concretização da Área de Livre Comércio Tripartite SADC-EAC-Comesa. A partir de então, a África Austral seria a base para a integração da África.

5.3. O projeto de Acordo Tripartite SADC-EAC-COMESA e a Área de Livre Comércio do Cabo ao Cairo

O Tratado Estabelecendo a Comunidade Econômica da África (*Treaty Establishing the African Economic Community – AEC*), de 1991, mais conhecido como o Tratado de Abuja, previa a constituição de um espaço econômico continental, em 34 anos (até 2028), a partir de cinco esquemas de integração existentes: AMU (*The Arab Maghreb Union*), ECCAS (*Economic Community of Central African States*), Comesa (*Common Market of Eastern and Southern Africa*) e ECOWAS (*Economic Community of West African States*), além da própria SADC. A União Africana retomou esse projeto, ao aprovar, em julho de 2007, o Protocolo sobre as Relações entre a União Africana e as Comunidades Econômicas Regionais, com o intuito de harmonizar políticas para a consecução do objetivo traçado pelo Tratado de Abuja. Desses cinco esquemas regionais, três blocos da África Subsaariana – SADC, Comesa, EAC – é que dariam passos mais concretos rumo à concretização do Tratado de Abuja.

Em 22 de outubro de 2008, os chefes de Estado e de governo dos países membros da Comesa, EAC e SADC reuniram-se em Kampala, Uganda, e aprovaram a ideia de dar início ao processo de harmonização de políticas entre os três blocos. O Comunicado Final da Cúpula de Kampala³³⁰ anunciava que a Cúpula Tripartite (*Tripartite Summit*):

Agreed on a programme of harmonisation of trading arrangements amongst the three RECs, free movement of business people, joint

330 Final Communiqué of the COMESA-EAC-SADC Integration. Vision: Towards a Single Market. Theme: COMESA-EAC-SADC Integration. 22nd October 2008. Kampala, Uganda. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 12 jun. 2011.

implementation of inter-regional infrastructure programmes as well as institutions arrangements on the basis of which the three RECs would foster cooperation (artigo 10); underscored the fact that the tripartite arrangement is a crucial building bloc towards achieving the African Economic Community as outlined by the Treaty of Abuja (artigo 11)³³¹.

Para tanto, a Cúpula decidiu, em 2008, que uma Força-Tarefa Tripartite, composta dos Secretariados dos três blocos (*the Tripartite Task Force of the three Secretariats*), elaboraria um *road map* para os programas conjuntos, o qual seria submetido à consideração da cúpula seguinte. A Segunda Cúpula Tripartite Comesa-EAC-SADC, realizada em Joanesburgo, em 12 de junho de 2009, e presidida por Jacob Zuma, daria prosseguimento ao exercício negociador.

O Comunicado Final da Segunda Cúpula Tripartite³³² registrou avanços. A Cúpula Tripartite assinou a Declaração Lançando as negociações para o estabelecimento da ALC Tripartite Comesa-EAC-SADC (*the Declaration Launching the negotiations for the establishment of the Comesa-EAC-SADC Tripartite FTA*) e adotou o *Roadmap* para o Estabelecimento da ALC Tripartite (*Roadmap for Establishing the Tripartite FTA*) e os Princípios Negociadores, Processos e Acordo-Quadro Institucional da ALC Tripartite (*Tripartite FTA Negotiating Principles, Processes and Institutional Framework*). Consta do Comunicado, que a Segunda Cúpula estabeleceu, ainda, mandato (*directed*) para que o programa de trabalho e o *road map* sigam o propósito da industrialização (*a programme of work and roadmap be developed on the industrialisation path* – artigo 2).

Não houve, até o momento, desdobramentos substantivos sobre a matéria. Aguarda-se ainda a convocação da próxima (Terceira) Cúpula Tripartite, que deverá apreciar as negociações em curso sobre os documentos produzidos.

331 *Ibidem*.

332 Communiqué: Second COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 12 jun. 2011.

5.3.1. Declaração lançando as negociações para o estabelecimento da ALC Tripartite COMESA-EAC-SADC e o *Road Map*

A Declaração advoga uma abordagem de integração pró-desenvolvimento (*a developmental integration approach*), construída em três pilares – a saber, desenvolvimento industrial, desenvolvimento de infraestrutura e integração de mercados. Quanto à integração de mercados, a Segunda Cúpula Tripartite decidiu já lançar negociações para estabelecer uma “Área de Livre Comércio Tripartite aberta à participação de todos os Membros e Estados Partes”.

Atendendo à demanda específica da África do Sul, a Segunda Cúpula determinou que a primeira fase – que, segundo o *Road Map* irá de janeiro de 2011 a, no máximo, janeiro de 2016 – consistirá de negociação sobre o comércio de bens. A questão referente ao movimento de executivos (*movement of business people*) também será negociada na primeira fase, mas em “*track* diferenciado”, em grupo a ser constituído pelo Comitê Ministerial Setorial Tripartite. A segunda parte cobrirá a agenda “mandatada” em áreas relacionadas ao comércio (*the built-in agenda in trade-related areas*).

5.3.2. Princípios negociadores, processos e acordo-quadro institucional da ALC Tripartite

O documento especifica que a primeira fase, de negociação do comércio de bens, cobrirá as áreas de liberalização tarifária, regras de origem, resolução de controvérsias, procedimentos aduaneiros e simplificação de documentos aduaneiros, procedimentos de trânsito, barreiras não tarifárias, medidas de defesa comercial, barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias. O texto não detalha as negociações sobre o movimento de executivos, apenas repete que seguirão por um *track* separado. Quanto aos temas relacionados a comércio, que serão negociados na segunda fase, o documento esclarece seu escopo – a saber, comércio de serviços, propriedade

intelectual, política de concorrência e desenvolvimento do comércio e competitividade.

Em seguida, o texto alinhava os princípios negociadores da ALC Tripartite – a saber: (i) condução (*driven*) por Membros e Estados Partes; (ii) respeito à geometria variável; (iii) flexibilidade e tratamento especial e diferenciado; (iv) transparência, inclusive mediante a publicação de informações sobre os arranjos tarifários em cada esquema de integração; (v) subordinação ao *acquis* das ALCs já existentes para a consolidação da liberalização tarifária em cada uma das três áreas regionais; (vi) na fase 1, referente ao comércio de bens, respeito ao *single undertaking* (obrigação de aderir a todos os compromissos acordados); (vii) previsão da liberalização substancial do comércio; (viii) tratamento NMF (Nação Mais Favorecida); (ix) tratamento nacional; (x) reciprocidade; e (xi) decisões consensuais.

Para as negociações, a Força-Tarefa elaborou um Projeto de Acordo Estabelecendo uma Área de Livre Comércio Tripartite entre a Comesa, EAC e SADC (*Draft Agreement Establishing the Comesa, EAC and SADC Tripartite Free Trade Area*), composto de 15 anexos. O Anexo I contém três esquemas para a eliminação de tarifas de importação: o esquema 1 estabelece que as Partes que já constem de ALC deverão estender automaticamente tratamento isento de tarifas e de quotas às outras Partes que também já façam parte de ALC; o esquema 2 diz respeito às Partes que ainda não implementaram a liberalização tarifária da ALC de seu bloco; por fim, o esquema 3 regula as relações tarifárias entre uma Parte que já integra uma ALC com outra Parte que ainda não tenha implementado suas obrigações na ALC.

Os demais Anexos referem-se à Cooperação Aduaneira (II); à Simplificação e Harmonização de Informação, Documentação e Procedimentos Comerciais (III); às Regras de Origem (IV); ao Trânsito Comercial e às Facilidades Comerciais Tripartites (V); às Medidas de Defesa Comercial (*antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas) (VI); à Política de Concorrência e à Proteção ao Consumidor (VII); à Padronização, Metrologia, Avaliação da

Conformidade e Acreditação (VIII); aos Direitos de Propriedade Intelectual (IX); ao Movimento de Executivos (X); à Liberalização do Comércio de Serviços (XI); à Cooperação sobre Capacidade Produtiva e Competição – Programas Conjuntos (XII); ao Mecanismo de Solução de Controvérsias (XIII); à Harmonização de Barreiras Não Tarifárias (XIV) e; às Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – Programas de Certificação Regional (XV).

De acordo com o Relatório sobre o Progresso da Implementação das Decisões da Primeira Cúpula Tripartite Comesa-EAC-SADC da Força-Tarefa (*Tripartite Taskforce Progress Report on Implementation of Decisions of the First Comesa-EAC-SADC Tripartite Summit*), o Projeto e seus Anexos foram encaminhados a todos os países em novembro de 2009 e posteriormente revisados em dezembro de 2010. Mas, acolhendo sugestões dos Estados Parte, chegou-se à conclusão de que a matéria necessitava de maiores consultas e deveria ser objeto de negociações específicas posteriores.

O Relatório da Força-Tarefa sublinha a necessidade de as Partes buscarem coordenar e harmonizar posições nas negociações de APes com a UE e em outras negociações, tais como as da Rodada Doha da OMC. Significativo é o registro, no próprio texto, de que não haveria consenso sobre a avaliação das negociações dos APes com a UE “with some countries convinced of the benefits that will accrue from signing an EPA with the EU; while others (especially Least Developed Countries) convinced that EPAs would not be beneficial to their economic development either in the short or in the long run; and the rest seeming ambivalent (item 26)”³³³.

5.3.3. Alguns comentários sobre os anexos do projeto

Conforme dito acima, tanto o Projeto quanto seus Anexos foram redigidos pela Força-Tarefa e, revistos em dezembro de 2010,

333 Tripartite Taskforce Progress Report on Implementation of Decisions of the First Comesa-EAC-SADC – Tripartite Summit, Lusaka, Zambia, 9 May 2011.

estariam ainda sendo analisados pelos Estados-membros, o que não permite ainda identificar posições específicas dos 26 países que compõem os três blocos.

É fato que a RAS no governo Zuma foi um dos países que mais impulsionaram a ideia de uma ALC Tripartite, além de ter sediado a Segunda Cúpula. A busca de uma maior regulamentação em temas que possam afetar o comércio e investimentos na região seria de óbvio interesse da RAS, sem que isso implique qualquer apoio sul-africano a regras “OMC-plus”.

O Anexo 7, referente à Política de Concorrência e à Proteção ao Consumidor, com princípios clássicos de direito antitruste, não prevê organismos supranacionais, apenas recomenda aos Estados Parte a implementação e o cumprimento de regras de concorrência e a busca de coordenação entre si, contemplando, para tanto, a formação de um fórum específico sobre a matéria. O Anexo 6, relativo a Medidas de Defesa Comercial, prevê a constituição de um órgão supranacional, o Subcomitê de Medidas de Defesa Comercial, mas a parte normativa do texto ainda é muito preliminar (não contém, por exemplo, regras específicas para a investigação e aplicação de *antidumping*, salvaguardas e medidas compensatórias), o que os Estados-membros deverão aprimorar. O Anexo 11, relativo ao comércio de serviços, ainda não foi divulgado pela Força-Tarefa.

Curioso é o enfoque adotado no Anexo 9, relativo à Propriedade Intelectual. O texto não prevê a constituição de órgão supranacional, mas exorta os Estados a adotar os princípios e regras na matéria. Enfatizam-se os conhecimentos tradicionais, recursos genéticos e folclore, contemplando, inclusive, a remuneração de seus autores e proprietários. Os Estados-membros são instados a ratificar a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura. No que tange aos direitos de autor (*copyrights*), o documento recomenda aos Estados que protejam esses direitos *bearing in mind the balance that*

exists between copyright owners or holders and the user of the rights (artigo 6.a).

Em artigo publicado na imprensa sul-africana, pouco antes da Segunda Cúpula, o ministro Rob Davies explicitou as posições da RAS no processo negociador³³⁴, cujo resultado, na sua visão, será a solução para o fenômeno de *spaghetti bowl* na África (a sobreposição de esquemas de integração). Para o chefe do DTI, a ALC Tripartite aumentará as oportunidades comerciais e de investimentos para a RAS, que exporta para região, em grande parte, produtos manufaturados de maior valor agregado e que, entre as economias emergentes do Sul, figura como um dos principais investidores no continente.

De acordo com Davies, a RAS defende para a ALC Tripartite um paradigma de “integração pró-desenvolvimento”, que combinaria a integração de mercados com políticas de coordenação setoriais e o desenvolvimento de infraestrutura transfronteiriça (*cross-border infrastructure*), de forma a apoiar a capacidade regional de suprimento de bens e serviços. Quanto às negociações propriamente ditas, a RAS orienta-se por três elementos centrais (*three core elements*). Primeiro, que, na primeira fase, a ALC Tripartite seja limitada a comércio de bens, com flexibilidade suficiente para as Partes protegerem setores sensíveis. Segundo, que outras questões relacionadas ao comércio (cita serviços e política de concorrência como exemplos) constem de *tracks* separados e sejam objeto de engajamento futuro. Por fim, que um terceiro *track* separado se ocupe de desenvolvimento regional de infraestrutura (principalmente do corredor Norte-Sul, que passa por Zâmbia e Zimbábue), com o intuito de facilitar o comércio e reduzir os custos da operação de negócios.

A expectativa do ministro de Comércio e Indústria da África do Sul³³⁵ é de que a primeira fase, relativa a comércio de bens (liberalização tarifária, regras de origem, solução de controvérsias, procedimentos

334 DAVIES, Rob. Tripartite FTA is key to dismantling the “spaghetti bowl”. *Business Report*, Cape Town, 9 June 2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 14 jun. 2011.

335 *Davies maps route for free trade area*. 15 June 2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 28 jul. 2011.

e simplificação aduaneira, procedimentos de trânsito e barreiras não tarifárias) e de movimento de executivos (*business people*), seja concluída em 36 meses. A segunda fase, que trata de comércio de serviços, política de concorrência e propriedade intelectual, ainda não teria um prazo de conclusão, mas deveria contemplar a negociação de um programa de trabalho para o desenvolvimento industrial. A África do Sul defende o tratamento especial e diferenciado para as economias menores e considera imprescindível o princípio de *single undertaking* nas negociações. Davies acredita que as companhias sul-africanas se envolverão em projetos-chave de infraestrutura, como o corredor Norte-Sul. Com relação ao projeto de expansão, o ministro sul-africano antecipou que a pauta da próxima Cúpula Tripartite já incluirá a hipótese de agregar os países da África Ocidental ao processo negociador³³⁶.

5.3.4. As visões da África do Sul e as reações dos demais países

As declarações do ministro Rob Davies confirmam o apoio efetivo da África do Sul à formação de uma ALC Tripartite, tendo em mente um projeto de integração mais amplo, que não se limita a bens, mas, inclua, numa perspectiva abrangente, coordenação de políticas em setores produtivos e iniciativas voltadas para a melhoria da integração física no continente. Na visão sul-africana, só a partir da coordenação de políticas produtivas e de investimentos em infraestrutura será possível desfazer os gargalos à integração comercial e econômica do continente.

Em junho de 2011³³⁷, Rob Davies anunciou que o projeto de uma ALC Tripartite era o reconhecimento de que a África é uma das regiões mais dinâmicas economicamente e tem muito potencial ainda não explorado, o que permitiria antecipar, no projeto de integração,

336 *Ibidem*.

337 *Integration virtues pointed as officials mull Cape-to-Cairo free trade bloc*, 6 June 2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 8 jun. 2011.

oportunidades excepcionais para os investimentos e comércio de bens e serviços sul-africanos. Sublinhou que os baixos níveis dos fluxos de comércio de bens e serviços entre os três blocos exigiriam um esforço adicional para melhorar a infraestrutura e facilitar o comércio. Acrescentou que vê a ALC Tripartite “as a serious new regional-integration initiative, and as possible key building block for dealing with fragmented trade, investments, and industrial relations”³³⁸.

Pouco depois³³⁹, Rob Davies reiterou a posição sul-africana, que favorece a constituição de uma ALC em detrimento de uma união aduaneira. A ALC Tripartite contribuirá para a projeção da RAS no cenário internacional, uma vez que permitirá o lançamento futuro da Área de Livre Comércio do Cabo ao Cairo:

The trilateral FTA, or T-FTA, format was also favoured over a customs union as there was no intention to dissolve the three regional communities. Should it proceed, though, it would create a new trading bloc from Cape to Cairo, which would begin to “crack the numbers” when compared with the other members of the Brics grouping, of which South Africa is now a member³⁴⁰.

Em declarações à imprensa na mesma época, Davies insistiu na importância que a ALC Tripartite terá a partir do ingresso da RAS no grupo Brics. Na visão do chefe do DTI, a ALC Tripartite dará à RAS a economia de escala e o grande mercado de que o país necessita para equiparar-se às “economias gigantes” dos demais países do Brics³⁴¹:

Davies pointed to the “very significant contribution” their big internal markets made to the development of India and China. A free trade area across the big three areas [...] is very much compatible with what is needed at this stage of the development of the world economy which we find ourselves in. It is very compatible with what successful developing countries are doing.

338 *Ibidem*.

339 “Grand” trade bloc could be pace setter for all-Africa integration, 7 June 2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 8 jun. 2011.

340 *Ibidem*.

341 FTA will bring investment to SA. *Business Report*, 14 June 2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 17 jun. 2011.

Cumpra assinalar que, ao contrário do apontado por especialistas – os quais afirmam que a grande dependência das economias da África Subsaariana com relação à arrecadação aduaneira é o maior obstáculo à liberalização comercial na região –, o ministro de Comércio e Indústria sul-africano minimizou o fato de que a perda de receita alfandegária poderá ser um empecilho à formação da ALC Tripartite. Segundo Davies, a forte queda das receitas da SACU durante a crise financeira de 2009 já teria assinalado a fragilidade desse tipo de arrecadação tributária, e os países já estariam tentando reduzir a dependência das rendas alfandegárias:

He dismissed concerns that tariff liberalisation could starve some smaller African nations of one of their main source of fiscal revenue. Many countries are trying to reduce their reliance on customs duties. Customs duties are an incredibly volatile source of revenue, that is the problem. [...] Those that are the most dependent on Southern African Customs Union (SACU) revenue have been the most affected by the fact that there was a very significant drop in SACU revenue during the recession³⁴².

Alguns países não compartilham o entusiasmo sul-africano pela ALC Tripartite. Em referência aos resultados das duas Cúpulas Tripartites, o primeiro-ministro do Quênia, Raila Odinga, declarou, em junho de 2011, que, em decorrência da falta de coordenação interna, os interesses de seu país acabavam não sendo contemplados nos esquemas de integração regional³⁴³. Na ocasião, diplomata do Quênia foi mais explícito ao justificar a falta de entusiasmo de seu país pelo projeto de ALC Tripartite: “Kenya should go slow on the push for the Africa-wide market as the Kenyan economy could suffer due to the influx of South African goods”³⁴⁴.

342 *Ibidem*.

343 “Kenya’s ministries handling policies and strategies in regional integration have not been working together to promote the country’s regional and international interests. (...) Despite the country’s efforts to form trade links in East Africa and the continent at large, the uncoordinated work has often worked to Kenya’s disadvantage.” *Regional integration slowed by ministres*. 24 June 2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 24 jun. 2011.

344 *Ibidem*.

Embora as preocupações defensivas do Quênia em relação à economia sul-africana possam explicar sua relutância em acelerar a ALC Tripartite, o mesmo não ocorreu nas negociações com a UE. Em artigo de 08 de fevereiro de 2011, publicado no *East African Business Week*³⁴⁵, afirma-se que o governo queniano estaria financiando os demais membros da EAC para fazer avançar os entendimentos comerciais com a UE³⁴⁶.

As posições do governo Zuma com relação à ALC Tripartite guardam estreita coerência com as novas estratégias sul-africanas para a SACU e a SADC. À semelhança de suas posições hoje na SACU e na SADC, a RAS buscará, na ALC Tripartite, implantar um projeto de integração mais abrangente, não limitado ao comércio, mas que inclua a coordenação de políticas em áreas afetas à produção (industriais, agrícolas) e a formulação de projetos de investimentos em infraestrutura. O objetivo será, com políticas comuns, potencializar e integrar a cadeia produtiva da África; e, com os investimentos em infraestrutura, evitar que a precariedade física atue como empecilho ao aumento da produção e à circulação de bens e serviços.

Tal como se dá hoje na SADC – onde a RAS propõe a revisão do calendário de integração, condicionando a formação da união aduaneira a uma série de pré-requisitos – a ALC não pretende, por ora, avançar em esquemas de integração mais invasivos, mas tão somente expandir o livre comércio para o continente (a Área de Livre Comércio do Cabo ao Cairo). A expansão da ALC conseguiria, ao mesmo tempo, preservar a *policy space* da RAS (ao contrário do que ocorreria numa união aduaneira), e projetar a presença econômica da RAS para todo o continente.

A exemplo do que se dá na SADC, o governo Zuma não favorecerá, na África Subsaariana, a formação de esquemas de integração mais

345 MUWANGA, David. Kenya allots Sh 100 million for EPAs. *East African Business Week*, Arusha, 9 February 2011. Disponível em: <www.tralac.org>. Acesso em: 29 jul. 2011.

346 “The Kenyan government has set aside Sh 100 million towards facilitating talks on the Economic Partnership Agreements (EPAs) with the European Union (EU), Kenya’s Assistant Minister for the East African Community Peter G. Munya has said”. *Ibidem*.

profundos e conduzidos de forma apressada, que restrinjam sua atuação externa e não sejam devidamente acompanhados por políticas de coordenação setoriais – políticas essas que deverão atender às preocupações sul-africanas. Em outras palavras, a manutenção do *policy space* sul-africano na integração regional passa também pela aceitação, por seus parceiros, das necessidades comerciais e econômicas da RAS, principal motor africano.

Entre as novas diretrizes do governo sul-africano está a de que os projetos de integração regional deverão exigir dos Estados-membros posições comuns em negociações externas, sobretudo aquelas que possam ameaçar a integridade dos esquemas regionais, numa clara preocupação quanto à influência desagregadora dos APes propostos pela UE.

O novo *boom* econômico da África, atraindo os tradicionais investidores do Norte e os novos agentes econômicos do Sul, evidenciou para a RAS que o continente, especialmente a África Subsaariana, por seu dinamismo econômico, traz grandes oportunidades para as empresas sul-africanas. Assim, na versão do governo Zuma para a política de Renascimento Africano, o desenvolvimento africano coaduna-se com a tentativa de assegurar para produtos, serviços e investimentos sul-africanos mercados amplos e oportunidades que não poderão ser perdidas para parceiros extrarregionais. Busca-se garantir e mesmo expandir as oportunidades para os negócios sul-africanos na África, beneficiando-se, inclusive, do fato de a presença econômica sul-africana no continente datar dos anos 90, quando as empresas sul-africanas desafiaram o próprio “Afropessimismo” mundial.

A nova política de integração do governo Zuma persegue claramente um relançamento da presença econômica na África Subsaariana. No entanto, a conquista de novos mercados para bens e serviços sul-africanos e de novas oportunidades de investimentos atende, também, a diretrizes da diplomacia econômica da RAS em suas relações com o Norte e com Sul: de um lado, alcançar economia de escala que permita à RAS equiparar-se às grandes economias do

Sul, sobretudo após seu ingresso no Brics; de outro, liderar a África para que, em fóruns internacionais, prevaleçam cada vez mais as posições que atendem às necessidades da região e do mundo em desenvolvimento como um todo.

Um dos grandes obstáculos à pretensão de expandir a integração regional da África reside, contudo, na própria região. Em decorrência da precariedade de suas economias, o que concorre para uma estrutura fiscal regressiva, muitos países da África Subsaariana são extremamente dependentes da arrecadação aduaneira, o que atua como forte empecilho às tentativas de aproximação comercial – seja num projeto de integração regional mais amplo, seja em entendimentos comerciais com as economias emergentes.

A possibilidade de concretizar o projeto de uma ALC continental depende, portanto, da capacidade de a África Subsaariana superar seus constrangimentos fiscais e tributários. O desafio é, contudo, imenso e constitui sério obstáculo à política de integração. Para reverter esse quadro, a RAS pretende fomentar, na sub-região, a criação de um parque produtivo integrado e rentável – mediante a adoção de políticas produtivas comuns (industrial, agrícola) e de marcos regulatórios conjuntos (concorrência, procedimentos aduaneiros) e a realização de investimentos em infraestrutura transfronteiriça –, de forma a permitir aos países da África Subsaariana gerar rendas internas e constituir uma estrutura fiscal progressiva. A criação de um mercado consumidor doméstico e de um parque produtivo integrado seria, assim, fundamental para que a África Subsaariana possa se libertar do “nó fiscal” a que foi submetida desde os tempos da descolonização.

Na visão idealizada pela RAS, ao libertar seu orçamento das rendas aduaneiras, a África Subsaariana romperia com a dependência fiscal e econômica do mundo externo. Ocorre que a estrutura fiscal regressiva desses países não permite, concretamente, subestimar os riscos envolvidos na redução de suas rendas alfandegárias em projetos ambiciosos de integração regional. Nesse cenário, a proposta de integração de cadeias produtivas é, contudo, projeto de longo prazo

que não se afigura como solução imediata aos dilemas fiscais da África Subsaariana. Qualquer sinalização de que serão reduzidas suas rendas alfandegárias constitui, para os países da sub-região, ameaça clara de insolvência financeira – hipótese que provavelmente não estaria sendo considerada, em toda a sua gravidade, pela RAS, nos projetos de revisão das rendas alfandegárias da SACU, da constituição de uma ALC na SADC e do Acordo Tripartite SADC-SACU-EAC.

Cabe aos demais países emergentes, como o Brasil, atentar para essa realidade e buscar, na medida do possível, uma atuação no continente que possa convergir com os projetos de integração na região – inclusive agindo em complementaridade com a África do Sul e seus agentes econômicos. O governo e as empresas brasileiras deverão, contudo, ter em mente que os entraves fiscais da África Austral são uma ameaça concreta aos projetos de integração comercial e que não serão eliminados no curto prazo, sem o desenvolvimento de um parque produtivo e de um mercado consumidor na sub-região – processo longo, que poderá adiar, em algumas décadas, a plena realização da política do Renascimento Africano.

Conclusão

Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul e o Brasil

Os desafios da diplomacia econômica de Jacob Zuma

A diplomacia econômica do governo Jacob Zuma enfrenta vários desafios internos e externos em suas pretensões regionais e nas relações com os países do Norte e do Sul.

Na esfera doméstica, persistem problemas que exigem do governo especial atenção. Os níveis alarmantes de pobreza, desigualdade social e desemprego, que haviam sido aguçados pelas políticas do *apartheid*, somam-se hoje à dizimação de uma força produtiva jovem pelo HIV/AIDS e pela alta criminalidade, para consumir significativos recursos orçamentários em políticas públicas. O baixo nível de escolaridade, sobretudo entre a maioria negra, foi um dos legados do *apartheid* que hoje contribuem para a grande carência de mão de obra qualificada. O modelo econômico herdado do regime racista, que favoreceu os setores intensivos em capital, incapazes de absorver a abundante mão de obra não qualificada, tampouco ajuda no combate ao desemprego, o qual, por sua vez, é agravado pelo fluxo de imigrantes ilegais não qualificados, que fogem da miséria ainda mais crônica nos países vizinhos.

A grande concentração da riqueza urbana e rural nas mãos da minoria branca representa hoje um considerável desafio às políticas industriais e agrícolas do governo Zuma, pois o Estado sul-africano reluta em conceder incentivos ao setor produtivo enquanto este estiver majoritariamente nas mãos da elite branca, sob pena de agravar as disparidades sociais inter-raciais herdadas do *apartheid*. É necessário, portanto, que as políticas do BEE (*Black Economic Empowerment*) criem, com certa urgência, uma elite e uma classe média negra mais numerosas que possam receber as transferências pretendidas pelo Estado desenvolvimentista sul-africano do governo Zuma.

Há, contudo, um fato novo, efeito colateral das próprias políticas do BEE. Além da tradicional disparidade social entre grupos raciais, herdada do *apartheid*, começam a aparecer sinais de um novo fenômeno na sociedade sul-africana: as disparidades intrarraciais, em que uma diminuta e recente elite negra, criada pelas políticas do BEE, convive com uma grande massa pobre, desempregada e negra da população. Não por acaso, a hoje influente coalizão de esquerda da aliança tripartite ANC-Cosatu-SACP exige do governo Zuma uma visão mais crítica quanto ao atual modelo de ação afirmativa, concentrador de renda e criador de uma “elite negra à sombra do ANC”, em detrimento da grande maioria pobre e negra.

Por sua vez, conforme ilustrado no capítulo 2, as políticas industriais da África do Sul – que, no governo Zuma, ganharam especial relevância – têm, como desafio adicional, solucionar “conflitos distributivos” nos setores produtivos. Assim, apesar de serem, por definição, “concentradoras de renda na cadeia produtiva” – ou seja, favorecerem a expansão de setores competitivos já consolidados e intensivos em capital, sem, com isso, pretender conceder benefícios para o setor privado branco –, as políticas industriais da RAS pós-*apartheid* são delineadas para também favorecer o pequeno negócio e as microempresas de propriedade dos negros que, por serem intensivas em mão de obra, geram mais emprego e renda nas comunidades locais. O duplo desafio do governo Zuma, de redistribuir renda na base da

pirâmide social, corrigindo as injustiças do regime racista, e, ao mesmo tempo, conceder benefícios ao setor produtivo, agora capitaneado por uma nova classe média e uma elite negra, faz da África do Sul um caso único entre os países em desenvolvimento.

Na esfera externa, os desafios do governo Zuma tampouco são desprezíveis. Na visão do DTI, a política de liberalização comercial de meados dos anos 90 contribuiu para desindustrializar o país e aumentou o déficit comercial, tornando vulneráveis as contas externas sul-africanas. Em 2012, cumprindo o cronograma de desgravação tarifária do TDCA, a RAS concedeu livre acesso aos produtos europeus, o que poderá, em algum momento, superada a crise da zona do euro, agravar o tradicional déficit comercial sul-africano e acirrar ânimos protecionistas entre os representantes do DTI.

Uma guinada protecionista pelo DTI corre, por sua vez, o risco de entrar em contradição com o discurso do governo Zuma, defensor de uma maior aproximação comercial com os países do Sul, sobretudo Mercosul e Índia. O quadro final poderá ser o de uma RAS que, ao ter de conceder livre acesso aos produtos europeus no âmbito do TDCA, acabe negando a seus parceiros do Sul o mesmo tratamento concedido ao Norte. Tudo isso poderá se dar num cenário em que a crise na zona do euro e na economia dos EUA, na virada de 2011-2012, recomenda justamente acelerar a aproximação com os países do Sul, como substitutos aos tradicionais parceiros do Norte e sob pena de a RAS e a África serem arrastadas para a crise cultivada nas economias desenvolvidas.

No que concerne ao quadro regional, os obstáculos são visíveis. A reforma do mecanismo de redistribuição de rendas da SACU, com o intuito de reduzir a dependência fiscal dos BLNS (Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia), corre o risco de jogar as economias menores da SACU na insolvência financeira. O projeto de uma ALC na SADC e sua expansão para uma ALC Tripartite EAC-Comesa-SADC esbarra sempre no mesmo problema: a estrutura fiscal regressiva dos países da África Austral e da África Subsaariana como um todo, tornando o

orçamento desses países muito dependente das rendas alfandegárias, trabalha contra qualquer projeto de liberalização comercial regional ou extrarregional. Nesse contexto, as pretensões da RAS de criar uma ALC do Cabo ao Cairo e de buscar uma aproximação com as economias do Sul, vistas como o novo motor econômico do mundo, poderão ser barradas pela precariedade fiscal dos países da África, o que, na visão do presente trabalho, parece estar sendo subestimado pelas autoridades sul-africanas. Por sua vez, se a ALC Tripartite é tida, pela diplomacia econômica do governo Zuma, como uma solução ao *spaghetti bowl*, uma vez que racionalizaria a sobreposição de esquemas regionais incompatíveis; as negociações de APEs com a UE, em diferentes configurações, ameaçam justamente esgarçar ainda mais a precária integração regional da África Subsaariana e põem em risco o projeto de integração sul-africano.

O projeto de integração regional do governo Zuma busca não apenas oportunidades para os bens, serviços e investimentos sul-africanos na África Subsaariana. Ao estimular políticas integradas, de complementaridade à esfera comercial – projetos de infraestrutura, marcos regulatórios em favor do setor produtivo e políticas comuns para indústria e agricultura, entre outros –, a política de integração do governo Zuma visa a romper com o tradicional modelo comercial que existe há séculos e que instrumentos como o AGOA com os EUA e o Acordo de Cotonu com a UE perpetuam: a relação em que, de um lado, a África exporta minérios e petróleo e, de outro, importa produtos de maior valor agregado, impedindo o florescimento de sua capacidade produtiva e frustrando projetos de desenvolvimento econômico e social. A integração produtiva na África Subsaariana busca, também, gerar receitas internas que libertem seus governos da dependência fiscal das rendas alfandegárias e, portanto, das oscilações do comércio internacional.

A nova política do Renascimento Econômico do governo Zuma é, assim, uma reação ao modelo tradicional de exploração comercial da África e, ao mesmo tempo, uma reafirmação da presença econômica

da RAS na África. Por sua vez, o projeto de uma ALC do Cabo ao Cairo e a reafirmação da hegemonia econômica da RAS no continente visam a criar uma economia de escala e um mercado mais amplo para os setores produtivos do país, permitindo à RAS equiparar-se aos demais parceiros do Brics e, dessa forma, exercer influência nos grandes fóruns internacionais. Nesses fóruns a RAS, aliada às grandes economias do Sul, tenciona vencer eventuais resistências do Norte e fazer valer, em uma nova ordem econômica e financeira internacional, os valores conducentes ao desenvolvimento do Sul e, em particular, da África.

O papel do Brasil

O Brasil em sua relação com a África e com a África do Sul tem se pautado pelo modelo de cooperação Sul-Sul que, ao contrário do tradicional parâmetro Norte-Sul, considera as demandas locais e visa a fomentar o desenvolvimento social, mediante estímulos à produção econômica autossustentada das comunidades locais, além de programas de assistência e de capacitação de recursos humanos.

Nesse espírito, a Embrapa abriu, em 2006, um escritório em Acra, Gana, com o intuito de desenvolver projetos de capacitação técnica em agricultura tropical, área em que o Brasil, por semelhanças de clima e solo, poderá contribuir significativamente para melhorar a produtividade africana. Em julho de 2012, Brasil e Moçambique inauguraram a fábrica de medicamentos antirretrovirais em Matola, província de Maputo, que permitirá à África a produção de remédios para combater os níveis alarmantes de contaminação e morte por HIV/AIDS no continente. Estão em curso negociações para a concessão de créditos oficiais do Brasil para a execução de projetos de interesse do governo de Moçambique – conclusão do aeroporto de Nacala, construção de instalações para a Zona Franca Industrial de Nacala, projeto de Mobilidade Urbana de Maputo e represa de Moamba Major, obras que certamente contribuirão para melhorar a precária infraestrutura do continente.

No âmbito do Ibas, os 16 Grupos de Trabalho desenvolvem projetos e iniciativas em administração pública, agricultura, assentamentos humanos, ciência e tecnologia, cultura, desenvolvimento social, energia, meio ambiente, saúde, turismo, comércio e investimentos, entre outros. O GT sobre Comércio do Ibas acompanha as negociações envolvendo o Mercosul, SACU e Índia, para a futura conformação de uma área de livre comércio entre as três partes. O Fundo Ibas para o Alívio da Fome já realizou nove projetos em seis países, três dos quais na África (Burundi, Cabo Verde e Guiné-Bissau) e tenciona, ainda, conduzir projetos em outros três países africanos (Serra Leoa, Sudão e Sudão do Sul)³⁴⁷.

Também na esfera bilateral, a cooperação com a RAS segue o modelo Sul-Sul. Desde a assinatura, em 1º de março de 2000, do Acordo de Cooperação Técnica, Brasil e RAS deram início à execução de um projeto e à negociação de dois outros com implicações econômicas e sociais para a RAS e para demais países da África.

O projeto em execução – “implantação de bancos comunitários de sementes e capacitação para o resgate, multiplicação, armazenamento e uso de sementes tradicionais/crioulas em áreas de agricultura familiar” – envolve a parceria entre os governos do Brasil, da África do Sul e de Moçambique e busca contribuir para o fortalecimento organizacional e econômico da agricultura familiar da África do Sul e de Moçambique.

Os dois projetos em negociação também contemplam preocupações sociais. Um volta-se para a educação profissional e, com a participação do Senai brasileiro e do Centro de Formação Profissional Richard Maponya sul-africano, busca aplicar o modelo de gestão brasileira para o aprimoramento do centro de treinamento de jovens de Soweto, Joanesburgo. O segundo, envolvendo, do lado brasileiro, o Ministério da Saúde, o Instituto Fernandes Figueira e a Fundação Oswaldo Cruz e, do lado sul-africano, o Departamento de Saúde,

347 REIS, Maria Edileuza Fontenele. Três Grandes Democracias Reunidas. *Folha de S. Paulo*, 17/10/2011. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 nov. 2012.

almeja capacitar o Departamento de Saúde sul-africano para atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com ênfase na saúde neonatal.

Há, ainda, parcerias na área econômica. É o caso, por exemplo, do Acordo de Cooperação Técnica BNDES-IDC, assinado em agosto de 2009, que prevê troca de informações visando à formulação de estratégias industriais, de políticas governamentais para o financiamento de projetos de desenvolvimento industrial, inclusive para a execução de projetos comuns na África. O instrumento converge com as pretensões industrializantes do novo DTI e é citado com frequência pelo ministro Rob Davies por representar um novo tipo de parceria Sul-Sul, não restrita ao setor comercial e privado, mas englobando, também, a cooperação governamental em políticas públicas, de fomento à capacidade industrial e produtiva do país³⁴⁸. A mesma ideia orientou a assinatura, em São Petersburgo, em 17 de junho de 2011, do Memorando de Cooperação sobre Treinamento de Pessoal e Intercâmbio de Experiência entre os Bancos de Desenvolvimento dos países do Brics, e, no momento, circula, no grupo, uma proposta de constituição do “Banco de Desenvolvimento Sul-Sul”.

A RAS padece dos problemas sociais e econômicos típicos dos países em desenvolvimento. Há, no entanto, um caráter específico, decorrente das distorções provocadas pelo *apartheid*: os 46 anos em que o racismo assumiu formas legais fazem com que hoje os problemas econômicos e sociais sejam atravessados, de forma brutal, pela questão racial. Cabe à diplomacia brasileira, na confecção da agenda bilateral, estar atenta a essa sensibilidade sul-africana.

Apesar das diferenças, o Brasil e a RAS compartilham várias características: exibem índices alarmantes de concentração de renda

348 “Ao contrário dos instrumentos econômicos tradicionais, o Acordo BNDES-IDC não versaria apenas sobre a promoção de investimentos privados ou trocas comerciais. Enquadrado na concepção de ‘novo modelo de cooperação Sul-Sul’ de Davies, o Acordo é uma cooperação econômica bilateral entre Brasil e África do Sul que não pretenderia ferir as novas diretrizes industrialistas da RAS. Ao contrário, visaria a contribuir para o aperfeiçoamento do novo modelo econômico-industrial do país”. Comunicação da Embaixada do Brasil em Pretória de 20/8/2005.

e investem em políticas sociais de redistribuição de renda; exercem liderança regional; estão inseridos em esquemas de integração regional que deverão necessariamente ser considerados em suas escolhas de política externa; são grandes exportadores de *commodities*, que, junto com serviços, passaram a responder por fatia crescente de suas economias, aumentando a vulnerabilidade de suas contas externas; e seus governos demonstram, no momento, acentuada preocupação com o desempenho de suas indústrias e com a competição predatória dos produtos importados.

Os traços de semelhanças, devidamente ajustados às diferenças, poderão nortear uma interessante agenda de cooperação bilateral nas seguintes áreas: (a) políticas sociais; (b) estratégias de integração regional; (c) estratégias comerciais; e (d) coordenação em temas macroeconômicos.

(A) Políticas sociais

Além dos projetos em curso, previstos na agenda bilateral ou contemplados nos cronogramas do Ibas, há ainda áreas a serem exploradas na agenda bilateral. Conforme dito no item 2.6.2.3 do presente trabalho, o *Department of Rural Development and Land Reform* (DRDLR) executa uma política agrária com dois componentes básicos: (a) distribuição fundiária, tendo como preocupação básica a restituição de terras à população rural negra que sofreu expropriações durante o *apartheid*; e (b) o apoio às famílias reassentadas mediante políticas de ajuda ao pequeno produtor. Nesse contexto, o Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil poderia compartilhar, por exemplo, a experiência advinda de atividades como o Programa Nacional de Biodiesel, voltado para o incentivo de produção de biodiesel como apoio aos pequenos agricultores e às famílias reassentadas (note-se a grande carência sul-africana por combustíveis líquidos), bem como compartilhar a experiência dos demais programas de apoio à agricultura familiar no Brasil.

Os vários programas de transferência de renda do governo brasileiro – Fome Zero, Bolsa Família, Luz para Todos e Minha Casa Minha Vida – poderiam ensejar trocas de experiências entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil e o Departamento de Desenvolvimento Social da RAS, bem como permitir a elaboração de projetos de apoio aos programas sociais pretendidos pelo governo Zuma. A propósito, o grande déficit habitacional e as péssimas condições das moradias urbanas na RAS fazem com que os programas de saneamento, distribuição de energia elétrica e construção de moradias adquiram prioridade no atual governo sul-africano. Parcerias com os Ministérios de Minas e Energia, Cidades e Planejamento, entre outros, seriam muito apropriadas na agenda bilateral.

Os índices alarmantes de desemprego e de contaminação por HIV/AIDS na RAS poderiam estimular a cooperação com os Ministérios do Trabalho e da Saúde brasileiros. Ao contrário da RAS, o Brasil exibe hoje baixas taxas de desemprego, resultantes de uma melhor estruturação de seu mercado produtivo, e ostenta índices reduzidos de contaminação por HIV/AIDS em decorrência de programas eficientes de conscientização e de projetos de fabricação e de distribuição de medicamentos antirretrovirais. A troca de experiências nessas áreas e a elaboração de projetos para a capacitação profissional e para a produção de medicamentos teriam efeitos multiplicadores na sociedade sul-africana, uma vez que ajudariam a combater dois dos mais graves flagelos atuais da RAS.

O Brasil também poderia se beneficiar de parcerias com a RAS. As experiências da África do Sul (i) em equidade de gênero – o país implementa as políticas delineadas no *National Policy Framework for Women Empowerment and Gender Equality* e acompanhadas pela *Commission for Gender Equality*; (ii) em temas como a Comissão para a Verdade e Reconciliação – a Comissão foi estabelecida em 1995 para apurar os crimes do *apartheid* e reparar suas vítimas; e (iii) em ações afirmativas em favor dos grupos historicamente em

desvantagem poderiam ensejar importante exercício de troca de experiências, respectivamente, com a Secretaria de Políticas para as Mulheres; a Secretaria de Direitos Humanos e a Comissão da Verdade; e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

(B) Estratégias de integração regional

No Mercosul, o Brasil se vê frequentemente confrontado pelas resistências de seus sócios menores a expandir os laços comerciais do bloco com terceiras partes, os quais alegam que, com isso, seus produtos perderiam importante fatia do mercado brasileiro para os novos concorrentes (vide as resistências de Uruguai e Paraguai nas negociações dos Acordos de Complementação Econômica Mercosul-Peru e Mercosul-Comunidade Andina). A RAS enfrenta semelhantes obstáculos na SACU. Ocorre que seus projetos de expansão da integração regional e de aproximação com os países do Sul esbarram em problema adicional: a estrutura fiscal regressiva da África Austral, que atua contra esquemas comerciais que impliquem a redução de tarifas aduaneiras. Ciente disso, o Brasil, poderia promover a cooperação em matéria tributária que envolvesse a participação da Receita Federal e o South African Revenue Services e poderia contemplar, entre outros, programas de capacitação em administração aduaneira e reforma tributária para os agentes fiscais dos países da SADC.

Quanto às resistências dos sócios menores à aproximação comercial no âmbito do ACP Mercosul-SACU, Brasil e RAS poderiam estimular a cooperação entre o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Departamento de Comércio e Indústria (DTI) para discutir e implantar programas de integração produtiva junto aos sócios menores (Paraguai e Uruguai pelo Mercosul e BLNS pela SACU), com vistas a contra-arrestar o efeito de desvio de comércio trazido por esses acordos e estimular a especialização e a eficiência produtiva em setores competitivos.

(C) Estratégias comerciais

Na atual fase, o DTI demonstra um viés mais protecionista, que não contribui para os projetos de aprofundamento do ACP Mercosul-SACU e a sua absorção futura num Acordo Tripartite Mercosul-SACU-Índia. O DTI teme, por exemplo, a competição brasileira em automóveis e autopeças e em máquinas e equipamentos, bem como a concorrência em produtos agrícolas de Brasil e Argentina. Na pauta bilateral, chama a atenção o início de processo *antidumping* contra a importação de frangos do Brasil, o embargo às exportações de carne bovina brasileira devido à ocorrência de Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB) e as constantes reclamações da RAS contra a certificação exigida pelo Brasil para a importação de vinhos sul-africanos. Além da discussão desses e de outros temas na Comissão de Comércio Bilateral – o ministro Rob Davies mostra especial preocupação com barreiras não tarifárias –, o DPR/MRE, junto com o MDIC, poderia promover seminários junto aos países da SACU (incluída a RAS) no âmbito do “Programa de Substituição Competitiva de Importações” (PSCI), para explorar as oportunidades já existentes no próprio ACP Mercosul-SACU. O MDIC e o DTI poderiam, ainda, elaborar estudos sobre vantagens comparativas que pudessem subsidiar estratégias para o futuro aprofundamento do ACP Mercosul-SACU, quando a ocasião fosse mais propícia à retomada de negociações.

(D) Coordenação em temas macroeconômicos

Os governos do Brasil e da RAS compartilham percepções com relação à crise econômica mundial – particularmente, expressam receios quanto aos efeitos recessivos das políticas de austeridade fiscal aplicadas na zona do euro. Manifestam inquietações quanto às medidas de afrouxamento monetário e a seus efeitos deletérios sobre o parque industrial e sobre a competitividade das exportações de manufaturados das economias emergentes. Além da coordenação já existente entre os dois países no G-20 Financeiro e no Brics, uma maior aproximação

entre o Ministério da Fazenda brasileiro e o Tesouro Nacional sul-africano, mediante consultas periódicas, poderia facilitar uma melhor coordenação de posições nos grandes fóruns internacionais sobre esses temas. Ações conjuntas do Itamaraty e do DTI na OMC poderiam insistir na revitalização da Rodada Doha – sobretudo numa época em que as economias do Norte sofrem com a crise mundial e, por isso, se mostram pouco afetas a discutir a liberalização em temas agrícolas. O MRE e o DTI poderiam, ainda, coordenar-se no âmbito da OMC para impulsionar a discussão, na própria organização, sobre os efeitos das oscilações cambiais sobre o comércio internacional. Ainda no tocante aos temas financeiros internacionais, é fundamental a coordenação dos dois países, inclusive no âmbito do Brics, para levar adiante reformas nas instituições de Bretton Woods que deem mais voz às economias emergentes.

No campo bilateral, no âmbito do Acordo BNDES-IDC, programas conjuntos poderão impulsionar ações concretas e trocas de informações sobre medidas de combate à “desindustrialização” e para o aumento da competitividade produtiva, em meio às ameaças impostas hoje pela “guerra cambial” e pelo risco de “reconversão” ao padrão de produção e exportação de bens primários – riscos esses trazidos tanto pela competição com produtos manufaturados chineses, como também pela própria demanda chinesa por recursos naturais, fenômenos presentes nas relações comerciais China-Brasil e China-RAS. Aliás, os entendimentos bilaterais Brasil-RAS poderiam incluir discussões sobre estratégias econômicas na relação comercial de ambos os países com a China.

Quanto à agenda de comércio e investimentos do Brasil e da RAS para a África Austral, convém ressaltar que as enormes demandas econômicas e sociais da África – as quais não poderão ser atendidas exclusivamente pelos capitais sul-africanos – permitem antecipar complementaridades econômicas entre os dois países na África, ao contrário do discurso que apregoa existirem apenas conflitos e concorrência entre os países do Sul no continente africano. Essa

possibilidade de complementação é particularmente visível na área de construção civil, onde empresas brasileiras contribuem para melhorar a precária infraestrutura do continente e, em alguns casos, atuam diretamente em projetos energéticos de interesse da RAS (caso da atuação da Vale no projeto carbonífero de Moatize e na expansão da hidrelétrica no Rio Zambese, em Moçambique). A realização de investimentos brasileiros na produção de biocombustíveis em países da África Austral poderia ajudar a atender a premente demanda sul-africana por combustíveis líquidos, beneficiando-se, até mesmo, do livre acesso ao mercado sul-africano permitido pela ALC da SADC.

Ao contrário dos demais países do Sul, os investimentos da RAS na África se caracterizam pela variedade de atuação – vão desde as tradicionais atividades de extração mineral, até serviços bancários, seguros, supermercados, lanchonetes, telecomunicações e hotelaria. Empresas brasileiras de serviços que atuam nessas áreas poderiam contemplar a formação de *joint ventures* com companhias sul-africanas para entrar no mercado da África. Essa operação traria duplo benefício: por um lado, as firmas brasileiras poderiam beneficiar-se da *expertise* sul-africana para penetrar no mercado africano; adicionalmente, o projeto conjunto permitiria às empresas de ambos os países consolidar capital para expandir as atividades no continente.

Apesar do projeto de integração que visa a reafirmar a presença econômica da RAS na África, o governo Zuma está ciente de que, dadas as históricas e enormes carências econômicas e sociais na região, a sua política de Renascimento Africano não poderá prescindir da presença comercial e de investimentos de outros países no continente. Ao contrário, o desenvolvimento econômico e social da África exige que se estimulem modelos econômicos integrados no continente, onde os investimentos externos fomentem também a produção e a geração de renda das comunidades locais. Assim, a presença de empresas brasileiras na África, ao invés de representar um desafio à presença econômica da RAS no continente, poderá ser uma aliada da política sul-africana de Renascimento Africano.





REFERÊNCIAS



ADEBAJO, Adekeye; ADEDEJI, Adebayo; LANDSBERG, Chris. *South Africa in Africa: The Post-Apartheid Era*. Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press, 2007.

ADELZADEH, Asghar. From the RDP to GEAR: The Gradual Embracing of Neo-Liberalism in Economic Policy. Commentary. *Transformation* 31, 1996. *Critical Perspective on Southern Africa*. Disponível em: <<http://digital.lib.msu.edu/projects/africanjournals/pdfs/transformation/tran031/trans031006.pdf>>. Acesso em: maio 2009.

ALENCE, Rod. *SACU and the Political Economy of Regionalism; Towards Deeper and Broader Integration?* SAIIA Trade Policy Briefing, n. 12. Johannesburg, June 2006.

ALMEIDA FILHO, João Genésio. *O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Análise e Perspectivas*. XLIX Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília.

ALVES, Philip. Engaging Asia's Biggest Tiger. *Exploring the Contours of a SACU-China Trade Deal*. SAIIA Trade Policy Report 14. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg, 2006.

ANDREASSON, Stefan. *Can the "Developmental State" Save Southern Africa?* *Global Dialogue*, v. 12.1, April 2007. An International Affairs Review Published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

ARON, Janine; KAHN, Brian; KINGDON, Geeta (Ed.). *South African Economic Policy Under Democracy*. New York: Oxford University Press, 2009.

BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana – Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Washington, dezembro de 2011.

BHORAT, Haroon; KANBUR, Ravi (Ed.). *Poverty and Policy in Post-Apartheid South Africa*. Cape Town: Human Rights Research Council (HSRC) Press, 2006.

BOWEN, Brid. The Southern African Development Coordination Conference (SADCC). *Trocaire Development Review, Dublin, 1990*. Disponível em: <www.trocaire.org>. Acesso em: 16 nov. 2012.

BRAUDE, Wolfe. *Regional Integration in Africa. Lessons from the East African Community*. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg, August 2008.

BRAUDE, Wolfe (Ed.). *SADC, Comesa AND THE EAC: Conflicting Regional and Trade Agendas*. Occasional Paper n. 57. Institute for Global Dialogue. Johannesburg, October 2008.

BRAZILIAN MINISTRY OF EXTERNAL RELATIONS; ALEXANDRE DE GUSMÃO FOUNDATION (FUNAG). *Brazilian Foreign Policy Under Lula: A Chronology (2003-2006)*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2008.

CALLAND, Richard. *Anatomy of South Africa. Who Holds the Power?* Cape Town: Zebra Press, 2006.

CAMERON, Hugo. *Market Muscle. Applying "Aid for Trade "in sub-Saharan Africa*. Trade Winds. A Biannual Journal on Trade Relations, Volume 1, Number 1, December 2007. Institute for Global Dialogue, Midrand.

CARLSNAES, Walter; NEL, Philip. *In Full Flight. South African Foreign Policy After Apartheid*. Midrand: IGD (Institute for Global Dialogue) House, 2006.

COELHO, Pedro Motta Pinto Coelho; SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Fórum Brasil-África. Política, Cooperação e Comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004.

CATTANEO, Nicolette. *Regional Trade Agreements and South-South FDI: Potential Benefits and Challenges for SACU-MERCOSUR Investment Relations*. Tralac Working Paper, No. 01/2010, May 2010. Trade Law Centre for Southern Africa. Stellenbosch.

CHEVALLIER, Romy. *UNCTAD XI and Africa*. South African Foreign Policy Monitor, June/July 2004. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg.

CLAPHAM, Christopher; MILLS, Greg; MORNER, Anna; SIDIROPOULOS, Elizabeth (Ed.). *Regional Integration in Southern Africa. Comparative International Perspectives*. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg, January 2001.

CRONJE, JB. *Possible Changes to the SACU Revenue Sharing Formula*. Tralac (Trade Law Centre for Southern Africa). Disponível em: <http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=print_article&news_id=93267&cause_id>. Acesso em: 21 dez. 2010.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *Bilateral Investment Treaty Policy Framework Review. Government Position Paper*. Pretoria, South Africa, June 2009. Disponível em: <www.thedti.gov.za>. Acesso em: jul. 2009.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *SADC EPA Group - EC Negotiations: Assessing the Emerging Outcome - 30 January 2008*, Pretoria. Disponível em: <www.dti.gov.za/parliamentary/EPAoutcomes.pdf>. Acesso em: set. 2009.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *SA Government View on the Interim Economic Partnership Agreement. Official View, April 2008*. Trade Winds, Volume 2, Number 1, November 2008. A Biannual Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

DINIZ, Ricardo André Vieira. *O Processo de Integração Regional no Continente Africano: o Caso da África Austral*. LII Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2007.

DRAPER, Peter; GRUZD, Steven (Ed.). *Africa After Cancun: Trade Negotiation in Uncertain Times*. SAIIA, November 2003. The South African Institute of International Affairs. Johannesburg.

DRAPER, Peter; SALLY, Razeen. *Developing Countries Coalitions in Multilateral Trade Negotiations: Aligning the Majors?* SAIIA, 2005. The South African Institute of International Affairs, Johannesburg.

DRAPER, Peter; HALLESTON, Durrel; ALVES, Philip. *From Spaghetti to Cannelloni? SACU, Regional Integration and the Overlap Issue in Southern Africa*. SAIIA Trade Policy Report 15. SAIIA (The South African Institute of International Affairs. Johannesburg, January 2007.

DRAPER, Peter (Ed.). *Reconfiguring the Compass. South Africa's African Trade Diplomacy*. Johannesburg, SAIIA (The South African Institute for International Affairs), 2005.

DRAPER, Peter. *To Liberalise or Not to Liberalise? A Review of the South African Government's Trade Policy*. SAIIA Trade Policy Report Number 1, Johannesburg: SAIIA, July 2003.

DRAPER, Peter; ALVES, Philip (Ed.). *Trade Reform in Southern Africa. Vision 2014?* Johannesburg, SAIIA (The South African Institute of International Affairs), 2009.

DRAPER, Peter. *Towards a New "Washington Consensus"? South Africa, the G20's Leaders' Summit and the Financial Crisis*. SAIIA Policy Briefing No. 2, November 2008. The South African Institute of International Affairs. Johannesburg.

DRAPER, Peter; BERTELSMANN-SCOTT, Talitha (Ed.). *Regional Integration and Economic Partnership Agreements. Southern Africa at the Crossroads*. Johannesburg: SAIIA, 2006.

FEINSTEIN, Andrew. *After the Party. A Personal and Political Journey inside the ANC*. Johannesburg and Cape Town: Jonathan Ball Publishers (PTY) LTD, 2007.

FIUZA NETO, José. *Tendências do Relacionamento da África do Sul com Angola: Do Apartheid à Política Externa da Nova RAS*. XL Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2000.

FLATTERS, Frank; STERN, Mark. *SACU Revenue Sharing: Issues and Options*. August 2006. Disponível em: <https://qed.econ.queensu.ca/faculty/flatters/writtings/ff&ms_sacursf_2006.pdf>. Acesso em: jun. 2009.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG); INSTITUTO DE PESQUISA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI). *II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI "O Brasil no Mundo que vem aí". África*. MRE, FUNAG, IPRI. Brasília, 2008.

GALA, Irene Vida. *A Política Externa do governo Lula para a África: A Política Externa como Instrumento de Ação Afirmativa... Ainda que não só*. LI Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2007.

GAMMELTOFT, Peter. *Emerging Multinationals: Outward FDI from the Brics Countries*. Paper presented in the IV Globelics Conference at Mexico City, September 22-24 2008. Disponível em: <<http://www.smartech.gatec.edu>>. Acesso em: 30 dez. 2010.

GEVISSER, Mark. *Thabo Mbeki: The Dream Deferred*. Jonathan Ball Publishers. Johannesburg & Cape Town, 2009.

GIBB, Richard. *Can EU Economic Partnership Agreement Help Develop Africa?* Brenthust Discussion Paper 7/2008. Brenthust Foundation. Johannesburg.

GIRALT, Nuria. *NAM in Malaysia: SA's Tenure*. In: South African Foreign Policy Monitor, January/February 2003. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg.

GRANT, Catherine. *Developing a Comprehensive IBSA Strategy on WTO Agriculture Negotiations*. SAIIA Trade Policy Report No.11, May 2006. The South African Institute of International Affairs, Johannesburg.

GRANT, Catherine. *Southern & Eastern Africa, the Doha Agenda & Aid For Trade*. SAIIA Trade Policy Report 15. Johannesburg, 2007.

GRIMEETT, Leticia Anthea. Chapter Five: South African Customs Union (SACU). Chapter Six: The Southern African Development Community (SADC). Chapter Seven: Implications for South Africa. In: *Protectionism and Compliance with the GATT Article XXIV in Selected Regional Trade Agreements*. Master Thesis. Rhodes University. Grahamston, South Africa, January 1999. Disponível em: <<http://eprints.ru.ac.za/208/1/grimett-thesis.pdf>>. Acesso em: maio 2009.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Ed). *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalisation*. International Relations Research Institute (IPRI) and Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG). Brasília, 1996.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *África do Sul. Visões Brasileiras*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GALLAGHER, Kevin P.; WISE, Timothy A. *Putting Development Back in the WTO*. Trade Winds, Volume 2, Number 1, November 2008.

A Biannual Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

GUMEDE, William Mervin. *Thabo Mbeki and the Battle for the Soul of the ANC*. Cape Town: Zebra Press, 2007.

HICHERT, Tanja; DRAPER, Peter; ALVES, Philip. *Trade Futures 2014: The WTO and Southern Africa's External Trade Relations*. SAIIA Trade Policy Report 22. Johannesburg, 2008.

HUGHES, Tim. *Consolidating South African Foreign Policy*. South African Foreign Policy Monitor. SAIIA, August/September 2006. The South African Institute of International Affairs. Johannesburg.

INSTITUTE FOR GLOBAL DIALOGUE (IGD); FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. *Africa Regional Experts Meeting on the Future Role and Reform of the IMF*. An International Conference Organised by the Institute for Global Dialogue (IGD, South Africa) and Friederich Ebert Stiftung (FES, South Africa Office). 5-6 November 2007. Tshwane, Republic of South Africa.

INSTITUTE FOR GLOBAL DIALOGUE (IGD); FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. *Liberalising Trade in Southern Africa. Implementation Challenges for the 2008 SADC FTA and Beyond*. Proceedings of the Fifth Southern African Forum on Trade (SAFT), held in Pretoria, South Africa, on 6-7 August 2008. Midrand, December 2008.

INSTITUTE FOR GLOBAL DIALOGUE (IGD); FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. *Revisiting Regionalism in Southern Africa*. Proceedings of the Fourth Southern African Forum on Trade (SAFT), held in Pretoria, South Africa, on 3-4 September 2007. Midrand, January 2008.

IRUMBA, Nathan. *Few Signs of Development in Doha Round*. Editorial. Trade Winds, Volume 1, Number 1, December 2007. A Biannual

Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

ISMAIL, Faizel. *Mainstreaming Developing in the WTO. Developing Countries in the Doha Round*. Friedrich Ebert Stiftung and Cuts CITEE (Centre for International Trade, Economics and Environment). Jaipur Printers, Jaipur, India, November 2007.

ISMAIL, Faizel. *The G-20 and NAMA 11: The Role of Developing Countries in the WTO Doha Round*. The Global Economic Governance Programme. University College, Oxford. Centre for International Studies; Department for Politics and International Relations. Lecture presented as part of GEG's Seminar Series on Making Globalization Work for Developing Countries, Oxford, UK. 23 November 2007.

JACKS, Vuyo; HARRIS, Kyle. *Broad-Based BEE. The Complete Guide*. Johannesburg: Frontrunners Publishing, April 2007.

KAGGWA, Martin; POURIS, Anastassios; STEYN, Jasper L. *South Africa's Motor Industry Development Programme: A Case for System Dynamics Approach*. Disponível em: <www.systemdynamics.org/conferences/2006>. Acesso em: 16 maio 2011.

KAMIDZA, Richard. *Unequal Partners. Two Southern African Groupings in Trade Talks with EU*. Trade Winds, Volume 1, Number 1, December 2007. A Biannual Journal on Trade Relations. Institute for Global Dialogue, Midrand.

KEET, Dot. *South-South Strategic Challenges to the Global Economic System and Power Regime*. IGD Occasional Paper No 53, October 2006. Institute for Global Dialogue. Midrand.

KHUMALO, Nkululeko. *Services Trade. SADC Talks on Services*. Trade Winds. A Biannual Journal on Trade Relations, Volume 1, Number 1, December 2007. Institute for Global Dialogue, Midrand.

KHUMALO, Nkululeko. *The World After Cancun. Can Developing World Influence Global Trade Talks Constructively or is the Doha Agenda Doomed?* South African Foreign Policy Monitor, October 2003. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg.

KIRK, Robert; STERN, Matthew. *The New Southern African Customs Union Agreement*. African Region Working Papers Series No. 57. June 2003. World Bank, Washington.

KIRK, Robert. *Trade in Services. From Controlling to Managing the Movement of Persons in SADC*. SAIIA Trade Policy Report 16. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg, 2007.

KONG, Bo. *China's Long March Towards Energy Security*. Global Dialogue, Volume 13.1, March 2008. An International Affairs Review published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

KORNEGAY, Francis. *South Africa's South-South Dilemmas: Will a Bric fall on IBSA?* Global Insight, A Focus on Current Issues. Issue 88/July 2009. Institute for Global Dialogue.

KUSI, Newman Kwadwo. *Trade Liberalization and South Africa's Export Performance*. 2002 TIPS Annual Forum. Trade and Industry Policy Strategies. Muldersdrift, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *Brasil & África do Sul. Uma Comparação*. Editora Sumaré/IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), Centre for Policy Studies, Foundation for Global Dialogue. Editora Sumaré/IDESP. São Paulo, 1996.

LANG, Remi. *Renegotiating GATT Article XXIV – A Priority for African Countries Engaged in North-South Trade Agreements*. ATPC Work in Progress No. 33. African Trade Policy Centre. United Nations Economic

Commission for Africa. February 2006. Disponível em: <<http://www.docstoc.com>>. Acesso em: 27 dez. 2010.

LEIBBRANDT, Murray; WOOLARD, Ingrid; FINN, Arden; ARGENT, Jonathan. *Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 101. University of Cape Town, 20 January 2010.

LEWIS, David; REED, Kabelo; TELJEUR, Ethel. 6. *South Africa: Economic Policy-Making and Implementation in Africa: A Study of Strategic Trade and Selective Industrial Policies*. IRDC (The International Development Research Centre), Ottawa, Canada. Disponível em: <http://idrc.ca/en/ev-71254-201-1-DO_Topic.html>. Acesso em: 21 dez. 2010.

LIMA, Maria Lucia L.M. Pádua. *Developing Countries and the Future of the WTO. Brazil's Multilateral Diplomacy in the WTO*. July 2008. Paper presented at the Conference on Developing Countries and the Future of WTO, organized by the Institute for Global Dialogue, 4 August 2008. Pretoria.

LUIZ, John M. *South African State Capacity and Post-Apartheid Economic Reconstruction*. University of Witwatersrand, Johannesburg. *International Journal of Social Economics*, Volume 29, Issue 8, p. 594-614.

MANDELA, Nelson. *New Pillars for a New World. South Africa's Future Foreign Policy*. *Foreign Affairs*, Vol. 72, No.5. November/December 1993. Disponível em: <<http://www.anc.org.za>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

MASHELE, Prince. *International Observers Praise SA Achievements*. *Global Dialogue*, Volume 13.1, March 2008. An International Affairs Review published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

MASTERS, Lesley. *The G-8 and the Heiligendamm Dialogue Process: Institutionalising the "Outreach 5"*. Global Insight, A Focus on Current Issues. Institute for Global Dialogue, Issue 85/ November 2008. Midrand.

MCCARTHY, Colin. *Comments on Whether SACU is at the Cross Roads*. Tralac Newsletter, 2008-11-12. Trade Law Centre for Southern Africa. Disponível em: <http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=print_article&news_id=55809&cause_id=1694>. Acesso em: 13 mar. 2009.

MCCARTHY, Colin. *Trading in a Recession. The Financial Crisis and Economic Downturn Raise a Host of Policy Questions*. Trade Winds, Volume 2, Number 1, November 2008. A Biannual Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

MELLO, Ricardo Drummond de. *África do Sul e Sanções Econômicas Internacionais*. XVIII Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 1989.

MENDONÇA, Helio Magalhães de. *Em Busca de seu Lugar na Comunidade Internacional: A Política Externa da Nova República da África do Sul*. XXXVII Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 1999.

MILLS, Greg. *Critical Partners or Reactionary Opponent: Africa and the US Over Iraq*. South African Foreign Policy Monitor, January/February 2003. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg.

MILLS, Greg. *The US and Africa: Prisoners of a Paradigm*. Brenthurst Media Articles, Current History, 03 July 2008. Brenthurst Foundation, Johannesburg.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES; FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (FUNAG). *O G-20 e a OMC. Textos, Comunicados e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2007.

MPHALWA, Mandisi, Minister of Trade and Industry of the Republic of South Africa. *SA Statement on the WTO Trade Negotiating Committee in Geneva, 22 July 2008*. Trade Winds, Volume 2, Number 1, November 2008. A Biannual Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

MULAUDZI, Christopher. *Going Nowhere Slowly*. Global Dialogue, Volume 13.1, March 2008. An International Affairs Review published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

MULLER, Marie. *Some Observations on South Africa's Economic Diplomacy and the Role of the Department of Foreign Affairs*. IGD Occasional Paper n° 27. Institute for Global Dialogue (IGD). Midrand, October 2000.

NAUMANN, Eckart. *AGOA at 10: Reflections on US-Africa Trade with Focus on SACU Countries*. TRALAC Working Papers 05/2010. Trade Law Centre for Southern Africa, Stellenbosch.

NETSHITENZHE, Joel. *The Shift is not Ideological*. Trade Winds, Volume 2, Number 1, November 2008. A Biannual Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

OECD. *African Economic Outlook 2012*. Paris, May 2012.

OECD Economic Surveys. *South Africa Economic Assessment*. Paris, Volume 2008/15, July 2008.

OECD Peer Review. *Competition Law and Policy in South Africa*. May, 2003.

PERE, Garth le; SHELTON, Garth. *China, Africa and South Africa. South-South Cooperation in a Global Era*. Institute for Global Dialogue (IGD). Midrand, 2007.

PERE, Garth le (Ed.). *China in Africa. Mercantilist Predator or Partner in Development?* Institute for Global Dialogue (IGD). Midrand, October 2006.

PERE, Garth le. *Managing the China-Africa Interface*. Global Dialogue, Volume 12.2, August 2007. An International Affairs Review published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

PERE, Garth le; LAWSON, Noelle (Ed.). *The Multilateral Trading System and the Road to Doha: Challenges for South Africa*. IGD (Institute for Global Dialogue) Occasional Paper No 31. Proceedings of a symposium organized by the Department of Trade and Industry, Institute for Global Dialogue, Trade and Industrial Policy Strategies. Midrand, August 2001.

PERE, Garth le. *The Two Faces of Globalisation*. Global Dialogue, Volume 13.1, March 2008. An International Affairs Review published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

PETERSON, Luke Eric. *South Africa's Bilateral Investment Treaties. Implications for Development and Human Rights*. Dialogue on Globalization. Occasional Papers n° 26, November 2006, Geneva. Friederich Ebert Stiftung, SAIIA, IISD.

PILLAY, Suren. *The ANC as Government: Contesting Leadership between Democracy and Development*. Heinrich Böll Stiftung – Southern Africa. Disponível em: <<http://www.boell.org.za>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

PRESSEND, Michelle (Ed.). *Poverty and Development. A Proposed Policy Framework for the Southern African Development Community Developed as Part of the Helsinki Process on Globalisation and Democracy*. Institute

for Global Dialogue, Africa Institute of South Africa. Midrand, November 2007.

RENARD, Mary-Françoise. *China's Trade and FDI in Africa*. African Development Bank Group. Paper Nr. 126. Tunis, May 2011.

ROBERTS, Simon. *Reflections on Approaching an FTA Negotiation with Mercosur: a Review of Key Issues*. SAIIA Trade Policy Report No 6. The South Africa Institute of International Affairs. Johannesburg, November 2004.

RUITERS, Michele. *Reforming the IMF*. Global Dialogue, Volume 13.1, March 2008. An International Affairs Review published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

SANDREY, Ron. *Agriculture and the World Trade Organization – 10 Years On*. Tralac Working Paper, No 1, January 2006. Trade Law Centre for Southern Africa.

SANDREY, Ron; JENSEN, Hans G. *Examining the India, Brazil and South African (IBSA) Triangular Trading Relationship*. Tralac Working Paper No 1, February 2007. Trade Law Centre for Southern Africa. Stellenbosch.

SANDREY, Ron; JENSEN, Hans G. *South African Agriculture: A Possible WTO Outcome and FTA Policy Space – A Modelling Approach*. Tralac Working Paper No 5, March 2007. Trade Law Centre for Southern Africa, Stellenbosch.

SANDREY, Ron; JENSEN, Hans G.; FUNDIRA, Taku; DENNER, William; KRUGER, Paul; NYHODO, Bonani; WOOLFREY, Sean. *South Africa's way ahead: Shall we Samba?* Trade Law Centre for Southern Africa, Stellenbosch, 2010.

SANDREY, Ron; VINK, Nick. *Trade and Innovation Project. Case Study 4: Deregulation, Trade Reform and Innovation in the South African*

Agriculture Sector. OCDE Trade Policy Working Paper No. 76 (TAD/TC/WP (2008)6/PART2/D/FINAL Unclassified. Paris, 06 August 2008.

SANDREY, Ron; OYEWUMIN, Olubukola; NYHODO, Bonani; VINK, Nick. *South African Agriculture Protection: How Much Policy Space is There*. TRALAC Working Paper, No 4, March 2007. Trade Law Centre for Southern Africa, Stellenbosch.

SIDIROPOULOS, Elizabeth. *Perspectives from the BRICS: Lessons for South Africa*. Report on a seminar held by the South African Institute of International Affairs, Pretoria, 1 March 2011. Disponível em: <<http://www.saiia.org.za>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

SIDIROPOULOS, Elizabeth (Org.). *South Africa's Foreign Policy 1994-2004: Apartheid Past, Renaissance Future*. Johannesburg: SAIIA (The South African Institute of International Affairs), 2005.

SKIDMORE, Natasha. *TICAD and Africa. Africa and Nippon. Moving from Aid to Trade?* South African Foreign Policy Monitor, October 2003. SAIIA (The South African Institute of International Affairs). Johannesburg.

SOKO, Mills. *South-South Economic Co-operation: The India-Brazil-South Africa Case*. SAIIA Trade Policy Report No 12, May 2006. The South African Institute of International Affairs. Johannesburg.

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. *Where is Union Taking Africa? The Establishment of the AU Raises More Questions than Answers – What are the Substantive Issues?* South African Foreign Policy Monitor, July 2002. Johannesburg.

SOUTH AFRICAN NATIONAL TREASURY. *Discussion Document, April 2009. South African Perspective on the G-20 London Summit*. Documento encaminhado à Embaixada em Pretória via correio eletrônico.

SOUTH AFRICAN REVENUE SERVICE. *Economic Policy and Outlook (2011-2013)*. Disponível em: <www.sars.org.za>. Acesso em: 22 jun. 2011.

SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Org.). *A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development*. University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

SOUTH AFRICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, Volume 11, Issue 2, Winter/Spring 2004. *Africa in Global Trade*. Johannesburg, SAIIA.

SPARKS, Allister. *The Mind of South Africa. The Story of The Rise and Fall of Apartheid*. Jonathan Ball Publishers (PTY) LTD. Johannesburg and Cape Town, 2003.

STEVENS, Christopher. *A Tangled Web. Factionalism over EPAs Reveals SADC Fault Lines*. Trade Winds, Volume 2, Number 1, November 2008. A Biannual Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

TANGERMANN, Stefan. *The Future of Preferential Trade Agreements for Developing Countries and the Current Round of WTO Negotiations on Agriculture*. FAO Corporate Document Repository. Rome, 2002. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/004/Y2732E/y2732e00.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2008.

TUROK, Ben. *From the Freedom Charter to Polokwane. The Evolution of ANC Economic Policy*. Cape Town, New Agenda; South African Journal of Social and Economic Policy, 2008.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Eleventh Session. *Sao Paulo Consensus*. TD/410. 25 June 2004.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World Investment Report Overview 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. Geneva, July 2012.

VICKERS, Brendan. *Balancing Act. Spotlight on SA's New Role at the WTO*. Trade Winds. A Biannual Journal on Trade Relations, Volume 1, Number 1, December 2007. Institute for Global Dialogue, Midrand.

VICKERS, Brendan. *Doha Round Back on Track*. Global Dialogue, Volume 12.1, April 2007. An International Affairs Review Published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

VICKERS, Brendan. (Ed.). *Industrial Policy in the Southern African Customs Union. Past Experience, Future Plans*. Institute for Global Dialogue. Proceedings of a Workshop on Harmonising Industrial Policy in SACU. Midrand, October 2008.

VICKERS, Brendan. *Southern Africa and Obama's Trade Agenda*. Trade Winds, Volume 2, Number 1, November 2008. A Biannual Journal on Trade Relations, published by the Institute for Global Dialogue. Midrand.

VICKERS, Brendan. *States, Markets and Industrial Development in the 21st Century. What Options for Developing States*. Institute for Global Dialogue. Midrand, October 2007.

VILALVA, Mario. *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. Brasília, 1992.

WHITE, Lyal (Ed.). *Developing IBSA Into a Coalition of the Willing*. South African Foreign Policy Monitor. SAIIA, September/October 2005. The South African Institute of International Affairs. Johannesburg.

WHITE, Lyal(Ed). *Is there an Economic Orthodoxy? Growth and Reform in Africa, Asia and Latin America*. SAIIA (The South African Institute of International Relations). Johannesburg, August 2006.

WORLD BANK. *Global Economic Prospects: Managing Growth in a Volatile World*. Washington, June 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trade Policy Review. Report by the Secretariat. Southern African Customs Union*. (WT/TPR/S/22). 30 September 2009.



ANEXOS



Anexo 1

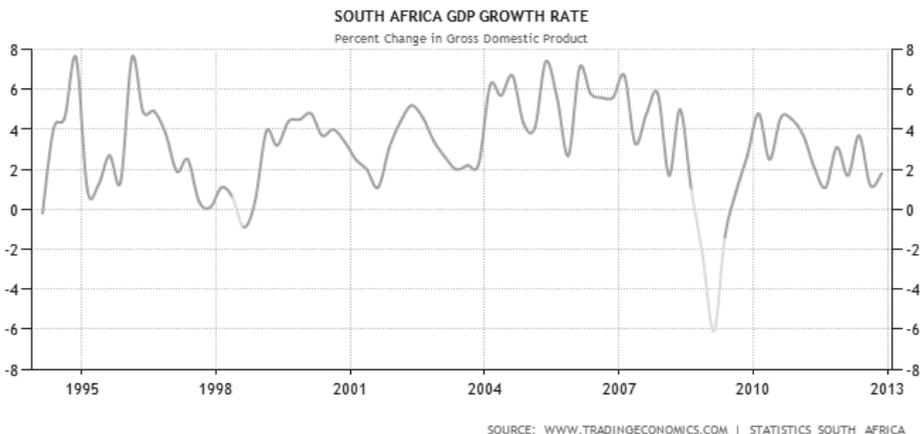
Dados macroeconômicos

1.1. TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB

O crescimento econômico da África do Sul foi, em média, de 0,8% no período 1985-1994; 2,6% no período 1995-1998; 3,6% no período 1999-20004; 5% no período 2005-2006; e 5,1% em 2007. Desde então, o ritmo de crescimento diminuiu e chegou a 3,1% em 2008. Em 2009, a economia sul-africana sentiu os impactos da crise financeira internacional e registrou retração de 1,8%. A partir de 2010, começou a reagir: cresceu 2,8%. Em 2011, o crescimento foi de 3,1%. No segundo trimestre de 2012 o PIB expandiu-se em 3,2% em comparação com o trimestre anterior. A expectativa do Tesouro Nacional é de crescimento de 3,6% e 4,2%, respectivamente, em 2013 e 2014. O Banco Mundial, por sua vez, prevê crescimento de 3,4% em 2013 e 3,5% em 2014³⁴⁹.

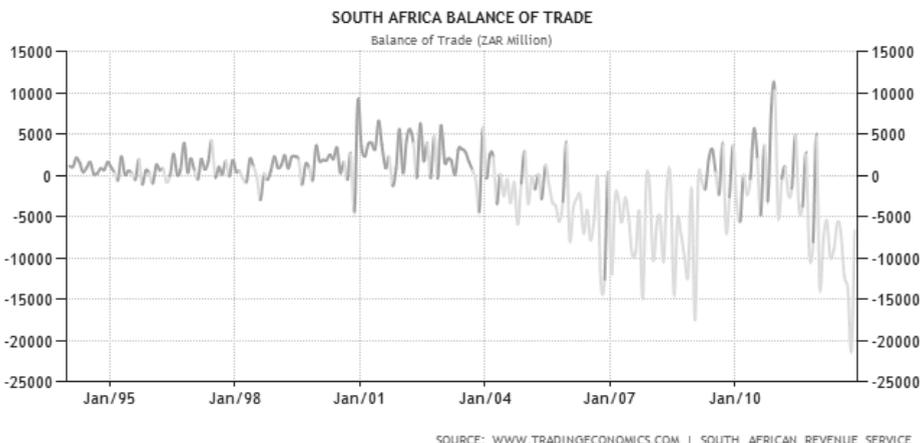
349 WORLD BANK. *Global Economic Prospects: Managing Growth in a Volatile World*. Washington, June 2012.

1.2. BALANÇA COMERCIAL



A balança comercial da RAS é historicamente deficitária: -0,1% em 2004; -04% em 2005; -1,7% em 2006; -1,8% em 2007; e -1,6% em 2008. Em 2009, quando o país foi atingido pela crise financeira mundial, registrou um resultado ligeiramente positivo: + 0,1%. Em setembro de 2012, a África do Sul registrou um déficit de – ZAR 2,80 bilhões.

Considerando os fluxos de comércio (exportações + importações), os maiores parceiros comerciais da RAS são, em ordem de importância: Ásia, União Europeia, África, Estados Unidos (Anexo 7).



1.3. EXPORTAÇÕES

As exportações caíram de ZAR 61,417 milhões, em agosto de 2012, para ZAR 56,701 milhões, em setembro de 2012, de acordo com o South African Revenue Service. Historicamente, de 1990 a 2012, as exportações foram em média de ZAR 24,185 milhões, alcançando o máximo de ZAR 68,457 milhões em novembro de 2011 e o mínimo de ZAR 3,544 milhões em junho de 1991.

A África do Sul é rica em recursos minerais. É o maior exportador de ouro, platina, carvão e diamantes. Seus maiores mercados são, nessa ordem: Ásia, União Europeia, África e Estados Unidos (Anexo VII).

Como a crise econômica atingiu severamente a zona do euro em 2011-2012, a RAS poderá registrar, a partir de 2012, quedas mais significativas nos valores exportados. Parte dessa tendência poderá, contudo, ser compensada por eventual alta dos preços internacionais das *commodities*.



1.4. IMPORTAÇÕES

As importações decresceram de ZAR 73,622 milhões, em agosto de 2012, para ZAR 70,497 milhões, em setembro de 2012, segundo dados do South African Revenue Services. Historicamente, de 1990

a 2012, as importações foram, em média, de ZAR 24,591, atingindo o máximo de ZAR 76,502, em novembro de 2011, e o mínimo de ZAR 2,982 milhões, em fevereiro de 1991. A África do Sul importa principalmente maquinaria, alimentos, equipamentos, químicos, derivados de petróleo e instrumentos científicos. As maiores fontes de importação são, nessa ordem: Ásia, União Europeia, Estados Unidos e África (Anexo VII).

A queda nos valores importados em 2012 poderá refletir um arrefecimento (momentâneo ou não) no poder de compra da população sul-africana.

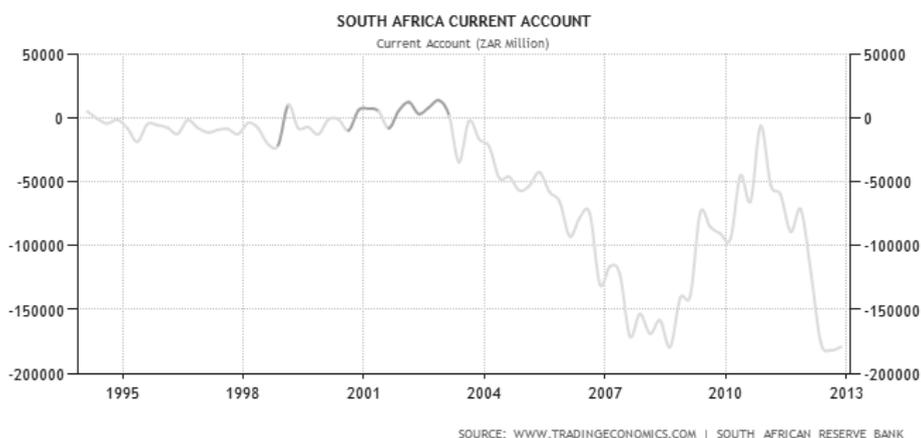
Convém recordar que, a partir de 2012, a RAS passa a conceder 100% de desgravação tarifária a produtos europeus no âmbito do TDCA. Tão logo se recupere da crise econômica, o setor produtivo europeu poderá aproveitar as novas oportunidades oferecidas pelo TDCA para aumentar suas exportações para a RAS. Essa tendência, contudo, dependerá da capacidade de a economia sul-africana se manter aquecida em meio à crise econômica mundial.



1.5. CONTA CORRENTE

De 1961 a 2012, a conta corrente foi em média -ZAR 15,715.1 milhões, alcançando o seu melhor resultado em dezembro de 2002

(+ZAR 14,045 milhões) e o seu pior desempenho em setembro de 2008 (-ZAR 179,311 milhões).



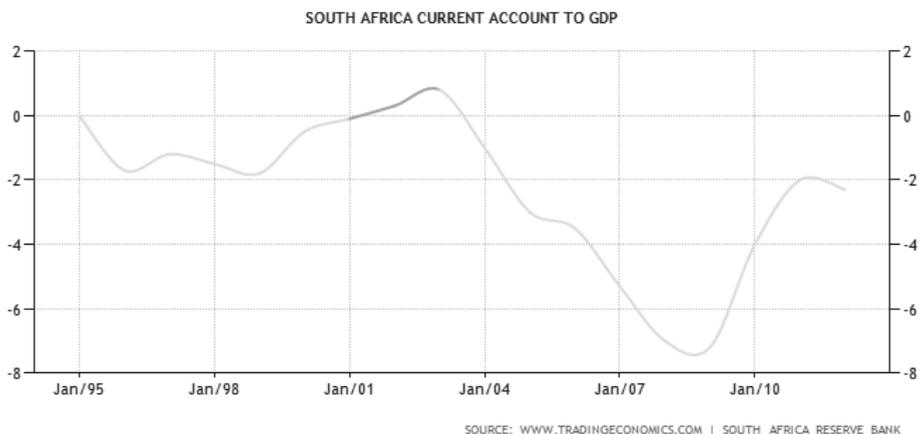
1.6. RELAÇÃO CONTA CORRENTE / PIB

A conta corrente sul-africana é historicamente deficitária: -1% em 2004; -3% em 2005; -3,5% em 2006; -5,3% em 2007; -7,0% em 2008; -7,2% em 2009; -4% em 2010; e -2,8% em 2011. Para 2012, o South African Reserve Bank estima o resultado de -3,3%.

Historicamente, de 1963 a 2011, a relação conta corrente/PIB foi em média -1,28%, atingindo o melhor resultado em dezembro de 1997 (+ 6,0%) e o pior desempenho em dezembro de 1971 (-7,50%).

Em 2009, ano em que a RAS foi atingida pela crise econômica mundial (Anexo I.1), o déficit em conta corrente foi acentuado devido à saída dos chamados capitais voláteis, os quais, em tempos de crise, tendem a migrar dos países emergentes para as economias desenvolvidas (a chamada aversão ao risco).

Os níveis negativos da conta corrente indicam que a RAS importa significativamente, tem baixas taxas de poupança e altos índices de consumo interno em relação à renda auferida. O resultado é a grande dependência da balança de pagamentos dos capitais voláteis, tornando a economia sul-africana vulnerável às oscilações financeiras internacionais.

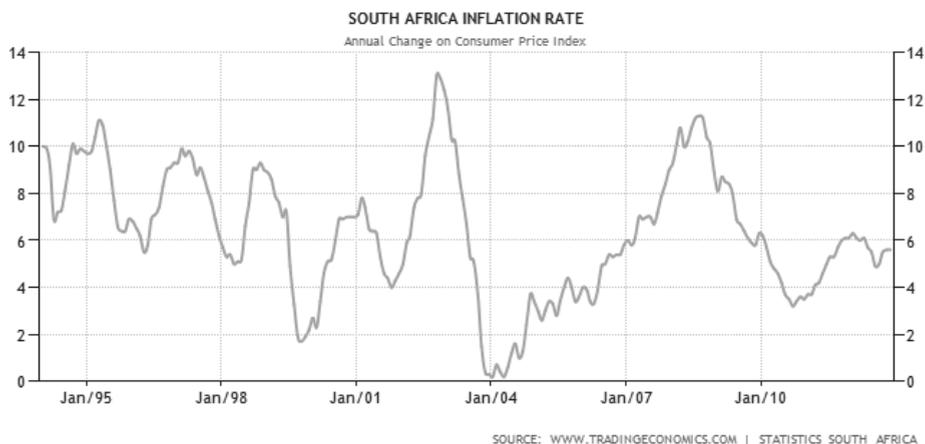


1.7. INFLAÇÃO

As taxas de inflação da RAS foram: 7% em 2002; 3% em 2005; 8,2% em 2006; 8,1% em 2007; 8,9% em 2008; 6,5% em 2009; 6,9% em 2010; e 9,4% em 2011. Em outubro de 2012, a inflação foi de 6,5% (dado que incorpora os doze meses anteriores).

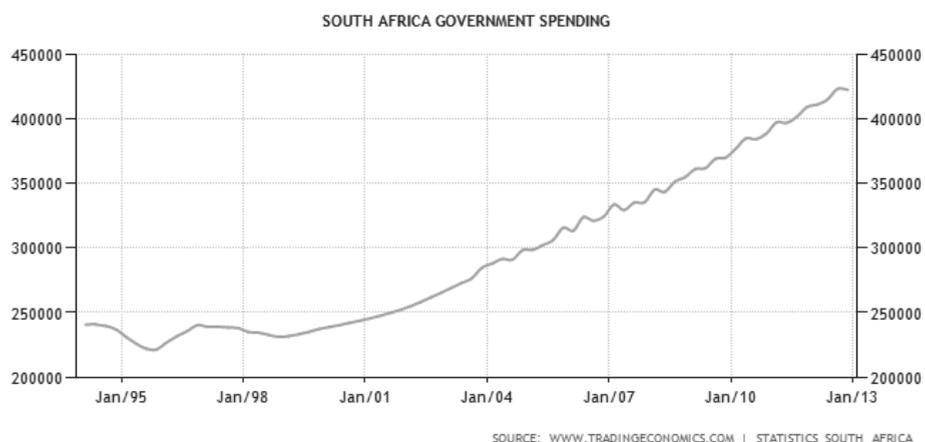
Historicamente, de 1981 a 2012, a inflação foi em média 9,7%, atingindo o máximo de 20,8%, em janeiro de 1986, e o mínimo de 0,1%, em janeiro de 2004.

À exceção de 2005, a inflação sul-africana tem resistido a retornar para dentro da meta traçada (entre 3% e 6%). Em 2009, a perda de dinamismo na atividade econômica (Anexo 1.1) contribuiu para a queda da inflação (6,5%). A partir de 2010-2011, a recuperação da economia foi acompanhada por uma retomada da inflação.



1.8. GASTOS DO GOVERNO

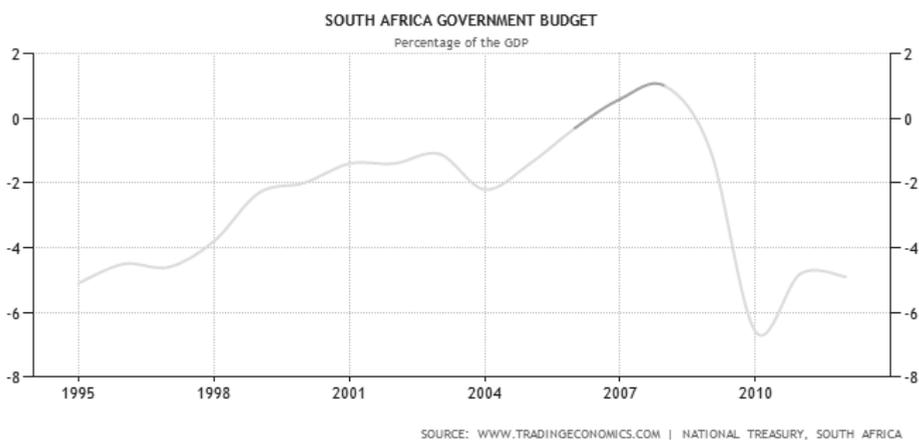
Os gastos do governo subiram de ZAR 409,789 milhões, em fevereiro de 2012, para ZAR 413,959 milhões, em maio de 2012, de acordo com o *Statistics South Africa*. Historicamente, de 1960 até 2012, a despesas do governo foram em média ZAR 192,353 milhões, atingindo o máximo de ZAR 413,959 milhões em maio de 2012 e um mínimo de ZAR 44,897 milhões em fevereiro de 1960.



1.9. ORÇAMENTO

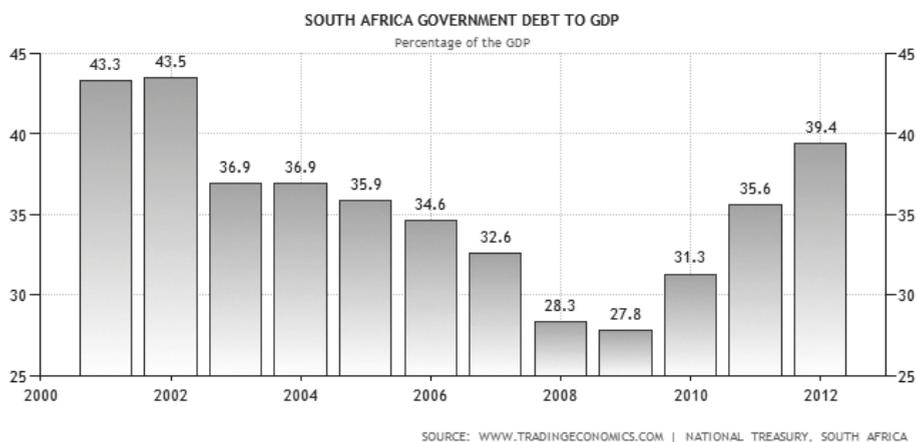
Em razão das políticas econômicas ortodoxas, no período 1995-2006, o déficit fiscal caiu de -5,1% para -0,3%. Em 2007 e 2008, o orçamento foi ligeiramente superavitário: respectivamente, +0,6% e +0,9%.

A partir de então, reiniciou-se o ciclo deficitário, em razão do aumento dos gastos públicos (Copa do Mundo, obras em infraestrutura) e da queda da arrecadação fiscal, provocada, por sua vez, pela retração econômica: -1,1% em 2009; -6,5% em 2010; e -4,2% em 2011.



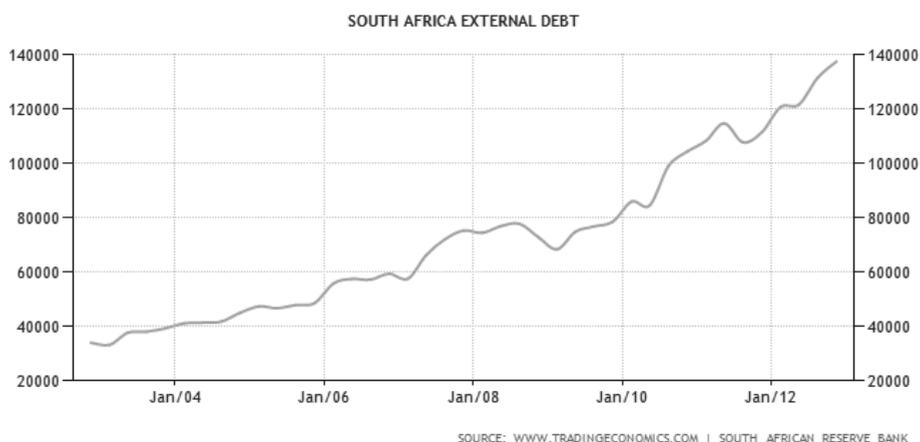
1.10. RELAÇÃO DÍVIDA DO GOVERNO/PIB

A dívida do governo sul-africano registrou um índice de 35,3% do PIB em 2011. O FMI projeta para 2012 um déficit de 38,8%. Historicamente, de 2000 a 2011, a dívida do governo/PIB foi em média 35,42%, atingindo o máximo de 43,5%, em dezembro de 2001, e um mínimo de 27,4%, em dezembro de 2008.



1.11. DÍVIDA EXTERNA DO GOVERNO

A dívida externa da RAS subiu de USD 118,461 milhões, em março de 2012, para USD 119,029 milhões, em junho de 2012, segundo o *South African Reserve Bank*. Historicamente, de 2002 a 2012, a dívida externa sul-africana foi em média USD 70,419 milhões, atingindo o máximo de USD 119,029 milhões, em junho de 2012, e o mínimo de USD 33,262 milhões, em março de 2003.



1.12. FLUXOS DE INVESTIMENTOS DIRETOS RAS-MUNDO³⁵⁰

Anos	Net Outflows (% of GDP)	Net Inflows (% of GDP)	Net Inflows (USD)
1994	0,93%	0,28%	\$374,410,400.00
1995	1,95%	0,83%	\$1,248,425,000.00
1996	0,73%	0,57%	\$816,389,200.00
1997	1,56%	2,56%	\$3,810,544,000.00
1998	1,22%	0,41%	\$550,338,600.00
1999	1,19%	1,13%	\$1,503,332,000.00
2000	0,21%	0,73%	\$968,831,400.00
2001	-2,97%	6,14%	\$7,270,345,000.00
2002	-0,36%	1,33%	\$1,479,805,000.00
2003	0,33%	0,47%	\$783,136,100.00
2004	0,60%	0,32%	\$701,422,000.00
2005	0,37%	2,64%	\$6,522,098,000.00
2006	2,27%	-0,07%	\$183,628,400.00
2007	1,04%	2,00%	\$5,736,933,000.00
2008	-0,77%	3,50%	\$9,644,835,000.00
2009	0,46%	1,89%	\$5,353,689,000.00
2010	-0,04%	0,34%	\$1,224,280,000.00
2011	----	----	\$ 5,717,863,701.00

350 Source: Internacional Monetary Fund, World Bank, OCDE, internacional Financial Statistics, Global Development Finance. Compilado por: <www.indexmundi.com>.

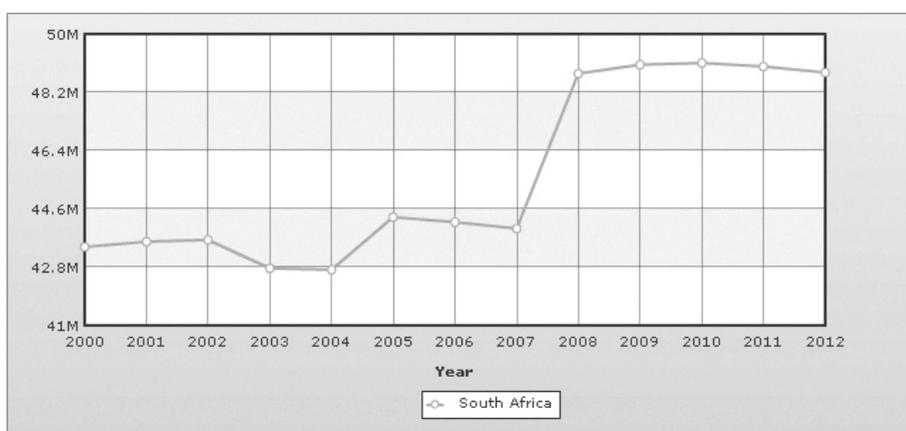
Anexo 2

Dados sociais

2.1. POPULAÇÃO

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
43.421.020	43.586.100	43.647.660	42.768.680	42.718.530	44.344.140	44.187.640	43.997.830	48.782.760	49.052.490	49.109.110	49.004.030	48.810.430

A população da RAS passou de 43.421 milhões, em 2000, para 48.810 milhões em 2012, um crescimento de 11,04%, com grandes oscilações causadas pelos fluxos migratórios e pelas mortes por HIV/AIDS.



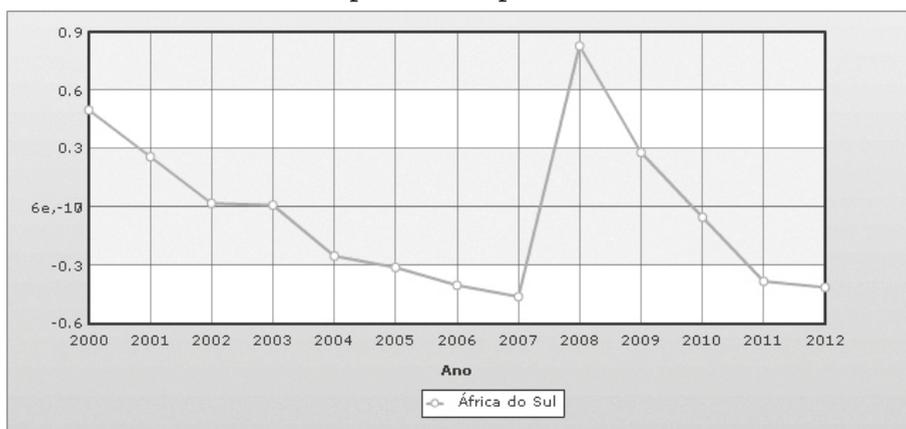
Fonte: *Cia World Factbook*. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.2. CRESCIMENTO POPULACIONAL

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0,5	0,26	0,02	0,01	-0,25	-0,31	-0,4	-0,46	0,83	0,28	-0,05	-0,38

De 2004 a 2007, inicia-se o ciclo de decréscimo populacional. De 2008 a 2009, a população volta a crescer. No entanto, de 2010 a 2012, retoma a tendência de queda.

O aumento populacional na RAS deve-se, sobretudo à significativa entrada de imigrantes dos países vizinhos (Zimbábue e Moçambique), que foi bastante acentuada em 2008. A queda, por sua vez, explica-se pela saída de nacionais (geralmente mão de obra qualificada e, em grande maioria, para países desenvolvidos – Reino Unido, Austrália, EUA, Canadá) e, também, pela morte por HIV/AIDS.

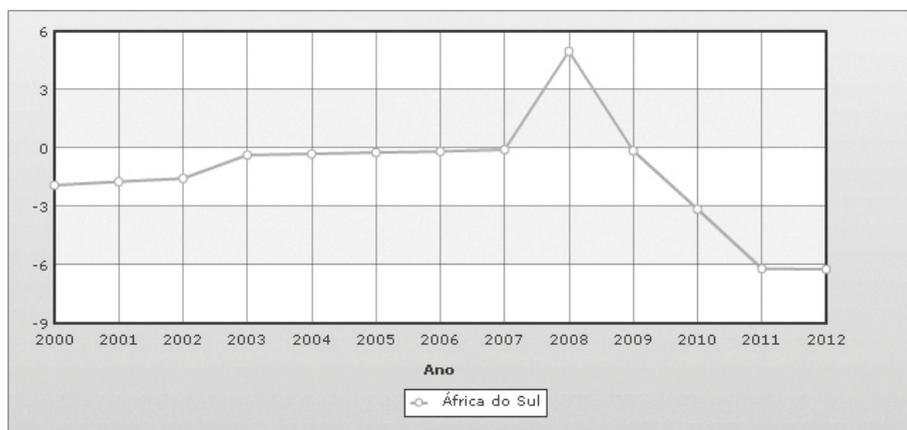


Fonte: *Cia World Factbook*. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.3. TAXA DE MIGRAÇÃO

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-1,9	-1,73	-1,56	-0,35	-0,29	-0,22	-0,16	-0,08	4,98	-0,13	-3,13	-6,19	-6,22

À exceção de período 2008, a taxa de migração da RAS tem sido negativa pela saída de mão de obra qualificada, geralmente para os países desenvolvidos. O período de crescimento (2008-2009) deve-se, em grande parte, à entrada de imigrantes ilegais, especialmente do Zimbábue e Moçambique.



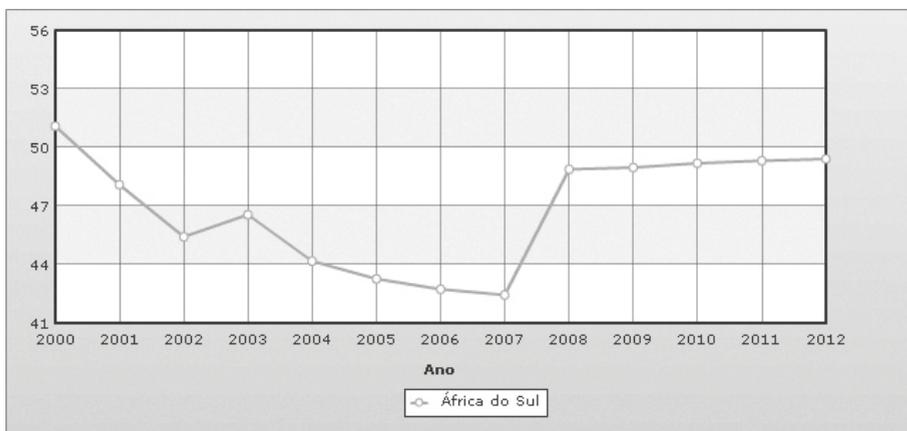
Fonte: *Cia Factbook*. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.4. EXPECTATIVA DE VIDA

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
51,1	48,09	45,43	46,56	44,19	43,27	42,73	42,45	48,89	48,98	49,2	49,33

A expectativa de vida na RAS decresceu de 51,1 anos em 2000 para 49,33 anos em 2011. Nesse período, houve, contudo, oscilações: de 2000 a 2002 houve forte queda (de 51,1 para 45,43); de 2002 a 2003, ligeira recuperação (45,43 para 46,56); de 2003 a 2007, o ciclo de queda é retomado, porém mais suavemente (46,56 para 42,45); de 2007 a 2008 (42,45 para 48,89) há um acentuado crescimento; e, a partir de 2008, retoma-se o ciclo ascendente, em ritmo moderado (de 48,89 para 49,33 em 2011).

A AIDS/HIV é uma das principais causas da redução da expectativa de vida na RAS.



Fonte: *Cia Factbook*. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.5. HIV/AIDS

2.5.A. Habitantes infectados com HIV/AIDS

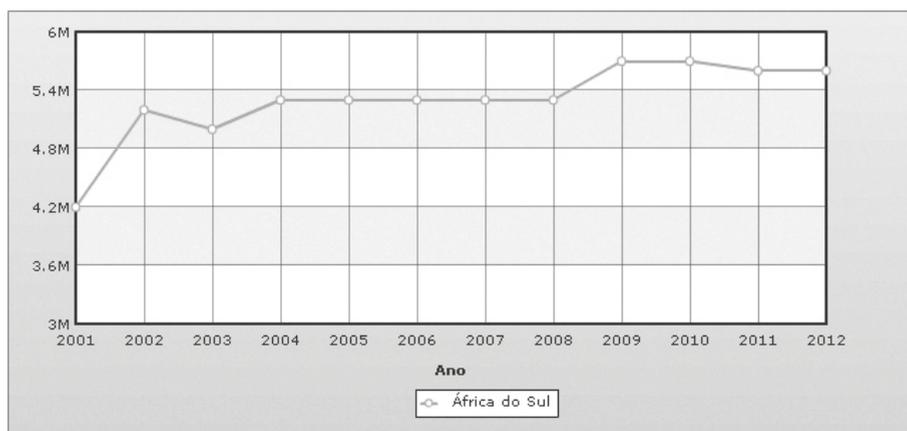
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4.200.000	5.200.000	5.000.000	5.300.000	5.300.000	5.300.000	5.300.000	5.300.000	5.700.000	5.700.000	5.600.000	5.600.000

O número de pessoas infectadas com HIV/AIDS teve um salto de 2001 a 2002: passou de 4,2 milhões para 5,6 milhões. Em termos percentuais, significou um aumento da taxa de contaminação de 9,6% da população em 2001 (43,586 milhões) para 11,04% em 2012 (48,810 milhões).

De 2003 a 2004, teve uma ligeira alta (de 5 para 5,3 milhões). De 2004 a 2008 estagnou-se em patamares altos (5,3 milhões). De 2008 a 2009, voltou a crescer (de 5,3 a 5,7 milhões); de 2009 a 2010, manteve-se estagnado (5,7 milhões); de 2010 a 2011, registrou pequena queda (de 5,7 a 5,6 milhões); e, em 2012 dá sinais de estagnação (5,6 milhões).

O alto índice de contaminação por HIV/AIDS na RAS deve-se muito à atitude inicial do governo Mbeki, que relutou em distribuir antirretrovirais à população. A ligeira queda a partir de 2010 explica-se pelo compromisso, assumido pelo governo Zuma, em implantar um extenso programa de distribuição de antirretrovirais.

O resultado em 2011-2012 (5,6 milhões) coloca a RAS em 1º lugar num *ranking* mundial em números absolutos, na frente, respectivamente, da Nigéria, Índia, Quênia, Moçambique, Tanzânia e Uganda.



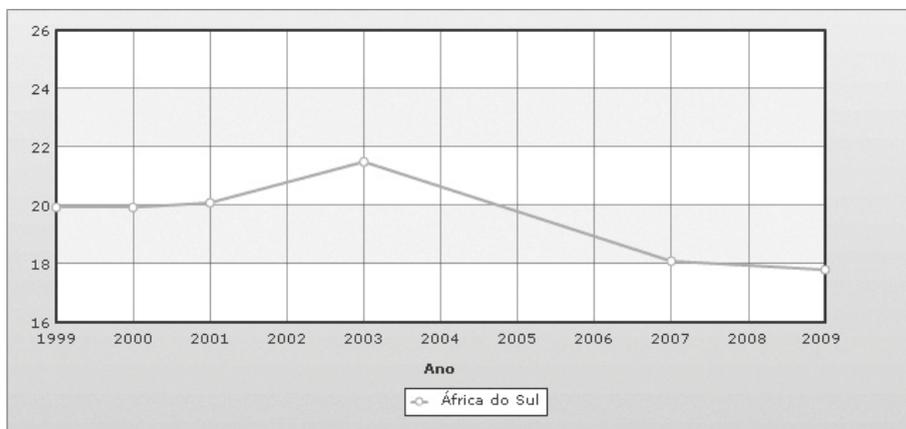
Fonte: Cia Factbook. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.5.B. Contaminação de HIV/AIDS em adultos entre 15-49 anos (%)

1999	2000	2001	2003	2007	2009
19,94	19,94	20,1	21,5	18,1	17,8

A RAS ostenta índices alarmantes de contaminação de HIV/AIDS entre a sua população economicamente ativa.

Os números (em %) colocam a RAS em 4º lugar num *ranking* mundial de adultos contaminados por HIV/AIDS, atrás de Suazilândia (25,9%), Botsuana (24,8%) e Lesoto (23,6%), e na frente de Zimbábue (14,3%), Zâmbia (13,5%), Namíbia (13,1%), Moçambique (11,5%), Malauí (13,1%), Uganda (6,5%) e Quênia (6,3%).



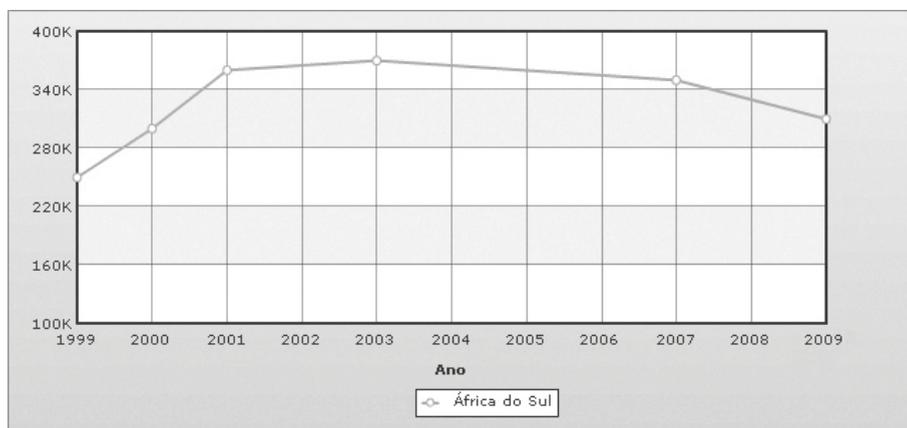
Fonte: Cia Factbook. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.5.C. Mortes por HIV/AIDS

1999	2000	2001	2003	2007	2009
250.000	300.000	360.000	370.000	350.000	310.000

O aumento expressivo de mortes pelo HIV/AIDS (1999-2003) coincide com o período em que o governo Mbeki, questionando a relação entre o vírus e a doença, relutava em distribuir antirretrovirais à população. Note-se que só após 2003, quando começou a fazer efeito o programa de distribuição de antirretrovirais, é que o número de mortes pela doença começou a declinar.

Os dados colocam a RAS em 1º lugar num *ranking* mundial em números absolutos de morte por HIV/AIDS, na frente, respectivamente, de Nigéria, Índia, Tanzânia, Zimbábue, Quênia, Moçambique, Uganda, Malauí, Zâmbia, Camarões, e Costa do Marfim.



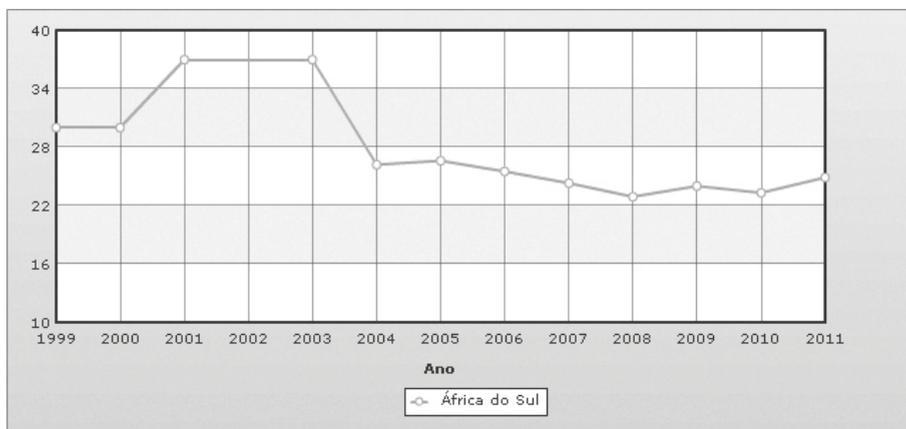
Fonte: Cia Factbook. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.6. TAXAS DE DESEMPREGO

1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
30	30	37	37	26,2	26,6	25,5	24,3	22,9	24	23,3	24,9

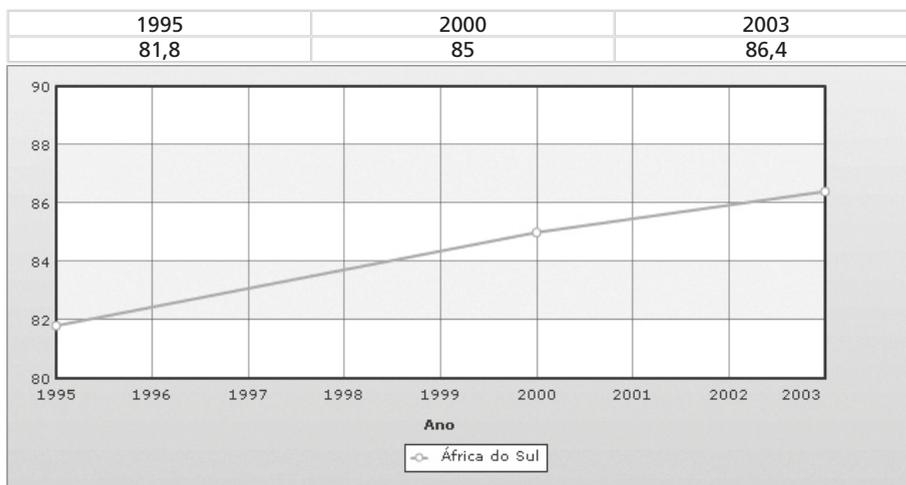
Os números oficiais refletem somente a parcela de desempregados que continua a buscar emprego (*narrow measured*). Estimativas não oficiais, que incluem indivíduos que deixaram de procurar emprego (*broad measured*), afirmam ser o desemprego na RAS superior a 40%.

Confrontando com o Anexo 1.1 (Taxas de Crescimento do PIB), percebe-se que o período em que a economia cresceu a uma média de 5% (2005-2006) e 5,1% (2007) não guarda imediata correlação com as oscilações na taxa de desemprego, que não caiu em ritmo tão acentuado. Em 2009, a crise econômica mundial chegou à RAS, o que ocasionou o aumento no desemprego (24%). Porém, nesse ano, os gastos do governo com obras para a Copa do Mundo impediram que o desemprego atingisse patamares ainda mais altos. Note-se que o crescimento econômico de 2,8% em 2010 contribuiu para reduzir o desemprego (23,3%). No entanto, em 2011, quando a economia registrou crescimento de 3,1%, o desemprego voltou a subir (24,9%).



Fonte: *Cia Factbook*. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.7. TAXA DE ALFABETIZAÇÃO



Fonte: *Cia Factbook*. Disponível em: <www.indexmundi.com>.

2.8. SACU HARMONISED SYSTEM CODE

SECTION I: LIVE ANIMALS; ANIMAL PRODUCTS

- Chapter 1 - Live animals
- Chapter 2 - Meat and edible meat offal
- Chapter 3 - Fish and crustaceans, molluscs and other aquatic invertebrates
- Chapter 4 - Dairy produce; bird eggs; natural honey; edible products of animal origin, not elsewhere specified or included
- Chapter 5 - Products of animal origin, not elsewhere specified or included

SECTION II: VEGETABLE PRODUCTS

- Chapter 6 - Live trees and other plants; bulbs, roots and the like; cut flowers and ornamental foliage
- Chapter 7 - Edible vegetables and certain roots and tubers
- Chapter 8 - Edible fruit and nuts; peel of citrus fruit or melons
- Chapter 9 - Coffee, tea, mate and spices
- Chapter 10 - Cereals
- Chapter 11 - Products of the milling industry; malt; starches; wheat gluten
- Chapter 12 - Oil seeds and oleaginous fruits; miscellaneous grains, seeds and fruits; industrial or medicinal plants; straw and fodder
- Chapter 13 - Lac; gums, resins and other vegetable saps and extracts
- Chapter 14 - Vegetable plaiting materials; vegetable products not elsewhere specified or included

SECTION III: ANIMAL OR VEGETABLE FATS AND OILS AND THEIR CLEAVAGE PRODUCTS; PREPARED EDIBLE FATS; ANIMAL OR VEGETABLE WAXES

Chapter 15 - Animal or vegetable fats and oils and their cleavage products prepared edible fats; animal or vegetable waxes

SECTION IV: PREPARED FOODSTUFFS; BEVERAGES, SPIRITS, AND VINEGAR; TOBACCO AND MANUFACTURED TOBACCO SUBSTITUTES

Chapter 16 - Preparations of meat, of fish or of crustaceans, molluscs or other aquatic invertebrates

Chapter 17 - Sugars and sugar confectionery

Chapter 18 - Cocoa and cocoa preparations

Chapter 19 - Preparations of cereals, flour, starch or milk; bakers' wares

Chapter 20 - Preparations of vegetables, fruit, nuts or other parts of plants

Chapter 21 - Miscellaneous edible preparations

Chapter 22 - Beverages, spirits and vinegar

Chapter 23 - Residues and waste from the food industries; prepared animal feed

Chapter 24 - Tobacco and manufactured tobacco substitutes

SECTION V: MINERAL PRODUCTS

Chapter 25 - Salt; sulfur; earths and stone; plastering materials, lime and cement

Chapter 26 - Ores, slag and ash

Chapter 27 - Mineral fuels, mineral oils and products of their distillation; bituminous substances; mineral waxes

SECTION VI: PRODUCTS OF THE CHEMICAL OR ALLIED INDUSTRIES

- Chapter 28 - Inorganic chemicals; organic or inorganic compounds of precious metals, of rare-earth metals, of radioactive elements or of isotopes
- Chapter 29 - Organic chemicals
- Chapter 30 - Pharmaceutical products
- Chapter 31 - Fertilizers
- Chapter 32 - Tanning or dyeing extracts; dyes, pigments, paints, varnishes, putty and mastics
- Chapter 33 - Essential oils and resinoids; perfumery, cosmetic or toilet preparations
- Chapter 34 - Soap, organic surface-active agents, washing preparations, lubricating preparations, artificial waxes, prepared waxes, polishing or scouring preparations, candles and similar articles, modeling pastes, "dental waxes" and dental preparations with a basis of plaster
- Chapter 35 - Albuminoidal substances; modified starches; glues; enzymes
- Chapter 36 - Explosives; pyrotechnic products; matches; pyrophoric alloys; certain combustible preparations
- Chapter 37 - Photographic or cinematographic goods
- Chapter 38 - Miscellaneous chemical products

SECTION VII: PLASTICS AND ARTICLES THEREOF RUBBER AND ARTICLES THEREOF

- Chapter 39 - Plastics and articles thereof
- Chapter 40 - Rubber and articles thereof

SECTION VIII: RAW HIDES AND SKINS, LEATHER, FURSKINS AND ARTICLES THEREOF; SADDLERY AND HARNESS; TRAVEL GOODS, HANDBAGS AND SIMILAR CONTAINERS; ARTICLES OF ANIMAL GUT (OTHER THAN SILKWORM GUT)

Chapter 41 - Raw hides and skins (other than furskins) and leather

Chapter 42 - Articles of leather; saddlery and harness; travel goods, handbags and similar containers; articles of animal gut (other than silkworm gut)

Chapter 43 - Furskins and artificial fur; manufactures thereof

SECTION IX: WOOD AND ARTICLES OF WOOD; WOOD CHARCOAL; CORK AND ARTICLES OF CORK; MANUFACTURERS OF STRAW, OF ESPARTO OR OF OTHER PLAITING MATERIALS; BASKETWARE AND WICKERWORK

Chapter 44 - Wood and articles of wood; wood charcoal

Chapter 45 - Cork and articles of cork

Chapter 46 - Manufactures of straw, of esparto or of other plaiting materials; basket ware and wickerwork

SECTION X: PULP OF WOOD OR OF OTHER FIBROUS CELLULOSIC MATERIAL; WASTE AND SCRAP OF PAPER OR PAPERBOARD; PAPER AND PAPERBOARD AND ARTICLES THEREOF

Chapter 47 - Pulp of wood or of other fibrous cellulosic material; waste and scrap of paper or paperboard

Chapter 48 - Paper and paperboard; articles of paper pulp, of paper or of paperboard

Chapter 49 - Printed books, newspapers, pictures and other products of the printing industry; manuscripts, typescripts and plans

SECTION XI: TEXTILE AND TEXTILE ARTICLES

- Chapter 50 - Silk
- Chapter 51 - Wool, fine or coarse animal hair; horsehair yarn and woven fabric
- Chapter 52 - Cotton
- Chapter 53 - Other vegetable textile fibers; paper yarn and woven fabric of paper yarn
- Chapter 54 - Man-made filaments
- Chapter 55 - Man-made staple fibers
- Chapter 56 - Wadding, felt and nonwovens; special yarns, twine, cordage, ropes and cables and articles thereof
- Chapter 57 - Carpets and other textile floor coverings
- Chapter 58 - Special woven fabrics; tufted textile fabrics; lace, tapestries; trimmings; embroidery
- Chapter 59 - Impregnated, coated, covered or laminated textile fabrics; textile articles of a kind suitable for industrial use
- Chapter 60 - Knitted or crocheted fabrics
- Chapter 61 - Articles of apparel and clothing accessories, knitted or crocheted
- Chapter 62 - Articles of apparel and clothing accessories, not knitted or crocheted
- Chapter 63 - Other made up textile articles; sets; worn clothing and worn textile articles; rags

SECTION XII: FOOTWEAR, HEADGEAR, UMBRELLAS, SUN UMBRELLAS, WALKING STICKS, SEATSTICKS, WHIPS, RIDING-CROPS AND PARTS THEREOF; PREPARED FEATHERS AND ARTICLES MADE THEREWITH; ARTIFICIAL FLOWERS; ARTICLES OF HUMAN HAIR

Chapter 64 - Footwear, gaiters and the like; parts of such articles

Chapter 65 - Headgear and parts thereof

Chapter 66 - Umbrellas, sun umbrellas, walking sticks, seat sticks, whips, riding-crops and parts thereof

Chapter 67 - Prepared feathers and down and articles made of feathers or of down; artificial flowers; articles of human hair

SECTION XIII: ARTICLES OF STONE, PLASTER, CEMENT, ASBESTOS, MICA OR SIMILAR MATERIALS; CERAMIC PRODUCTS; GLASS AND GLASSWARE

Chapter 68 - Articles of stone, plaster, cement, asbestos, mica or similar materials

Chapter 69 - Ceramic products

Chapter 70 - Glass and glassware

SECTION XIV: NATURAL OR CULTURED PEARLS, PRECIOUS OR SEMIPRECIOUS STONES, PRECIOUS METALS, METALS CLAD WITH PRECIOUS METAL, AND ARTICLES THEREOF; IMITATION JEWELRY; COIN

Chapter 71 - Natural or cultured pearls, precious or semi precious stones, precious metals, metals clad with precious metal and articles thereof; imitation jewelry; coin

SECTION XV: BASE METALS AND ARTICLES OF BASE METAL

- Chapter 72 - Iron and steel
- Chapter 73 - Articles of iron or steel
- Chapter 74 - Copper and articles thereof
- Chapter 75 - Nickel and articles thereof
- Chapter 76 - Aluminum and articles thereof
- Chapter 77 - (Reserved for possible future use)
- Chapter 78 - Lead and articles thereof
- Chapter 79 - Zinc and articles thereof
- Chapter 80 - Tin and articles thereof
- Chapter 81 - Other base metals; cermets; articles thereof
- Chapter 82 - Tools, implements, cutlery, spoons and forks, of
base metal; parts thereof of base metal
- Chapter 83 - Miscellaneous articles of base metal

**SECTION XVI: MACHINERY AND MECHANICAL APPLIANCES;
ELECTRICAL EQUIPMENT; PARTS THEREOF; SOUND
RECORDERS AND REPRODUCERS, TELEVISION IMAGE AND
SOUND RECORDERS AND REPRODUCERS, AND PARTS AND
ACCESSORIES OF SUCH ARTICLES**

- Chapter 84 - Nuclear reactors, boilers, machinery and
mechanical appliances; parts thereof
- Chapter 85 - Electrical machinery and equipment and parts
thereof; sound recorders and reproducers,
television image and sound recorders and
reproducers, and parts and accessories of such
articles

SECTION XVII: VEHICLES, AIRCRAFT, VESSELS AND ASSOCIATED TRANSPORT EQUIPMENT

Chapter 86 - Railway or tramway locomotives, rolling-stock and parts thereof; railway or tramway track fixtures and fittings and parts thereof; mechanical (including electro-mechanical) traffic signaling equipment of all kinds

Chapter 87 - Vehicles other than railway or tramway rolling stock, and parts and accessories thereof

Chapter 88 - Aircraft, spacecraft, and parts thereof

Chapter 89 - Ships, boats and floating structures

SECTION XVIII: OPTICAL, PHOTOGRAPHIC, CINEMATOGRAPHIC, MEASURING, CHECKING, PRECISION, MEDICAL OR SURGICAL INSTRUMENTS AND APPARATUS; CLOCKS AND WATCHES; MUSICAL INSTRUMENTS; PARTS AND ACCESSORIES THEREOF

Chapter 90 - Optical, photographic, cinematographic, measuring, checking, precision, medical or surgical instruments and apparatus; parts and accessories thereof

Chapter 91 - Clocks and watches and parts thereof

Chapter 92 - Musical instruments; parts and accessories of such articles

SECTION XIX: ARMS AND AMMUNITION; PARTS AND ACCESSORIES THEREOF

Chapter 93 - Arms and ammunition; parts and accessories thereof

SECTION XX: MISCELLANEOUS MANUFACTURED ARTICLES

Chapter 94 - Furniture; bedding, mattresses, mattress supports, cushions and similar stuffed furnishings; lamps and lighting fittings, not elsewhere specified or included; illuminated sign illuminated nameplates and the like; prefabricated buildings

Chapter 95 - Toys, games and sports requisites; parts and accessories thereof

Chapter 96 - Miscellaneous manufactured articles

SECTION XXI: WORKS OF ART, COLLECTORS' PIECES AND ANTIQUES

Chapter 97 - Works of art, collectors' pieces and antiques

SECTION XXII: SPECIAL CLASSIFICATION PROVISIONS;

Chapter 98 - Special classification

Anexo 3

Comércio África do Sul-África

3.1. COMÉRCIO ÁFRICA DO SUL-ÁFRICA – JANEIRO 2011

3.1.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA ÁFRICA DO SUL PARA A ÁFRICA – ano 2011

SECTION	AFRICA	S/THERN AFR.
1	ZAR 1,467,492,865	ZAR 1,231,519,957
2	ZAR 3,572,275,419	ZAR 2,535,931,560
3	ZAR 1,596,827,827	ZAR 1,581,953,795
4	ZAR 8,231,814,655	ZAR 5,989,600,604
5	ZAR 12,604,267,931	ZAR 10,682,122,847
6	ZAR 11,826,808,177	ZAR 9,439,685,717
7	ZAR 6,682,090,139	ZAR 4,813,471,516
8	ZAR 88,075,771	ZAR 69,529,607
9	ZAR 558,775,398	ZAR 425,575,940
10	ZAR 3,574,060,079	ZAR 2,485,203,037
11	ZAR 1,402,730,012	ZAR 1,117,110,068
12	ZAR 258,350,417	ZAR 222,538,785
13	ZAR 1,064,718,821	ZAR 933,833,585
14	ZAR 32,950,258	ZAR 21,361,352
15	ZAR 16,840,985,031	ZAR 10,470,653,589
16	ZAR 22,049,195,035	ZAR 17,071,257,918
17	ZAR 12,234,078,269	ZAR 6,348,784,567
18	ZAR 2,004,750,205	ZAR 1,027,853,215
19	ZAR -	ZAR -
20	ZAR 1,772,618,095	ZAR 1,367,454,552
21	ZAR 8,985,606	ZAR 5,383,560
22	ZAR 189,623,092	ZAR 133,001,352
23	ZAR 10,859,078	ZAR 10,539,251
2011	ZAR 108,072,332,180	ZAR 77,984,366,374

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local.

3.1.B. Importações

IMPORTAÇÕES DA ÁFRICA – ANO 2011

SECTION	AFRICA	S/THERN AFR.
1	ZAR72,717,962	ZAR50,570,015
2	ZAR892,507,431	ZAR700,592,754
3	ZAR39,363,608	ZAR36,221,419
4	ZAR 1,132,956,659	ZAR910,417,290
5	ZAR42,926,767,127	ZAR19,657,607,839
6	ZAR306,785,718	ZAR74,803,302
7	ZAR267,339,655	ZAR128,546,815
8	ZAR22,778,409	ZAR19,870,550
9	ZAR250,186,881	ZAR90,595,989
10	ZAR53,847,229	ZAR9,597,024
11	ZAR 2,127,080,060	ZAR 2,037,094,976
12	ZAR122,277,146	ZAR77,182,433
13	ZAR58,778,454	ZAR14,223,791
14	ZAR 2,469,586,088	ZAR513,317,547
15	ZAR 2,539,153,333	ZAR 2,447,807,556
16	ZAR695,535,948	ZAR468,942,245
17	ZAR108,910,778	ZAR39,097,217
18	ZAR100,255,761	ZAR37,682,570
19	ZAR -	ZAR -
20	ZAR29,686,494	ZAR18,225,198
21	ZAR15,743,336	ZAR3,863,334
22	ZAR4,782,715	ZAR2,344,114
23	ZAR5,306,954	ZAR34,642
2011	ZAR54,242,347,746	ZAR27,338,638,620

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

3.2. COMÉRCIO ÁFRICA DO SUL-ÁFRICA – JANEIRO-SETEMBRO 2012

3.2.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA RAS PARA ÁFRICA – JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	AFRICA	S/THERN AFR.
1	ZAR 1,228,344,570	ZAR 1,070,714,224
2	ZAR 3,139,193,550	ZAR 2,349,757,535
3	ZAR 1,424,790,573	ZAR 1,395,924,499
4	ZAR 6,709,491,124	ZAR 4,783,709,793
5	ZAR 9,562,679,530	ZAR 8,193,567,901
6	ZAR10,861,897,136	ZAR 8,838,645,957
7	ZAR 6,019,566,400	ZAR 4,448,491,920
8	ZAR71,045,584	ZAR 58,520,162
9	ZAR510,658,749	ZAR 400,948,173
10	ZAR 2,531,115,441	ZAR 1,823,449,524
11	ZAR 1,173,834,999	ZAR 869,994,901
12	ZAR212,919,664	ZAR 177,274,495
13	ZAR921,697,598	ZAR 806,063,967
14	ZAR27,030,623	ZAR 15,837,857
15	ZAR13,729,934,514	ZAR 9,488,822,297
16	ZAR20,305,127,875	ZAR 15,685,314,612
17	ZAR13,029,825,628	ZAR 6,370,960,811
18	ZAR 1,376,184,311	ZAR 888,556,450
19	ZAR -	ZAR -
20	ZAR 1,372,908,659	ZAR 1,095,916,829
21	ZAR9,141,846	ZAR 3,166,335
22	ZAR143,557,309	ZAR 97,331,425
23	ZAR421,430	ZAR421,430
2012	ZAR94,361,367,113	ZAR68,863,391,097

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

3.2.B. Importações

IMPORTAÇÕES DA ÁFRICA – JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	AFRICA	S/THERN AFR.
1	ZAR63,998,003	ZAR39,760,811
2	ZAR 1,065,613,458	ZAR826,142,960
3	ZAR147,071,283	ZAR143,231,858
4	ZAR889,148,469	ZAR682,229,408
5	ZAR51,430,375,470	ZAR26,097,725,770
6	ZAR375,664,402	ZAR57,617,254
7	ZAR282,682,714	ZAR136,528,079
8	ZAR28,929,605	ZAR25,202,661
9	ZAR214,538,768	ZAR95,151,875
10	ZAR29,528,300	ZAR11,329,690
11	ZAR 1,686,205,924	ZAR 1,601,436,614
12	ZAR156,751,313	ZAR115,529,112
13	ZAR41,139,364	ZAR11,393,361
14	ZAR 1,649,180,311	ZAR457,830,752
15	ZAR 2,164,046,669	ZAR 2,056,154,011
16	ZAR781,585,254	ZAR534,327,108
17	ZAR332,652,860	ZAR26,425,895
18	ZAR67,521,829	ZAR25,249,126
19	ZAR -	ZAR -
20	ZAR38,053,262	ZAR12,944,682
21	ZAR7,559,197	ZAR3,934,145
22	ZAR31,608,753	ZAR15,028,895
23	ZAR14,872,393	ZAR10,083
2012	ZAR61,498,727,601	ZAR32,975,184,150

Fonte: South African Revenue Services – valores em moeda local

Anexo 4

Comércio África do Sul-União Europeia

4.1. COMÉRCIO RAS-UE - ANO 2011

4.1.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA RAS PARA A UE - ANO 2011

SECTION	EU
1	ZAR 1,916,032,210
2	ZAR 9,191,764,757
3	ZAR 68,753,955
4	ZAR 5,487,250,177
5	ZAR 31,335,896,939
6	ZAR 6,230,008,259
7	ZAR 2,021,811,016
8	ZAR 1,069,465,216
9	ZAR339,937,142
10	ZAR 2,083,262,694
11	ZAR 1,722,058,648
12	ZAR 43,289,065
13	ZAR652,360,096
14	ZAR 28,477,667,985
15	ZAR 18,576,790,794
16	ZAR 22,088,339,336
17	ZAR 17,875,434,039
18	ZAR671,290,206
19	ZAR -
20	ZAR 2,422,869,805
21	ZAR114,372,600
22	ZAR146,703,411
23	ZAR 8,206,614
2011	ZAR152,543,564,964

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

4.1.B. Importações

IMPORTAÇÕES DA UE – ANO 2011

SECTION	EU
1	ZAR 2,089,797,327
2	ZAR 1,731,607,274
3	ZAR 2,579,483,773
4	ZAR 6,586,720,609
5	ZAR 14,003,255,309
6	ZAR 27,891,520,448
7	ZAR 9,485,082,183
8	ZAR192,354,321
9	ZAR525,380,543
10	ZAR 5,402,817,323
11	ZAR 2,079,189,860
12	ZAR429,943,659
13	ZAR 2,848,496,305
14	ZAR 1,576,587,973
15	ZAR 11,133,306,889
16	ZAR 65,373,680,415
17	ZAR 34,353,286,703
18	ZAR 7,744,105,600
19	ZAR -
20	ZAR 2,259,583,104
21	ZAR128,423,871
22	ZAR 43,433,192
23	ZAR 23,242,251,089
2011	ZAR221,700,307,770

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

4.2. COMÉRCIO RAS-UE — JANEIRO-SETEMBRO 2012

4.2.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA RAS PARA UE – JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	EU
1	ZAR 1,258,305,355
2	ZAR 8,364,874,878
3	ZAR 76,553,366
4	ZAR 4,207,790,593
5	ZAR 20,623,198,034
6	ZAR 4,655,763,892
7	ZAR 1,463,338,762
8	ZAR719,970,237
9	ZAR345,666,544
10	ZAR 1,526,281,220
11	ZAR 1,018,666,015
12	ZAR 31,851,755
13	ZAR469,661,965
14	ZAR 20,582,569,148
15	ZAR 13,009,736,103
16	ZAR 14,134,521,120
17	ZAR 13,390,811,035
18	ZAR640,268,778
19	ZAR -
20	ZAR 1,539,047,376
21	ZAR279,450,727
22	ZAR 91,851,115
23	ZAR 6,032,888
2012	ZAR108,436,210,906

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

4.2.B. Importações

IMPORTAÇÕES DA UE - JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	EU
1	ZAR 2,255,845,044
2	ZAR 1,048,092,657
3	ZAR 1,711,686,950
4	ZAR 5,834,452,777
5	ZAR 7,866,776,416
6	ZAR 23,188,102,120
7	ZAR 7,938,372,474
8	ZAR 175,695,295
9	ZAR 473,333,188
10	ZAR 4,411,462,004
11	ZAR 1,662,114,710
12	ZAR 384,015,963
13	ZAR 2,249,347,923
14	ZAR 1,708,529,397
15	ZAR 8,894,672,410
16	ZAR 53,296,667,490
17	ZAR 28,209,774,241
18	ZAR 5,921,010,137
19	ZAR -
20	ZAR 2,225,778,106
21	ZAR 82,065,699
22	ZAR 142,138,949
23	ZAR 18,731,997,117

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

Anexo 5

Comércio África do Sul-Mercosul

5.1. COMÉRCIO RAS-MERCOSUL — ANO 2011

5.1.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA RAS PARA MERCOSUL – ANO 2011

SECTION	BRAZIL	PARAGUAY	URUGUAY	ARGENTINA	TOTAL
1	ZAR 4,530,403	ZAR 418,710	ZAR4,754,395	ZAR 5,609,645	ZAR15,313,153
2	ZAR 13,256,095	ZAR-	ZAR460,032	ZAR 19,893,917	ZAR33,610,044
3	ZAR 47,602	ZAR-	ZAR -	ZAR111	ZAR47,713
4	ZAR 76,287,566	ZAR 22,800,360	ZAR16,405,279	ZAR 28,871,845	ZAR144,365,050
5	ZAR1,190,738,822	ZAR1,471,102	ZAR633,785	ZAR 348,155,633	ZAR1,540,999,342
6	ZAR1,272,261,948	ZAR1,706,120	ZAR84,725,688	ZAR 221,505,904	ZAR1,580,199,660
7	ZAR 784,284,338	ZAR2,379,746	ZAR6,098,031	ZAR 116,041,066	ZAR908,803,181
8	ZAR 1,560,002	ZAR 55,434	ZAR23,853,131	ZAR694,740	ZAR26,163,307
9	ZAR 297,417	ZAR-	ZAR -	ZAR212,237	ZAR 509,654
10	ZAR 89,656,631	ZAR 54,700	ZAR10,865,851	ZAR 40,547,237	ZAR141,124,419
11	ZAR 13,716,935	ZAR 25,351	ZAR364,578	ZAR 1,925,263	ZAR16,032,127
12	ZAR 8,346,446	ZAR-	ZAR21,704	ZAR155,944	ZAR8,524,094
13	ZAR 84,334,129	ZAR 397,828	ZAR -	ZAR 20,272,001	ZAR105,003,958
14	ZAR 1,129,734	ZAR-	ZAR -	ZAR -	ZAR1,129,734
15	ZAR1,568,669,429	ZAR1,616,783	ZAR15,858,034	ZAR 217,038,258	ZAR1,803,182,504
16	ZAR 734,852,581	ZAR 363,000	ZAR7,618,178	ZAR 73,491,744	ZAR816,325,503
17	ZAR 69,086,470	ZAR-	ZAR -	ZAR 26,221,212	ZAR95,307,682
18	ZAR 16,012,692	ZAR-	ZAR109,269	ZAR 13,274,801	ZAR29,396,762
19	ZAR-	ZAR-	ZAR -	ZAR -	ZAR-
20	ZAR 4,460,786	ZAR-	ZAR358,499	ZAR323,472	ZAR5,142,757
21	ZAR 306,274	ZAR 41,756	ZAR4,165	ZAR155,216	ZAR 507,411
22	ZAR 13,381,556	ZAR-	ZAR -	ZAR 6,675,088	ZAR20,056,644
23	ZAR-	ZAR-	ZAR -	ZAR -	ZAR-
2011	ZAR 5,947,217,856	ZAR 31,330,890	ZAR 172,130,619	ZAR 1,141,065,334	ZAR 7,291,744,699

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

5.1.B. Importações

IMPORTAÇÕES DO MERCOSUL – ANO 2011

SECTION	BRAZIL	PARAGUAY	URUGUAY	ARGENTINA	TOTAL
1	ZAR 1,519,215,622	ZAR1,170,152	ZAR 63,827,528	ZAR338,289,336	ZAR1,922,502,638
2	ZAR481,523,872	ZAR12,227,388	ZAR 18,734,091	ZAR 1,580,940,191	ZAR2,093,425,542
3	ZAR307,398,471	ZAR1,553,441	ZAR 17,733,419	ZAR637,383,841	ZAR 964,069,172
4	ZAR 1,220,239,150	ZAR34,371,347	ZAR 17,820,145	ZAR 3,071,791,475	ZAR4,344,222,117
5	ZAR795,067,921	ZAR15,330	ZAR-	ZAR82,549,086	ZAR 877,632,337
6	ZAR545,730,961	ZAR69,126	ZAR 44,894,554	ZAR121,576,811	ZAR 712,271,452
7	ZAR403,129,232	ZAR-	ZAR 3,360,678	ZAR77,326,347	ZAR 483,816,257
8	ZAR196,063,630	ZAR 992,917	ZAR 52,733,382	ZAR52,622,213	ZAR 302,412,142
9	ZAR266,074,696	ZAR-	ZAR 5,006,937	ZAR121,469,525	ZAR 392,551,158
10	ZAR234,185,395	ZAR-	ZAR 8,726	ZAR113,956,364	ZAR 348,150,485
11	ZAR97,195,450	ZAR 173,300	ZAR 4,104,617	ZAR14,161,158	ZAR 115,634,525
12	ZAR74,913,135	ZAR-	ZAR 5,605	ZAR203,110	ZAR75,121,850
13	ZAR111,169,128	ZAR-	ZAR 168,769	ZAR1,213,061	ZAR 112,550,958
14	ZAR3,094,866	ZAR-	ZAR 108,055	ZAR 284	ZAR3,203,205
15	ZAR534,300,800	ZAR-	ZAR 32,327	ZAR105,266,881	ZAR 639,600,008
16	ZAR 1,742,881,547	ZAR5,685	ZAR 1,988,916	ZAR56,803,217	ZAR1,801,679,365
17	ZAR866,164,432	ZAR-	ZAR-	ZAR 1,509,433,350	ZAR2,375,597,782
18	ZAR50,205,035	ZAR22,725	ZAR 84,354	ZAR4,118,978	ZAR54,431,092
19	ZAR -	ZAR-	ZAR-	ZAR -	ZAR-
20	ZAR39,822,004	ZAR-	ZAR-	ZAR3,688,828	ZAR43,510,832
21	ZAR741,233	ZAR-	ZAR-	ZAR281,951	ZAR1,023,184
22	ZAR176,975	ZAR-	ZAR 1,000	ZAR20,000	ZAR 197,975
23	ZAR 2,622,009,462	ZAR-	ZAR-	ZAR73,724,026	ZAR2,695,733,488
2011	ZAR12,111,303,017	ZAR 50,601,411	ZAR230,613,103	ZAR7,966,820,033	ZAR20,359,337,564

Fonte: South African Revenue Services – valores em moeda local

5.2. COMÉRCIO RAS-MERCOSUL — JANEIRO-SETEMBRO 2012

5.2.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA RAS PARA MERCOSUL – JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	BRAZIL	PARAGUAY	URUGUAY	ARGENTINA	TOTAL
1	ZAR 3,078,214	ZAR 1,925,967	ZAR3,896,762	ZAR2,141,170	ZAR 11,042,113
2	ZAR 36,302,812	ZAR -	ZAR896,734	ZAR 10,811,518	ZAR 48,011,064
3	ZAR 431,416	ZAR -	ZAR -	ZAR-	ZAR431,416
4	ZAR 63,395,269	ZAR15,457,124	ZAR13,533,977	ZAR 12,477,579	ZAR 104,863,949
5	ZAR1,030,684,745	ZAR -	ZAR704,226	ZAR 136,286,834	ZAR 1,167,675,805
6	ZAR1,298,417,229	ZAR 1,513,730	ZAR11,392,425	ZAR 41,788,457	ZAR 1,353,111,841
7	ZAR 571,521,584	ZAR28,287,749	ZAR40,515,574	ZAR 144,966,359	ZAR 785,291,266
8	ZAR 10,809,148	ZAR -	ZAR3,082,661	ZAR 73,235	ZAR 13,965,044
9	ZAR 107,001	ZAR -	ZAR -	ZAR 450	ZAR107,451
10	ZAR 34,539,741	ZAR 1,076,168	ZAR9,121,416	ZAR 40,046,192	ZAR 84,783,517
11	ZAR 11,768,797	ZAR -	ZAR281,305	ZAR1,709,351	ZAR 13,759,453
12	ZAR 3,357,823	ZAR -	ZAR1,096,297	ZAR3,522,800	ZAR 7,976,920
13	ZAR 24,910,825	ZAR -	ZAR195,204	ZAR 13,060,854	ZAR 38,166,883
14	ZAR 904,302	ZAR -	ZAR 805	ZAR 130,883	ZAR 1,035,990
15	ZAR1,213,115,616	ZAR 2,980,476	ZAR14,751,206	ZAR 196,122,727	ZAR 1,426,970,025
16	ZAR 379,672,657	ZAR61,082	ZAR4,429,007	ZAR 249,465,116	ZAR 633,627,862
17	ZAR 31,376,660	ZAR14,038	ZAR -	ZAR 303,708,633	ZAR 335,099,331
18	ZAR 7,905,790	ZAR535,208	ZAR308,925	ZAR2,908,154	ZAR 11,658,077
19	ZAR-	ZAR -	ZAR -	ZAR-	ZAR -
20	ZAR 4,423,843	ZAR -	ZAR63,401	ZAR1,079,951	ZAR 5,567,195
21	ZAR 707,517	ZAR14,688	ZAR -	ZAR 425,178	ZAR 1,147,383
22	ZAR 8,620,216	ZAR50,000	ZAR -	ZAR3,183,896	ZAR 11,854,112
23	ZAR-	ZAR -	ZAR -	ZAR 64,246	ZAR 64,246
2012	ZAR 4,736,051,205	ZAR51,916,230	ZAR 104,269,925	ZAR 1,163,973,583	ZAR 6,056,210,943

Fonte: South African Revenue Services – valores em moeda local

5.2.B. Importações

IMPORTAÇÕES DO MERCOSUL – JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	BRAZIL	PARAGUAY	URUGUAY	ARGENTINA	TOTAL
1	ZAR 1,025,078,238	ZAR-	ZAR72,958,084	ZAR216,376,082	ZAR 1,314,412,404
2	ZAR878,745,993	ZAR 286,759	ZAR121,285,651	ZAR 1,524,084,392	ZAR 2,524,402,795
3	ZAR176,239,023	ZAR-	ZAR45,491,219	ZAR858,439,575	ZAR 1,080,169,817
4	ZAR 1,022,923,918	ZAR16,495,647	ZAR17,499,285	ZAR 2,473,166,707	ZAR 3,530,085,557
5	ZAR831,833,436	ZAR77,127	ZAR167,666	ZAR37,793,222	ZAR 869,871,451
6	ZAR319,172,112	ZAR81,193	ZAR35,692,482	ZAR105,065,688	ZAR 460,011,475
7	ZAR337,158,500	ZAR-	ZAR2,496,248	ZAR55,346,244	ZAR 395,000,992
8	ZAR113,713,209	ZAR-	ZAR76,680,225	ZAR40,234,114	ZAR 230,627,548
9	ZAR217,550,724	ZAR99,217	ZAR10,354,871	ZAR42,137,904	ZAR 270,142,716
10	ZAR175,785,561	ZAR-	ZAR23,485	ZAR78,258,738	ZAR 254,067,784
11	ZAR96,439,288	ZAR 416,363	ZAR1,495,710	ZAR8,620,368	ZAR 106,971,729
12	ZAR66,147,922	ZAR-	ZAR -	ZAR42,770	ZAR 66,190,692
13	ZAR84,071,431	ZAR-	ZAR115,391	ZAR806,703	ZAR 84,993,525
14	ZAR2,090,476	ZAR-	ZAR64,471	ZAR1,708	ZAR 2,156,655
15	ZAR548,636,809	ZAR-	ZAR429,158	ZAR12,988,769	ZAR 562,054,736
16	ZAR 1,396,249,629	ZAR82,619	ZAR696,580	ZAR60,817,959	ZAR 1,457,846,787
17	ZAR818,267,430	ZAR 247	ZAR9,120	ZAR721,494,396	ZAR 1,539,771,193
18	ZAR33,386,173	ZAR 153,568	ZAR166,597	ZAR3,738,632	ZAR 37,444,970
19	ZAR -	ZAR-	ZAR -	ZAR -	ZAR -
20	ZAR39,629,187	ZAR-	ZAR 484	ZAR1,905,664	ZAR 41,535,335
21	ZAR102,600	ZAR-	ZAR265,068	ZAR466,966	ZAR834,634
22	ZAR1,322,370	ZAR-	ZAR106,752	ZAR424,216	ZAR 1,853,338
23	ZAR 2,334,331,639	ZAR-	ZAR -	ZAR80,420,879	ZAR 2,414,752,518
2012	ZAR10,518,875,668	ZAR 17,692,740	ZAR 385,998,547	ZAR6,322,631,696	ZAR 17,245,198,651

Fonte: South African Revenue Services – valores em moeda local

Anexo 6

Comércio África do Sul-EUA

6.1. COMÉRCIO RAS-EUA — ANO 2011

6.1.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA RAS PARA OS EUA – ANO 2011

SECTION	U.S.A.
1	ZAR224,422,082
2	ZAR629,870,439
3	ZAR1,376,226
4	ZAR786,306,378
5	ZAR 4,310,558,954
6	ZAR 7,165,423,180
7	ZAR398,267,911
8	ZAR88,776,171
9	ZAR11,382,907
10	ZAR148,638,445
11	ZAR197,395,278
12	ZAR19,640,287
13	ZAR74,537,668
14	ZAR15,611,071,666
15	ZAR 8,966,687,807
16	ZAR 4,210,049,534
17	ZAR17,548,010,396
18	ZAR343,527,142
19	ZAR -
20	ZAR167,439,537
21	ZAR102,642,226
22	ZAR36,860,620
23	ZAR872,219
2011	ZAR61,043,757,073

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

6.1.B. Importações

IMPORTAÇÕES DOS EUA – ANO 2011

SECTION	U.S.A.
1	ZAR300,937,274
2	ZAR 1,479,449,414
3	ZAR166,151,863
4	ZAR936,686,768
5	ZAR 4,529,662,114
6	ZAR 7,296,957,703
7	ZAR 2,380,765,380
8	ZAR34,781,809
9	ZAR94,139,001
10	ZAR 1,049,618,487
11	ZAR368,789,989
12	ZAR27,439,741
13	ZAR885,749,025
14	ZAR172,942,244
15	ZAR 1,366,657,561
16	ZAR16,758,294,627
17	ZAR12,824,704,144
18	ZAR 4,032,506,794
19	ZAR -
20	ZAR585,594,326
21	ZAR18,250,266
22	ZAR3,690,133
23	ZAR 1,629,795,856
2011	ZAR56,943,564,519

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

6.2. COMÉRCIO RAS-EUA — JANEIRO-SETEMBRO 2012

6.2.A. Exportações

EXPORTAÇÕES DA RAS PARA EUA – JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	U.S.A.
1	ZAR190,112,938
2	ZAR646,345,213
3	ZAR1,834,438
4	ZAR649,697,059
5	ZAR 4,576,711,063
6	ZAR 4,625,668,503
7	ZAR332,750,105
8	ZAR100,231,592
9	ZAR10,934,629
10	ZAR135,186,652
11	ZAR152,549,617
12	ZAR27,090,960
13	ZAR106,184,244
14	ZAR 9,501,180,727
15	ZAR 8,118,382,245
16	ZAR 3,706,274,136
17	ZAR11,561,559,036
18	ZAR190,063,622
19	ZAR -
20	ZAR91,941,309
21	ZAR78,748,392
22	ZAR22,739,597
23	ZAR1,938,671
2012	ZAR44,828,124,748

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

6.2.B. Importações

IMPORTAÇÕES DOS EUA – JANEIRO-SETEMBRO 2012

SECTION	U.S.A.
1	ZAR326,662,083
2	ZAR413,648,814
3	ZAR33,322,062
4	ZAR784,188,736
5	ZAR 1,861,386,382
6	ZAR 6,024,976,658
7	ZAR 2,177,959,309
8	ZAR27,617,516
9	ZAR83,154,989
10	ZAR761,775,044
11	ZAR278,687,458
12	ZAR21,082,164
13	ZAR608,942,711
14	ZAR113,176,179
15	ZAR 1,333,106,302
16	ZAR15,130,979,365
17	ZAR10,244,492,872
18	ZAR 3,396,293,771
19	ZAR -
20	ZAR506,879,984
21	ZAR22,616,418
22	ZAR19,820,388
23	ZAR 1,456,503,490
2012	ZAR45,627,272,695

Fonte: *South African Revenue Services* – valores em moeda local

Anexo 7

Comparação dos fluxos de comércio 2011:

Fonte: South Africa Revenue Services

Dados: ZAR (South African Rand)

A – Comércio RAS-Mundo:

Exportações: ZAR 707,344 bilhões

Importações: ZAR 723,425 bilhões

Fluxo de Comércio: ZAR 1,430, 769 trilhão

Saldo: - ZAR 16,081 bilhões

B – Comércio RAS-África:

Exportações: ZAR 108,072 bilhões (=15,2% do mundo)

Importações: ZAR 54,242 bilhões (=7,49% do mundo)

Fluxo: ZAR 162,314 bilhões (=11,3% do mundo)

Saldo: + ZAR 53,830 bilhões

C- Comércio RAS-UE:

Exportações: ZAR 152,543 (=21,5% do total)

Importações: ZAR 221,700 (=30,6% do total)

Fluxo: ZAR 374,243 bilhões (=26,1% do total)

Saldo: -ZAR 69,157 bilhões

D – Comércio RAS-Mercosul

Exportações: ZAR 7,291 bilhões (=1,03% do total)

Importações: ZAR 20,359 bilhões (=2,8% do total)

Fluxo: ZAR 27,650 bilhões (=1,9% do total)

Saldo: - ZAR 13,068 bilhões

E – Comércio RAS-EUA:

Exportações: ZAR 61,043 bilhões (=8,6% do total)

Importações: ZAR 56,943 bilhões (=7,8% do total)

Fluxo: ZAR 117,986 bilhões (=8,2% do total)

Saldo: + ZAR 4,100 bilhões

F- Comércio RAS-Ásia:

Exportações: ZAR 250,073 bilhões (=35,3% do total)

Importações: ZAR 327,468 bilhões (=45,2% do total)

Fluxo: ZAR 577,541 bilhões (=40,3%)

Saldo: - ZAR 77,395 bilhões

G- Ranking:

Exportações:

1º) Ásia (35,3%); 2º) UE (21,5%); 3º) África (15,2%); 4º) EUA (8,6%);
5º) Mercosul (1,03%)

Importações:

1º) Ásia (45,2%); 2º) UE (30,6%); 3º) EUA (7,8%); 4º) África (7,49%);
5º) Mercosul (2,8%)

Fluxo de Comércio:

1º) Ásia (40,3%); 2º) UE (26,1%); 3º) África (11,3%); 4º) EUA (8,2%);
5º) Mercosul (1,9%)

Lista das Teses de CAE publicadas pelas FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueneu Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candear**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d’Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
91. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
92. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
93. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
94. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
95. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
96. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

97. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
98. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
99. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
100. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
101. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
102. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
103. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
104. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
105. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
106. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

- 107. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
- 108. Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
- 109. Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
- 110. Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)



Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)