

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
DOUTORADO EM HISTÓRIA

Analúcia Danilevicz Pereira

**ÁFRICA DO SUL E BRASIL:
DOIS CAMINHOS PARA A TRANSIÇÃO AO PÓS-GUERRA FRIA – 1984-1994**

Porto Alegre

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
DOUTORADO EM HISTÓRIA

Analúcia Danilevycz Pereira

**ÁFRICA DO SUL E BRASIL:
DOIS CAMINHOS PARA A TRANSIÇÃO AO PÓS-GUERRA FRIA – 1984-1994**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História/UFRGS como requisito necessário à obtenção do título de Doutora em História. Banca examinadora: Prof.^ª Dra. Carla Brandalise, Prof. Dr. Carlos Arturi, Prof. Dr. José Rivair Macedo e Prof. Dr. Marco Cepik.

Prof. Orientador: Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini

Porto Alegre
2007

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meu reconhecimento e gratidão pela oportunidade de desenvolver esse estudo junto à Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e ao Programa de Pós-Graduação em História. Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini, pelo debate travado não só ao longo da execução dessa tese, mas também nas diversas atividades acadêmicas que, paralelamente, foram desenvolvidas. Agradeço também aos Professores Marco Cepik e Luis Dario Ribeiro pelo diálogo permanente no âmbito do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT e do Centro de Estudos Brasil-África do Sul – CESUL. Meu reconhecimento pelo apoio do estudante Alexandre Damo, bolsista de IC do NERINT e da estudante Vera Teixeira, das Faculdades Porto-Alegrenses-FAPA.

Agradeço o apoio dos Diretores da FAPA, Prof. Darci Sanfelici e Prof. Sólon Sant’Anna, bem como aos meus colegas do Departamento de História. Por fim, gostaria de registrar meu agradecimento aos meus familiares, especialmente aos meus filhos, Caiã e Iuri, pela paciência diante das horas dedicadas ao trabalho.

RESUMO

As mudanças implementadas nas políticas externas sul-africana e brasileira a partir dos anos 1990 têm sido acompanhadas por parte de diplomatas e acadêmicos. A África do Sul e o Brasil são grandes países em vias de desenvolvimento e estão se posicionando como potências regionais, constituindo espaços qualificados e pólos específicos nos marcos de um sistema multipolar. No final dos anos 80, em um quadro extremamente desfavorável, o Brasil, após um longo período, volta a eleger seu presidente da República. O sistema internacional, nesse contexto, atravessa um momento de intensas transformações com as perspectivas do final da bipolaridade. Diante desse novo quadro internacional que se anuncia, Fernando Collor de Melo passa a efetivar, em termos de política exterior, uma revisão nas tradicionais linhas diplomáticas. O período de transição democrática, portanto, situa-se entre duas fases bem definidas: anteriormente, o paradigma diplomático do regime militar e, depois, a inserção neoliberal no período da globalização, iniciada pelo governo Fernando Collor de Mello. Trata-se, portanto, de dois momentos diferenciados que constituem importância fundamental para o entendimento das relações exteriores do Brasil.

A África do Sul, a seu turno, apresenta uma das evoluções mais singulares da História Contemporânea. Nesta sociedade, uma espécie de “colonialismo interno” criou um sistema de opressão institucionalizada contra a maioria negra e, em menor medida, mestiça e asiática, que foi tolerada pelo Ocidente durante a Guerra Fria, por razões geopolíticas. Curiosamente, o fim da bipolaridade seria o ponto culminante da crise do *Apartheid*, abrindo espaço para uma transição negociada, embora extremamente difícil, rumo à democracia. O governo do *African National Congress* (ANC), encabeçado por Nelson Mandela, acabou com a segregação jurídico-política e reinseriu o país no contexto das nações. Novamente “africana”, a África do Sul pôde tornar-se uma potência regional capaz de contribuir para o desenvolvimento da África Austral e do Terceiro Mundo, através da Cooperação Sul-Sul e da defesa dos seus valores. Todavia, a estrutura sócio-econômica, com suas formas particulares e impessoais de marginalização, bem como os interesses internacionais a ela vinculados, tem se mostrado muito resistente e difícil de alterar. Mais ainda, um governo progressista, atrelado a políticas neoliberais e a necessidades objetivas (nacionais e internacionais) do poderoso *business* branco, não deixa de sofrer um progressivo desgaste. Contudo, é inegável a construção de um novo cenário sócio-político, com a multiplicidade de atores e a participação da maioria da população, outrora “não-cidadã”, e a geração de novas contradições. Desta forma, este impactante país, em que contrasta o convívio da modernidade com o subdesenvolvimento, ainda se encontra em transição, em busca de um novo modelo societário.

O movimento de reordenamento internacional dos anos 1970 e 1980 teve um significado específico para os países que alcançaram o *status* de Potências Médias e aqueles de industrialização recente. A partir desse movimento é que se definiram os processos específicos que atingiriam a base da política externa sul-africana e brasileira. O rompimento das regras econômicas vigentes desde o pós-guerra, acrescido à rápida mudança tecnológica nos anos 1970 e 1980, a distensão estratégica e o final da Guerra Fria na segunda parte dos anos 1980, foram os dois principais fenômenos que tiveram impacto sobre a definição do posicionamento externo das Potências Médias e dos países recém-industrializados. Em decorrência desse processo, alteram-se aspectos importantes do ordenamento internacional e, conseqüentemente, a dinâmica, as formas, os instrumentos e as estratégias internacionais dos Estados. Dentro desse contexto, África do Sul e Brasil recebem o impacto dessas transformações que viriam a afetar significativamente a sua inserção internacional.

ABSTRACT

The changes promoted in the South-African and Brazilian foreign policies since the 1990's have been followed by diplomats and academics throughout the world. South Africa and Brazil are developing countries and they have placed themselves as regional forces building qualified spaces and specific poles in terms of a multipolar system. In the end of the 1980's, when facing a difficult situation, Brazil finally elects a president after a long period of military government. The international system, in this context, faces a moment of intense changes with the perspectives of the end of the bipolarity. Based on this international scenery that arouses, Fernando Collor de Melo rules, in terms of foreign policy, a review in the traditional diplomatic approaches. Therefore, the period of democratic transition is placed between two distinct moments: earlier, the military government diplomatic paradigm; later, the neo-liberal insertion in the globalization period, started up by Fernando Collor de Melo. As a result, there are two distinct moments that make crucial importance to the understanding of Brazil foreign relations.

South Africa, on the other hand, presents a singular evolution in the contemporary history. In this society, a kind of "internal colonialism" created an established oppression system against the majority of black people and, up to a certain level, half-blooded and asiatic, which was tolerated by the western countries during the Cold War because of geopolitical reasons. Curiously, the end of the bipolarity would be the edge of the Apartheid crisis, creating the opportunity for a negociable transition, yet extremely difficult, towards democracy. The African National Congress (ANC) government, led by Nelson Mandela, finished with the juridical-political segregation and reinserted the country in the context of the nations. "African" again, South Africa was allowed to become a regional force able to contribute for the third world and southern african development based on the South-South Co-operation and on the defense of their values. However, the social economical structure, containing exclusion processes on its own and international interests linked to them, has presented itself resistant to changes. Moreover, a progressist government linked to neo liberal policies and to objective needs (either national or international) from the powerful white business is unable to avoid a progressive abrasion. Yet, is undeniable the construction of a new social political scenery which counts on the multiplicity of actors and the co-operation of the majority of the population considered not-citizen in other times and the generation of new contradictions. In this way, this peculiar country, where the contrast between the modern and the poverty is a reality, is still in transition, seeking for a new social model.

The movement of international rearrangement in the 1970's and 1980's had a specific meaning for the countries that reached the Medium Forces status and recent industrialization. From this moment on were defined the specific processes which would touch the base of South African and brazilian foreign policies. The rupture of the economic rules standing since the end of the War and the rapid technological changes in the 1970's and 1980's, the strategic distension and the end of the Cold War in the middle 1980's were the two main phenomena that had impact on the definition of the Medium Forces and just industrialized countries foreign policies. As a result, important aspects of the international arrangement change and, consequently, the dynamic, the instruments and the State international approaches also change. In this context, South Africa and Brazil receive the impact of these changes that would affect their international reinsertion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGNU – Assembléia Geral das Nações Unidas
- AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
- ALALC – Associação Latino-americana de Livre Comércio
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-americana
- ANC – *African National Congress*
- Armcor – *Armaments Development and Production Corporation*
- ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations*
- AU – *African Union*
- Azapo – *Azanian People's Organization*
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BOSS – *Bureau of State Security*
- BSL-states – Estados BSL (Botswana, Lesotho, Suazilândia)
- CEE – Comunidade Econômica Européia
- COBAE – Comissão Brasileira de Atividades Espaciais
- CODESA – *Convension for a Democratic South Africa*
- CONSAS – *Constellation of Southern African States*
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- Cosatu – *Congress of South African Trade Union*
- ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- EUA – Estados Unidos da América
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
- G-15 – Grupo dos 15
- G-77 – Grupo dos 77
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
- MRE – Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
- MTCR – *Missile Technology Control Regime*
- NASA – *National Aeronautics and Space Administration*

NEPAD – *New Partnership for Africa’s Development*

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Europeus

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OUA – Organização da Unidade Africana

PAC – *Pan-Africanist Congress*

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

RAS – *Republic of South Africa*

RENAMO – Resistência Nacional Moçambicana

SACU – *Southern African Customs Union*

SADC – *Southern African Development Community*

SADCC – *Southern African Development Coordination Conference*

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia

SWAPO – *South West Africa People’s Organization*

TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear

UDF – *United Democratic Front*

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZPCAS – Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul

SUMÁRIO

Introdução – África do Sul e Brasil rumo ao pós-Guerra Fria	9
I – As dificuldades externas e a transição política no Brasil (1985-1989)	25
1.1 O Brasil diante das transformações internacionais	25
1.2 O processo de transição política: a construção da democracia e a política exterior	30
1.3 O diálogo Norte-Sul: os desencontros político-econômicos nas relações Brasil-Estados Unidos	39
1.4 A autonomia frente ao processo de globalização: o incremento da agenda multilateral	43
1.5 A mudança do paradigma diplomático: realinhamento e globalização	46
II – O sistema do <i>apartheid</i> e o isolamento internacional sul-africano (1984-1988)	53
2.1 O ambiente doméstico: <i>apartheid</i> e sua “industrialização por substituição de importações”	53
2.2 Guerras, insurgências e a deterioração das relações exteriores	64
2.3 A internacionalização e a luta anti- <i>apartheid</i>	72
III – A política externa brasileira: convergência com a nova agenda internacional (1990-1994)	81
3.1 Condições domésticas: esgotamento do modelo ou opção estratégica?	81
3.2 Convergência com os Estados Unidos: adesão heterodoxa ao Consenso de Washington	87
3.3 O recuo nos foros multilaterais e nas relações extra-hemisféricas	95
3.4 A renúncia de Collor e o governo Itamar Franco: um retorno ao passado?	103
3.5. A construção do espaço regional: o Mercosul	109
IV – A política externa sul-africana: transição e adaptação no Pós-Guerra Fria (1989-1994)	123
4.1 Transição negociada: aceitação e tutela das novas forças políticas	123
4.2 A “nova diplomacia” e a recomposição das relações exteriores	125
4.3 Relações regionais: o novo comportamento na África Austral	129
4.4 A construção do espaço regional: SACU/SADC	135
V – África do Sul e Brasil: um balanço das relações bilaterais	150
5.1 O esgotamento do pragmatismo: a deterioração das relações bilaterais (1982-1990)	150
5.2 A construção de uma parceria estratégica: uma nova dimensão bilateral (1991-1994)	155
5.3 Brasil e África do Sul: possibilidades de cooperação no contexto da globalização	158
Considerações finais – As potências emergentes e sua vocação multilateralista	165
Referências bibliográficas	173
Anexos	186

INTRODUÇÃO – ÁFRICA DO SUL E BRASIL RUMO AO PÓS-GUERRA FRIA

Ao avaliarmos as possibilidades em torno da constituição de um novo ordenamento internacional desde o final da Guerra Fria, percebemos que a condição norte-americana de única superpotência torna-se insustentável. Pela terceira vez, desde o final da Primeira Guerra Mundial, surgem as condições para que determinados Estados assumam um novo papel e novas funções no sistema internacional. É importante notar que países de diferentes processos de desenvolvimento histórico, mas que alcançaram níveis de similaridade, têm transformado em realidade suas potencialidades e apresentam-se, ainda que discretamente, como capazes de desafiar e talvez substituir a superpotência em suas funções. Duas das chamadas potências emergentes são o objeto deste estudo: África do Sul e Brasil.

Os novos temas da agenda global convergem, em uma perspectiva ampla, para uma questão crucial e necessária – uma ordem mundial mais eficaz. Parece evidente que a situação atual, na qual uma única superpotência exerce o papel de árbitro sobre os destinos do mundo torna-se cada vez mais repudiada pela maioria dos Estados. A conversão dessa realidade aproxima os países que não só defendem um pouco mais de equilíbrio e justiça à ordem internacional, mas que necessitam resolver problemas centrais para o seu desenvolvimento. África do Sul e Brasil aproximam-se em seus modelos de democracia pluralista e pela convivência pacífica de etnias e religiões nos marcos do Estado laico. Mas, por outro lado, precisam gerenciar os conflitos que surgem dos desequilíbrios da ordem econômica mundial e as contradições internas, políticas e sociais características de países com grande extensão e extraordinária complexidade.

África do Sul e Brasil viveram situações históricas diferenciadas e destas circunstâncias inusitadas podem surgir dificuldades, mas também oportunidades. Os dois países alcançaram o *status* de Potências Médias e dispõem de condições para liderar suas regiões como um espaço qualificado e, assim, constituírem-se em pólos específicos nos marcos de um sistema mundial multipolar. Ambos os países transformaram suas sociedades tradicionais, organizadas em torno de uma economia agrícola, em sociedades industriais e liquidaram seus regimes autoritários em processos pacíficos de transição política. Dominam, claramente, as relações comerciais em seus respectivos continentes e possuem um setor financeiro que abarca o componente primeiro-mundista em uma economia terceiro-mundista.

A posição ocupada pela África do Sul e pelo Brasil, por outro lado, oculta algumas realidades incômodas sobre suas estruturas socioeconômicas. Na verdade, algumas dessas realidades indicam que os problemas que ambos os países enfrentam não são diferentes de

outros países em desenvolvimento em pior situação. Em muitos aspectos, a exemplo da pobreza, criminalidade, epidemias, entre outros, a capacidade de liderança pode ser posta em questão. África do Sul e Brasil possuem condições para serem considerados Estados com poder hegemônico em suas regiões ao mesmo tempo em que enfrentam sérias limitações políticas, econômicas e sociais. Dessa forma, para muitos analistas, é preferível considerá-los como Estados pivôs em suas regiões pela capacidade que possuem tanto em termos de desenvolvimento interno como pela repercussão de suas ações positivas ou negativas sobre seus vizinhos.

A fim de que se amplie o debate sobre essa temática, esse estudo se orienta em duas direções. A primeira trata da análise da política externa sul-africana e brasileira no período de transição política nos respectivos países. Pretende-se, assim, verificar quais foram as motivações que levaram ambos os países a encaminharem a abertura política, suas potencialidades regionais, bem como as condições enfrentadas no meio internacional. No final dos anos 80, em um quadro extremamente desfavorável, o Brasil, após um longo período, voltou a eleger seu presidente da República. O sistema internacional, nesse contexto, atravessou um momento de intensas transformações com as perspectivas do final da bipolaridade. Diante do novo quadro internacional que se anunciava, Fernando Collor de Melo passou a efetivar, em termos de política exterior, uma revisão nas tradicionais linhas diplomáticas. A política externa do governo Collor representou uma drástica alteração de conceitos e práticas e, ao mesmo tempo, traduziu a condição que muitos países em desenvolvimento enfrentariam.

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

O segundo eixo que orienta esse estudo diz respeito às possibilidades de aproximação e cooperação entre os dois países. Depois de longo período de afastamento, África do Sul e Brasil anunciam conceitos, ações e interesses convergentes. Mesmo diante de importantes diferenças históricas e culturais, a convergência de interesses entre os países é evidente tanto em termos bilaterais como no que se refere aos temas multilaterais. Com efeito, a África do Sul e o Brasil tiveram que estabelecer uma nova relação em um contexto diplomaticamente conturbado. O espaço dos organismos multilaterais, já tradicionalmente utilizado pelo Brasil, também é agora explorado pelos sul-africanos, o que faz notar que as visões de mundo e o padrão de votação coincidem com frequência. Por fim, as necessidades e dificuldades de atuação dos dois países oferecem um estímulo adicional para que atuem conjuntamente em organizações multilaterais. Na política externa de cada um dos países detecta-se, portanto, o anseio de agir em uma ordem multilateral.

Em uma avaliação retrospectiva, percebe-se que o relacionamento externo do Brasil durante os anos 1970 e 1980 passou por algumas oscilações. A preocupação com a Segurança e o Desenvolvimento do país trespassou a ação política dos governos militares em uma perspectiva de alcançar condições de autonomia relativa na cena internacional. Em oposição à política exercida internamente, os militares trataram de redimensionar a forma de diálogo com as potências hegemônicas ocidentais, em especial com os Estados Unidos. Guardadas as especificidades de cada governo militar na forma de conduzir a política externa, nota-se que, principalmente a partir do governo Costa e Silva, a diplomacia brasileira procurou ampliar seus canais de relacionamento, direcionando, em parte, sua atenção para os países do Terceiro Mundo, buscando uma atuação multilateral. A percepção de que o conflito Leste-Oeste estava sendo substituído pelo conflito centro-periferia fez com que fosse observada a necessidade de reforçar o poder nacional e criar novas condições em relação ao diálogo Norte-Sul. Sem rejeitar a aliança com os Estados Unidos, a política brasileira procurou conduzir esta relação a partir de uma relativa independência, sobretudo no terreno nuclear.

A tentativa de reordenamento do sistema internacional, conduzida unilateralmente pelos Estados Unidos, e as transformações nas condições de inserção do Brasil fizeram com que a ação diplomática brasileira, a partir de 1974, fosse reorientada diante de um quadro pouco favorável aos países do Terceiro Mundo. Para entender as mudanças operadas nas relações do Brasil, deve-se encaminhar a avaliação para a necessidade de manutenção de um modelo de desenvolvimento que, através de uma política externa mais ofensiva, viabilizasse satisfatoriamente o fortalecimento do poder nacional.

Durante esse período, quando a atenção norte-americana está voltada para a contenção

dos novos centros de poder, como os da Europa e o Japão e para os conflitos no Terceiro Mundo, o Brasil, fazendo-se valer da *détente*, implementou um recuo estratégico em relação ao seu tradicional vínculo com os Estados Unidos. Devido à forte participação do Estado na economia, o governo brasileiro direcionou o país a novas associações, tentando atuar no cenário internacional de acordo com as dimensões disponíveis. O denominado *alinhamento automático* com os Estados Unidos, característico da política externa brasileira nos primeiros anos do regime militar apesar de sofrer algumas variações, cedeu espaço para uma postura pragmática, vinculada à conjuntura mundial, e à busca de relacionamentos com regiões que se propunham ao mesmo tipo de atuação no sistema internacional.

O abandono da política de alinhamento automático aos Estados Unidos constituiu um passo decisivo na política externa inaugurada por Geisel para o redirecionamento da ação diplomática brasileira. Essa redefinição está ligada ao novo perfil de dependência do Brasil, que tem como característica o declínio da participação dos Estados Unidos nas atividades econômicas externas brasileiras¹. No entanto, o processo de dependência aos países desenvolvidos não foi rompido, ainda que os dirigentes brasileiros promovessem, conjunturalmente, uma política externa mais avançada. Esse fato tornou-se visível a partir da reação conservadora dos países industriais nos anos 1980, através de retaliações dirigidas contra as políticas de desenvolvimento nacional adotadas pelos países periféricos².

A análise da política externa norte-americana se faz fundamental, pois compõe a base das transformações ocorridas nas relações internacionais nesse período. Em torno de uma conjuntura extremamente desfavorável, a diplomacia brasileira procurou adaptar-se às transformações no plano interno e externo (a exemplo da crise do petróleo, crise da dívida, começo da Revolução Científico-Tecnológica e da Nova Guerra Fria, além do fortalecimento das doutrinas neoliberais) e executar uma política de alcance em médio e longo prazo. A aproximação de fato com a América Latina fez com que o governo Figueiredo lançasse as bases para um futuro fortalecimento do Sul.

As tensões desencadeadas na cena internacional com o fim da *détente*, o enfraquecimento do Leste Europeu e o futuro desmonte da União Soviética repercutiram nos países do Terceiro Mundo, que, direta ou indiretamente, recebiam apoio ou mantinham

¹ Ver HIRST, Mônica. Tempos e Contratempos da Política Externa Brasileira. In: PLASTINO, Carlos Alberto e BOUZAS, Roberto (orgs.). A América Latina e a Crise Internacional. Rio de Janeiro/México: Graal/Instituto de Estudios de Estados Unidos-CIDE, 1985.

² O entendimento deste tema pode ser ampliado na obra de VIZENTINI, Paulo Fagundes. Dez anos que abalaram o século XX: da crise do socialismo à guerra ao terrorismo. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002. Ver igualmente TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (Orgs.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

relações comerciais com esses países. Todavia, se por um lado houve um retrocesso na diversificação das relações político-econômicas do Brasil, por outro novos centros em ascensão (como os asiáticos) sinalizavam novos espaços de manobra para a política externa brasileira.

Os traços de continuidade com os governos militares durante o período de transição política apresentaram-se não só a partir da manutenção da elite política no poder (discretamente apoiada pelos militares), como pela manutenção das linhas gerais da política exterior. Por outro lado, os anos de crise e recessão não pouparam esses “velhos” políticos do desgaste. Dessa maneira, o proclamado fim da Guerra Fria e a estratégia norte-americana para a manutenção de sua hegemonia mundial representaram, para as elites latino-americanas, um cenário preliminar dos rumos políticos para a América Latina. A intensa pressão exercida pelas potências hegemônicas ocidentais para que os países em desenvolvimento abrissem suas economias e as contradições internas geradas pelo novo momento histórico que se avizinhava constituem a expressão das transformações que se delineavam no contexto dos anos 1980.

A estratégia norte-americana para estabelecer uma nova hegemonia, ao implementar o paradigma sócio-tecnológico que daria sentido à hierarquia internacional, criou novas barreiras ao desenvolvimento dos Estados periféricos, bem como o impulso ao alinhamento incondicional, posição assumida pelo Brasil durante o governo Collor. Todavia, apesar da tendência de globalização da economia, alguns Estados resistiram ao capitalismo globalizado. Isso significa que os conflitos não desapareceram, produzindo reações que, por vezes, condicionam a formulação e execução da política exterior. A lógica do capitalismo globalizado fez com que o conceito de desenvolvimento desaparecesse da agenda mundial. Os governos ocidentais, mais preocupados com a “gestão da crise”, assumiram o capitalismo de mercado, enquanto a América Latina, África e Oriente Médio preocupavam-se fundamentalmente com a dívida externa. A opção liberal foi efêmera, pois as condições políticas para tanto também foram breves.

Já a África do Sul, desde a instituição do *apartheid* em termos jurídico-políticos até meados dos anos 1980, buscou a preservação do sistema como o objetivo principal e quase único de sua política exterior. Na arena internacional, o governo nacionalista sul-africano tentou vincular inicialmente, e com grande sucesso, sua ordem interna às divisões da Guerra Fria, projetando-se como defensor dos valores da civilização branca no continente negro, bem como se colocou como um bastião fiel contra o comunismo e a suposta expansão soviética. Mesmo diante de um crescente rechaço no ambiente internacional e, em boa medida, como resposta a ele, o nacionalismo sul-africano intensificou gradativamente o regime. Em termos

regionais, sua política foi, tradicionalmente, reativa e defensiva, apesar do seu caráter ofensivo em ações que lhe permitiram extraordinário sucesso em curto prazo. No entanto, o colapso do colonialismo português na África afetou dramaticamente a balança de poder na África Austral. A exposição das fronteiras da África do Sul e da Namíbia a regimes que adotavam políticas anti-*apartheid* e o quase encercamento da Rodésia do Sul por Estados da Linha de Frente fez com que Pretória apresentasse novas iniciativas na política regional.

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

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

Contudo, o problema central desse estudo trata de avaliar quais foram as motivações e as transformações na orientação da política externa sul-africana e brasileira ao término dos anos 1980 e início dos anos 1990, visto que, em tese, as alterações na ordem internacional e nos respectivos cenários regionais, bem como no ambiente doméstico abriam espaço para um novo tipo de comportamento político e econômico. E ainda, em que medida as novas políticas estavam relacionadas às potencialidades desses países e às oportunidades de projeção no cenário internacional. Para viabilizar tal discussão, é necessário estabelecer critérios de análise que vislumbrem o caminho trilhado pela política exterior da África do Sul e do Brasil

no sentido de melhorar as condições de inserção internacional. As seguintes considerações estabelecem o quadro dentro do qual se quer examinar:

a) no caso brasileiro, os traços de continuidade com os últimos governos do regime militar são evidenciados dentro da lógica de manutenção do poder estatal na condução do programa de desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, as transformações na correlação de forças em nível interno, como forma de manter a trajetória política que vinha sendo seguida pelo país, garantiram o controle do processo de transição democrática;

b) no caso sul-africano, os traços de continuidade evidenciados pelo controle do Partido Nacional sobre a estrutura governamental esgotaram as possibilidades de manutenção do regime do *apartheid*, forçando o estabelecimento de um esquema de aliança com a representação da maioria negra;

c) em nível externo, a grande linha de força sob a qual atuou a diplomacia brasileira foi a mudança qualitativa na agenda multilateral. Apesar da Inglaterra e dos Estados Unidos terem iniciado, nos anos 1980, um trabalho de desmonte do multilateralismo então prevalecente, complementado pela manipulação de temas “constrangedores” para os países periféricos, o interesse na manutenção das relações multilaterais foi característica proeminente da política externa no governo Sarney;

d) o isolamento, se por um lado permitiu à África do Sul o desenvolvimento e a consolidação de seu projeto industrial por substituição de importações, em termos políticos levou o regime à bancarrota, em um movimento assistido por toda a comunidade internacional, inclusive pelos seus tradicionais parceiros;

e) a política externa brasileira sofreu uma mudança substancial a partir do governo Collor que, através de um discurso de “inserção ampla” e de “recuperação da legitimidade política e credibilidade”, aprofundou a relação de dependência aos centros de poder;

f) o ponto de inflexão da política externa sul-africana, embora suas origens possam ser reconhecidas nos últimos governos nacionalistas, está na proposta “universalista” de Nelson Mandela, que assumiu caráter mais pragmático no governo subsequente;

g) depois de um longo período de afastamento e de caminhos diferenciados, África do Sul e Brasil apresentam características semelhantes no que diz respeito ao papel desempenhado nas respectivas esferas regionais e na forma de influenciar o sistema internacional.

Por fim, é importante notar que a emergência e a experiência da democracia em ambos os países aconteceu em um cenário internacional completamente transformado. A bipolaridade não domina mais a pauta, mas novos desafios e novos temas ganharam peso na

agenda internacional. No entanto, a grande questão que se coloca é como a África do Sul e o Brasil participarão da ordem econômica, como se tornarão parte importante da economia internacional, mas, fundamentalmente, como resolverão os problemas cruciais que limitam a capacidade de pleno desenvolvimento dos dois países. Faz-se importante, diante do levantamento de tais questões, algumas considerações que sirvam como base de discussão acerca da dinâmica das relações internacionais no período tratado por esse estudo.

Nas últimas décadas, o estudo do “internacional” vem assumindo uma condição significativa. A tendência a destacar a difusão do que é internacional e a destruição das especificidades “nacionais” decorre do anunciado processo de globalização. As distorções e os reducionismos históricos que acercam o tema têm sido evidenciados em trabalhos cuja argumentação “contrapõe o mundo contemporâneo a um período em que, supostamente, os Estados, as nações e as sociedades eram separadas e isoladas entre si” (HALLIDAY, 1999, p. 16). No entanto, percebe-se que a “internacionalização” data de um longo período onde a pressão expansionista das economias, inerente ao capitalismo, é o fio condutor das relações internacionais. Conforme Halliday,

[...] a história do sistema moderno é a da internacionalização e da quebra, em partes separadas, dos fluxos preexistentes de pessoas, religião e comércio; a precondição para a formação do Estado-nação moderno foi o desenvolvimento de uma economia e cultura internacional, dentro da qual eles se reuniram depois (1999, p.16).

O estudo das Relações Internacionais tem como objeto as relações entre os Estados, as relações não-estatais ou relações transnacionais e as operações do sistema como um todo, dentro do qual os Estados e as sociedades, em toda a sua complexidade, são os principais componentes. Desta forma, através de um novo enfoque, diferente da História Diplomática Tradicional, historiadores contemporâneos como P. Renouvin e J. B. Duroselle, na década de 1960, passam a levar em consideração fatores geográficos, demográficos, forças econômicas e financeiras, ideologias, entre outros, como fatores que exercem influência e devem ocupar seu espaço nos estudos históricos dedicados às relações internacionais³. Além da possibilidade de um trabalho multidisciplinar, amplia-se, também, o trabalho de investigação que ultrapassa a tradição das pesquisas de arquivo dedicadas unicamente aos textos oficiais e correspondência diplomática.

Considerando a complexidade dos fatores que passaram a potencializar as diferentes

³ Ver MERLE, Marcel. Sociologia das Relações Internacionais. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1981. p. 39.

abordagens no estudo das relações internacionais, as condições históricas e os diferentes movimentos no cenário internacional garantiram a transformação na perspectiva dos historiadores. Após a Primeira Guerra Mundial e as novas condições por ela geradas, transformando e criando diferenciadas relações, produzindo o desenvolvimento de novas conexões, abrindo espaço para a visualização de novos atores e fenômenos que causavam impacto sobre os mesmos, Relações Internacionais emerge como disciplina acadêmica separada. Muitas foram as perspectivas teóricas no tratamento dos fenômenos internacionais. Os elementos constitutivos das relações internacionais, conforme Halliday, o interestatal, o transnacional e o sistêmico, permitem muitas especializações e abordagens teóricas. Estes elementos abrangem, somados à teoria internacional (isto é, a teorização destes três elementos), subcampos e, entre eles, a análise de política externa. O tratamento das questões referentes à política externa pode abarcar o conjunto das relações políticas, diplomáticas, econômicas, culturais, militares, ideológicas, entre outras no âmbito das ações externas do Estado.

Neste sentido, a influência mútua entre as forças que atuam no sistema internacional integra, qualitativamente, o tipo de relacionamento a ser desenvolvido entre os Estados. Isso não significa a anulação das relações desenvolvidas dentro dos Estados Nacionais. Pelo contrário, as relações entre classes, instituições nacionais e as demais esferas que compõem os mecanismos internos expressam-se através do Estado enquanto regulador das forças sociais. Entretanto, conforme Brucan,

[...] os Estados não são entidades monolíticas sem divisões e contradições, e não controlam ou não podem controlar exclusiva e totalmente a corrente de relações entre seus cidadãos respectivos; o grau de controle, a este respeito, varia de acordo com o regime político e sua eficiência (1974, p. 69).

Ao contrário dos mecanismos de regulação interna dos Estados, o sistema internacional, cada vez mais fragmentado, depende das decisões tomadas pelos mesmos para ajustar seu movimento. Assim, apesar da igualdade formal, dada pela condição soberana dos Estados, estes possuem posições diferentes na hierarquia de poder mundial, que, por sua vez, define maior, menor ou nenhuma participação nos negócios internacionais. Ou seja, apesar dos diversos movimentos sociais, de organizações ou de indivíduos, o Estado e o bloco de poder que o suporta, além da influência de grupos de interesses, são os articuladores no que diz respeito à formulação, à execução e à eficácia da política exterior. A partir desses aspectos confere-se à “orientação governamental, em última instância, o papel de fiadora, vislumbrada

a formação social que lhe dá origem, das condições de interação no meio internacional” (VIZENTINI, 1998, p.16).

Considerando a política exterior como parte do sistema mundial em que se desenvolvem relações de cooperação ou de conflito, de acordo com um projeto nacional mais amplo, torna-se fundamental estabelecer os princípios que regem tais ações, de que forma estas ações articulam-se interna e externamente e, ainda, como são identificados os resultados de tais iniciativas. A política internacional desenvolvida pelos Estados Unidos nos anos 1980 transformou as condições de inserção dos países em desenvolvimento. O processo de reestruturação capitalista e a percepção de que o conflito Leste-Oeste estava sendo substituído pelo conflito centro-periferia redimensionaram o diálogo entre os países periféricos e as potências ocidentais. Na América Latina, a força com que é deflagrado o discurso pró-democracia ocorre em um momento de crescente vulnerabilidade das suas economias. Esse discurso foi claramente articulado para atingir regimes centralizadores, nos quais o Estado conduzia a política econômica e procurava manter um projeto nacional, fato que poderia vir a desequilibrar as pretensões de manutenção de uma ordem hegemônica ocidental protagonizada pelos Estados Unidos.

As novas estratégias estabelecidas para a implementação de uma ordem unipolar, baseadas no processo de reconversão capitalista e no incremento do paradigma sócio-tecnológico para dar sentido à hierarquia internacional, compuseram o principal desafio a ser enfrentado pelos Estados periféricos. Essa etapa ainda não foi superada pelo Estado norte-americano que, mesmo após mais de uma década do desfecho da Guerra Fria, continua a procura de princípios que possam embasar sua estratégia nacional. Os desafios do sistema internacional no pós-Guerra Fria se apresentam de uma forma muito mais complexa, bem como o papel desempenhado pelos Estados periféricos. Como prioridade, os Estados Unidos devem gerenciar suas delicadas relações com a União Européia, com a Rússia, com a China e com o Japão. Por outro lado, delicadas também são suas relações com o mundo em desenvolvimento. A problemática internacional que nos anos 1980 parecia reduzir-se às questões econômicas retoma com intensidade o componente político nos anos 1990.

O esfacelamento do campo socialista e suas conseqüências para o ordenamento internacional, ao contrário do discurso ideológico que sustentou a Guerra Fria, trouxeram o problema da segurança norte-americana como um elemento central na formulação de sua política externa. Nesse sentido, é necessário interagir a favor da estabilidade política em partes importantes do mundo, especialmente no mundo em desenvolvimento. Apesar do

relativo fortalecimento da tendência isolacionista no período tratado, tornou-se vital para os Estados Unidos focalizar seus esforços em um pequeno número de países, ainda que de destino incerto, mas que podem afetar profundamente as regiões que os cercam.

Os Estados Unidos construíram sua própria versão para os chamados Estados Pivô⁴ ao longo do século XX. Durante a Guerra Fria, a possibilidade de um país sucumbir ao comunismo e o efeito dominó que isso provocaria na região eram o que fazia um Estado ser mais importante que o outro. Assim, diante dos interesses estratégicos norte-americanos, havia uma concentração maior nestes Estados, em detrimento de um desgaste global. Todavia, a teoria do efeito dominó pode servir mais apropriadamente para a estratégia norte-americana no pós-Guerra Fria do que no período anterior.

O pós-Guerra Fria abriu um novo momento de dificuldades para os países em desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, criou novas condições para seu desempenho internacional. Se considerarmos as transformações no sistema internacional, percebe-se que alguns Estados consolidaram-se como Potências Médias e entre estes Estados alguns adquiriram o *status* de potências regionais. Estudos rigorosos e sistemáticos sobre os países não dominantes e nem fortemente influentes no sistema internacional são fenômenos relativamente recentes. O interesse acadêmico em analisar especificamente a ação internacional das Pequenas e Médias Potências cresceu em função tanto da performance do Movimento dos Países Não Alinhados como do surgimento de países industrializados entre os países em desenvolvimento. Uma multiplicidade de conceitos surgiu para designar a categoria de país intermediário, pois era perceptível a emergência de um grupo específico dentro do sistema internacional que se diferenciava das Grandes Potências e não se confundia com a massa de países pequenos e pouco expressivos nesse sistema.

Alguns estudos que direta ou indiretamente analisam o tipo e as características da ação internacional dessa faixa intermediária de países ajudam a melhor defini-la. Além de ocupar lugar específico no sistema econômico internacional, esses países ocupam também um lugar próprio nos sistemas políticos regional e global. Por outro lado, algumas linhas de pesquisa trataram de identificar e classificar as Potências Médias no sistema internacional a partir da “avaliação das capacidades” ou da “avaliação do poder perceptível” baseada na hierarquia de poder internacional. No entanto, essas análises se baseiam largamente em levantamentos estatísticos de uma gama de recursos que influem diretamente na capacidade de poder externo do país – dimensão e qualidade territorial e populacional; produção agrícola, industrial

⁴ Ver a análise de CHASE, Robert S.; HILL, Emily B.; KENNEDY, Paul. *Pivotal States and U. S. Strategy*. In: *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 1, jan./fev., 1996.

energética e mineral; bem-estar social e integração do país; capacidade militar; *status* diplomático; exportações e importações.

A partir da mensuração, do cruzamento e da ponderação desses dados, é estabelecido um *ranking* mundial de acordo com a pontuação que cada país atinge. Chega-se, assim, às definições de Superpotências, Grandes Potências, Potências Médias e Pequenas Potências. Sob esse ponto de análise, Potências Médias são países que se encontram na faixa intermediária de recursos disponíveis, ou seja, Estados cujas capacidades e compromissos internos permitem-lhes desempenhar apenas papéis restritos e cuidadosamente escolhidos, e a assumir iniciativas modestas fora de sua própria região. Embora esses analistas concordem com a existência de uma multiplicidade de formas de poder, deixam de considerar tanto o papel dos países analisados frente aos processos decisórios internacionais, como sua inserção regional, ambos aspectos cruciais para a classificação dos países em termos de seu papel e de sua relevância internacional. Os analistas deixam de lado também variáveis fundamentais como fatores históricos, alinhamentos políticos e opções estratégicas, entre outras.

Nessa perspectiva, os analistas falham também na consideração sobre a real viabilidade política desses países em transformar capacidade de poder em poder real, ou seja, seu comportamento político. As avaliações estatísticas escondem as noções de ambição dos países, o papel que se propõem a cumprir, sua influência política, etc. Em uma perspectiva diferenciada, alguns estudos buscam fazer o cruzamento das condições políticas, socioeconômicas e geográficas para determinar ou dar sentido à definição de Potências Médias. Segundo Sennes (2003), existem alguns parâmetros úteis para tal definição: a) países que geograficamente são parte de um sistema regional; b) países que são capazes de se contrapor a qualquer coalizão de Estados da região; c) países com alta influência nos negócios regionais; d) Estados cujo *status* de Potência Regional pode estar associado a outras categorias de potências no sentido geral do sistema internacional. A condição de Potência Média implica também uma presença significativa do país no sistema internacional, ainda que o eixo de ação permaneça sendo o regional.

Nessa direção, ainda que esses países não possam influenciar o sistema internacional diretamente, buscam garantir seus interesses em fóruns multilaterais ou através de grandes coalizões internacionais. Assim, a preocupação é identificar e caracterizar uma determinada faixa de países que não está compreendida nas classificações tradicionais de Superpotências ou Grandes Potências e tampouco se confunde com o conjunto de países pouco expressivos no que diz respeito ao impacto no ordenamento e na dinâmica internacional. Uma característica recorrente das Potências Médias é o fato de ocuparem, de um lado, uma posição

intermediária no sistema internacional e participarem intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. É na combinação dessas duas vertentes que se destacam como atores relevantes, atuantes e estruturadores do sistema internacional.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o movimento de expansão do sistema capitalista mundial provocou um crescimento sem precedentes do comércio internacional, dos investimentos e dos fluxos financeiros. Esse movimento fez surgir um grupo de países que avançaram em um processo acelerado de desenvolvimento industrial, aumentando sua participação nos fluxos comerciais, de capitais e financeiros internacionais. O rápido processo de crescimento econômico e a industrialização desses países foram acompanhados da reformulação de suas estratégias de ação internacional. Dessa forma, passaram a ter uma parcela de autonomia, pois estavam mais integrados à economia mundial e com maior capacidade de negociação ou poder relativo na esfera internacional. No entanto, ocorreu uma divisão entre as suas formas de comportamento. Alguns países permaneceram alinhados com as Grandes Potências e outros passaram a buscar mais fortemente uma posição de liderança política, seja ela regional ou global.

Normalmente, os elementos mais relevantes para essas opções estratégicas foram a condição geopolítica, a capacidade econômica e militar, o peso específico regional e as ambições do país. Todavia, o comportamento dos países intermediários é de natureza multifacetada – comportam-se ora como fortes, ora fracos, ou ora autônomos, ora dependentes. Essa condição deriva da diversidade estrutural e de interesses no âmbito dos países do Terceiro Mundo. Nos anos 1960 e 1970 alguns países optaram por uma inserção periférica. Apresentavam-se como intermediários dos interesses econômicos, políticos e estratégicos das Grandes Potências e, em troca, recebiam tratamento especial com vantagens e concessões. Nos anos 1970 e 1980, período em que a crise do petróleo e a baixa atividade econômica mundial provocaram a pressão protecionista dos países desenvolvidos, alguns Estados de porte médio atuaram como “caronas” por aproveitarem as brechas dos regimes internacionais sem arcar com os custos da manutenção desse sistema.

A necessidade de uma multiplicidade de estratégias é derivada, portanto, do jogo cruzado de pressões que os países intermediários sofrem em diversos campos do sistema internacional e do desequilíbrio de seus recursos de poder, gerando capacidades e vulnerabilidades variadas com o campo de ação. Em contraste com os países centrais, os países periféricos, devido à assimetria no sistema internacional, dependem dos ritmos de desenvolvimento para interagirem em uma ordem de imposição hegemônica. No caso brasileiro, uma das grandes tendências da política exterior foi justamente reforçar a atuação

internacional para obter resultados econômicos e fortalecer o poder nacional. Os sul-africanos, por sua vez, buscaram consolidar o poder nacional para então garantir sua posição regional e internacional. O sistema internacional, então conduzido pela dinâmica de seu centro, pôde interferir nas possíveis relações entre demais Estados. No entanto, a fragilidade dos Estados periféricos para desenvolver vínculos políticos e econômicos entre si, por vezes pode levá-los ao isolamento ou à cooperação e até mesmo à integração.

A política externa durante o governo Sarney, assim como no governo Botha, atrelou-se, mesmo que em condições diferenciadas, às concepções de desenvolvimento. No Brasil, essa tendência é deflagrada desde o período Vargas, sofrendo algumas oscilações em governos específicos. Na África do Sul, desde a ascensão do Partido Nacional ao poder até o esgotamento do regime, a lógica de uma estratégia nacional para o desenvolvimento se impôs, mesmo em condições extremamente adversas, seja no plano doméstico, seja no plano internacional. No caso brasileiro, segundo Cervo (1994), o modelo do nacional-desenvolvimentismo, apoiado em crescente pragmatismo, teve entre suas ênfases,

[...] o controle dos setores estratégicos da economia pelo Estado, enquanto a empresa privada nacional não se dispusesse a atuar sobre eles; o protecionismo alfandegário para expandir o parque industrial; o universalismo geográfico, ideológico e político; a nacionalização da segurança (1994, p. 29).

Nesse sentido, os governos de Vargas, a chamada Política Externa Independente e os governos militares a partir de Costa e Silva até o período Sarney, assumiram esta postura (guardadas as proporções), privilegiando o desenvolvimento como impulsor da política externa. O grande esforço para garantir cooperação internacional, se por um lado contribuiu para levar a cabo algumas propostas nessa direção, por outro aprofundou as contradições. Assim, pretende-se explicar os momentos de oscilação e continuidade na política externa do governo Sarney com vias a atenuar a histórica dependência externa. Os projetos de cooperação com o Terceiro Mundo, tendo como prioridade a América Latina e, em seguida, África, Oriente Médio e continente asiático, denunciavam uma perspectiva criada para alterar a ordem estabelecida pelos países centrais na busca de uma gradativa autonomia e um melhor posicionamento no sistema internacional. As características históricas da política externa brasileira, pacifismo, jurisdicismo, não-intervenção, solução negociável das controvérsias, autodeterminação dos povos (CERVO, 1994, p. 46) mantinham-se. Todavia, deveriam ser postas em prática sem esquecer o objetivo último: a promoção do desenvolvimento.

Na África do Sul as condições para o desenvolvimento foram um pouco mais

complexas. A problemática regional e a forma como o governo sul-africano se relacionava com os vizinhos fez com que nos anos 1960 e 1970 a preocupação em termos de política externa estivesse voltada para as questões de segurança regional. Todavia, nos anos 1980, a política para o exterior e seus desdobramentos havia fracassado. A redução no orçamento militar foi significativa embora ainda não fosse evidenciada a estabilidade na região, fato que denunciava o início de uma inflexão na conduta do país. Vários fatores contribuiriam para o surgimento de situações conflitivas, ocasionando disfunções econômicas e o inevitável enfraquecimento de poder e da capacidade de influir sobre a ordem internacional, principalmente no que diz respeito às relações bilaterais com os países centrais. Nesse momento, percebe-se que tanto o Brasil como a África do Sul buscaram fortalecer-se no plano multilateral para enfrentar questões claramente bilaterais. Em outras palavras, o fortalecimento da capacidade de barganha como um mecanismo de aproximação dos países centrais parece ter sido uma fórmula constante da diplomacia sul-africana e brasileira em parte do período a ser tratado por esse estudo.

No entanto, é necessário estabelecer a dimensão das iniciativas multilaterais ao passo que essas limitam a atuação individual do Estado. A questão que emerge é que tipo de relação a África do Sul e o Brasil passaram a desenvolver com os demais Estados, principalmente em suas esferas regionais, e quais os pontos (internos e externos) que presidiram o processo de aproximação nesses cenários. Aqui, pode-se estabelecer algumas conexões que, conforme Fonseca Jr. (1994-95), aparecem como indicadores do processo de aproximação entre os Estados:

[...] a democracia, que garanta o diálogo, sem o qual não há cooperação permanente; desvendamento de interesses reais, que produzam ganhos comuns; instituições que reflitam equilíbrio de custos e benefícios e criem constrangimentos significativos à 'fuga' das obrigações⁵.

Os mecanismos multilaterais nascem, nesse sentido, a partir de um processo de cooperação, e torna-se importante perceber que efeitos eles possuem sob a realidade internacional. Todavia, a natureza do sistema internacional, complexa e contraditória, pode, por outro lado, gerar através de mecanismos bilaterais a suposta eficácia produzida pelo multilateralismo. Assim, a análise da conjuntura internacional é fundamental para o entendimento das práticas exercidas pelos Estados. A manutenção de relacionamentos

⁵ Ver artigo de FONSECA JR., Gélson. Aspectos da teoria das relações internacionais. In: Revista Política Externa, São Paulo, vol. 3, n. 3, dez./jan./fev. 1994/95. p. 62.

bilaterais estratégicos pode produzir o mesmo efeito no sistema mundial, sem que necessariamente comporte uma identidade entre Estados (como, por exemplo, um mesmo regime). Se pensado que o desenvolvimento está fortemente ligado ao domínio dos processos científicos e tecnológicos, a própria hierarquia de poder pode ser condicionada e as normas internacionais, conseqüentemente, adequadas. Dessa forma, a política externa é elaborada de acordo com as exigências de inserção em uma conjuntura que extrapola as condições internas e é fortemente influenciada por circunstâncias externas.

Foi vivenciado de forma incisiva , ao longo dos anos 1980 e 1990, o discurso ideológico dos centros desenvolvidos com intuito de legitimar as estratégias do capital dominante, num estágio de vulnerabilidade econômica e agravamento dos conflitos sociais nos países em desenvolvimento. O processo de globalização das economias passaria a assumir, nesse estágio de desenvolvimento capitalista, a ingerência do capital na soberania dos Estados, impondo uma nova realidade na configuração das relações internacionais. O quadro de reconversão capitalista que inaugurou uma nova fase de desigualdades no plano internacional levou os países do Leste e do Sul a tomarem decisões que visassem ao alastramento de um sistema de cooperação. No entanto, para muitos Estados enquadrados nos grupos acima citados, a ingerência político-econômica aliada à forte mensagem ideológica dos países centrais contribuiu para o enfraquecimento do referencial nacional.

Diante dessa perspectiva é que se pretende avaliar as transformações na política externa sul-africana e brasileira e as possibilidades de atuação em seus sistemas regionais no sistema global e no eixo de cooperação Sul-Sul.

I. AS DIFICULDADES EXTERNAS E A TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL (1985-1989)

1.1 O Brasil diante das transformações internacionais

A política externa durante o regime militar caracterizou-se, sobretudo, pela busca de novos espaços de atuação política e econômica no âmbito internacional, no sentido de alterar a histórica dependência face aos Estados Unidos. A prioridade era alcançar o desenvolvimento econômico nacional condizente com as necessidades internas e uma projeção regional e internacional que estivesse de acordo com as reais possibilidades do país. Agregado a esse processo estava a crise de hegemonia no sistema internacional que completava o quadro de dificuldades para a inserção dos países periféricos, mas não impediu o Brasil de adquirir o status de Potência Média.

Há uma tendência na historiografia em associar mecanicamente o processo de transição democrática com o realinhamento da política externa brasileira. No entanto, a aproximação com os fatos e uma análise mais precisa demonstra que esse período, apesar de representar o processo de abertura política e apresentar indícios da abertura econômica que acabaria por se delinear na década de 1990, não representa, necessariamente, uma postura passiva em relação aos acontecimentos da política internacional.

O paradigma econômico e diplomático afirmado com o regime militar formou um verdadeiro “bloco histórico” que, mesmo com o desgaste do sistema político e com as dificuldades econômicas e diplomáticas internacionais, não foi possível ser alterado de forma imediata. O governo Sarney encerrou formalmente o regime militar, porém constituía uma etapa que deveria completar o processo de transição democrática. Esse governo, oriundo de um compromisso celebrado entre o regime anterior e o segmento moderado da oposição, deveria estabelecer as bases para um novo regime.

A elaboração de uma nova Constituição que abarcasse as necessidades que floresciam em direção à democracia oscilava entre a fragmentação do poder e a tentativa de manutenção de um projeto de desenvolvimento. Ainda que o governo Sarney fosse marcado por traços de continuidade com o regime militar, constituía, ao mesmo tempo, uma espécie de “etapa superior” da transição à democracia liberal no Brasil. Nesse sentido, são marcantes as linhas de continuidade ainda mais visíveis se atentarmos para a política econômica e as relações exteriores, em que os elementos de resistência se reafirmam ainda que em uma conjuntura que

se altera drasticamente. De qualquer forma, cada vez mais, o projeto vigente seria afetado, particularmente nos campos econômico e diplomático.

Apesar de algumas oscilações quanto à intensidade dos relacionamentos externos do Brasil, a política externa do governo Sarney foi marcada pela tentativa de ampliação da base de poder nacional. A diplomacia brasileira procurou consolidar relações com diversos países na perspectiva de fortalecer eixos de cooperação que redimensionassem a inserção internacional do Brasil. O reposicionamento frente aos Estados Unidos foi um ponto crucial para efetivar tal política. O difícil relacionamento com esse país e a vulnerabilidade brasileira no período de distensão do regime militar assinalavam as dificuldades que o Brasil atravessaria ao longo da década de 1980.

As tensões desencadeadas no cenário internacional sinalizavam para o profundo desequilíbrio entre as nações e para as condições objetivas de atuação na esfera mundial. As dificuldades no campo econômico tornariam imperativo para o Brasil buscar parcerias multilaterais e bilaterais que instrumentalizassem o país em suas estratégias para o entendimento internacional. Apesar do trabalho de desmontagem do multilateralismo iniciado nos anos 1980 pelos países centrais, essa foi a grande linha de força sob a qual atuou a diplomacia brasileira.

Seguindo a perspectiva dos governos anteriores, a política de aproximação regional e sub-regional levou o Brasil a uma nova disposição diante de um quadro de crescente marginalização do Terceiro Mundo. Iniciativas em direção à América Central, bem como aos demais países latino-americanos, demonstravam a intenção da diplomacia brasileira em fortalecer os laços com os países identificados em suas dificuldades de interagir no meio internacional. No entanto, merece destaque o programa de cooperação e integração com a Argentina, pois representava o envolvimento de dois importantes Estados latino-americanos na promoção de iniciativas políticas autônomas, visando o interesse e desenvolvimento regional.

A busca de novas parcerias não se restringiu ao âmbito hemisférico, pois as dificuldades de diálogo com os centros desenvolvidos e a tentativa de desmonte do modelo nacional de desenvolvimento industrial, além dos demais setores estratégicos, fizeram com que o Brasil procurasse articular projetos de cooperação com Estados fora do eixo Norte-Sul. A manutenção da postura brasileira frente aos países do Terceiro Mundo, captando confiança e intensificando parcerias, criava canais mais dinâmicos de relacionamento. Nesses termos, o governo brasileiro reforçou suas relações com a África, desenvolveu uma nova postura frente aos países socialistas, dispensou alto grau de atenção às suas relações com o Oriente Médio e

países árabes, e, ainda, percebeu na Ásia um centro emergente de grande importância na configuração do sistema internacional.

Os impasses políticos e econômicos do governo Sarney denunciavam a assimetria entre os Estados, diversificando as áreas de atrito entre os países periféricos e os centros de poder. As difíceis negociações em torno da questão do endividamento externo e as retaliações dirigidas contra as políticas de desenvolvimento nacional dificultavam o papel do Brasil no diálogo Norte-Sul. Temas centrais da política externa brasileira muitas vezes eram ignorados ou desprezados pelos centros de poder, que acabavam por obstruir o encaminhamento de questões de interesse nacional.

Nesse sentido, o espaço de organismos multilaterais foi insistentemente utilizado pela diplomacia brasileira com o objetivo imediato de denúncia, discordância e protesto contra as desigualdades entre os Estados e em favor da superação das dependências. Esses foros foram locais privilegiados para o governo brasileiro expor e defender suas concepções a respeito dos problemas centrais dos Estados em desenvolvimento. Além disso, era constantemente posto em pauta a necessidade de alteração do sistema internacional com o objetivo de alcançar uma ordem mais justa que viabilizasse a cooperação entre as nações.

Os anos 1980 constituíram um momento em que se transformavam as condições de inserção internacional dos países latino-americanos e, conjuntamente, as questões internas desses países, especialmente sob o impacto do ingresso maciço do capital externo. A administração do processo de redemocratização e a tarefa de reincorporar o Brasil nos foros internacionais como Estado de direito frente ao turbulento contexto externo em acelerada transformação lançaram esse governo em inúmeros impasses, característicos de um período transitório. Executava-se uma política exterior que ora confrontava-se com as estruturas vigentes, ora denotava traços de continuidade com políticas anteriores.

Além disso, com a Revolução Científico-Tecnológica (RTC), voltou a ampliar-se a distância entre os países centrais e periféricos. Ademais, os anos 1980 apresentaram-se como um período que apontou para uma séria crise de hegemonia global, instituindo uma diferenciada dinâmica nas relações internacionais. Políticas neoliberais iniciadas na Inglaterra com o governo de Margaret Thatcher e estendidas aos Estados Unidos com Ronald Reagan traduziam a noção de democracia restrita para o campo econômico e social. A diminuição do tamanho do Estado, cortando especialmente seus gastos sociais, privatizando setores de educação e saúde, fazendo depender cada vez mais do mercado as funções que antes eram garantidas pelo Estado, acabaria por excluir economicamente os setores menos favorecidos da proteção estatal. A análise da política externa norte-americana faz-se fundamental, pois

compõe a base das transformações ocorridas nas relações internacionais nesse período. Através do resgate de velhas concepções político-estratégicas,

[...] as teorias praticadas sob o arco conceitual do “reaganismo” e do “thatcherismo” acentuavam a marginalização do chamado Terceiro Mundo e determinavam, no caso do Brasil, uma reedição das tendências ao isolamento observadas no período Médici (CORRÊA, 1996, p. 363).

Acentuando a dificuldade de inserção brasileira, uma nova conjuntura desfavorável estabeleceu-se nesse período. O Segundo Choque Petrolífero (devido à Revolução no Irã e a guerra com o Iraque) e o fim da *détente*, em 1979, marcaram a reação norte-americana que se aprofundou durante a Era Reagan⁶. A partir do governo Reagan, então, as relações entre Brasil e Estados Unidos, depois de um período de relativo distanciamento, convergiram em uma agenda repleta de tensões no campo econômico e sérias dissensões na área política.

As difíceis negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a relutância brasileira em aceitar sua tutela persistiu no período entre 1979 e 1983. As prescrições do FMI passaram a ser implementadas com maior intensidade a partir do último trimestre de 1983. Delfim Neto, ao substituir Mário Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda, sob a promessa de estimular o crescimento, evitou recorrer ao FMI. No entanto, em função do desequilíbrio interno e da forte pressão dos credores externos, verificou-se, em seguida, uma guinada na política econômica a partir de 1980. Apesar das medidas anunciadas pelo governo estarem próximas dos padrões do FMI, o custo político de recorrer ao Fundo era muito grande⁷. A crise cambial de 1982, desencadeada pela crise da dívida externa, tornou a situação insustentável e a ida ao FMI era apenas uma questão de tempo. Em janeiro de 1983, o Brasil assinava a primeira Carta de Intenção com o FMI. Essa negociação apresentou diversas limitações e os conceitos básicos para o ajustamento interno foram precariamente definidos. Conforme Gesner Oliveira,

[...] tais limitações técnicas podem ter refletido a ilusão por parte das autoridades de que maior autonomia no enfrentamento da crise cambial poderia ser mantida. Prevaleceu a noção de que as metas do FMI não tinham que ser cumpridas rigorosamente, bem como a ilusão de que os mercados de capital internacionais estariam em breve novamente acessíveis aos países menos desenvolvidos (s/d, p. 9).

⁶ Ver obra de VIZENTINI, Paulo G. F. A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

⁷ Ver trabalho de OLIVEIRA, Gesner. Brasil-FMI: realidade e mitos. (mimeografado)

Em meio aos impasses econômicos prosseguia o processo de abertura política em clima de recessão e descontentamento social, onde as transformações políticas internas continuavam sendo encaminhadas. Foi assinada a Lei de Anistia, realizada a reforma partidária (extinguindo a Aliança Renovadora Nacional – ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, abrindo caminho para o multipartidarismo), além de um intenso movimento em torno da campanha *Diretas Já*. Diante de uma conjuntura extremamente desfavorável, a diplomacia brasileira procurou se adaptar às transformações no plano interno e externo (a exemplo da crise da dívida e da Nova Guerra Fria) e executar uma política de alcance a médio e longo prazo. A aproximação de fato da América Latina fez com que o governo Figueiredo lançasse as bases para um futuro fortalecimento do Sul.

As tensões desencadeadas na cena internacional com o fim da *détente* ocasionaram o enfraquecimento do Leste Europeu e o futuro desmonte da URSS. Esses acontecimentos obviamente repercutiram nos países do Terceiro Mundo que, direta ou indiretamente, recebiam apoio ou mantinham relações comerciais com esses países. Todavia, se por um lado houve um retrocesso na diversificação das relações político-econômicas do Brasil, por outro novos centros em ascensão (como os asiáticos) sinalizavam outros espaços de manobra para a política externa brasileira.

O caráter político-ideológico no período de rearticulação da economia capitalista não pode ser desmerecido. Na América Latina, a força com que é deflagrado o discurso pró-democrático ocorre, coincidentemente, em um momento de crescente vulnerabilidade de suas economias. Esse discurso tornou-se uma poderosa arma contra regimes centralizadores, nos quais o Estado ainda era o grande condutor no plano econômico e mantenedor de um projeto nacional, bem como contra os países socialistas e em processo revolucionário. A tentativa de implementação de novas regras internacionais é estabelecida nesse período tendo como prerrogativa a busca gradativa de subordinação das economias em desenvolvimento, que haviam logrado certo grau de industrialização ou que deveriam avançar para novos modelos industriais.

As fortes imposições político-estratégicas por parte dos centros industriais objetivando a abertura política e econômica dos centros periféricos, ancoradas nas idéias neoliberais, ditames que chegariam rapidamente à periferia, somaram a esse quadro de crescente dependência financeira ao sistema norte-americano a mescla entre questões políticas e econômicas. Dessa forma, as negociações políticas passaram a ceder espaço às concessões econômicas. Esse foi, *grosso modo*, o quadro com que se defrontou o governo José Sarney ao assumir o poder.

Os traços de continuidade com os governos militares durante o período de transição são marcantes apesar da tentativa da elite política, tanto militar quanto civil, em harmonia com a mídia, em apresentar a recuperação democrática como uma conquista social (que, todavia, exerceu certa representatividade) e não como um processo que conjuga fatores externos e internos. Grande parte da política internacional, desde os primeiros anos de Guerra Fria, apresentava certas tendências básicas que pareciam modelar as práticas a serem adotadas, mesmo que em longo prazo. As tendências do sistema internacional,

[...] em especial a concentração de poder e a marginalização de Estados e grupos sociais dentro de cada Estado e as estratégias de preservação de poder das estruturas hegemônicas e da superpotência, fazem prever uma era de conflitos de toda a ordem e de uso de força pelas estruturas hegemônicas para o controle da periferia (GUIMARÃES, 1999, p. 151).

A importância do poder econômico, da capacidade industrial e militar assinalava o profundo desequilíbrio internacional que afetaria até mesmo os centros industriais mais adiantados. O quadro de reajustes políticos e econômicos, que tentava estabelecer critérios visando a homogeneizar os Estados, gerava sérios conflitos, acentuando cada vez mais a desigualdade entre as nações. Dessa forma, as grandes tendências da política internacional são geradas pelas estruturas hegemônicas como forma de manter o poder em um quadro de crise ou desgaste, e sobre elas reagem políticas das mais variadas, dada à diversidade que compõe o quadro dos Estados periféricos. A idéia era, portanto, manter, a qualquer custo, a ordem hegemônica ocidental protagonizada pelos Estados Unidos.

Como salientado anteriormente, apesar das tendências da política internacional manifestarem-se contra os interesses de desenvolvimento sustentável dos Estados periféricos, e o Brasil ter como um grande desafio alcançar um desenvolvimento satisfatório fazendo parte, geograficamente, da área de influência da superpotência norte-americana, houve, por um lado, dificuldades para o estabelecimento de um espaço de manobra, mas também foi possível a formulação autônoma de iniciativas políticas, a exemplo da aproximação da diplomacia brasileira com a América Latina, em especial com a Argentina, vindo a resultar, posteriormente, no Mercosul.

1.2 O processo de transição política: a construção da democracia e a política exterior

A política externa do governo José Sarney deveria vislumbrar os diversos fatores que

compõem o quadro político e econômico no contexto dos anos 1980. Os desafios da política exterior se apresentaram em vários campos; em termos históricos e geográficos, a inexorável condição brasileira de pertencer à zona de influência norte-americana fez com que o país criasse novos mecanismos para conduzir suas relações com os Estados Unidos, Estado com o qual nem sempre compartilhou interesses em comum. Outra dimensão que foi ponderada pelo governo brasileiro é o grande número de países com os quais faz fronteira e que, por sua vez, poderiam levar à situação de cooperação ou até mesmo conflitiva no espectro continental.

Ainda em relação à América Latina, o Brasil deveria posicionar-se diante de situações que não comprometessem suas estratégias de fortalecimento e propostas de integração latino-americana frente a um quadro de contínuos programas que impunham normas jurídicas que tendiam a restringir as possibilidades de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, também pode ser pensada a relação do Brasil com outros Estados fora do eixo hemisférico em que foram desenvolvidos programas de cooperação, a exemplo da Europa Ocidental (apesar do sensível distanciamento ao longo dos anos 1980), dos países socialistas, da África, do Oriente Médio e da Ásia.

Outro desafio que deveria ser enfrentado pelo governo Sarney dizia respeito a questões temáticas. A mobilização dos países centrais em torno de temas que invertem o quadro de acusações em direção ao Sul foi levada à exaustão pela mídia; narcotráfico, degradação ambiental, direitos humanos, imigração ilegal, conflitos regionais, democratização, além de questões centrais para o desenvolvimento nacional, como o acesso à tecnologia sensível, compuseram um quadro extremamente complexo que a diplomacia brasileira deveria enfrentar. Por outro lado, o governo brasileiro necessitava assegurar uma condição básica: ajustar a economia frente ao cenário internacional, mesmo que em posição de “enfrentamento” às condições que se apresentavam no âmbito das relações internacionais. Acredita-se que seja importante conduzir a análise da política externa brasileira durante o governo Sarney, a sua base de sustentação interna. Deve-se salientar que isso não significa uma relação automática entre os âmbitos externo e interno⁸.

Todavia, os resultados da política exterior podem estar vinculados tanto às condições objetivas na esfera internacional, como na sua base política nacional. No plano interno, as eleições de 1982 marcaram uma nova configuração na cena política nacional, constituindo um

⁸ Em entrevista concedida ao NUPRI, Sarney afirmava que a política externa não fazia parte da política interna. Este aspecto garantia certa autonomia para que o presidente pudesse atuar nessa área livremente. Devido as dificuldades vividas no âmbito interno, Sarney acreditava que em termos de política externa pudesse dar uma “virada histórica no Brasil”, principalmente, em relação à América Latina. Brasília, 24/03/1999.

inquestionável triunfo para a oposição, principalmente para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que representava a oposição institucional ao regime militar na década anterior. A oposição conseguiu eleger governadores nos principais estados, confinando o Partido Democrático Social (PDS, a ex-ARENA) a uma sobrevivência nos estados do Norte e Nordeste.

Apesar das grandes mobilizações populares exigindo eleições diretas para Presidente da República, o governo militar previa ainda a eleição indireta por Colégio Eleitoral, o que deveria assegurar maioria para o candidato governamental. A vitória de Paulo Maluf como candidato à presidência pelo PDS, partido do governo, foi repudiada por alguns de seus membros, como Aureliano Chaves (então vice-presidente da República), que se mostrou disposto em apoiar a oposição, seguido pelo então presidente do PDS, José Sarney, entre outros políticos que acabaram por formar o Partido da Frente Liberal (PFL).

O PFL efetuou um acordo com o PMDB, formando então a Aliança Democrática com a proposta de formar uma frente para governar o país durante o período de transição política, tendo como candidato Tancredo Neves. Esta reciclagem de velhos políticos do regime militar em direção à oposição, proclamando-se “liberais” e “democratas”, muitos deles ingressando diretamente no PMDB, contribuiu para alterar a correlação de forças. No entanto, apesar da ampla vitória da chapa Tancredo-Sarney como representantes da oposição, evidenciava-se a manutenção de forças do regime militar no “novo” governo.

Assim, a base de apoio desse governo era composta por uma coalizão de partidos liderados pelo PMDB e PFL, com os militares discretamente permanecendo como mantenedores e auxiliares no processo de transição política, a fim de garantir os limites da democracia a ser estabelecida no Brasil. Com a doença de Tancredo Neves, Sarney ficou precariamente à frente da presidência com um ministério formado por políticos de oposição ao regime militar e outros recém saídos do mesmo. Com a morte de Tancredo e após uma série de conflitos entre o presidente e ministros, Sarney formou um novo ministério, no qual parte dele tinha trajetória política semelhante a sua: originários da antiga União Democrática Nacional (UDN), que havia apoiado o golpe de 1964 e participado dos governos militares.

A agenda política era vasta e as pressões internas e externas para resultados em curto prazo, uma constante. Havia muitos desafios a serem enfrentados pelo governo Sarney. Segundo Corrêa, o novo governo tinha como compromisso,

[...] transformar as estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo, convocar Assembléia Nacional Constituinte, canalizar e

resolver as demandas sociais e políticas recém liberadas, proceder ao ajuste econômico, enfrentar um emaranhado de problemas sócio-econômicos, que iam da pressão da dívida externa à inflação, do crescimento da pobreza absoluta ao incremento dos problemas urbanos, da crise do abastecimento ao progressivo desinvestimento que afetava a economia, dos problemas ambientais por concentrar atenção internacional sobre o Brasil à evidência dos problemas na área dos direitos humanos e a pressão por resolvê-los (1996, p. 365).

Ainda, segundo o autor, esse governo teria dois grandes movimentos de consolidação de sua legitimidade. O primeiro, de natureza política, que seria materializado através de uma reforma legislativa, e o segundo, seria os grandes esforços de ajustes econômicos, nos quais o Plano Cruzado, de natureza heterodoxa, deveria abrir caminho para um melhor relacionamento econômico-financeiro entre os países credores e o Brasil (CORRÊA, 1996, p. 366). Todavia, a reforma econômica tornou imperativo para o Brasil a busca de parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem o país a mecanismos de inserção na tentativa de acompanhar as novas tendências da economia mundial.

O estabelecimento da chamada Nova República sob o comando da Aliança Democrática acenava para uma relativa continuidade: o país continuava sob o controle de uma elite política tradicional com grande contingente oriundo do regime militar. Os constrangimentos devido à tentativa de estabilização da economia, a conclusão do modelo de substituição de importações e os riscos de marginalização diante do cenário internacional levaram o governo, então, a buscar alternativas e criar mecanismos de entendimento internacional.

A grande linha de força sob a qual atuou a diplomacia brasileira no plano internacional foi o estímulo ao incremento da agenda multilateral. Apesar do trabalho de desmonte do multilateralismo então prevalecente, complementado pela manipulação de temas que colocariam os países periféricos na defensiva, o interesse na manutenção do multilateralismo foi característica proeminente da política externa no período Sarney. No entanto, é importante salientar que, ao iniciar a administração Sarney, a relação Brasil-Estados Unidos sofria relativa indiferença norte-americana. Segundo Corrêa,

[...] o Brasil, na realidade tinha um espaço relativamente reduzido nas preocupações norte-americanas no hemisfério. Se, por um lado, a crise centro-americana e especialmente a questão nicaragüense e mais tarde a questão panamenha ocupavam a maior parte das energias diplomáticas e políticas dos EUA (sem falar no caso Irã-Contras, que exacerbou a já desequilibrada atenção que os problemas centro-americanos mereciam da Administração Reagan e depois da Administração Bush), por outro lado, o México, sob a presidência inovadora de Salinas começou a concentrar grande parte da

atenção dos EUA no hemisfério (1996, p. 376).

O estreitamento das relações com a América Latina e, principalmente, a valorização da América do Sul como alternativa estratégica tendo como eixo central a cooperação e integração com a Argentina, levou o Brasil a uma nova disposição diante de um quadro de crise. A semelhança dos problemas enfrentados pelos dois países, como, por exemplo, a crise da dívida, que deixava esses Estados extremamente vulneráveis às pressões do FMI e Banco Mundial, desencadeou um acercamento sistemático e institucionalizado, aproveitando o momento histórico que viabilizava tal iniciativa.

Os conflitos na América Central e os riscos de interferência diplomática e militar na América Latina também foram fatores de estímulo na aproximação entre os países do Cone Sul. Em 1985, através da Declaração de Iguazu, uma comissão encarregou-se de estudar a integração entre os dois países e, em 1986, foi assinada a Ata para Integração e Cooperação Econômica. Em 1988, foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa o estabelecimento de um Mercado Comum entre os dois países num prazo de dez anos. A marginalização crescente da América Latina no sistema mundial exigia o estabelecimento de iniciativas políticas condizentes com as aceleradas transformações no campo político-econômico internacional, entre elas: “a formação dos chamados mega-blocos econômico-comerciais, a polarização econômica desenvolvida entre a América do Norte, a CEE e o Japão, e o crescimento da disjuntiva entre poder estratégico e poder econômico” (CORRÊA, 1996, p. 368).

Programas de cooperação e integração previam robustecer o acercamento e incorporar outros países latino-americanos na esfera das relações do Brasil. Através do fortalecimento da ALADI, criada em 1980, através do Tratado de Montevideu e das relações com o Pacto Andino, conjecturava-se a integração de todo o continente latino-americano. A recuperação do diálogo com Cuba foi também um elemento fundamental que permitiu ao Brasil recuperar antigas estratégias em termos de política regional. Ao integrar com a Argentina, o Uruguai e o Peru o apoio ao Grupo de Contadora, o Brasil propunha-se a participar do processo de pacificação da América Central, fato que representava o envolvimento de quatro importantes diplomacias no âmbito latino-americano em questões referentes aos problemas de segurança da região.

A América Latina passava a criar canais autônomos de ação diplomática sem a participação ou tutela dos Estados Unidos. Os Estados Unidos, por seu turno, evidentemente

não assistiram passivamente o descompasso político brasileiro. Uma série de retaliações comerciais foi desfechada gerando seguidas situações de conflito com o Brasil. A pressão norte-americana para que o Brasil abandonasse sua relativa autonomia em relação a questões de caráter estratégico como competição econômica, comercial e tecnológica e as negociações em torno do problema da dívida externa geraram inúmeros constrangimentos ao país. No entanto, durante a administração Sarney havia uma ênfase em evitar o monitoramento do FMI, fato explicitado quando do fracasso do Plano Cruzado, quando o governo, ao invés de recorrer ao FMI, optou por declarar uma moratória temporária. As estratégias do governo Sarney oscilavam entre a conciliação e confrontação com as políticas norte-americanas e, apesar das pressões, o governo brasileiro nem sempre reagiria de maneira satisfatória aos olhos norte-americanos.

Apesar das dificuldades que a moratória da dívida externa criou para o diálogo com a Europa Ocidental e o Japão, foi possível desenvolver com ambos os pólos de poder programas de entendimentos importantes. Alguns acordos foram assinados com a Europa Ocidental e desencadearam discussões em torno da sustentação do desenvolvimento brasileiro, que logo se frustraram. No que concerne ao Japão, o cenário promissor dos anos 1970 foi revertido em virtude dos problemas de instabilidade política e econômica que o Brasil enfrentava e da reorientação internacional da economia japonesa. No entanto, apesar do desgaste nas relações entre o Brasil e Europa Ocidental e no entrosamento nipo-brasileiro, também vinculado ao rearranjo econômico promovido pelos países capitalistas desenvolvidos, permaneceram alguns vínculos comerciais, políticos e culturais. Foram resguardados também mecanismos de consulta e troca de informações relativas às áreas de interesse comum.

Simultaneamente à permanente preocupação em solidificar relações com os países capitalistas, o governo Sarney buscou abrir canais de cooperação junto à URSS e República Popular da China (RPC). No que diz respeito à URSS, apesar dos intentos em efetuar programas de cooperação econômica, comercial, científica e tecnológica, as expectativas desse relacionamento logo se frustrariam devido à crescente convergência de Moscou com Washington sob a *Perestroika*, aos acontecimentos no Leste Europeu e a futura crise que acabaria por enfraquecer completamente esse país. Em relação à China, houve uma intensificação do intercâmbio comercial, além do desenvolvimento de projetos na área tecnológica, especialmente na área espacial. O estabelecimento das relações diplomáticas em 1974, durante o governo Geisel, conheceu uma evolução significativa. A China surgia no cenário internacional como um país que alcançara uma posição considerável de autonomia, com forte projeto nacional e o controle político e econômico concentrado nas mãos do Estado.

A China apresentava-se no sistema mundial como um Estado que alcançara o crescimento econômico sem se submeter às normas internacionais impostas pelas potências hegemônicas; como uma liderança na defesa da multipolaridade do sistema internacional e na luta contra as hegemonias que tentavam impedir a plena realização do potencial dos Estados da periferia. O Brasil, entre os países latino-americanos, foi o Estado que mais desenvolveu programas de cooperação com a China, tanto na área econômica e comercial, quanto na área científica e tecnológica.

Apesar das dificuldades enfrentadas (como distância geográfica, custos dos fretes, forte concorrência de países como os Estados Unidos e Japão pelo imenso mercado chinês), as relações sino-brasileiras conheceram o incremento do comércio bilateral, convertendo-se em um momento importante da política externa brasileira no qual o Brasil, na tentativa de gerar fortes laços de cooperação Sul-Sul, visava à possibilidade de uma nova configuração do sistema internacional. Importantes políticas, também foram desenvolvidas junto à África e ao Oriente Médio. A posição brasileira em relação à África do Sul, ao repudiar o *apartheid*, criava as bases para o desenvolvimento de vínculos políticos com os países africanos, em especial o cone sul, onde se encontravam as maiores economias do continente. A política africana do Brasil ganharia nova dimensão política, que se completaria com a ênfase ao relacionamento com os países de língua portuguesa, mas foi prejudicada pelas guerras locais.

Concernente ao Oriente Médio, o acercamento político seguia a lógica do programa que visava estabelecer as bases para o intercâmbio Sul-Sul a partir de verdadeiras alianças estratégicas. A participação do governo brasileiro na Organização das Nações Unidas demonstrava o interesse constante pelos acontecimentos no Oriente Médio e países árabes, com manifestações sempre favoráveis às resoluções dos conflitos travados na região. Apesar de não compor o Movimento dos Não-Alinhados, a diplomacia brasileira acompanhava as iniciativas desse grupo desde que o Brasil tornou-se observador na década de 1970, manifestando-se positivamente à perspectiva de escapar dos esquemas de aliança militar a um dos blocos político-ideológicos no período da bipolaridade⁹.

A busca de novas parcerias por parte do Brasil constituiu-se a partir de um quadro no qual, em função do período de crise e reconversão capitalista mundial, o país presenciava a tentativa de desmonte do seu modelo de desenvolvimento industrial, as restrições ao fortalecimento tecnológico, a possibilidade de desmantelamento do setor público e a gradual subordinação às políticas monetárias externas. A reconversão do contexto internacional dos

⁹ O tema é tratado por ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998. p. 287.

anos 1980 vai definir, então, o início dos ajustes estabilizadores, o término do processo de abertura política e o impulso definitivo à abertura econômica. As novas regras internacionais que começaram a engendrar-se nos anos 1980, a partir dos critérios estabelecidos pelas potências hegemônicas, tornaram a situação dos países que iniciaram seu processo de industrialização em um passado recente no mínimo preocupante, sem considerar o profundo retrocesso dos países ainda não industrializados.

Nos marcos de uma crise de hegemonia e diante da estratégia norte-americana para manter sua liderança novas barreiras foram criadas ao desenvolvimento dos Estados periféricos. Todavia, apesar da tendência de globalização da economia, alguns Estados resistiram às regras do capitalismo globalizado. Isso significa que os conflitos não desapareceram, produzindo reações que condicionaram o comportamento político e a formulação e execução da política exterior de países que assumiriam um papel significativo no período subsequente.

A partir de 1985, devido à necessidade de atender às demandas do país pela reinstitucionalização em bases democráticas, foi-se materializando uma série de propostas constitucionais, quer por setores da sociedade civil¹⁰, quer por uma comissão oficial nomeada para esse fim pelo Presidente da República (Comissão Afonso Arinos), em uma perspectiva de reincorporar as relações internacionais nesse processo. A Constituição de 1988 garantiu a liberdade de expressão política e partidária, a eleição direta para presidente e de todos os prefeitos, além da vigência de um sistema eleitoral de base distrital misto, majoritário e proporcional para eleição dos deputados federais, reformas, que, segundo Eliézer Rizzo de Oliveira (1994), “[...] não alteraram uma das principais heranças do regime militar, ou seja, a sub-representação dos estados da região sudeste na Câmara Federal [...]”¹¹.

Desde os primeiros movimentos em torno dos estudos para a elaboração constitucional até a promulgação da Carta, os militares compuseram uma força política ativa. Ainda,

¹⁰ Segundo José Ribas Vieira duas causas internas motivaram o debate referente às relações internacionais no processo de reordenamento constitucional: a questão dos direitos humanos da problemática da dependência externa. O autor destaca a proposta da CNBB, “Por uma ordem constitucional - Declaração pastoral”, que condenava qualquer forma de espoliação internacional e suas conseqüências e ao combate à tortura e às transgressões aos Direitos Humanos. A Declaração afirmava ainda que, seja qual for o acordo internacional, este deve ser ratificado pelo Congresso e pela sociedade amplamente informada. Destaca também o projeto do Partido Comunista Brasileiro, “Novos Rumos - Constituição nova para o Brasil – Proposta para a Constituinte”, que através dos seus “Princípios Fundamentais” consagra uma ordem internacional mais justa e o princípio da auto-determinação. In: VIEIRA, José Ribas. As relações internacionais e o processo constituinte brasileiro. Brasil: Perspectivas Internacionais. Rio de Janeiro: IRI/PUC, Ano III, jan./mar. 1987.

¹¹ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia. Campinas: Papirus, 1994. p. 119. O autor afirma ainda que a Assembléia Nacional Constituinte não tocou na representatividade dos estados na Câmara Federal como forma de assegurar o apoio do governo Sarney junto às bancadas dos estados do Norte e Nordeste.

conforme o autor, os militares teriam se preparado com antecedência para a reorganização institucional do país. Ao recorrerem ao direito, que consideravam legítimo da mesma forma que outras forças políticas e sociais, o grupo teria conseguido uma unidade de ação que os destaca em relação às demais forças políticas. Nesse sentido, os militares

[...] souberam negociar a preservação de uma função que, todavia se insere num mecanismo mais complexo de conselhos do Estado. Abriram mão da concepção de Estado de Segurança Nacional e obtiveram a inserção da função militar no quadro da defesa do Estado democrático (OLIVEIRA, 1994, p. 129).

O debate sobre esse tema já se delinearara na Comissão Afonso Arinos, que acabou por destinar às Forças Armadas “assegurar a independência e soberania do país, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional”. Dessa forma, a presença militar, através de mecanismos legalmente reconhecidos, era garantida durante o período de transição democrática.

A Constituição de 1988 preservou a tradição republicana no âmbito da ação externa do Estado, mantendo a competência e atribuições do Poder Executivo em matéria de política exterior. Todavia, ampliou significativamente as atribuições do Poder Legislativo. Segundo Paulo Roberto de Almeida (1998), a grande inovação no processo de reordenamento constitucional foi a contribuição original da Assembléia Constituinte no sentido de codificar algumas orientações gerais em termos de política internacional. Afirma o autor que a inovação temática dá-se pela postulação inicial, dentre os princípios basilares do ordenamento jurídico e constitucional brasileiro, de algumas linhas de ação dedicadas a guiar os dirigentes eleitos e os agentes diplomáticos no que se refere à postura externa do país (1998, p. 216).

Como formulação mais abrangente no referente às relações internacionais do Brasil, cabe destacar que, segundo o artigo 4º, o Brasil rege-se pelos princípios da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade entre os Estados, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e o da concessão de asilo político. Sendo assim, a Constituição manteve os princípios do pragmatismo e do universalismo reforçados pela promoção de uma política externa integracionista, que, ainda conforme Almeida, foi salientada em parágrafo único, no mesmo artigo 4º, em que se afirmou a intenção do Brasil em buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (ALMEIDA, 1998, p. 217).

Em relação a questões de ordem econômica e financeira, bem como sobre ciência e tecnologia, a Carta reafirmou diversos princípios com o propósito de garantir as iniciativas e a competência nacional no controle dos recursos naturais ou no desempenho das atividades econômicas, estabelecendo restrições à atuação do capital estrangeiro em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Dentre os princípios de ordem econômica, “figuram a ‘soberania nacional’ e o ‘tratamento favorecido para as empresas de capital nacional de pequeno porte’”, conforme descrito no artigo 170º.

Ainda em relação à empresa nacional, os artigos seguintes garantiam benefícios especiais temporários para o desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas, além de estabelecer condições relativas ao controle nacional efetivo sobre as atividades tecnológicas das “empresas de capital nacional”. Contudo, durante o período de elaboração da nova Carta, se, por um lado foi visível a influência das estruturas de poder do regime anterior e a preservação de sua relativa autonomia, por outro, o alto grau de institucionalização da política externa resultou, igualmente, na manutenção dessa mesma autonomia diante da continuidade das funções atribuídas a esses grupos. A preservação da opção presidencialista na Constituição de 1988 significou, ao mesmo tempo, a permanência das competências em matéria de política externa.

1.3 O diálogo Norte-Sul: os desencontros político-econômicos nas relações Brasil-Estados Unidos

As relações Brasil-Estados Unidos caracterizam-se por constantes conflitos de interesse, tendência acentuada principalmente a partir dos anos 1970. Nesse período, no qual afloraram os desentendimentos em torno da política nuclear e direitos humanos, bem como os impasses devido aos problemas econômicos e estratégicos decorrentes da recessão mundial, as relações bilaterais centraram-se em questões que, cada vez mais, limitavam o poder de ação dos países endividados. A política internacional executada pelos Estados Unidos transformava as condições de inserção dos países periféricos a partir do processo de reestruturação capitalista. Ademais, a percepção de que o conflito Leste-Oeste estava sendo substituído pelo conflito centro-periferia redimensionou o diálogo entre esses países e as potências ocidentais. A tentativa de manutenção da hegemonia internacional dos Estados Unidos, através do processo de reconversão capitalista e do incremento do paradigma sócio-tecnológico para dar sentido à hierarquia internacional, compôs o principal desafio a ser enfrentado pelo governo Sarney, visto que se tornava visível a intenção de manter a perspectiva de desenvolvimento

dos governos anteriores com vistas à soberania nacional.

No plano interno a diplomacia brasileira, além de atrair o apoio dos militares em questões consideradas sensíveis para o desenvolvimento nacional, procurou ampliar seu espaço de manobra resistindo, sempre que possível, às pressões norte-americanas. Essas pressões, direcionadas principalmente para questões de caráter estratégico, ganhavam impulso quando as negociações tinham como pauta o problema da dívida externa, no qual o Brasil era colocado em uma delicada situação de subordinação às políticas monetárias externas.

Nesse sentido, o governo Sarney oscilava entre a conciliação e a confrontação, ainda que discreta, rejeitando em muitos momentos o monitoramento dos organismos internacionais. Em abril de 1985, o presidente do Banco Central, Antônio Carlos Lemgruber, encerrando uma visita de dois dias aos Estados Unidos, onde participara da reunião do comitê interno do FMI e do Banco Mundial, afirmava a posição brasileira de só firmar compromissos que fossem exeqüíveis no encaminhamento do problema da dívida. Nessa oportunidade, Lemgruber levantou a possibilidade do Brasil propor ao FMI o estabelecimento de metas trimestrais¹².

No mês seguinte, o presidente do Banco Central já enfrentava a indisposição dos bancos credores com a recusa brasileira em aceitar o monitoramento do FMI. No mesmo ano, em assembléia anual conjunta do FMI - Banco Mundial, realizada em Seul, Coréia do Sul, o Ministro da Fazenda, Dílson Funaro e o presidente do Banco Central, Fernão Bracher, deixaram claro que o Brasil só aceitaria o monitoramento do Fundo se esse admitisse o plano econômico do governo Sarney, que, elaborado sem a participação de seus técnicos, divergia significativamente do receituário da instituição.

Ainda em maio de 1985, falando na 8ª Reunião Plenária do Conselho Empresarial Brasil-EUA, o Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, defendeu a visão da Lei Nacional de Informática para que, sem juízo de reserva de mercado, fosse estudado o estabelecimento de *joint-ventures* vantajosas e de uma política seletiva de importações. Sob esta ótica, em junho de 1985, em uma sessão extraordinária, o Senado concedeu incentivos às empresas de informática já estabelecidas ou que viessem a estabelecer-se na Zona Franca de Manaus, contrariando a decisão do Conselho Nacional de Informática e Automação (Conin).

Em resposta, o governo articulou-se para evitar a aprovação do projeto na Câmara. Dias depois, o Presidente Sarney assinou um decreto delegando para si todo o poder de decisão sobre a questão da informática, até que o Congresso aprovasse o I Plano Nacional de

¹² Brasil: Perspectivas Internacionais. Rio de Janeiro: IRI/PUC, Ano I, mar./abr. 1985. p. 16

Informática. Reagindo a tal postura, em setembro do mesmo ano, o governo dos Estados Unidos decidiu incluir a política brasileira de informática entre os itens a serem investigados sob a seção 301 do *Trade Act* de 1974. A reserva de mercado na produção de micro e minicomputadores brasileiros, segundo pronunciamento radiofônico do Presidente Ronald Reagan, constituiria “prática desleal de comércio”.

Em fevereiro de 1986, reuniram-se em Caracas, Venezuela, as missões dos governos americano e brasileiro para debater a questão da informática. O chefe da delegação dos Estados Unidos, Michael Smith, afirmou que as perdas de seu país com a reserva de mercado vigente no Brasil eram calculadas em 15 bilhões de dólares até 1992. Já o diplomata Sebastião do Rego Barros, que encabeçava a delegação brasileira, sustentava que Washington deveria estar ciente da base legal da Lei Nacional de Informática: a cláusula de “indústria nascente” do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Em abril do mesmo ano, o Presidente Sarney respondeu ao pedido do Secretário de Estado George Shultz para realização de novas negociações sobre a reserva de mercado para os computadores brasileiros. Na sua resposta, afirmou que tomara parte da elaboração da política brasileira de informática, e que não permitiria que ela viesse a ser alterada por pressões externas ou reorientada contra os interesses nacionais. No dia 15 de maio de 1986, o jornal *Washington Post*¹³ anunciava que o Presidente Reagan teria determinado a um conselho interministerial de política econômica que examinasse medidas para penalizar as exportações brasileiras para os Estados Unidos, em represália aos prejuízos causados às empresas americanas pela reserva de mercado da informática no Brasil.

Dentro da lógica de proteção da indústria nacional, em setembro de 1987, a Secretaria Especial de Informática (SEI) negou o pedido de licença para a comercialização por empresas brasileiras do sistema operacional MS-DOS da empresa norte-americana Microsoft, com base no artigo 22º da Lei Nacional de Informática e em decorrência de uma determinação de 1986, quando a SEI conferiu ao sistema operacional SISNE, desenvolvido pela Scopus, o conceito de “equivalente funcional” do MS-DOS da Microsoft.

Em represália, o Presidente Reagan divulgou, em Washington, uma declaração oficial anunciando sanções comerciais contra o Brasil. Essas sanções previam aumento das tarifas alfandegárias e proibição da entrada nos Estados Unidos de produtos brasileiros de computação, totalizando uma perda de 105 milhões de dólares para os exportadores brasileiros. Frente a tal pressão, meses depois, por recomendação do Ministro da Fazenda,

¹³ Brasil: perspectivas internacionais. Rio de Janeiro: IRI/PUC, Ano II, mar./mai. 1986.

Maílson da Nóbrega, foi autorizado o licenciamento para comercialização do programa para microcomputadores MS-DOS. A decisão foi considerada como um gesto conciliatório do governo brasileiro face às ameaças de represália às exportações brasileiras por parte do governo dos Estados Unidos.

Mas as divergências não se restringiam ao campo da informática. Em abril de 1986, o Departamento de Estado norte-americano cancelou as negociações que seriam realizadas no Rio de Janeiro para um novo acordo aéreo Brasil-Estados Unidos. A medida foi uma represália à decisão do Banco Central do Brasil de impedir temporariamente a companhia de carga *Flying Tigers* de remeter dinheiro para os Estados Unidos. Em setembro, o Presidente Sarney, em visita aos Estados Unidos, reiterou, na pauta de negociações, problemas referentes ao protecionismo norte-americano, às relações bilaterais e à dívida externa. Nessa ocasião, nenhum acordo ou comunicado foi assinado. Ainda na perspectiva de controle sobre os negócios externos, em 20 de fevereiro de 1987, o Presidente Sarney anunciou a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa do Brasil. O Ministro da Fazenda, Dílson Funaro, afirmava que a decisão era por tempo indeterminado. Dez meses depois o Brasil suspendeu a moratória.

Em março de 1988, o embaixador do Departamento de Estado dos Estados Unidos, Richard Kennedy, em reunião no Brasil com o presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, não conseguiu fazer com que o Brasil assinasse o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Kennedy afirmou que os Estados Unidos não queriam exercer pressão, mas aplicariam a lei mantendo restrições à exportação de material e equipamentos nucleares ao Brasil. No ano seguinte, em relatório do Banco Mundial, a construção da Usina Nuclear Angra III foi considerada inviável economicamente¹⁴.

No ano de 1989, na reunião do Conselho do GATT, os Estados Unidos bloquearam a solicitação do Brasil de formação de um grupo de especialistas para avaliação da imposição de sobretaxas americanas à produtos de exportação brasileiros. O embaixador brasileiro, Rubens Ricupero, solicitou a convocação de uma sessão extraordinária do GATT para resolver o conflito com os Estados Unidos. O Conselho de Representantes desse organismo decidiu, então, estabelecer um painel para decidir o conflito comercial entre o Brasil e os Estados Unidos na área de patentes farmacêuticas, atendendo ao pedido brasileiro.

A intensificação das tensões Norte-Sul foi evidente durante todo o governo Sarney. Nada indicava que os Estados Unidos abandonariam seu protecionismo ou mudariam a

¹⁴ Brasil: perspectivas internacionais: Rio de Janeiro: IRI/PUC, Ano V, jan./mar. 1989.

perspectiva iniciada nos anos 1980 para a economia mundial, na qual os Estados periféricos cada vez mais tendiam a enfraquecer sua economia. Esse conflito de interesses entre os dois países acabou por reduzir a capacidade de barganha brasileira, mas, por outro lado, reforçou a postura de sua diplomacia frente ao Terceiro Mundo.

Na redefinição das relações com os Estados Unidos, as questões nacionais e regionais passaram a ser fatores de condicionamento na formulação da política externa brasileira. O descontentamento brasileiro em relação às políticas norte-americanas desencadeou uma série de iniciativas políticas que visavam restringir os efeitos do modelo que se instituía. O protecionismo dos Estados Unidos em áreas estratégicas e as conseqüentes sanções comerciais impostas ao Brasil, que acabavam por prejudicar seu desenvolvimento industrial, além da forte pressão em relação às negociações da dívida externa, constituíam pontos-chave no encaminhamento da abertura do mercado brasileiro nos moldes neoliberais.

Apesar das tentativas de ajustar a economia frente ao modelo internacional para colocar o país em uma situação de credibilidade frente aos seus credores, o governo brasileiro procurou manter o *status* de um Estado em desenvolvimento, ignorando as recomendações do FMI e retomando a discussão em torno da política econômica interna. No entanto, essa conduta de enfrentamento às condições que se apresentavam no âmbito das relações internacionais oscilava entre posturas mais autônomas e situações de impotência.

1.4 A autonomia frente ao processo de globalização: o incremento da agenda multilateral

No plano regional, o Itamaraty uniu forças a outros governos latino-americanos em ações multilaterais, processo já iniciado no governo anterior, a exemplo do Grupo de Cartagena, formado em maio de 1984, para o encaminhamento das negociações da dívida externa em termos mais políticos, sem que com isso comprometesse sua posição frente aos credores. A continuidade do apoio ao Grupo de Contadora, que buscava uma solução aos conflitos na América Central, oportunizava uma boa imagem brasileira frente aos seus vizinhos. No entanto, o Brasil jamais criticou frontalmente o apoio político-militar dos Estados Unidos aos governos de El Salvador, Honduras ou aos Contras na Nicarágua, fato que veio a ocorrer somente no final do governo Sarney.

A política brasileira com vistas à resolução do conflito centro-americano garantia ao país um elemento de barganha face aos Estados Unidos. O Brasil, no decorrer da década de 1980, devido ao impulso industrial e sua projeção no espectro hemisférico, poderia vir a

constituir uma importante liderança a fim de garantir os interesses regionais. E ainda, a aproximação aos principais países latino-americanos para debater e encaminhar propostas ao problema do endividamento externo, além da aproximação com Cuba, instrumentalizava a diplomacia brasileira no diálogo com os Estados Unidos.

O interesse em fortalecer relações diplomáticas com a América do Sul foi proeminente durante o governo Sarney. Esse interesse ampliou-se a partir da segunda metade desse governo quando a região assumiu um espaço privilegiado nas intenções diplomáticas brasileiras. O Brasil, apesar das periódicas crises econômicas e da fragilidade política que vivia devido ao processo de transição democrática, apresentava-se com relativo dinamismo frente às transformações no sistema internacional. A alternativa de buscar a integração regional como forma de fortalecer-se em um quadro de extrema vulnerabilidade acontecia em meio à tentativa de manter o poder e garantir assim o desenvolvimento nacional em uma conjuntura na qual o país sofria pressões para liberalizar o regime em todas as esferas.

Concomitante a esses fatores e à crise de legitimidade do Estado, o governo encarava a ampliação do espectro de exigências da sociedade civil. Do ponto de vista político, a aproximação aos países latino-americanos em detrimento da manutenção de um relacionamento privilegiado com as grandes potências criaria espaços de resistência social ao desmantelamento do projeto nacional então vigente. Mas, por outro lado, a reestruturação produtiva iniciada na década anterior acentuava o desenvolvimento desigual da economia mundial expondo as debilidades estruturais do capitalismo periférico. A partir desta “contra-revolução liberal-conservadora”¹⁵, definia-se, sob o ponto de vista político e econômico, o controle a partir do

[...] processo de inovação tecnológica, o que supõe formas de organização capitalista nas quais estaria encarnado o poder financeiro; o que concerne à moeda e à finança internacionalizada; o que por sua vez pressupõe o poder industrial; e o que diz respeito ao poder político-militar, em última instância, o controle das armas (MELLO, 1997, p. 16).

Nessa lógica, os Estados periféricos, quando submetidos a tais formas de controle, sofrem um processo de regressão produtiva, exclusão social e a volta redobrada da dependência externa. Cabe salientar que países de porte semelhante ao do Brasil sentiram e assimilaram de forma diferenciada os efeitos dessa reestruturação produtiva. O

¹⁵ Ver MELLO, João Manuel Cardoso de. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

comportamento das consideradas Potências Médias variou de acordo com seu valor estratégico e da capacidade política do Estado.

Embora a cooperação articulada entre os Estados fora do eixo Norte-Sul tenha conhecido crescentes dificuldades, diante da nova conjuntura os instrumentos de ação e o espaço para manter uma margem de autonomia no sistema internacional não foram completamente extintos. Ao tratar a política externa brasileira durante os anos 1980, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (1992) argumentam que o modelo, acoplado ao nacional-desenvolvimentismo, evoluiu para uma fase de crise e contradições. Ao elucidarem “a vulnerabilidade e a força” do modelo de política externa nos anos 1980, os autores descrevem que esse,

[...] manteve, por um lado, reservas de energia que não permitiram seu esgotamento: a independência e o universalismo da política externa não foram restringidos, o desenvolvimento prosseguiu como vetor da ação externa brasileira nos foros multilaterais, a cooperação ampliou-se e avançou em qualidade, com os primeiros ensaios igualitários (Itália, Argentina e China), a defesa das indústrias de ponta foi bem conduzida. Por outro lado, associaram-se dois fatores nocivos, que reduziram as condições de eficiência do modelo: em primeiro lugar, políticas econômicas internas marcadas por elevado grau de instabilidade frearam o ritmo de crescimento, comprometeram a credibilidade dos governos e minaram as expectativas sociais diante do Estado; em segundo lugar, a decisão da área econômica em conduzir por si as negociações da dívida externa de acordo com a imposição dos credores, de forma permanente, contabilista, empírica e despolitizada, sem a articulação do Congresso e a chancelaria (1992, p. 386).

Nesse quadro de reajustes políticos e econômicos em que, no plano interno, acumulavam-se perdas efetivas em termos de indicadores sociais, desinvestimento e inflação, no plano externo a diplomacia do governo Sarney lograva um salto qualitativo no relacionamento externo: o multilateralismo, em crise, era retomado pela diplomacia brasileira. O paternalismo ocidental foi rejeitado em favor de uma nova postura frente à África; o Japão foi perdendo espaço para a China, Índia e Associação dos Países do Sudeste Asiático, onde o Brasil abria uma nova dimensão na Ásia; foram criadas novas modalidades de relações com o Oriente Médio e países socialistas.

A essa nova realidade, era introduzida a idéia de que o relacionamento com povos “atrasados” não produzia efeitos apenas de retórica e também não contrariavam os interesses nacionais, conforme supunham alguns setores saudosos do “ocidentalismo ideológico”, presente em governos anteriores (CERVO e BUENO, 1992, p. 390). Nas palavras de Cervo e Bueno, “a intimidade com o Terceiro Mundo agia ao nível da consciência política, criava

condições para iniciativas regionais, influía em certas decisões multilaterais e situava o universalismo da diplomacia brasileira na solidariedade” (1992, p. 390). Todavia, o abismo entre esse discurso político e sua efetiva ação era visível quando aconteciam as concessões em torno do endividamento externo.

As duas vertentes que compunham o quadro regional, democratização e crise econômica, coincidiriam, no plano internacional, com os primeiros sinais de mudança no relacionamento entre as duas superpotências. Se esse fato gerou, por um lado, o enfraquecimento de Estados que se beneficiavam da disputa estratégica entre Estados Unidos e URSS, por outro criou um novo espaço para aqueles Estados (ainda que sensíveis aos incentivos positivos e negativos dessa disputa), cuja dinâmica externa possibilitava a diversificação de suas relações.

Apesar dos entraves criados pelos países desenvolvidos às importações brasileiras e do elevado custo do petróleo, o Brasil gerou, ao longo dos anos 1980, o terceiro maior excedente comercial do mundo após o Japão e a Alemanha Ocidental. A ampliação das exportações, dos mercados e das discussões em torno da questão comercial, persistiu como uma das principais metas do governo brasileiro, pelo que representava como elemento de apoio ao desenvolvimento econômico e social. Nesse quadro, a URSS veria sua economia quebrar-se sob o peso da competição estratégica acelerada pelas políticas reaganianas, enquanto os Estados Unidos (que nos anos 1970 havia assistido ao início da crise da indústria automobilística, símbolo de seu poderio industrial) passariam a enfrentar em todo o mundo e em seu próprio mercado o peso da competição tecnológica que lhe moviam japoneses, alemães e países de industrialização mais ou menos recente.

1.5 A mudança do paradigma diplomático brasileiro: realinhamento e globalização

A configuração do sistema internacional, ao longo dos anos 1990, tem sido analisada por grande parte dos especialistas como resultado de um processo benéfico de interdependência e progresso econômico das nações. No entanto, paradoxalmente, Estados e sociedades ainda se encontram sujeitos a crescentes desigualdades internas e externas. Os Estados que se encontram na periferia do sistema internacional apresentam, entre si, diferenças significativas e, também, caracterizam-se por diferentes níveis de fragilidade e vínculos políticos e econômicos frente aos grandes centros.

Ao analisar o impacto de condicionantes externos sobre as políticas nacionais, percebe-se que seus efeitos sobre diferentes Estados variam significativamente.

Evidentemente, tem-se aqui como referência modelos de desenvolvimento similares. Apesar da vulnerabilidade que ganhou força com a problemática da dívida externa e, no caso brasileiro, a conclusão do modelo de industrialização substitutiva, não houve, ao longo dos anos 1980, uma mudança substantiva na política externa do país.

Por outro lado, os novos fenômenos que ganharam espaço no decorrer dessa década, como as reformas de mercado, não foram suficientes para modificar ideologicamente as elites governamentais, que não dispensaram planos ortodoxos de estabilização em um contexto no qual a política internacional impulsionava a lógica de alinhamento, quase sempre considerados em relação aos Estados Unidos. Da mesma forma, durante os anos 1980, e pode-se também afirmar que no decorrer dos anos 1990 não existiu uma correspondência imediata entre a mudança do papel do Estado na economia e sua participação na política internacional. A adoção de políticas pró-mercado, além de exercer um impacto desigual nos conceitos diplomáticos, esteve fortemente vinculada às políticas governamentais formuladas e executadas por diferentes líderes.

A adoção de um modelo de desenvolvimento orientado para o mercado, com o objetivo de uma inserção “competitiva” aos moldes da lógica que se impõe no período, procurou promover a eliminação de áreas de atrito com o mundo desenvolvido, bem como o estreitamento de relações com atores que passaram a ganhar espaço significativo nos negócios internacionais. Embora um determinado modelo de desenvolvimento não necessariamente tenha que estar vinculado aos condicionamentos externos, foi seguida uma orientação em que os interesses econômicos garantiam sua supremacia sobre os interesses politicamente definidos pelos Estados, ainda que, em diferentes contextos domésticos a incorporação concreta dessa premissa varie de acordo com a capacidade de espaço de manobra e mentalidade política.

As condições do ambiente externo são fundamentais para a análise da mudança no enfoque da política externa. No entanto, parte importante dessa análise deve ser dispensada às ações dos líderes políticos e seus assessores próximos na orientação da política governamental. A mudança nos conceitos, práticas, crenças e interesses refletem as causas mais evidentes da modificação na interpretação da lógica internacional e, conseqüentemente, no nível e capacidade de atuação. O próprio nível de preocupação de determinados líderes com os acontecimentos internacionais reflete o direcionamento ou não das políticas para esta esfera. O fato de que a mudança de governo nos anos 1990 representou uma ruptura nas linhas gerais da política externa brasileira não significa que uma nova matriz bem estruturada tenha sido posta em prática. Nesse sentido, o novo governo não necessariamente iniciou

ofertando idéias que organizassem conceitualmente novas mudanças. Pelo contrário, a demanda de arranjos políticos que sistematizassem a ação externa foi evidente no início do governo Collor. Esse argumento não afirma a ausência de um projeto, mas a ambigüidade e indefinição do mesmo em sua etapa inicial.

Não deve ser desconsiderada outra característica específica do caso brasileiro: a tradicional instituição que assumiu considerável grau de autonomia no que se refere à formulação da política exterior – o Itamaraty – e que se apresentou como um setor crítico das novas determinações e do conteúdo das mudanças na política externa. Esse corpo diplomático profissional assumiu uma orientação institucional própria e em grande medida compatível com os valores aceitos pelas elites políticas (civis e militares), dificultando possíveis rupturas radicais com medidas políticas implementadas no passado. Portanto, o debate interno e o choque de idéias também condicionaram a dinâmica e a articulação das políticas a serem implementadas, bem como o posicionamento externo brasileiro.

A política do Estado, centralizada ou fragmentada, é, em última instância, a difusora dos valores dominantes e da cultura política de seus representantes. Assim, os fatores domésticos ajudam a explicar o conteúdo específico do que se pretende enquanto política externa. Cabe salientar que se trata de fatores que induzem a um novo posicionamento e não a uma mudança estrutural ou cristalização de um paradigma no pensamento político nacional. Os próprios acontecimentos posteriores refletem a fragilidade das medidas e da postura que o Brasil assume no contexto internacional.

A percepção dos limites da nova estratégia assumida no início dos anos 1990 não está diretamente ligada ao esgotamento de uma estrutura estatal, nem ao esgotamento de um paradigma político, mas sim à “aceitabilidade” de um discurso político e de coalizões políticas que operavam no contexto nacional. Essa idéia está vinculada ao fato de que a composição dos quadros políticos brasileiro permaneceu praticamente inalterada. Nessa direção, a lógica de que é necessário cumprir as etapas de desenvolvimento permeia as opiniões de governantes e parlamentares, e, mesmo que de forma inconsciente, a opinião popular. A estrutura política do Estado e seus nexos com a sociedade redefinem, constantemente, as políticas públicas, bem como a “permeabilidade” em relação a possíveis mudanças em termos de política exterior.

Dessa forma, o conteúdo da política externa vincula-se à definição de um discurso que legitime e regule as ações, sejam elas condicionadas pelo ambiente externo ou provenientes da discussão entre o Ministério das Relações Exteriores, comunidade de analistas, partidos políticos e demais setores que venham a participar do debate em torno da formulação e

execução da política exterior. Embora o poder executivo tenha força para marginalizar o corpo diplomático e produzir mudanças na política externa, essas modificações têm poucas chances de serem duradouras a menos que encontrem apoio no Itamaraty. As rupturas imediatas com o passado são superficiais e acontecem por meio de incorporação de novas idéias ou neutralização de conteúdos incompatíveis com a nova orientação.

No Brasil, a tentativa de instalar um discurso “modernizante” na política exterior encontrou poucos interlocutores entre a burocracia de Estado, que se manteve apegada a sentimentos desenvolvimentistas e autonomistas das elites políticas e sociais. O esgotamento político dessa estratégia, as circunstâncias do final do governo Collor e as condições precárias de seu sucessor Itamar Franco impuseram a retomada de negociação e consenso, que, no plano da política exterior, manifestou-se a partir da retomada e da atualização de temas tradicionais da diplomacia brasileira.

As idéias ocidentalistas e liberais foram, de certa forma, inibidas, pois representavam a quebra do consenso em torno de um modelo de desenvolvimento que se articulava a partir da noção de autonomia. A pouca receptividade à prática do governo Collor de alinhamentos incondicionais e a plena execução das idéias liberais foram freados pela elite nacional, que não percebia nas práticas governamentais o atendimento de suas posições. Da mesma maneira não pode ser esquecido que o contexto contemporâneo do sistema internacional transformava a capacidade de ação dos Estados e por conseqüência sua agenda externa e interna. A dificuldade

conjuntural de manter uma ação coletiva do Sul e a emergência de uma “Agenda Global” definida pelos países desenvolvidos, além do “consenso” neoliberal, colocou os Estados periféricos e seus modelos de desenvolvimento ao limite de vulnerabilidade externa. Simultaneamente, o fim do conflito bipolar transferiu o foco da atenção para a contenção e tutela dos países em desenvolvimento do Terceiro Mundo.

Assim, a Agenda Internacional construída no início dos anos 1990¹⁶ apresentava novas características. Em primeiro lugar, deve-se apontar a substituição dos temas dessa Agenda:

Com efeito, depois do fracasso definitivo do denominado diálogo Norte-Sul (que teve seu epílogo na Conferência de Cancun, em 1982), manifestou-se a crescente incapacidade dos países menos desenvolvidos para colocar no centro da Agenda internacional suas reivindicações tradicionais. A temática fundamental do desenvolvimento, assim como uma série de conceitos

¹⁶ Ver trabalho de ARBILLA, José Maria. A Diplomacia das Idéias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994). (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: IRI/PUC, julho 1997.

correlatos (tais como regimes de preferência), foram substituídos por temas considerados prioritários no mundo desenvolvido. Estes temas figuram na lista de ameaças provenientes dos países do Sul: terrorismo, narcotráfico, explosão demográfica, degradação ambiental, desordem econômica e proliferação armamentista. Configurou-se a incapacidade dos países do Sul de gerenciar por si próprios esses problemas. Por outro lado, manifestou-se a oportunidade de resguardar a tutela dos interesses econômicos e políticos de alguns países desenvolvidos do Terceiro Mundo, no marco de uma renovada divisão internacional do trabalho (ARBILLA, 1997, p. 40).

Sem dúvida, a posição dos países desenvolvidos acabou por reduzir a capacidade de concerto dos países do Sul nos foros multilaterais, tendência evidenciada no período anterior embora já apresentasse indícios de fragmentação. A substituição dos temas ganha respaldo pela crescente dificuldade dos Estados periféricos em influenciar nesses temas, dificuldade que aparece vinculada à diminuição do poder de barganha dos países do Sul em virtude da heterogeneidade entre os Estados e as novas condições de negociação na esfera multilateral. Além disso, o surgimento de um novo grupo de países, ainda mais empobrecidos, contribuiu para a quebra de consenso gerado em foros como a UNCTAD ou agrupamentos como o Grupo dos 77.

Outro aspecto relevante a se considerar é o fato de que antigas organizações intergovernamentais (como, por exemplo, CEPAL e UNCTAD) também sofreram significativa transformação. Gradativamente, essas organizações perderam espaço para outras, controladas por um reduzido número de nações desenvolvidas (a exemplo do FMI, Banco Mundial e também o Conselho de Segurança da ONU). Dessa forma, os anos 1980, mas principalmente os anos 1990, assistiram à progressiva imposição das receitas econômicas de ajustes estruturais de instituições como o FMI e Banco Mundial (ARBILLA, 1997, p. 42). A promessa de ingresso ou participação em tais organismos acabou por incentivar os países menos desenvolvidos e sem capacidade decisória no meio internacional a alinhar-se ao grupo dirigente e, em contrapartida, articular um possível reingresso de fluxo de comércio, investimentos e acesso tecnológico para a retomada do crescimento econômico.

A adesão ideológica ou a formação de um novo consenso em torno das propostas do Primeiro Mundo, em especial dos Estados Unidos enquanto importante protagonista internacional redirecionou temas centrais como energia, desarmamento e dívida externa. Nesse sentido, a aparente capacidade do Norte desenvolvido em lidar com questões fundamentais e resolver seus próprios problemas capacita, ou ao menos legitima, a possibilidade de tutelar as políticas a serem desenvolvidas nos países do Sul. Entretanto,

segundo Samuel Guimarães (1999), o Brasil, nesse contexto, situa-se em uma categoria que podemos denominar de “grandes Estados periféricos” ao analisar o conjunto de países que constituem a periferia do sistema político e econômico capitalista mundial. Em outras palavras, a despeito do discurso de enfraquecimento do poder estatal e da argumentação sobre o gradual desaparecimento do Estado e de sua substituição por organizações não-governamentais ou pelas grandes empresas transnacionais, o fato é que o Estado ainda é, e continuará a ser o principal ator do sistema internacional. Evidentemente, existe um crescente número de outros atores e o próprio sistema internacional passa por transformações importantes.

Todavia, o Estado é o ator que no plano nacional, cria e implementa as regras que organizam a atividade humana em todos os setores. As próprias organizações não-governamentais, via de regra, atuam a partir de uma organização modelada e legitimada nos padrões de organização estatal, mesmo que não possuam representatividade. Naturalmente, as organizações civis e corporações econômicas influenciam o processo de criação e execução das normas, devido ao poder de mobilização da opinião pública, mas é o Estado quem sanciona essas normas e, em alguns casos, age desconsiderando esse processo.

O enfraquecimento deliberado do Estado nos novos países industriais da América do Sul pode ser examinado a partir do processo de reincorporação de novas áreas ao sistema global capitalista. O agravamento das disparidades econômicas e sociais durante a década de 1990, decorrente da imposição de programas de ajuste estrutural com base na filosofia neoliberal, a qual inclui a redução e a desarticulação de Estados que já eram vulneráveis, foi intensificada com a postura passiva dos próprios Estados periféricos, a exemplo do caso brasileiro.

Entretanto, não se pode deixar de verificar o valor estratégico da América Latina e, em especial do Brasil, para os interesses hegemônicos norte-americanos. O fato dos Estados Unidos possuírem capacidade para barganhar pela liderança mundial em um momento de crise do sistema internacional fez com que Washington acompanhasse com especial cuidado a evolução política na América Latina. As dimensões geográficas, demográficas e econômicas do Brasil, seu potencial, sua posição geopolítica estratégica na América do Sul, o tornam um risco à influência hegemônica dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental Sul.

Assim, a estratégia norte-americana, de maneira geral, visou preservar a amizade com o Brasil, aumentar sua influência sobre a elite brasileira, cooperar para que o país se mantenha como foco de equilíbrio ao sul. Ao mesmo tempo, não deveria se desenvolver econômica e militarmente em níveis que possam torná-lo competitivo com os Estados Unidos em termos

de influência econômica e política na região. A estratégia ideológica, que é central para todas as demais, procurou convencer a elite e a população brasileira do desinteresse e do altruísmo norte- americano em suas relações com o Brasil.

Para atingir tais objetivos, a política norte-americana considerou como fundamental garantir o livre acesso dos instrumentos de difusão do *American way of life* à sociedade brasileira e formar grupos de influência americana no Brasil através da formação da elite brasileira em instituições americanas. Durante o governo Collor, essa perspectiva foi adotada em todas as instâncias em uma intensidade sem precedentes, dificultando ainda mais as possibilidades brasileiras de dirigir sua política de acordo com os interesses nacionais, ou seja, a manutenção e o desenvolvimento de um projeto nacional que avance no sentido de fortalecimento do Estado e da sociedade que o compõe.

II. O SISTEMA DO *APARTHEID* E O ISOLAMENTO INTERNACIONAL SUL- AFRICANO (1984-1988)

2.1 O ambiente doméstico: *apartheid* e sua “industrialização por substituição de importações”

Na formulação de seus intelectuais e na exploração dos políticos, a história do *apartheid* tem início pouco antes de 1948. No entanto, a da segregação antecede essa data em muito, e não são poucos os analistas que localizam suas raízes no século XIX. A ideologia da superioridade branca e da discriminação racial era uma exigência do sistema de exploração agrária a que se dedicavam os *afrikaners*, pois praticavam uma agricultura atrasada e pouco lucrativa em comparação com a cultura extensiva que a burguesia inglesa desenvolvia nas províncias do Cabo e Natal. O pragmatismo mercantil dos britânicos considerava a escravidão como um obstáculo à formação de um mercado consumidor, mas não deixava de estabelecer barreiras rígidas para a ascensão social e econômica dos negros¹⁷.

Ao iniciar a exploração das minas de ouro e diamantes, os grandes capitalistas europeus tiveram que recorrer aos operários brancos com alguma especialização e preparo intelectual. Essas pessoas, na maioria ex-fazendeiros boers que haviam perdido todo o seu capital na guerra de 1899-1902, e também europeus atraídos pela corrida do ouro, faziam exigências e reivindicações trabalhistas, pois conheciam o funcionamento do capitalismo industrial britânico. Os ingleses manipularam habilmente essa situação, prometendo vantagens aos trabalhadores brancos desde que se tornassem cúmplices na exploração de mão-de-obra negra¹⁸.

Com a aprovação da Constituição da União Sul-Africana (federação das províncias do Cabo, Natal, Orange e Transvaal), a população negra foi privada do direito ao voto e à propriedade da terra. A partir de 1910, quando o país torna-se independente da Coroa Britânica juntamente com a Austrália e o Canadá, várias leis segregacionistas foram implementadas. Entre elas, o *Native Labour Act*, de 1913, estendeu aos trabalhadores urbanos

¹⁷ Exemplos da postura inglesa são o Decreto Caledon, de 1809, que tornou obrigatório um contrato de trabalho que previa severas punições para o trabalhador que resolvesse mudar de emprego e o *Master and Servant Act*, de 1843, no qual, junto com decretos posteriores, qualificava como crime a rescisão do contrato de trabalho. Por volta de 1850, os ingleses começaram a contratar negros de Moçambique, Lesoto e Botsuwana, assim como indianos e chineses (esses trabalhadores não podiam levar suas famílias, recebiam apenas uma parte do salário e eram obrigados a voltar a suas regiões se perdessem o emprego). A discriminação racial e os contratos de trabalho nas províncias dominadas pela Inglaterra tinham como objetivo forçar a redução do salário dos trabalhadores brancos mediante a utilização de mão-de-obra negra, quase gratuita.

¹⁸ A *Colour Bar* (Barreira de Cor), de 1898, foi plenamente instaurada no setor mineiro e também nos núcleos urbanos de maioria britânica.

o sistema de submissão vigente nas fazendas, dividindo a África do Sul em duas partes – 7% do território nacional foram deixados aos negros, que representavam 75% da população (bantustões) e 93% das melhores terras foram entregues aos brancos que correspondiam a 10% da população.

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

Até a Primeira Guerra Mundial, os interesses econômicos dos brancos eram baseados na complementação da mineração com a agricultura intensiva. Com a recessão do mundo capitalista no pós-guerra houve uma significativa queda nas taxas de lucratividade das minas, obrigando as grandes companhias a contratarem trabalhadores negros. Esse fato acabou por provocar o embate racial entre os trabalhadores assalariados. A greve de Rand, em 1922, foi duramente reprimida pelo governo. A maioria dos grevistas era formada por brancos pobres, descendentes dos boers que haviam perdido suas terras e encontrava dificuldades de acesso à nascente estrutura industrial do país, tornando-se, assim, alvo fácil da propaganda nacionalista de extrema-direita.

Esses nacionalistas, vencedores nas eleições de 1924, juntamente com seus aliados do Partido Trabalhista, representante da burguesia nacional urbana, promoveram o rompimento com a política liberal implementada pelos defensores dos grandes monopólios mineiros e impuseram medidas protecionistas. O objetivo era o de tentar neutralizar a evasão dos lucros das companhias mineiras sediadas no exterior e utilizar os recursos da agricultura branca para iniciar um processo de industrialização interna capaz de satisfazer os interesses dos trabalhadores de origem européia.

O surgimento de um capitalismo de Estado promovido pelos nacionalistas permitiu ao país um rápido crescimento. Foram criadas siderurgias, estradas de ferro e centrais elétricas em um momento classificado por muitos como “milagre econômico”. Entretanto, ao final da década de 1920 uma nova crise foi anunciada com a queda do preço do ouro no mercado internacional, colocando em risco também a aliança entre nacionalistas e trabalhistas. A

direita nacionalista para sobreviver no poder abandonou a aliança com o Partido Trabalhista e apoiou-se no outrora rechaçado capital estrangeiro. Nessa direção, os *afrikaaners* continuavam controlando o poder e mantinham o sistema de segregação racial. A reconciliação com a elite pró-britânica, embora permitisse a ampliação dos lucros “estrangeiros”, garantiu a organização interna em relação ao sistema segregacionista. Todavia, o novo surto industrial, que resultou no aumento do número de negros empregados no setor, reabriu o debate entre nacionalistas¹⁹ e pró-britânicos.

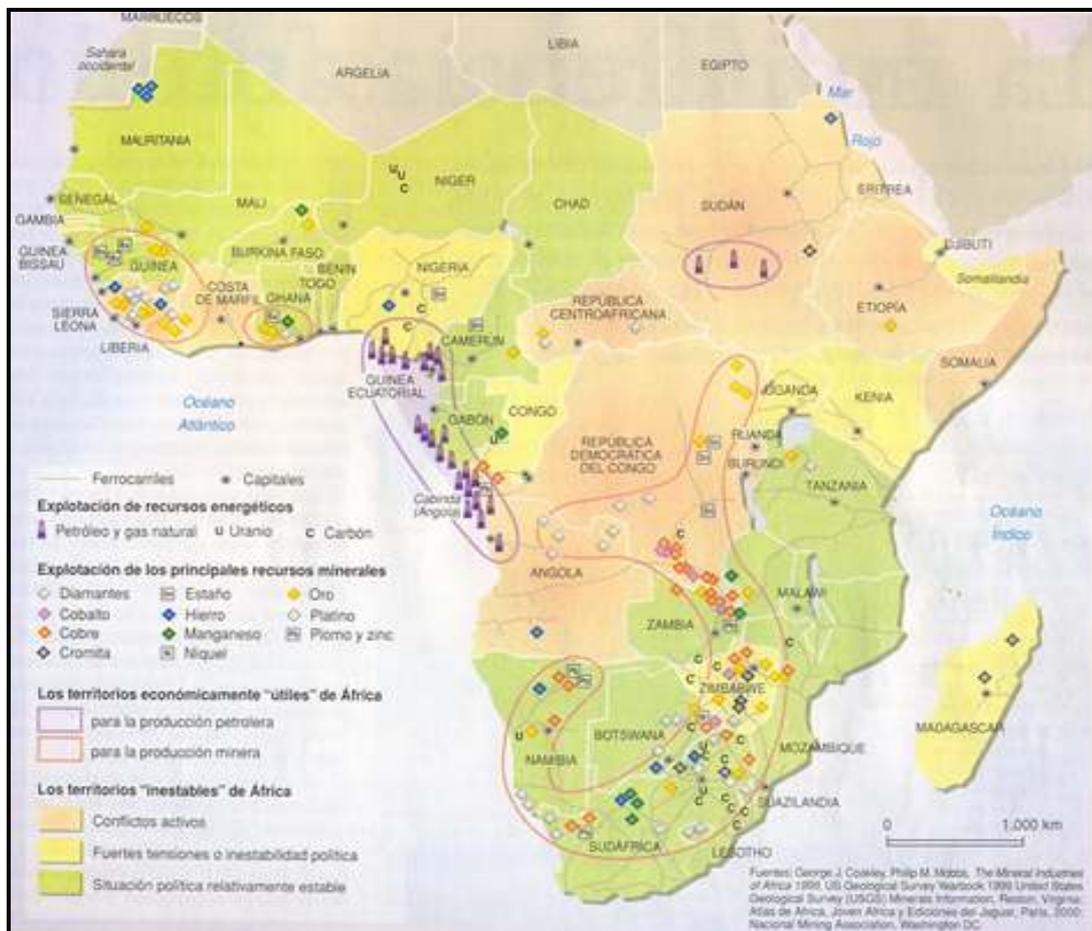
De qualquer forma, foi a partir de 1948 que, efetivamente, o *apartheid* foi implantado e, a fusão, estabelecida em 1934 pelo Partido Unido – reunindo o Partido Nacional e o Partido Sul-Africano (que conta com o apoio da população de origem inglesa e de uma parcela menos significativa dos *afrikaaners*)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

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

A União Sul-Africana explorou essa circunstância com propósitos de ordem política, econômica e de segurança. No contexto doméstico, os nacionalistas tinham como objetivo a conquista total do poder, com a consolidação da independência do país e a substituição da anglofilia predominante por uma cultura que promovesse os valores *afrikaaners*. No plano econômico, esforçaram-se em promover e introduzir o capital *afrikaaner* no coração da economia – o setor de mineração – ainda reduto do capital de origem inglesa e dos investidores externos. O Estado passou a ter expressiva participação na economia, permitindo

¹⁹ Ao discurso nacionalista *afrikaaner* somaram-se elementos fascistas manifestos, por exemplo, na sociedade secreta *Afrikaaner Bond* (Irmandade *Afrikaaner*). A recessão no pós-Segunda Guerra Mundial repetiu o fenômeno, quando os brancos pobres, ameaçados pelo desemprego elevaram seu racismo com o *slogan* *Gevaar Kaffer, Koelie, Komunismus* (Cuidado com os negros, com os índios e com o comunismo).

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



Em termos de política externa, o governo de Pretória, conduzido pelos primeiros-ministros Daniel François Malan (1948-1954) e, posteriormente, por Johannes Gerhardus Strijdom (1954-1958), decidiu que os interesses sul-africanos seriam melhor defendidos mediante a afirmação categórica de sua soberania. Conforme Hélio Magalhães de Mendonça (2000, p. 18-19)²⁰,

Em 1948, o governo de Pretória comunica à ONU que o mandato do Sudoeste Africano²¹ havia terminado e anuncia a interrupção do envio de relatórios de cortesia. Em 1949, o território passa a ter

²⁰ O autor é Diplomata de Carreira e serviu na Embaixada do Brasil em Pretória.

²¹ Em 1919 a União Sul-Africana obteve a antiga possessão britânica da *South West Africa* (atual Namíbia), que se tornou seu protetorado.

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

Ainda, segundo Mendonça, a partir de 1952, a questão do *apartheid*, denunciada pelos países árabes e asiáticos, passou a ser discutida. Várias resoluções foram aprovadas em anos subseqüentes, com caráter recomendatório, pressionando o governo sul-africano a revogar a legislação segregacionista e a submeter o Sudoeste Africano ao sistema de tutelas da Organização. Em contrapartida e como reação à política no plano multilateral, o governo sul-africano valorizou o canal bilateral com base na identidade de valores, em especial o anticomunismo. Reatou relações com a República Federal da Alemanha (RFA) e a Itália, estabeleceu vínculos diplomáticos na Europa com a Áustria, Espanha, Portugal e Suíça e, na América do Sul, com a Argentina e Brasil. Com os países europeus, o relacionamento intensificou-se nas áreas econômica e comercial. Porém, no campo político, as relações eram frias, pois havia a preocupação entre os países ocidentais em não parecer cúmplices das práticas segregacionistas (2000, p. 20).

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

Em 1959, ao propor a Lei de Promoção do Autogoverno Banto, Verwoerd leva o *apartheid* às últimas conseqüências lógicas. O objetivo era o de transformar as antigas reservas negras, organizadas por tribos e de acordo com as tradições de chefia, em

Autoridades Territoriais, os chamados bantustões²². Trata-se do estabelecimento de autogoverno (autonomia administrativa), sob a égide de Pretória, portanto, sem possibilidade de autonomia política. Ao argumentar em torno do projeto de lei no Parlamento, o primeiro-ministro defendeu a constituição de uma comunidade de nações (uma branca e oito bantos), às quais se juntariam os protetorados britânicos, cuja independência também passou a defender (PEREIRA, 1986, 36). Em boa medida, Verwoerd conseguiu eliminar um elemento de discórdia com os britânicos, que resistiram a todas as tentativas de anexação do *BSL-states* (Botswana, Lesotho e Suazilândia).

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

O conceito em torno dos bantustões corresponde aos primeiros anos do *apartheid*, mas só nos anos 1970 a “independência” foi concedida pelo governo sul-africano e a organização das regiões redimensionada. O bantustão Bophuthatswana abrigava o grupo étnico Tswana. Com uma área de 40.000 Km², estava distribuído em sete enclaves separados nas antigas províncias do Transvaal, Cabo e Estado Livre de Orange. Em 1971, o governo concedeu autodeterminação e, em 5 de dezembro de 1977, a independência, ficando seus habitantes privados da nacionalidade sul-africana. Em Transkei, reunia-se o grupo étnico Xhosa. Localizado a nordeste da província do Cabo, com um pequeno enclave no KwaZulu-Natal, esse bantustão tornou-se independente em 26 de outubro de 1976. Essa era a região de origem de Nelson Mandela, mas tornou-se famosa pelo seu líder, Kaiser Matanzima. Outro bantustão que reuniu a etnia Xhosa foi o de Ciskei. Independente desde 4 de dezembro de 1981, possuía uma área de 7.700 Km² em duas áreas separadas – uma na parte oriental da antiga província

²² O termo *bantustão* nunca foi oficial e era geralmente cunhado pelos inimigos do regime para ridicularizá-lo. *Bantu* é o nome de um grande grupo de povos africanos e *stão* é uma terminação de origem persa que designa território determinado de um povo.

do Cabo e uma pequena porção de costa no Oceano Índico. Em 1961, esse território passou a ser uma região administrativa separada e, em 1972, o governo sul-africano concedeu-lhe autodeterminação. Em 13 de setembro de 1979, Venda tornou-se independente. Localizado a nordeste da antiga província do Transvaal, atual província de Limpopo, esse bantustão, que abrigava o grupo étnico Venda, recebeu autodeterminação em 1973 e posterior independência.

Os bantustões Gazankulu, KaNgwane, KwaNdebele, KwaZulu, Lebowa e QwaQwa nunca se tornaram independentes. Gazankulu, de etnia Tsonga, localizava-se a nordeste da antiga província do Transvaal. Em 1971, o governo sul-africano concedeu-lhe autodeterminação. KaNgwane, também localizado a nordeste da antiga província do Transvaal, atual província de Mpumalanga, reunia o grupo étnico Swazi. Em 1981, o governo atribuiu-lhe autodeterminação com o objetivo de formar uma zona-tampão contra a infiltração de guerrilheiros do ANC. Ainda em 1981, foi criado KwaNdebele, de etnia Ndebele, na atual província de Mpumalanga. Criado na antiga província do Natal, atual KwaZulu-Natal, o Kwazulu tem suas raízes na reserva para nativos Zulus estabelecida pelos britânicos na colônia do Natal, ainda no século XIX.

Mais tarde, o governo do Partido Nacional organizou territórios separados para brancos, negros e mestiços. Em 1959, foram nomeadas autoridades tribais e regionais para o Kwazulu e, em 1972, o bantustão recebeu autonomia, com a autoridade territorial transformada em uma “assembléia legislativa”, sendo Mangosuthu Buthelezi, antigo chefe tribal, nomeado ministro-chefe. Esse território era relativamente extenso (ocupando cerca da metade da então província de Natal), mas formado por um grande número de entidades separadas, incluindo uma na costa, junto à fronteira com Moçambique. Os Zulus são em cerca de 7 milhões, a maioria vivendo no Kwazulu-Natal. Por fim, Lebowa, localizado a nordeste a antiga província do Transvaal, atualmente nas províncias Mpumalanga e Limpopo e QwaQwa, localizado na província do Estado Livre, junto a Lesotho, reuniam os grupos étnicos Sotho do Norte ou Pedi e Sotho do Sul, respectivamente.



Bophuthatswana



Transkei



Ciskei



Venda



Gazankulu



KaNgwane



KwaNdebele



KwaZulu



Lebowa



QwaQwa

Diante de um intenso movimento de descolonização, o governo sul-africano encontrou, na particularidade de um “colonialismo interno”, a solução para a consolidação de um longo processo de formação e desenvolvimento do sistema capitalista local. Por outro lado, na solução neocolonial clássica “o Estado colonizador se retira do território até então colonizado e a administração do novo Estado passa, no caso, a ser assumida por uma nova e dominante elite local, mantendo, porém, o antigo Estado e classe colonizadora suas anteriores e estratégicas posições econômicas” (PEREIRA, 1986, p. 32).

No caso sul-africano, sabe-se, a classe ou nação colonizadora não pode retirar-se a um Estado de origem e essa especificidade não impediu que fosse encontrada uma saída igualmente particular e original para o neocolonialismo²³. O fracionamento da população negra produziu um formidável contingente de mão-de-obra disponível e barata com que a

²³ Sobre o tema ver os trabalhos de BROWN, Michel Barrat. *A Economia Política do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 e UKRUMAH, Kwame. *Neocolonialismo: último estágio do Imperialismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

indústria e a agricultura das áreas brancas se abasteciam livremente. E ainda, com o desenvolvimento desses bantustões e Estados independentes, surgiu uma classe negra dirigente que, embora dependente, assumiu as responsabilidades administrativas e parte das atividades econômicas, particularmente comerciais. Essa nova classe, integrada por africanos, chamada a cooperar nesse esforço de racionalização das formas tradicionais de dominação econômica, social e racial, beneficiou-se da proposta neocolonial e aderiu, com sua enorme carga de contradições, aos propósitos de minar o processo e as lutas de libertação nacional. Essa pequena elite, beneficiada à margem do *apartheid*, tentou cumprir seu papel de reduzir os anseios em torno da libertação nacional e restringi-los a reivindicações locais baseadas em um fracionado nacionalismo tribal.

Por outro lado, a estruturação do sistema do *apartheid* foi acompanhada pela luta anti-racista. Em 1912, foi fundado o *African National Congress* (ANC), primeira organização política dos negros sul-africanos. Seus criadores, egressos das escolas mantidas por missionários europeus, muitos deles com estudos e títulos obtidos em universidades americanas e européias, estabeleceram um programa inicialmente conciliador. Os primeiros líderes do ANC acreditavam que poderiam discutir com os *afrikaaners* o conteúdo injusto das leis de segregação racial e pensavam também convencer os liberais britânicos a admitir a co-participação dos negros nas questões políticas. Logo a perspectiva inicialmente perseguida pelos líderes da ANC seria posta à prova diante da greve de 40 mil mineiros negros em 1920²⁴. A postura inicial da ANC pode ser ilustrada através do relato de Jacob Zuma²⁵ ao analisar a política de criação dos bantustões. Conforme Zuma,

A política de bantustização começou com o partido Nacionalista, que está no poder da África do Sul desde 1948. A criação de bantustões é uma resposta à grande vaga de libertação no continente africano e às mobilizações de nosso povo na África do Sul. Em vez de romper com o *apartheid*, foram criados os bantustões, que têm origem em nosso contexto histórico. Durante a conquista, as populações africanas lutaram como tribos, como grupos separados. Essa separação tribal foi favorável ao conquistador. O *African National Congress* foi fundado com propósitos de congregar a nação africana, e, desde então, suas ações têm sido sempre no sentido de criar uma consciência nacional, de verdadeira comunidade entre várias nacionalidades em nosso país. Nessa linha, em 1946, deu-se o pacto entre o ANC e o Congresso Indiano da África do Sul, outro grupo racial oprimido. Já a campanha do desafio, em 1952, fora conduzida por uma ampla unidade

²⁴ Em torno de 1920 foi fundado o Sindicato de Comércio e Indústria (ICU), que reunia os trabalhadores negros e, em 1921, foi fundado o Partido Comunista Sul-Africano, em sua maioria, integrado por brancos.

²⁵ Em 1980, Francisco José Pereira entrevistou em Maputo, Moçambique, Jacob Zuma, então representante do ANC nesse país. A entrevista completa foi publicada na obra “*Apartheid: o horror branco na África do Sul*”, São Paulo: Brasiliense, 1986.

entre vários grupos e organizações de massa, sendo criado, nessa oportunidade, o *Conselho de Planejamento Comum* para coordenar a campanha. Esse conselho deu lugar, posteriormente, ao Comitê Consultivo Nacional, constituído por representantes do ANC, do Congresso Indiano Sul-Africano, do Congresso dos Democratas (integrado estes por pessoas brancas e criado por iniciativa do ANC). Em face desses vitoriosos esforços e ações de unidade nacional, o governo racista concebeu mecanismos contrários de divisão e segregação: entre eles, a política de criação dos bantustões, que estabelece e estimula uma nova dimensão do tribalismo no país. Nessa época, os bantustões serviram, igualmente, para confundir – ante nosso povo e frente à opinião mundial – o gigantesco processo de descolonização no continente africano.

Na década de 1940, o ANC adotou uma estratégia de resistência não violenta em relação às leis segregacionistas e, em 1955, conseguiu ampliar a frente anti-racista através da chamada *Freedom Charter* (Carta da Liberdade)²⁶, subscrita também pelos movimentos de indianos, de mulatos, de liberais e de socialistas. A Carta apresentava uma denúncia radical do *apartheid* e discutia sua abolição, bem como defendia a redistribuição da riqueza. Durante a Segunda Guerra Mundial, foram intensas as atividades de mobilização social, quando se verificaram mais de 300 greves envolvendo 58 mil trabalhadores negros e 60 mil brancos, representando uma alteração do sistema político imposto pelos *afrikaaners*.

Essas greves provocaram o surgimento, dentro do ANC, de um setor mais radical liderado por Nelson Mandela e Oliver Tambo, que assumiram, lentamente, posições de comando dentro da organização. Em 1958, setores do ANC que discordavam da política multiracial do movimento criaram o *Pan-Africanist Congress* (PAC), que, em 1960, convocou uma manifestação na cidade de Sharpeville para protestar contra a lei que limitava o movimento dos trabalhadores negros em áreas reservadas aos trabalhadores brancos. A repressão foi intensa e em seguida PAC, ANC e Partido Comunista foram postos na ilegalidade.

A luta anti-racista, que originalmente propunha-se conciliadora, sofreu uma mudança radical após esses episódios. O ANC formou um braço armado, o *Umkhonto we Sizwe* (“Lança da Nação”) e o PAC organizou o *Poqo* (“Somente Nós”), quando, em 1963, Nelson Mandela foi preso e condenado à prisão perpétua, enquanto Oliver Tambo foi compelido a assumir o comando do movimento no exílio. A repressão governamental e a falta de apoio dos países vizinhos – dominados por regimes aliados dos *afrikaaners* – impediram a ampliação da guerrilha e o recrutamento das grandes massas. A vitalidade do sistema do

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

apartheid se deveu, em boa medida, ao interesse do capital internacional em investir na região, atraído pelo grande mercado de mão-de-obra barata. As inversões estrangeiras, especialmente as norte-americanas, quintuplicaram seu valor entre 1957 e 1958.

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

2.2 Guerras, insurgências e a deterioração das relações exteriores

Com o propósito de consolidar a emancipação política sul-africana, Verwoerd submeteu o estatuto de república para a União Sul-Africana a *referendum*, saindo vencedor em outubro de 1960. Constituída a República, sua política externa encaminhou-se para o auto-isolamento, pois, mesmo diante de todos os apelos para moderar a política de segregação, o primeiro-ministro confiava que os interesses envolvidos na aliança ocidental com a República Sul-Africana (RAS) evitariam sua marginalização. Tendo em vista o equilíbrio de poder no contexto da Guerra Fria e da influência das novas nações na ONU, tanto o Reino Unido quanto os Estados Unidos incentivaram essa postura devido ao receio de uma efetiva influência comunista sobre os movimentos de resistência. No âmbito multilateral, as resoluções da ONU tornaram-se cada vez mais condenatórias do *apartheid*, sugerindo o rompimento das relações diplomáticas e econômicas²⁷. De qualquer forma, Verwoerd colocou

²⁷ Em 1963, uma Resolução do Conselho e Segurança recomendou o embargo voluntário de armas. No que se refere ao Sudoeste Africano a AGNU afirmava que o governo sul-africano estaria administrando o território de forma contrária ao mandato e à Carta da Organização. Anos antes, em 1960, Etiópia e Libéria interpelam a RAS por repressão violenta de distúrbios populares. A essas iniciativas juntaram-se aquelas adotadas pela Organização da Unidade Africana (OUA), como proibição ao sobrevôo e pouso no continente para aeronaves sul-africanas e a aceitação do emprego de meios violentos na luta pela emancipação. Em 1964, a RAS é suspensa do Comitê Olímpico Internacional e da Federação Internacional da Associação de Rugby. É também expulsa da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para Alimentação e

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

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

Em 1972, foi constituído por lei o Conselho de Segurança do Estado, que passaria a ter um papel importante a desempenhar, tanto no contexto doméstico como externo. Nesse sentido, os militares passaram a ter maior participação nas decisões em torno da política externa. O espaço africano tornou-se prioritário. A aceitação da África do Sul no continente passou a ser um objetivo central no projeto de inserção externa. Todavia, a aproximação não deveria acontecer em termos políticos, mas sim através de assistência, centrando-se na cooperação e nos investimentos conjuntos. Um dos primeiros grupos incluía os bantustões e os territórios do *BSL-states*, que se tornaram independentes sob o mando de governos moderados. Com Botswana, Lesotho e Suazilândia, a República Sul-Africana firmou, em 1969, um acordo de união aduaneira. O segundo grupo é formado por Angola, Moçambique, Rodésia²⁸ e Malawi. O fluxo migratório para o trabalho nas minas, o comércio, as interconexões ferroviárias e as obras de infra-estrutura são vínculos que se formaram, persistiram e passaram a gerar dependência. O terceiro grupo, fora do *cordon sanitaire*

Agricultura (FAO). No ano anterior, em 1963, já havia sido expulsa da Organização Mundial da Saúde (OMS).

²⁸ A RAS não aderiu às sanções impostas à Rodésia pela ONU e auxiliava o regime branco de Ian Smith na repressão à guerrilha das organizações negras, bem como mantiveram envolvimento militar na contra-insurgência em Angola e Moçambique, criando assim uma “força coersiva entre os territórios com governo branco na África austral”. Ver a obra de GELDENHUYS, Deon. *The Diplomacy of Isolation: South Africa Foreign Policy Making*. Braamfontein: Macmillan, 1984.

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

O colapso do colonialismo português na África, seguindo a derrubada do regime salazarista em abril de 1974, representou uma ameaça em termos de segurança para a RAS. A exposição das fronteiras da África do Sul e da Namíbia a Estados que adotavam políticas anti-*apartheid* e o quase cercamento da Rodésia pelos *Frontline States* (Estados da Linha de Frente)²⁹, fez com que Pretória formulasse e apresentasse uma nova iniciativa em termos de política regional – a chamada *détente* – que norteou as relações internacionais na África Austral entre 1974 e 1975. Dessa forma, Vorster procurou encaminhar uma solução às questões da Rodésia e do Sudoeste Africano, temeroso de que os conflitos pudessem aumentar.

Segundo Geldenhuys (1984), Vorster promoveu, em colaboração com o presidente da Zâmbia, Kenneth Kaunda, a Conferência de Victoria Falls entre Ian Smith e os movimentos guerrilheiros do Zimbábwe. A iniciativa República Sul-Africana-Zâmbia convocou, também, em Windhoek, Namíbia, a Conferência Constitucional de Turnhalle, em que todos os grupos étnicos, pela primeira vez, discutiram o futuro político do país. Pretória exerceu alguma pressão sob o regime branco de Ian Smith para que um governo majoritário africano fosse aceito, mas mostrou menos empenho no caso da Namíbia, ilegalmente ocupada pela própria África do Sul.

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

²⁹ Os Estados da Linha de Frente consistiam em Zimbábwe, Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia. Em 1990, a Namíbia ingressou no grupo e, em 1994, a própria África do Sul.

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

Contudo, a *détente* recebeu o golpe mortal da própria África do Sul devido ao seu envolvimento na guerra civil em Angola, que culminou com a invasão sul-africana a esse país entre setembro/outubro de 1975 e janeiro de 1976. A intervenção militar em Angola provocou uma virada na política regional, pois, embora o governo sul-africano colaborasse clandestinamente com Portugal no combate aos movimentos guerrilheiros e tivesse atravessado a fronteira com Angola na perseguição aos guerrilheiros da *South West Africa People's Organization* (SWAPO)³⁰, bem como tivesse auxiliado Ian Smith com o envio de polícia paramilitar na Rodésia, até então não havia ocorrido uma intervenção direta com força militar na política interna de seus vizinhos. Conforme Döpcke (1998), a intervenção em Angola fundou uma tradição de interferência repressiva no subcontinente que, durante a era de desestabilização da *Total National Strategy* nos anos 1980, assumiu caráter sistemático.

A intervenção sul-africana em Angola, ao lado da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), baseou-se na percepção de que um governo angolano do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) poderia ameaçar os interesses de segurança da África do Sul em função de um possível apoio a SWAPO. Essa percepção, desenvolvida principalmente por parte da inteligência militar, não representava, necessariamente, um planejamento político e estratégico. Tal perspectiva pode ser identificada, primeiramente, pelo fato da África do Sul não utilizar todo o seu potencial militar, pois supunha equivocadamente que a resistência do MPLA seria frágil diante do poderio da FNLA e da UNITA. Em segundo lugar, o governo sul-africano não esperava a inteira disposição da União Soviética e principalmente de Cuba em ajudar o MPLA, e, por outro lado, o distanciamento dos Estados Unidos. Por fim, o engajamento militar moderado dos sul-africanos refletia uma disputa de orientação política

³⁰ Movimento de libertação da Namíbia.

regional no centro do poder na África do Sul. A experiência sul-africana em Angola foi desgastante para o país que, pela primeira vez, envolvia-se em uma guerra africana sem conseguir alcançar nenhum de seus objetivos.

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

A vitória nas eleições de fevereiro-março de 1980 de R. Mugabe, e do seu partido ZANU-PF, mostrou, mais uma vez, um erro de cálculo por parte da assessoria estratégica da África do Sul. A guerra de libertação de Zimbábue ganhou enorme fôlego com a independência de Moçambique em 1975, expondo assim a Rodésia do Sul à infiltração de guerrilheiros ao longo de 1.000 quilômetros de fronteira com Moçambique. A África do Sul investiu pesadamente na “solução interna” e no seu candidato, Bishop Abel Muzorewa, que foi inventado por Ian Smith como último salvaguarda na tentativa de exclusão do poder no país dos dois movimentos de libertação (ZANU e ZAPU). Quando as eleições “internas” em 1979 nem satisfizeram a comunidade internacional, nem pacificaram o país, e a reunião da cúpula dos países da *Commonwealth* obrigou a Primeira-Ministra britânica, M. Thatcher, a concordar com a convocação de uma conferência constitucional, incluindo os dois movimentos, a África do Sul jogou seu peso, sobretudo financeiro (mais clandestina do que abertamente), novamente atrás de Muzorewa. Nas eleições livres de 1980, finalmente, Bishop ganhou 3 das 100 cadeiras do parlamento e o encarceramento da África do Sul, por Estados hostis à política do *apartheid* e simpáticos aos objetivos do CNA [ANC], se completou na sua fronteira norte (1998, p. 138).

O colapso das colônias brancas que circundavam a África do Sul foi acompanhado pela intensificação da resistência interna no país iniciada com a revolta de Soweto, em 1976. Esse novo contexto sul-africano, além de produzir uma grave crise interna, provocou uma reação externa drástica na forma de embargo de armas. Em 1963, as Nações Unidas impuseram um embargo voluntário para a venda de armas à África do Sul, que na ocasião foi aderido por muitos países. No entanto, o embargo tornou-se obrigatório apenas em 1977. A resposta de Pretória veio com a intensificação da produção interna de armamento, que, desde 1968, com a criação da *Armaments Development and Production Corporation* (Armcor), já demonstrava a preocupação do governo sul-africano com a questão³¹. A ascensão do ex-Ministro da Defesa Pieter Willem Botha (1978-1984/1984-1989) significou um substancial aumento dos militares no poder e, por conseguinte, a intensificação dos ataques às bases do

³¹ Entre o início dos anos 1960 e o fim dos anos 1970, a Força de Defesa Nacional do país aumentou de 20.000 para 80.000 membros. Ver BUTLER, Anthony. *Contemporary South Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2004. p. 150

ANC nos Estados da Linha de Frente, assassinando líderes do grupo e destruindo suas bases militares.

A dupla crise, interna e externa, levou a uma profunda reformulação da política e ao surgimento da *Total National Strategy* como dito anteriormente. O conceito de “estratégia total” origina-se de um documento do Ministério da Defesa de 1977, mas foi somente posto em prática nos anos 1980³², quando a política do “*Constructive Engagement*” (Compromisso Construtivo) do presidente Ronald Reagan criou um ambiente favorável para a coerção militar e econômica na África Austral (DÖCKE, 1998, p. 138). A nova aliança com os Estados Unidos foi fundamental para que o governo sul-africano pudesse pôr em prática sua política de “guerras não-declaradas” com seus vizinhos.

A partir da administração Reagan e de seu *Assistant Secretary for African Affairs*, Chester Crocker, a África Austral ganhou novo significado no contexto da Segunda Guerra Fria. A abordagem regionalista em relação à região durante o governo de Jimmy Carter foi substituída por uma visão globalista de combate mundial ao comunismo. Dentro da nova lógica, foi possível à elite branca recuperar seu *status* como interlocutores em nível internacional. O *Constructive Engagement* patrocinou o estabelecimento de um diálogo associado e construtivo com a minoria branca e incentivou a política do *apartheid* quando essa começava a perder seu vigor diante dos novos acontecimentos regionais.

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

A ameaça militar externa convencional, a insurgência doméstica com apoio do exterior, a propaganda anti-*apartheid* e as pressões econômicas internacionais são projetadas como uma guerra comandada pelo Kremlin contra Pretória (1994, p.15).

A desestabilização objetivada pelo governo de Pretória baseava-se no princípio da coerção econômica e militar dos vizinhos para impor a hegemonia sul-africana. Acreditava o

³² Nesta década também foram desenvolvidos programas de armas nucleares (com urânio enriquecido em solo próprio), químicas e biológicas. Em 1991, a África do Sul assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Ver BUTLER, Anthony. Op. cit., p. 151

governo que dessa forma conseguiria controlar e eliminar o apoio externo aos movimentos de resistência interna e também no Sudoeste Africano, na expectativa de substituir governos hostis por aliados. A África do Sul passou a fazer incursões sistemáticas nos países vizinhos, dando assistência de combate a grupos antigovernamentais como nos casos da UNITA e da FNLA. Compunha também a estratégia total, o apoio financeiro e logístico no treinamento e no armamento, bem como a garantia do território sul-africano para grupos que lutassem contra os Estados da Linha de Frente – a UNITA, em Angola, a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), as milícias de Muzurewa e Sithole e os dissidentes da ZAPU em Zimbábwe, assim como a chamada *Lesotho Liberation Army*.

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

O governo de Pretória alcançou, inicialmente, grandes êxitos com a nova política, ampliando seu domínio na África Austral a ponto de permitir-lhe forçar os países do seu entorno a celebrar acordos de não-agressão³³ em troca da promessa do fim da desestabilização. No entanto, a implementação dessa estratégia transformou as condições da África Austral, trazendo grande insegurança e grande instabilidade nas relações sub-regionais. E ainda, no quadro interno, foram crescentes os elementos que conduziram a desestabilização do próprio regime sul-africano. De qualquer forma, a estratégia sul-africana foi ampliada com a elaboração de um novo esquema de cooperação regional, a Constelação de Estados da África Austral (CONSAS), que representava mais uma tentativa de submeter os demais países da região à supremacia econômica da África do Sul. Além da manutenção de um domínio econômico, os sul-africanos pretendiam organizar um novo esquema de segurança, uma espécie de novo *cordon sanitaire*, ao tentar reunir os últimos Estados com governos de minoria branca (Namíbia), Estados moderados (Zimbábwe) e conservadores (Malawi), bem como aqueles Estados dependentes em termos econômicos (BSL e Bantustões). Não obstante,

³³ Citam-se os casos dos Tratados com a Suazilândia, em 1982, de Lusaca com Angola, em 1984, e de Incomati, com Moçambique, também em 1984. Ver MENDONÇA, Hélio Magalhães de. Op.cit. p. 37

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

A implementação da nova orientação política através da *Total National Strategy* refletiu, em larga medida, o perfil do Primeiro-Ministro Botha, que centralizou as decisões estratégicas nas mãos de um pequeno grupo, na sua maioria militares. Embora o processo de “militarização” do poder já tenha iniciado durante o governo Vorster, quando foi evidenciado o crescimento do *Bureau of State Security* (BOSS), foi ao longo da administração Botha que agências como a *South African Defense Force* (SADF) passaram a atuar ativamente no processo de formulação política. Cabe mencionar que, como resultado desta transposição de poder, o *State Security Council* (SSC) agregou também um poder significativo.

Por outro lado, o Partido Nacional perdeu força e, mesmo com a reforma política, que propunha um parlamento tricameral de representação separada branca, mestiça e asiática, como uma clara manobra para colocar os demais grupos em posição de subordinação aos brancos, as contradições do regime já eram evidentes. A resistência se intensificou na mesma proporção em que a elite *afrikaaner*, dissociada da opção militar nas esferas doméstica e regional perdia capital político.

A reação da comunidade internacional³⁴ logo foi intensificada e sanções econômicas foram adotadas pela ONU e pela Comunidade Econômica Européia (CEE), com vistas à suspensão de fluxos de capital provenientes de investimentos e empréstimos bancários e do comércio de importação e exportação de materiais sensíveis, de alta tecnologia e de armamentos. Em 1986, o Congresso norte-americano confirmou, apesar do veto do Presidente Reagan, a Lei Abrangente Anti-Apartheid (*Comprehensive Anti-Apartheid Act – CAAA*), que proibia a importação de produtos estratégicos e impunha condicionantes para a remoção das sanções³⁵. Foi, portanto, na euforia de uma hegemonia regional sul-africana, que o sistema do *apartheid* começou a prepara-se para o colapso interno e para o fim de uma política regional agressiva.

É importante destacar que as repercussões da resistência interna foram fundamentais para a desarticulação do sistema. Em 1985, o governo declarou Estado de Emergência diante

³⁴ Ver Declaration of the International Conference on Sanctions Against South Africa, Paris, 27 may 1981 (Document 98) e Declaration adopted by World Conference Against Racist South Africa, Paris, 20 June 1986 (Document 114). Disponível em: www.anc.org.za/un/undocs.html. Acesso em 14/11/2006.

³⁵ Em 1985, o Brasil, por decreto presidencial, também passou a aplicar sanções à África do Sul, seguindo o comportamento de outros países ocidentais.

dos distúrbios que chegaram à beira de uma guerra civil e pela conseqüente retirada de investimentos, especialmente por empresas norte-americanas. O descrédito da África do Sul no cenário internacional marcou a queda de Botha e a ascensão de Frederik Willem de Klerk como Presidente de Estado (1989-1994).

2.3 A internacionalização e a luta anti-*apartheid*

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

A política econômica adotada durante esse período, a industrialização por substituição de importações (sustentada pelo excedente da exploração do ouro), fez da África do Sul um dos dez países mais ricos do mundo, segundo o FMI. Foram criadas tarifas protecionistas na tentativa de desenvolver um setor industrial local e, quando as sanções internacionais começaram a causar problemas, o governo sul-africano buscou alcançar a auto-suficiência no maior número de áreas possível. Com resultado desse esforço, a indústria tornou-se o setor mais importante da economia sul-africana nos anos 1960, e sua contribuição para o PIB era maior que o da mineração e da agricultura juntas.

Todavia, o setor industrial orientava-se em direção ao segmento do mercado interno de maior renda, e para a produção de bens “estratégicos”, tais como armas e combustíveis (DAVIES, 1996, p. 564). Embora o objetivo do programa dos nacionalistas fosse o de atingir os níveis máximos de auto-suficiência, o setor industrial continuava altamente dependente da importação de bens de capital financiados pela moeda estrangeira obtida com a exportação de produtos primários. Dessa forma, mesmo diante do isolamento político, a economia sul-africana nunca esteve completamente desligada do resto do mundo. A participação no comércio internacional era a origem de pelo menos 50% do PIB durante todo esse período (BUTLER, 2004, p.152).

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

Em 1985, numa conjuntura em que a crise política se aprofundava e não havia qualquer indicação de que o regime de P. W. Botha estaria seriamente disposto a considerar a possibilidade de reformas democráticas, os banqueiros internacionais recusaram-se a continuar o rolamento da dívida sul-africana, e exigiram o pagamento de cerca de 21 milhões de dólares dentro de um prazo excessivamente curto. Nesse novo contexto, tornou-se necessário manter um superávit significativo na conta corrente da balança de pagamentos para que fossem observados os prazos estabelecidos para os pagamentos das dívidas. Como o crescimento de um modo geral, e principalmente o industrial, dependia, com freqüência, de importações, essa necessidade de um superávit criou um sério obstáculo ao crescimento. (1996, p. 565)

Assim, após o surto de expansão dos anos 1960, a economia sul-africana ingressou em uma crise estrutural entre os anos 1970 e 1980. O crescimento do PIB caiu para uma média de 3,3% e, além disso, ele se tornou volátil. A taxa de crescimento da demanda interna declinou de 6,9% para 3,6% ao ano, nesse período. Todos os componentes da demanda, tais como consumo público, privado e investimentos, apresentaram uma rápida desaceleração. A contribuição do comércio internacional para o crescimento tornou-se negativa, com as importações crescendo mais rapidamente que as exportações, o que veio a se constituir no principal fator dos problemas de balança de pagamentos (LE PERE apud GELB, 1991, p.25).

O aumento dos preços do petróleo causado pela crise de 1973 não afetou significativamente a África do Sul. O impacto negativo dessa crise foi compensado pelo aumento dos preços dos produtos primários para a exportação. Esse aumento afetou principalmente o preço do ouro, que subiu rapidamente a partir de 1973, quando o padrão-ouro foi definitivamente abandonado. Por outro lado, o desempenho das exportações de produtos industrializados deteriorou-se, fato que muitos analistas atribuem à falta de competitividade dos produtos sul-africanos.

Após o levante de Soweto, em 1976, houve também um declínio nos índices de investimentos. Segundo Garth L. Le Pere (2006, p. 282) a queda dos investimentos privados pode ser explicada em relação a três fatores interligados – a perda de confiança dos setores privados na evolução da economia no contexto de um ambiente político profundamente

convulsionado e instável; as limitações impostas pelas perspectivas cada vez mais sombrias para os investimentos em produtos substitutivos; e, por fim, a inexistência de saídas exportadoras satisfatórias. As empresas públicas enfrentaram situação semelhante. O aumento do custo do crédito de 1980 em diante, associado ao aumento das taxas de juros internacionais e, posteriormente, as políticas deflacionárias implementadas após 1985 a fim de garantir o equilíbrio da balança de pagamentos, agravaram ainda mais o problema. E ainda, as crescentes dificuldades orçamentárias, principalmente pelo aumento dos gastos com segurança, completam o quadro de crise econômica.

Dessa forma, durante a década de 1980, três acontecimentos provocaram a recessão da economia, anunciando o fim do *apartheid*³⁶. Em primeiro lugar, a queda dos preços do ouro, que começou em 1981, reduziu as receitas cambiais e prejudicou a lucratividade das minas de ouro. O preço do ouro declinou de maneira bastante constante entre 1981 e 1985. Essa queda, que afetou também outras matérias-primas, levou a um declínio das exportações e a uma desvalorização do rand sul-africano, ao mesmo tempo em que causava também reduções drásticas nos ingressos orçamentários.

Em segundo lugar, na medida em que a queda dos preços das matérias-primas provocava impactos graves nas receitas fiscais, as despesas orçamentárias necessárias para manter em funcionamento a máquina do *apartheid*³⁷ e assegurar a sobrevivência do regime tornavam-se exorbitantes. Agravando ainda mais esse quadro, o isolamento cada vez maior do país, não apenas em nível internacional, mas fundamentalmente em termos regionais após a independência de Angola, de Moçambique e do Zimbábue, além das despesas militares e das despesas com a manutenção do aparato estatal de segurança tornariam o sistema insustentável.

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

O alto custo em manter o isolamento econômico em um mundo que se globalizava levou a África do Sul a mudar de rumo. No final dos anos 1980, o regime do *apartheid* havia

³⁶ Esta idéia se baseia principalmente em LE PERE, Garth L. A África do Sul pós-*apartheid*: do isolamento econômico à transformação social. In: VILLARES, Fábio (org.). Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças. São Paulo: UNESP/IEEI, 2006; GELB, S. South Africa's Economic Crisis. Cape Town: Davis Philip, 1991; e LIPTON, M. Capitalism and Apartheid: South Africa (1910-1986). London: Aldershot, 1986.

³⁷ Os custos políticos do *apartheid* ligavam-se também a tarefa de deslocar milhões de pessoas negras para as terras natais de sua etnia e aos investimentos em construção correspondentes, bem como às medidas fiscais destinadas a atrair investimentos para criar empregos e fixar essas populações nessas terras.

transformado o país em um campo de batalha – envolvido em uma guerra convencional em Angola e em processos menos evidentes de desestabilização em vários outros países, sem falar na instabilidade interna – não conseguindo, portanto, cumprir com seus objetivos iniciais. O apoio dos tradicionais parceiros econômicos não resistiu diante da crise e as condenações ao regime se intensificaram.

As investidas regionais sul-africanas não intimidaram os Estados vizinhos, tampouco conseguiram forçá-los à submissão que bloquearia a luta pela liberdade, ainda que as tentativas de desestabilização tivessem deixado um rastro de destruição econômica e de insegurança humana. Internamente, a resistência tendeu a fortalecer-se diante da radicalização da crise econômica e política. A desigualdade socioeconômica de inspiração racial entre os diferentes grupos da África do Sul, bem como o enorme contingente de refugiados, tornaram-se problemas que o país e a região teriam que solucionar.

A crise econômica afetou profundamente a imagem de “credibilidade” do governo sul-africano. A partir de meados dos anos 1980, cresceu o número de países que passaram a acatar a proposta de sanções econômicas (entre eles, nove dos dez integrantes da CEE e os Estados Unidos). Entre 1984 e 1988³⁸, embora o governo procurasse aparentar, em particular aos investidores e clientes da África do Sul, que a opressão racial estava terminando, a elite *afrikaaner* abandonou a visão reformista para resgatar uma política tradicional, decretando medidas de exceção em todo o país e retomando a violência interna como meta principal.

Apesar das ações repressivas, novas frentes de oposição foram criadas, como a *United Democratic Front* (UDF), a *Azanian People’s Organization* (Azapo) e o *Congresso f South African Trade Union* (Cosatu). Em abril de 1985 foram revogadas as leis que proibiam casamento e relações sexuais entre pessoas de diferentes raças. No mês seguinte, caiu a proibição de pessoas de raças diferentes pertencerem ao mesmo partido. Em abril de 1986, o governo promulgou leis que eliminavam restrições ao movimento, residência e emprego de negros em áreas brancas. Em julho de 1986, as leis de passaporte foram revogadas, criando-se um mesmo documento de identidade para todos os cidadãos sul-africanos.

³⁸ Em 1983, Botha introduziu uma nova Constituição, pela qual a África do Sul tornou-se presidencialista e o legislativo passou a se compor de três câmaras: uma branca, com 178 membros, uma *colored* com 85 membros e uma hindu com 45 membros. Cada câmara deveria cuidar dos assuntos de seu próprio grupo racial e suas resoluções estavam sujeitas à aprovação presidencial. Leis de interesse de todos os grupos, assim como dos negros, deveriam ser aprovadas por cada uma das câmaras e pelo presidente. A nova Constituição foi aprovada por uma maioria de 66% num referendo só de brancos, mas as comunidades de cor e hindu se dividiram. Em 1983, os que se opunham à participação da comunidade de cor e hindu nas eleições tricamerais formaram a UDF, que rapidamente se transformou na principal oposição legal ao governo. Nas eleições de agosto de 1984, votaram apenas 16,6% do eleitorado *colored* e 18% do eleitorado hindu, o que demonstra o pequeno apoio popular à reforma constitucional. A tentativa de cooptar os outros dois grupos ao poder branco tinha fracassado.

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

Uma classe média negra poderia se desenvolver e, com os *colored* e hindus, deveria ser cooptada numa nova aliança de incluídos, recompensados com uma fatia maior do bolo econômico e direitos políticos limitados sobre seus próprios negócios étnicos. Os excluídos por enquanto, a massa de negros pouco educados e não-qualificados, seria lançada à periferia mais rigorosamente do que nunca por uma série de remoções forçadas e uma aplicação mais rigorosa das anti-invasões nas cidades. Isso foi chamado algumas vezes de “opção brasileira”, a qual ao descaracterizar racialmente [*deracializing*] o grupo incluído, daria a impressão de que o *apartheid* fora desmantelado (SPARKS apud SINGER, 2000, p. 220).

Na realidade, nos últimos anos do *apartheid* já era visível a rápida incorporação dos negros à economia industrial. Segundo Paul Singer (2000), em 1960 os africanos constituíam 23% dos profissionais e técnicos, 9% dos gerentes e administradores, 6% dos empregados de escritórios e 18% do pessoal de vendas. Já em 1980, estas percentagens eram de 31%, 4%, 25% e 40% respectivamente. Exceto pelos cargos de gerentes e administradores, a participação africana nas ocupações mais qualificadas aumentou substancialmente, o que refletiu na distribuição de renda.

A estratégia do governo Botha falhou – a nascente classe média negra, em sua grande maioria, rejeitou o esquema de cooptação, bem como os demais grupos étnicos. A UDF ampliou-se a tal ponto que chegou a agregar setecentas organizações, representando 2 milhões de pessoas. Logo, as palavras de ordem dos anos 1950 e 1960 foram retomadas, apoiadas pelo sindicalismo africano em ascensão. Esse movimento retomou a Carta da Liberdade de 1955 e, inevitavelmente, trouxe de volta o ANC como centro da arena apesar das restrições legais.

Os setores negros em ascensão não aceitaram o novo lugar subordinado que as reformas de Botha passaram a lhes oferecer, e aqueles que aceitaram os papéis de “governantes” tornaram-se alvo da revolta que a massa dos cortiços e favelas promoveu. Essa situação decorreu do decreto governamental que estabelecia que os distritos negros deveriam se autogovernar mediante a eleição de conselhos. A não aceitação desse processo e o baixo índice de eleitores que compareciam às urnas permitiram que esses vereadores trabalhassem em causa própria, o que conduziu a um notável esquema de corrupção.

Em torno de 1984, as novas municipalidades representavam focos de profunda tensão social. Os enfrentamentos entre manifestantes e a polícia passaram a ser uma constante. O que ocorreu na África do Sul entre 1984 e 1987 pode ser comparado aos episódios de Sharpeville,

em 1960, e Soweto, em 1976. No entanto, a extensão e duração dos enfrentamentos tenderam a crescer e se intensificar e o efeito político foi decisivo diante da crise do *apartheid*.

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

As concessões feitas aos grupos não-brancos foram rejeitas pela ala mais radical do Partido Nacional, que acabou rompendo com o mesmo e fundando o Partido Conservador, enquanto outro grupo estava convencido de que seria necessário estabelecer um diálogo com a maioria da população do país, ainda que as suas demandas exigissem novas considerações. O Partido Nacional, portanto, dividiu-se em duas correntes, o que, em verdade, permeou a opinião do próprio *afrikanerdom* (comunidade *afrikaaner*). O governo sul-africano oscilou, entre as duas tendências – ao mesmo tempo em que começou uma lenta e gradual conversação com as lideranças do ANC ainda encarceradas, dentro do governo sua postura era de manutenção do regime e da repressão. Conforme Paul Singer (2000, p. 226-227),

A transferência dos prisioneiros à terra firme tinha por finalidade facilitar conversações secretas do governo com eles. A ocasião para isso ofereceu-se em 1985, quando Nelson Mandela teve que ser internado num hospital para sofrer uma cirurgia. Coetsee³⁹ foi vê-lo e assim estabeleceu o primeiro contato pessoal entre o principal líder da oposição ao *apartheid* e o governo. Mandela havia escrito ao ministro, pedindo que o visitasse na prisão, com a intenção de organizar um [...] encontro com Botha. Ele estava convencido que a hora de negociar havia chegado, pois a incessante multiplicação dos *riots*⁴⁰ só poderia ser contida por alguma espécie de acordo. [...] O governo

³⁹ Hendrik Coetsee era Ministro da Justiça e diante da fragmentação do Partido Nacional, posicionou-se em favor do estabelecimento do diálogo com a maioria. Logo depois de assumir o cargo, Coetsee permitiu o acesso a jornais, rádio e TV aos prisioneiros políticos na Ilha de Robben, entre os quais estavam Mandela e a antiga direção do ANC. Em 1982, Mandela, Sisulu, Kathrada, Mhlaba e Mlangeni foram transferidos da ilha, a 6 milhas da costa do Cabo, para a prisão de alta segurança de Pollsmoor, situada num subúrbio da Cidade do Cabo.

⁴⁰ A tradução ao português do termo “*riot*” seria “tumulto”, mas como designação ao que ocorreu na África do Sul entre 1984 e 1987 pode ser considerado como algo bem maior do que o confronto entre maiorias

lentamente reinseriu Mandela no movimento de resistência sem libertá-lo. Instalou-o na casa de um ex-subdiretor da prisão, onde ele passou a receber visitas de outros prisioneiros políticos de Pollsmoor e de Robben. Seus contatos com Lusaka foram facilitados, de modo que as posições que assumia representavam de certa maneira as do ANC, embora o sigilo impedisse que as consultas ultrapassassem um círculo restrito de dirigentes. Mandela deixou claro que a luta armada só seria abandonada quando o governo abrisse mão do monopólio de poder e iniciasse negociações com representantes de todo o povo. Explicou também que o ANC não era comunista, mas não abandonaria o Partido Comunista, que desde os anos 1920 tomou parte na luta contra o racismo. E quanto ao princípio de governo da maioria, ele observou que o próprio regime branco o observava, sendo um pilar da democracia em todo o mundo.

No final da década de 1980, a mudança processada no cenário internacional refletiu significativamente sobre a política interna e externa da África do Sul. Diante de um novo jogo de forças que se constituía, as sanções econômicas se intensificaram e as críticas morais em defesa dos direitos humanos tornaram-se bandeiras em todas as partes do mundo. O boicote global a África do Sul produziu fortes constrangimentos econômicos internos e refletiu significativamente sobre a política regional. As mudanças mais visíveis na política regional foram as negociações bem sucedidas em torno da independência da Namíbia e da retirada das tropas cubanas de Angola.

Desde 1982, a partir da formulação norte-americana, a independência da Namíbia e a presença dos cubanos em Angola eram conflitos ligados diplomática e politicamente (na prática, ou melhor, no campo de batalha, esta ligação ocorria desde 1975, com a invasão sul-africana em Angola). Durante os anos 1980, esta ligação servia para a África do Sul mais como um pretexto para sabotar as negociações sobre a Namíbia e terminar com a ocupação ilegal desse país, como foi estabelecido pela Resolução 435 da ONU. Contudo, em agosto de 1988 a solução desse conflito ganhou contornos mais definidos com a assinatura do Protocolo de Genebra, que estabeleceu um cessar-fogo entre os sul-africanos e os angolanos, bem como previu a retirada das tropas sul-africanas de Angola.

No entanto, foi em dezembro de 1988, após uma série de negociações, que África do Sul, Angola e Cuba definiram sobre os prazos para a retirada das tropas cubanas de Angola e da maioria das tropas sul-africanas da Namíbia através do Acordo de Nova York. Nesse Acordo estavam previstos também a realização de eleições e a independência da Namíbia. Em novembro de 1989 as eleições nesse país foram realizadas, e, em março de 1990 o país

oprimidas e os aparelhos de repressão; na verdade, constituíam-se em ondas reativas de fúria destrutiva, que se manifestavam sob forma de incêndios e massacres.

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

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

Assim, as condições objetivas para uma mudança significativa na postura do Partido Nacional estavam postas. A situação econômica e o esgotamento das estratégias políticas militarizadas não davam mais suporte à manutenção do regime. Botha colocava-se como um obstáculo a um avanço qualitativo nas negociações com as lideranças do ANC. Diante da fragilidade de sua saúde e dos apelos de seus próprios ministros, o presidente apresentou sua renúncia, cedendo o lugar ao então presidente do Partido Nacional e Ministro da Educação, Frederik W. de Klerk, em agosto de 1989. Nas eleições que se seguiram, o Partido Nacional fez uma campanha bastante conservadora, sem indicar qualquer possibilidade de mudança. No entanto, o próprio De Klerk justificou que esta posição foi tomada em função do temor em perder os votos dos conservadores. Embora alguns observadores identifiquem o ponto de virada da política sul-africana com a gestão De Klerk, o início dessas mudanças ligeiramente antecede sua posse.

De qualquer forma, a abertura de uma nova fase foi marcada pelo memorável discurso no Parlamento, em 2 de fevereiro de 1990, no qual o presidente De Klerk anunciou a legalização de todos os partidos banidos – o ANC, a *Umkhonto we Sizwe*, o PAC, a UDF e o Partido Comunista Sul-Africano – a libertação de Nelson Mandela e de centenas de outros prisioneiros políticos. Afirmou também sua prontidão em negociar com todos os “novos” atores uma Constituição nacional e a revogação de medidas repressivas que restringiam a

liberdade de imprensa e os direitos presos políticos. Em menos de dois anos, a liderança de De Klerk permitiu que fossem suspensos o estado de exceção em todo o país; libertada a grande maioria dos presos políticos; legalizadas as oposições extra parlamentares; promovida a repatriação dos exilados; promulgada a revogação do *Reservation of Separate Amenities Acts* do *Group Areas Act*, dos *Land Acts* e do *Population Registration Act* e abolidos os estatutos dos bantustões. Essas medidas possibilitaram um jogo cooperativo entre o governo e as forças de oposição.

Diante da nova conjuntura, Pretória encaminhou um processo de distensão, tanto no plano interno, como externo. No plano externo, dentro da nova postura que desenhava uma estratégia cooperativa, a administração De Klerk obteve a recuperação da credibilidade internacional do governo e a recomposição das relações externas do país. A África do Sul buscou a cooperação com os países vizinhos e com as potências ocidentais, assim como com a Ásia (Japão), Oriente Médio (Irã, Israel) e com a América Latina (Argentina, Chile e Brasil), abrindo caminho para que a transição viesse a ocorrer. Além de uma nova projeção internacional, outro grande desafio do país consistiria em superar os problemas da pobreza e da desigualdade. Dessa forma, a estabilidade democrática e a definição de políticas sociais passaram a pesar na agenda doméstica com repercussões na sua política externa.

III. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: CONVERGÊNCIA COM A NOVA AGENDA INTERNACIONAL (1990-1994)

3.1 Condições domésticas: esgotamento do modelo ou opção estratégica?

Durante o processo eleitoral de 1989, a temática das relações internacionais não esteve presente na maioria das plataformas ou nos debates entre os 22 candidatos à presidência da República. Esse momento revelou o descaso oportunista da maioria dos candidatos no que se refere aos intensos acontecimentos internacionais, ainda que alguns discursos fossem elaborados como mero recurso à propaganda eleitoral. Por outro lado, quando as relações exteriores do Brasil eram referidas, fazia-se de forma geralmente simplificada e superficial.

O candidato Fernando Collor de Melo, representante do minúsculo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), apoiava-se em um discurso vazio e inconsistente, e mesmo que no programa de seu partido não houvesse uma linha sequer sobre política internacional, comprometia-se com a “meta global de fazer com que o Brasil assumira ‘seu lugar’ entre os países que comandam a economia mundial, os chamados ‘Sete Grandes’” (ALMEIDA, 1998, p.220). O ponto de partida do programa de governo Collor foi a intenção declarada de reexaminar os pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política externa que lhe dava apoio.

A política externa do governo Collor representa uma drástica alteração nas tradicionais linhas da diplomacia brasileira. Diante de um novo quadro internacional, no qual os efeitos do final da Guerra Fria fizeram-se sentir em todas as nações que participavam do jogo político, o Brasil, mais do que outros países de mesmo porte, assimilou as novas regras internacionais. Todavia, o fato de procurar maximizar as oportunidades no âmbito internacional, tendo em vista a definição de um projeto nacional, não significa subordinar esse projeto aos condicionamentos externos.

Ainda que o retrocesso da política exterior evidenciado no governo Collor não possa ser analisado sem considerar as pressões externas e percepções razoavelmente difundidas no país, o reexame dos pressupostos do modelo de desenvolvimento e da política externa que o apóia, foi realizado à luz de uma proposta de inserção subordinada aos ditames dos países centrais e do retorno ao alinhamento aos Estados Unidos. O próprio projeto de integração sub-regional foi convertido, subitamente, em um Mercado Comum, desconsiderando a necessidade de ajustamento de setores importantes da economia nacional, o que veio a gerar um processo incompleto sem cobrir os reais interesses do mesmo.

A formulação da política externa do governo Collor visava atender aos objetivos do modelo de desenvolvimento econômico que estava sendo implantado no país. Como meta, o novo governo democrático defendia a *modernização* econômica apoiada na obtenção de tecnologias avançadas e nos investimentos estrangeiros. O perfil “independente” do novo presidente em relação às elites configurou uma postura centralizadora do Executivo ao propor as novas políticas, dentre elas, a política externa. Collor foi o responsável pelo coroamento do neoliberalismo no Brasil que impregnou as principais iniciativas de seu governo, cujos tópicos mais importantes incluíam o combate à inflação, a reforma do Estado e a modernização econômica através da racionalização do setor público e o saneamento das finanças como equilíbrio do orçamento federal.

Para cumprir com as novas metas, Collor combateu enfaticamente o modelo anterior, e propôs um modelo de desenvolvimento exatamente oposto, convergente com as transformações no cenário mundial e ancorado basicamente em dois pilares: economia de mercado e democracia. Entretanto, faz-se importante uma análise mais apurada dos reais significados dessas mudanças para o país. A modernização da economia, ou seja, ampla e efetiva liberdade econômica, amparada pelo processo de privatização e abertura ao exterior constituía uma outra parte do projeto do governo Collor que deveria somar-se ao processo de liberdade política, representada pela transição à democracia. A ênfase na questão democrática foi utilizada amplamente pelo governo, pois, como justificativa para a adoção e a execução do novo projeto, estava o “endosso” da maioria da população. Ademais, esse fato servia ao discurso de descomprometimento para com as elites, desde latifundiários, líderes sindicais, empresários e políticos.

Em relação à classe política especialmente, o argumento de Collor era o de que, diante da evidência da mobilização nacional em torno do seu projeto, o Congresso deveria acatar o programa de estabilização econômica. Esse programa traria consigo, conforme o pensamento da equipe econômica, um projeto amplo e articulado que ascenderia sobre a própria atividade econômica, atingindo suas estruturas e hábitos, além de atuar como pré-requisito para o crescimento econômico. O governo Collor caracterizou-se pela explícita fusão das demandas internacionais com as atuações no contexto interno. A integração do país ao novo quadro geopolítico, cujos matizes enfocavam a consolidação da economia de mercado e da democracia, atraía o Brasil e garantia sua “associação” às grandes correntes do comércio internacional como reflexo da aceitação do país e de seu perfil “cooperativo”.

Ao reconhecer o conhecimento e a inovação tecnológica como parte essencial do desenvolvimento econômico, o governo Collor concentrou seus esforços também na

reformulação de setores que garantissem as mudanças almejadas. Essas mudanças também se consubstanciavam nas reformas fiscal, tributária e da previdência. A reforma fiscal tinha como objetivo a revisão da estrutura do gasto público; a reforma tributária visava conter a excessiva carga de tributos que incidiam sobre a produção através do alargamento da base de contribuição ou através da diminuição da sonegação; e a reforma da previdência fazia referência ao estabelecimento de novas fontes de financiamento previdenciário, que não fossem inflacionárias, podendo-se optar pela previdência complementar privada ou, ainda, pela reestruturação das regras da aposentadoria.

As diversas reformas realizadas pelo governo Collor foram medidas importantes para o seu projeto de modernização do país. No entanto algumas serviram como apêndices de outras medidas fundamentais para os objetivos do governo, entre elas, as alterações na lei de informática e propriedade intelectual. A importância dessas questões reside no fato de que a liberalização econômica objetivada por Collor era tributária de um panorama internacional restritivo nessas áreas. O Brasil havia acumulado, particularmente em relação aos Estados Unidos, uma série de tensões no que se refere às negociações sobre esses dois temas e a não-cooperação implicaria em sérios problemas para o relacionamento internacional do Brasil com os centros desenvolvidos⁴¹. Conforme Viviane Simões,

Desde a instauração da reserva de mercado para a informática por lei, em 1984, essa questão passou a ser motivo de grande controvérsia nacional. Conforme as motivações modernizantes de Collor, as tensões em torno desse tema seriam resolvidas pela adoção do lado “liberal” da disputa. Ou seja, a adoção de uma nova lei que pusesse fim à reserva de mercado para a informática no país. Nesse sentido, o governo enviou ao Congresso Nacional, em regime de urgência, a Lei nº 5804, o chamado II PLANIN (II Plano Nacional de Informática), o qual despertou calorosas divergências entre os congressistas. O caráter de urgência de apreciação da matéria se dava, sobretudo, em função da visita que Collor faria aos Estados Unidos e na qual, certamente, precisaria demonstrar sua força para tratar dessa questão no âmbito doméstico perante o governo daquele país. Isso porque na pauta das negociações bilaterais se encontravam, por parte do Brasil, as questões sobre flexibilização de suas posições pretéritas sobre informática e propriedade intelectual, e as sanções comerciais impostas via Super 301 às exportações brasileiras, por parte dos Estados Unidos (2001, p. 36-37).

Ao II PLANIN foram apresentadas duas alternativas. A primeira se destacava pela inclusão do Fórum de Acompanhamento, o qual seria responsável pela avaliação trimestral dos resultados do Plano, e a segunda, igualmente aprovada pela Comissão de Ciência e

⁴¹ Sobre o estabelecimento da reserva de mercado de informática ver o capítulo II, item 2.3.

Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara de Deputados, veio a confirmar o fim da reserva de mercado para o setor, em outubro de 1992, através da liberação da entrada de empresas estrangeiras de informática no país (SIMÕES, 2001, p. 37). Em relação às questões de propriedade intelectual, a iniciativa do governo em alterar o código então vigente através da Lei nº. 824/91 esbarrou nas considerações levantadas pela Comissão Mista Parlamentar de Inquérito. A CPI desenvolveu seus trabalhos entre maio e setembro de 1991 tendo como objetivo a investigação das causas e das dimensões do atraso tecnológico da indústria e das instituições de pesquisa e ensino do país e também das entidades de classe empresariais ligadas tanto à indústria nacional quanto à multinacional.

Houve praticamente unanimidade em denunciar a falta de uma política nacional que assegurasse a continuidade dos projetos de pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia por parte dos parlamentares. A Relatora da CPI, deputada Irma Passoni, defendeu em seu documento final a reserva de mercado para a informática e criticou o reconhecimento das patentes sobre variedades vegetais e animais e sobre fármacos e alimentos. O resultado da aprovação do relatório final foi a evidência de que o governo enfrentaria muitas dificuldades para atender as exigências dos acordos tecnológicos que mantinha, ou pretendia estabelecer com os países desenvolvidos, sobretudo com os Estados Unidos⁴². De qualquer forma, ainda no segundo semestre de 1991, foi assinado um Protocolo de emenda e prorrogação do Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o governo brasileiro e o governo norte-americano que estendia sua vigência, por um prazo adicional de cinco anos, ou seja, até 15 de novembro de 1996. As disposições permaneceram inalteradas, exceto os Artigos VI e VII, além do acréscimo de dois Anexos. Ao Artigo VI foram acrescentados dois parágrafos com a seguinte redação:

Cada parte empenhar-se-á em assegurar, a todos os participantes nas atividades da cooperação que tenham sido acordadas, acesso às instalações e ao pessoal em seu respectivo país, na medida do necessário para a realização dessas atividades.

E ainda,

Cada parte empenhar-se-á em conceder a pesquisadores visitantes *acesso aos principais programas promovidos ou apoiados pelo próprio governo e suas instalações*⁴³, bem como propiciar acesso similar a informações e a seu

⁴² Cf. Relatório Final da CPI

⁴³ Grifo nosso

intercâmbio na esfera da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico⁴⁴.

O acesso às tecnologias avançadas tinha um papel fundamental para o modelo de desenvolvimento econômico pretendido por Collor. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos se sentiam estimulados a pressionar o Brasil diante de tamanha disposição do governo brasileiro em estabelecer uma relação estreita com esse país. A decisão de abdicar do projeto nuclear, pôr fim à reserva de mercado de informática, defender o meio ambiente e reconhecer as patentes de produtos e processos farmacêuticos acusava atitudes em conformidade e pleno reconhecimento da posição hegemônica dos Estados Unidos no cenário internacional. O Artigo VII também alterou em parte sua redação:

As disposições sobre proteção e distribuição da propriedade intelectual gerada ou fornecida durante as atividades de cooperação no âmbito desse Acordo, bem como as concernentes à proteção de informações e equipamentos por razões de segurança nacional, estão contidas nos Anexos I e II ao presente Acordo, e passam a constituir parte integrante do mesmo⁴⁵.

Ficaria acordado, então, diante do acréscimo dos Anexos I e II, que cada parte deveria assegurar as condições para que a outra adquirisse os direitos de propriedade intelectual, e que, no caso de controvérsias, as resoluções aconteceriam por meio de consultas entre as instituições participantes ou interessadas. Ficou estabelecido também que o término do Acordo não afetaria os direitos ou as obrigações de ambos os países, que toda a informação estaria sujeita a sigilo comercial e às regras e obrigações de segurança. O atraso tecnológico brasileiro em relação ao norte-americano era patente apesar da diversificação do parque industrial nacional e da qualificação dos pesquisadores. Tanto do ponto de vista político-econômico como do ponto de vista tecnológico, os Estados Unidos claramente se beneficiariam em maior medida das reformulações desse Acordo. De qualquer forma, na perspectiva do governo Collor, tornava-se imperativo a reorientação da atuação externa do Brasil para o cumprimento do projeto almejado. A herança deixada pelo governo Sarney na área de política externa precisava ser revista com urgência.

A percepção do governo anterior quanto à ampliação das exportações, dos mercados e

⁴⁴ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 69, 2º semestre de 1991. p. 223

⁴⁵ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 69, 2º semestre de 1991. p. 223

das discussões em torno da questão comercial, que persistiu como uma das principais metas do governo brasileiro, pelo que representava como elemento de apoio ao desenvolvimento econômico e social, foi radicalmente revertida. Nesse quadro, a URSS veria sua economia quebrar-se sob o peso da competição estratégica acelerada pelas políticas reaganianas, enquanto os Estados Unidos, que nos anos 1970 haviam assistido ao início da crise da indústria automobilística, símbolo de seu poderio industrial, passariam a enfrentar em todo o mundo e em seu próprio mercado o peso da competição tecnológica que lhe moviam japoneses, alemães e países de industrialização mais ou menos recente, como dito anteriormente.

Cabe salientar que, nos anos 1980, o movimento de capitais, de câmbio e de créditos distanciou-se gradualmente da economia real de produtos e serviços. O movimento de capitais, e não apenas o comércio, fortaleceu-se a ponto de impulsionar a economia mundial. Esse não era um cenário favorável para o Brasil, pois os compromissos com a dívida externa só aumentavam. A instabilidade e as “tendências nacionalistas”⁴⁶ da economia brasileira alarmavam também os investidores europeus, que, em comparação com períodos anteriores, registrou uma queda significativa desses investimentos. Por outro lado, o Brasil, assim como à América Latina em geral, acusava a CEE de

[...] manter uma política protecionista, altamente perniciosa a seus interesses, de distorcer mediante subsídios os preços internacionais de produtos agrícolas, em detrimento da América Latina, de outorgar ao subcontinente uma proporção reduzida de ajuda ao desenvolvimento oferecida aos países do Terceiro Mundo e de não proporcionar apoio mais diferenciado e sofisticado para o desenvolvimento (BIEBER, 1994, p.252).

Até mesmo um dos grandes projetos de cooperação entre o Brasil e a Alemanha Ocidental perdeu forças nesse período. A crise econômica que afetava o Brasil no início de 1983 forçou uma diminuição dos trabalhos relativos ao Acordo Nuclear. Segundo Christian Lohbauer (2000, p. 110), “o programa atômico teuto-brasileiro estava diante de um futuro incerto, depois das medidas de contenção de despesas adotadas pelo presidente Figueiredo em janeiro de 1983”. O autor afirma ainda que, depois disso, a situação brasileira iria agrava-se em razão da retirada da cobertura de risco do seguro *Hermes*, para exportações alemãs para o Brasil por mais de um ano⁴⁷.

⁴⁶ LOHBAUER, Christian. Brasil e Alemanha: fases de uma parceria (1964-1999). São Paulo: Edusp, 2000. p. 108. O autor salienta os efeitos da Constituição de 1988 sobre o relacionamento do Brasil com o empresariado alemão no que diz respeito à defesa da empresa nacional por parte do governo, tendência que teria sido duramente criticada pelas grandes empresas alemãs e outras multinacionais, contribuindo para o distanciamento entre o Brasil e a Alemanha Ocidental.

⁴⁷ Segundo o autor, o seguro *Hermes* tinha a função de proteger as exportações alemãs contra os mal

No entanto, impunha-se a necessidade de extrair as oportunidades abertas pelas transformações ocorridas nos planos interno e externo. Nessa perspectiva, o relacionamento entre o Brasil e Europa Ocidental, tal qual apreciado em relação aos outros centros desenvolvidos, conheceu uma sensível redução a partir da existência desses atritos e tensões. Devido às dificuldades já salientadas, o governo brasileiro procurou aprofundar e estreitar ainda mais os laços de cooperação com outros eixos que pudessem proporcionar maiores alternativas à sua proposta de desenvolvimento. A matriz desenvolvimentista, bem como a diplomacia autonomista, foi posta de lado sem que nenhuma proposta consistente fosse adotada. Diante desse quadro, caracterizado por uma série de contenciosos com os Estados Unidos e Europa Ocidental, bem como por uma aproximação maior com os países do Sul, que Collor reestruturou sua política externa.

3.2 Convergência com os Estados Unidos: adesão heterodoxa ao Consenso de Washington

O discurso em torno da modernização e a percepção equivocada de que a economia brasileira só cresceria na medida em que aumentasse o intercâmbio com o exterior – entendam-se, os pólos de poder – fizeram com que o Brasil promovesse uma abertura unilateral do mercado nacional. O programa de Collor nada mais seria que a aplicação ao caso brasileiro da filosofia ultraliberal consolidada no chamado Consenso de Washington (BATISTA, 1993, p. 108). Esse modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais norte-americanas e de instituições de crédito internacionais haviam identificado como o mais adequado para a América Latina bateu de frente com alguns pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política econômica externa que lhe dava apoio. Nesse sentido, Collor reestruturou sua política externa com base na revisão da política externa de Sarney e nos objetivos de modernização de seu governo.

A origem do Consenso de Washington remonta o ano de 1989. Em novembro desse ano, reuniram-se, na capital norte-americana, funcionários do governo estadunidense e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – para uma reunião

pagadores. De 1982 a 1993, o déficit nos créditos de exportação da *Hermes* atingia 27,4 bilhões de marcos. O governo federal contabilizava os déficits de países em desenvolvimento como “ajuda para o desenvolvimento”, o que contribuiu para o aumento das dívidas externas desses países e para o déficit orçamentário alemão.

convocada pelo *Institute for International Economics*⁴⁸. Sob o título “*Latin American Adjustment How Much Has Happened?*” a reunião tinha por objetivo proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Cabe mencionar que, para relatar a experiência de seus países, também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Segundo Paulo Nogueira Batista (1994), embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte das entidades com importante papel nessas reformas. Justamente devido a sua natureza informal, esse encontro “acabaria por se revestir de significação simbólica, maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais” (1994, p. 05).

A estruturação de um novo paradigma econômico para a América Latina, portanto, não se configurava como uma iniciativa apenas de caráter externo, mas também por uma visão razoavelmente difundida entre alguns diplomatas, especialistas e certos setores da imprensa de que o país encontrava-se sob forte pressão financeira e comercial. O distanciamento do Brasil dos centros de poder econômico durante a gestão Sarney e a preocupação com o dinamismo da economia brasileira conduziram a percepção de que o novo momento internacional – abertura da Europa Oriental e a formação dos megablocos econômicos – e seus possíveis desdobramentos, poderiam levar a região a uma maior marginalização econômica e política. Estreitamente relacionada a esta questão, apresentava-se a discussão entre os setores competentes sobre a necessidade de revisar a suposta prioridade concedida pelo Brasil aos países do Terceiro Mundo desde os anos 1970, e que, no início dos anos 1990, exibiam precários resultados em termos de benefícios econômicos.

No final do governo Sarney já se insinuava uma modificação na postura dos segmentos liberais intensificando a crítica ao esforço desenvolvimentista das décadas anteriores. O projeto político do presidente Collor, estruturado em torno do conceito de “modernização”, encontrou eco ao definir como prioridade a inserção competitiva do Brasil no núcleo dinâmico da economia mundial. A inserção externa concebida como prioridade refletia a convicção de que a retomada do crescimento econômico no plano interno, por um lado, passava pelo abandono da noção de auto-suficiência, e, por outro, pela atualização das posições brasileiras diante dos novos temas da agenda internacional. O resultado de tal percepção foi a abertura comercial e a participação ativa nas negociações da Rodada Uruguai do GATT para a liberalização do comércio internacional e a modificação de postura em

⁴⁸ O ideário neoliberal já havia sido apresentado de forma global pela entidade patrocinadora da reunião de Washington em uma publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*, de cuja elaboração participou, entre outros, Mário Henrique Simonsen.

relação aos temas globais ecologia, direitos humanos, política nuclear, entre outros.

Na visão do novo governo, a retirada dos entraves em relação à transferência de crédito, investimentos e tecnologia para a economia brasileira viriam em sintonia com as grandes reformas econômicas a partir dos padrões de gestão pregados pelo mundo desenvolvido, bem como pela aceitação dos condicionamentos impostos nas áreas de ecologia, direitos humanos e política nuclear. Segundo o embaixador Marcos Azambuja, Secretário de Política Externa do Itamaraty de março de 1990 até abril de 1992, o governo Collor buscou implementar uma política externa “madura, confiável e construtiva”, ancorada nos seguintes componentes: a) inserção competitiva do país; b) o fim da crítica ao padrão centro-periferia; c) o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional em relação à questão do meio ambiente e dos direitos humanos no Brasil; d) a promessa de não assumir compromissos que não pudessem ser honrados ou que afetassem a retomada do crescimento; e) a vinculação da credibilidade externa com a realidade interna; f) a preservação dos princípios da diplomacia brasileira, tais como a vocação para a universalidade, empenho na construção de uma ordem justa e pacífica e a disposição permanente para o diálogo e a defesa permanente do Direito Internacional (AZAMBUJA, 1991, p. 7).

Assim, o tom do discurso dos colaboradores mais próximos, bem como dos formuladores da política externa brasileira durante o governo Collor, foi o de afastar o Brasil de um alinhamento automático com o Terceiro Mundo e, a partir da adoção das regras internacionais, garantir a participação do Brasil “tão cedo quanto possível, no centro das decisões internacionais”⁴⁹. A lógica era a de uma aproximação radical com os países desenvolvidos, especialmente com os Estados Unidos. Em seu discurso, por ocasião da abertura do debate geral da XLVI Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1991, o presidente Collor argumentou que:

No continente americano, a Iniciativa para as Américas, hoje conhecida como Plano Bush é o primeiro sinal de disposição para o entendimento. Seguindo esse mesmo impulso rumo a uma integração real do continente, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, que já se articula com a Iniciativa para as Américas por meio do Rose Garden Agreement, assinado em Washington este ano⁵⁰.

⁴⁹ “Rezek critica posição terceiro-mundista”, Folha de São Paulo, 17/02/1991.

⁵⁰ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 69, 2º semestre de 1991. p. 146

O projeto de modernização do país deveria ser encaminhado a qualquer custo. No que se refere à questão de segurança, o relacionamento bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos teve como uma de suas principais iniciativas o estabelecimento de um Grupo de Trabalho para estudar as restrições e as condicionalidades para o processo de transferência de tecnologia norte-americana para o Brasil. Esse tema e a criação de um Grupo de Trabalho para discussão sobre controle e transferência de tecnologia sensível demonstravam a importância da questão de segurança para o relacionamento bilateral⁵¹. Nesse grupo, além de se verificar a viabilidade da adesão brasileira ao MTCR (*Missile Technology Control Regime*), estudou-se também a viabilidade da adesão brasileira ao COCOM (*Coordinating Committee for Multilateral Exports Control*)⁵².

A adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis atenderia às ambições do governo brasileiro de desbloquear o acesso às tecnologias necessárias para novos progressos na capacitação tecnológica do país. O envolvimento brasileiro nesse Grupo de Trabalho e as negociações ali realizadas ganharam expressividade não pelos benefícios que o Brasil obteria, mas pela aceitação das regras do MTCR. O Brasil, a partir de seus tradicionais fundamentos da política externa de segurança, era avesso ao reconhecimento de regimes internacionais que limitassem sua soberania nessa área temática, e agora, em consonância com as diretrizes dos estudos desse Grupo de Trabalho, passava a considerar mudanças na legislação interna do país em função de seus acordos internacionais.

Com o final da Guerra Fria o COCOM alterou sua identidade e passou a ter como objetivo o bloqueio da transferência de alta tecnologia para os países do Terceiro Mundo. Criado em 1949 para impedir o incremento do poderio militar da URSS através da tecnologia ocidental, agora o Comitê, a partir da aceitação de suas regras, poderia facilitar a importação pelo Brasil de equipamentos sofisticados destinados à área nuclear, aeronáutica, aeroespacial, entre outras. Assim, o governo norte-americano propôs, em 1991, a discussão conjunta de um documento intitulado “Memorando de Entendimento entre o Governo dos Estados Unidos da América e o Governo da República Federativa do Brasil para a Transferência e Proteção de Tecnologias Estratégicas”. O documento definia um conjunto de proteções especiais para a importação, uso e exportação de *commodities* estratégicas e dados técnicos. Esse memorando previa, ainda, que Brasil e Estados Unidos poderiam vir a identificar outras *commodities* e

⁵¹ A proposta para a criação de um Grupo de Trabalho para discutir o tema foi formulada no momento da visita do Presidente George Bush ao Brasil, em 1990.

⁵² A delegação brasileira estava representada por Marcos Azambuja, então Secretário-Geral de Política Exterior do Ministério das Relações Exteriores, José Goldemberg, Secretário de Ciência e Tecnologia e Pedro Paulo Ramos, Secretário de Assuntos Estratégicos.

dados técnicos por alguma razão não previstos no documento, mas que deveriam ter seus sistemas de controle de exportações aumentados sobretudo no que se refere às áreas nuclear, de mísseis e de tecnologia de armas químicas e biológicas⁵³.

A posição norte-americana já previamente estabelecida definia, também, sete medidas de proteção das tecnologias estratégicas: 1) um sistema de licenciamento de exportação para controlar as exportações de *commodities* nativas e dados técnicos do Brasil, bem como itens previamente importados pelo Brasil de acordo com as especificações técnicas dos itens considerados como estratégicos. Tal sistema atenderia aos propósitos de dar ao governo norte-americano controle total sobre as exportações estratégicas, sobretudo àquelas dirigidas aos países proscritos pelo COCOM; de prevenir contra o desvio de itens estratégicos para os países proscritos, e de prover as bases legais para o estabelecimento de processos civis ou criminais contra pessoas e empresas que violassem os controles estabelecidos; 2) adoção de um sistema de certificado de importação e verificação de expedição utilizado pelos Estados Unidos e demais membros do COCOM; 3) a garantia da emissão de uma autorização do governo do país exportador antes de permitir a reexportação pelo Brasil de qualquer item estratégico; 4) a garantia de que os itens estratégicos seriam protegidos dos usos e usuários finais não autorizados nas respectivas licenças de exportação; 5) em caso de transações de importação de itens estratégicos, o estabelecimento de uma licença prévia no local da mesma e de uma checagem do material logo após seu embarque; 6) o cumprimento de todas as garantias aplicáveis e condições contidas nos certificados de importação, estatutos de usuários finais e licenças de exportação ou aprovações de exportação para itens estratégicos; 7) a prevenção de alterações nos equipamentos em trânsito, ou sob custódia em qualquer dos países, para fugir do controle de exportação de qualquer governo e bloqueio da reembarcação dos itens em trânsito, ou sob custódia, quando qualquer um os dois governos suspeitasse que os produtos em questão fosse objeto de exportação ilegal. Quanto à questão nuclear, o documento estabelecia que nenhum item estratégico importado poderia ser utilizado na fabricação de dispositivos de explosivos nucleares, nem na pesquisa e desenvolvimento de qualquer explosivo nuclear. Eles também não poderiam ser utilizados em pesquisa, desenho, construção, fabricação ou operação de equipamentos desenhados ou preparados para a produção, utilização, processamento ou reprocessamento de qualquer material nuclear, quando essa atividade incluísse material nuclear não salvaguardado pela AIEA (SIMÕES, 2001, p. 60).

⁵³ A adesão brasileira ao MTCR foi efetivada em outubro de 1995. Não houve a adesão brasileira ao COCOM.

A busca de uma relação privilegiada com os Estados Unidos, no entanto, esbarrava em um momento de transição também em nível internacional, no qual os próprios contornos ainda não estavam completamente definidos. O governo brasileiro, assim, encontrava dificuldades em transmitir o mínimo de coerência nos rumos impostos à política externa. Ampliada pela crítica da imprensa, a política externa brasileira parecia ainda tímida para alguns, e, para outros, vítima de uma ilusão “primeiro-mundista”, ganhando, gradativamente, a imagem de ambigüidade e contradição. Logo no início do mandato, o presidente Collor teria que lidar com a idéia de falta de reciprocidade dos países desenvolvidos. A euforia ocidental com o fim da bipolaridade não permitiu a muitos analistas e políticos uma clara visão de conjuntura.

Embora o colapso soviético tenha indicado a configuração de um novo ordenamento internacional, essa reorganização não era clara. Os Estados Unidos detêm, ainda, um poder militar importante, exercem a liderança econômica e possuem uma posição competitiva favorável. No entanto, existe quase um consenso no pensamento estratégico dos Estados Unidos: que a sua posição hegemônica é uma situação passageira e que em quinze, trinta ou no máximo, cinquenta anos, a estrutura de poder mundial voltará a um clássico modelo multipolar.

O debate sobre a perda de poder progressiva dos Estados Unidos na arena mundial pode ser encontrado em três correntes que tratam desse reposicionamento. A primeira corrente encontra sua formulação mais forte na obra de Kennedy (1989). A partir de uma visão apoiada em uma análise histórica, os pensadores afirmam que a própria posição hegemônica norte-americana conduz a imensos gastos para a manutenção dessa condição, especialmente gastos militares, e que

progressivamente comprometerá as finanças públicas e conduzirá a perda crescente de poder dos Estados Unidos no panorama mundial.

A segunda corrente tem sua melhor versão em Kissinger (1999), que afirma ser possível uma postura ativa. Embora aceitando a inexorabilidade da queda, a perda de poder é postulada como passível de ser controlada com ações de curto prazo, ou seja, participando do jogo político da melhor forma que puder. A terceira corrente defende que muito ainda pode ser feito e tem sua maior expressão na obra de Brzezinski (1993). Na tentativa de evitar a queda, os Estados Unidos precisariam realizar uma retirada estratégica e buscar organizar o mundo para uma era “pós-pax americana” que teria como seu grande legado um sistema

global de equilíbrio geopolítico auto-sustentável.

Essas três perspectivas apresentam, apesar de apoiarem-se em premissas diferentes, a hipótese de guerra e justificam a necessidade de generosas despesas militares no orçamento dos Estados Unidos. Contudo, uma visão rompe com o quase consenso em torno da inexorabilidade do declínio norte-americano. Ao apresentar a possibilidade de manutenção da hegemonia norte-americana como centro de um esquema de poder dominante, composto basicamente pelos Estados Unidos e União Européia, a análise de Huntington (1996) ganha espaço não só entre a intelectualidade norte-americana, mas também abre espaço na mídia e ganha a simpatia da opinião pública norte-americana. Na visão de Huntington, o conceito de guerra encontra-se, também, claramente presente opondo o que o autor conceitua como efetivamente civilizado, europeus e norte-americanos, a uma ou a várias barbáries, que se estruturam em outras formas de civilização.

O fato é que o conceito de guerra entre os Estados Nacionais é uma constante na visão da geopolítica, do trato do poder e da estratégia norte-americana. Nesse contexto, muitos governantes latino-americanos, em uma perspectiva de curto prazo, analisaram equivocadamente a posição dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. A administração Collor, a partir de seu deslumbramento pelo Primeiro Mundo trabalharia com uma visão unipolar do mundo, diante da emergência de uma “nova ordem internacional”. O novo governo confundiu força militar com força econômica, enxergando uma tendência à unipolaridade, quando o sistema internacional caminhava para a multipolaridade. Dessa forma, Collor não buscou estabelecer as relações externas do Brasil a partir de áreas de coincidência, mesmo que táticas, com outros países desenvolvidos, tampouco explorariam as condições ou diferenças de interesses que poderiam ocorrer entre os grandes centros de poder.

A lógica na formulação da postura brasileira foi a de que uma acomodação no plano bilateral e no multilateral em sintonia com as regras estabelecidas pelos Estados Unidos – a superpotência “vitoriosa” na Guerra Fria – constituía a única forma de assegurar ao Brasil a cooperação necessária para seu ingresso no Primeiro Mundo e tratamento privilegiado em relação aos outros países latino-americanos. A postura de Collor, refletindo em boa medida o sentimento de parte das elites nacionais e latino-americanas, apoiada na propaganda ultra-liberal que o colapso do socialismo no Leste Europeu e na União Soviética acabaria por reforçar, foi resultado de uma leitura apressada das transformações mundiais, do fim da Guerra Fria e das crises e dos conflitos gerados no mesmo período.

Em relação à crise do Golfo, o governo Collor foi vítima das próprias expectativas geradas no início do mandato no sentido de uma aproximação radical com os Estados Unidos. O Brasil prestou apoio às Resoluções do Conselho de Segurança da ONU, interrompeu a cooperação tecnológica com o governo iraquiano, resolveu a questão dos cidadãos brasileiros retidos no Iraque, assim como o abastecimento de petróleo, medidas que representavam a suspensão de uma relação comprometedoras com o Iraque. E ainda, Collor promoveu à aceleração do processo de abertura em relação à política nuclear e, logo deflagrada a crise no Oriente Médio, o governo renunciou formalmente à realização de testes nucleares, “ainda que com fins pacíficos”, perante a Assembléia Geral das Nações Unidas⁵⁴.

Todavia, o alinhamento aos Estados Unidos no contexto da crise do Golfo representou para o governo um grande constrangimento no plano internacional e um obstáculo nos seus objetivos de estabilização no plano doméstico, se considerados os sérios problemas econômicos e sociais que os Estados Unidos enfrentariam. Conforme Paulo Nogueira Batista, o alinhamento do governo Collor aos Estados Unidos

[...] embora não chegasse ao extremo de Menem de se associar, ainda que simbolicamente, à operação Desert Storm, para liberar o Kuwait ou invadir o Iraque, Collor restringiria sua política externa essencialmente às relações com os Estados Unidos. Convicto de que o mundo estava emergindo, automaticamente, da bipolaridade Leste-Oeste para a unipolaridade norte-americana, Collor não soube entender aquilo que se pode dizer estava escrito em letras garrafais, a saber, que os Estados Unidos, embora hajam saído da Guerra Fria como a única superpotência militar, já não são mais a única potência econômica; não se acham, por conseguinte, em condições de impor e garantir sozinhos, uma “nova ordem mundial”. Além disso, não soube o ex-presidente compreender que os Estados Unidos já não podem mais se permitir a generosidade com que exerceram sua hegemonia no mundo ocidental, na política vitoriosa de contenção do comunismo e da União Soviética; que a grande nação americana, além das prioridades de recuperação de sua própria economia, tem de enfrentar agora forte concorrência internacional no plano econômico e no tecnológico; e que têm, nessa nova fase, de jogar duro, através, sobretudo de ações governamentais – medidas *anti-dumping*, taxas compensatórias, quotas – com ou sem apoio nas regras do GATT, na defesa do seu mercado e das vantagens comparativas de que ainda dispõem, principalmente nas áreas da ciência e da tecnologia (1993, p. 112).

A posição ambígua do Brasil em relação à Guerra do Golfo causou grande descontentamento do governo norte-americano. A decisão brasileira de não cooperar

⁵⁴ Discurso do Presidente Fernando Collor de Melo na XLV Sessão Ordinária da AGNU. In A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: FUNAG, 1995. p. 514

militarmente com os aliados, além da negativa em repassar informações sobre o potencial nuclear e de armas em poder de Bagdá, contribuíram para o estremecimento das relações. No entanto, Collor procurou explicitar substancialmente as mudanças de sua política de segurança ao encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei que proibia ex-funcionários públicos, por um período de dez anos, de transmitir informações sigilosas a outros países. E ainda, Collor intensificou seus esforços para dar maior transparência de seu programa nuclear, encaminhando ao Congresso Nacional um projeto de lei que dispunha sobre importações e exportações de bens de serviços de emprego bélico, duplo e nuclear. Tais medidas foram bem recebidas por Washington em um momento que um dos principais objetivos dos Estados Unidos era impedir a difusão de tecnologias sensíveis (SIMÕES, 2001, p. 65).

Através da ênfase nessa aliança (sem contrapartida), Collor desprezou a importância dos novos pólos de poder econômico e tecnológico, bem como a vitalidade dos novos modelos de economia de mercado na Europa Ocidental e na Ásia com seus novos padrões tecnológicos de produção e de gestão empresarial. Collor desconsiderou, portanto, um esquema capitalista, no qual o Estado seja por razões econômicas, seja por razões sociais, não se omite na regulação da atividade econômica. Diante das novas circunstâncias do pós-Guerra Fria, a tendência entre os centros capitalistas desenvolvidos⁵⁵, principalmente nos Estados Unidos, é “tomar cada vez menos em conta o impacto internacional das decisões internas que passam a ser adotadas em função, praticamente exclusiva, dos interesses imediatos da economia norte-americana” (BATISTA, 1993, p. 113).

Contudo, é indiscutível que as relações com os Estados Unidos são importantes, pois o país era um importante parceiro comercial do Brasil, depois da CEE. O que se tornou inadequado, na verdade, foi fazer de Washington o principal eixo de relacionamento internacional, eliminando ou colocando em segundo plano outros relacionamentos de maior importância com novos pólos de poder econômico e tecnológico na Europa e na Ásia, além de desconsiderar os novos processos de transformação política e econômica na África.

3.3 O recuo nos foros multilaterais e nas relações extra-hemisféricas

As relações internacionais são caracterizadas pela enorme desigualdade de

⁵⁵ Esse fenômeno refere-se à reafirmação de um nacionalismo econômico característico também nos principais centros europeus, onde a lógica do capitalismo globalizado choca-se com a necessidade de defesa das economias nacionais.

poder e de recursos entre os muitos Estados que integram, segundo diferentes formas de inserção, o sistema internacional. O Brasil, no contexto das nações periféricas, foi um dos países que mais participou do sistema internacional a partir do surgimento, consolidação e expansão dos organismos multilaterais (ALMEIDA, 1998, p. 260). A atuação brasileira nos foros multilaterais, em última instância, representou importância fundamental do ponto de vista da inserção externa do país. Os atos e organizações multilaterais resultantes das negociações conduzidas no plano mundial ou regional constituíram uma variedade de instrumentos diplomáticos, onde o Brasil, ao aceitar e compor tais iniciativas, posicionou-se de forma diferenciada e, muitas vezes, acabou por representar os países periféricos diante dos centros de poder mundial ou mesmo em nível regional.

Durante o governo Sarney, ao contrário de outros países latino-americanos, a política externa não sofreu grandes alterações em relação ao período anterior, mantendo intacta a legitimidade do Itamaraty. Todavia, a diplomacia brasileira oscilava entre atuações passivas, que resultavam em uma sensível redução dos meios e instrumentos de ação internacional, e atuações mais dinâmicas ao mobilizar conjuntos de países nos foros multilaterais com vistas à aquisição de benefícios para os países em desenvolvimento. O reatamento com Cuba, a aproximação com os demais países latino-americanos, o projeto de integração com a Argentina, além de relações extra-hemisféricas, fora do tradicional eixo brasileiro, certamente não foram iniciativas apreciadas pelos centros desenvolvidos que pleiteavam a abertura dos novos grandes mercados.

O estreitamento dos laços com o Terceiro Mundo deveu-se ao reposicionamento brasileiro frente aos centros desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos. O rompimento da relação de alinhamento automático a esse país, já posto em prática desde os últimos governos militares, representou para o governo brasileiro uma nova posição em termos bilaterais e um passo importante para o envolvimento internacional brasileiro. A redefinição da postura brasileira frente aos Estados Unidos esteve vinculada ao declínio nas relações em termos de comércio exterior, investimento estrangeiro e endividamento externo, contrabalançado pelas relações mantidas com a Europa Ocidental (que, todavia, foram abaladas quando o país atingiu o ponto máximo de endividamento, em 1987) ⁵⁶.

A preocupação brasileira em torno da identidade e autonomia da política desenvolvida

⁵⁶ Segundo Christian Lohbauer a dívida brasileira, em 1987, era de 124 bilhões de dólares. Em 1988, o pagamento dos juros da dívida alcançou 48,1% do valor das exportações brasileiras. Um dos resultados desse período de grande endividamento brasileiro, por exemplo, foi a queda da participação do capital alemão no total dos investimentos estrangeiros no Brasil, em comparação com períodos anteriores. Ver LOHBAUER, Christian. Op. cit., p. 106

no âmbito regional e a forma de inserção internacional desencadearam uma série de iniciativas e uma atuação mais incisiva no meio externo. Em relação à América Latina, esta perspectiva alcançou grande parte dos Estados dentro da lógica de que era fundamental a coordenação de suas políticas externas no sentido de orientar as formas de inserção no sistema internacional. Ao tratar os efeitos do sistema internacional sobre as políticas externas latino-americanas, Francisco Orrego Vicuña (1986) argumenta que após o período militar (onde classifica a política externa a partir de um “modelo restritivo” e de dificuldades de cooperação regional), os Estados latino-americanos efetivaram diferenciada prática no contexto regional.

A tendência de aproximação, segundo o autor, é proveniente de uma nova fase conflitiva no sistema internacional, caracterizada a partir da polarização entre as superpotências e das decorrências desse processo para a América Latina. Vicuña afirma que a América Latina buscou, durante o período de transição, um “modelo reconstitutivo” no qual, mesmo apesar da polarização do sistema, os países da América Latina acentuaram seu processo de cooperação, coordenação e integração. Essa aproximação implicou um grande esforço para chegar a um entendimento coletivo entre o sistema e as potências dominantes, em lugar de manter esquemas individuais e bilaterais. Conforme Vicuña:

Contrastando com experiências históricas anteriores, trata-se de um modelo de reconstituição da identidade latino-americana, com ênfase sobre os aspectos políticos, e visando um alcance mais global. A preocupação com a participação latino-americana no sistema político e econômico internacional é hoje evidente. Dessa forma, pela primeira vez na história, aparece claramente a percepção de que apenas uma América Latina unida será capaz de desempenhar algum papel na estrutura desse sistema (1986, p. 219).

Temas centrais da política externa brasileira eram ignorados ou desprezados pelo governo norte-americano, que obstruía, em aliança com outros Estados capitalistas centrais, o encaminhamento das questões de interesse nacional do Brasil e da América Latina. Nesse período, a economia mundial foi confrontada por grandes e persistentes desequilíbrios entre os principais parceiros comerciais, por uma extrema volatilidade nas taxas de câmbio, por taxas extremamente elevadas de juros reais, pelo abandono dos acordos de produtos primários, por drásticas reduções nos preços desses produtos, por crescentes atitudes protecionistas nas economias de mercado industrializadas, por comércio administrado, globalização dos mercados financeiros e, não menos importante, por perversas e substanciais transferências líquidas de recursos financeiros dos países em desenvolvimento para os

desenvolvidos⁵⁷.

Os entraves criados pelos países industrializados no campo comercial e também nos setores financeiro e tecnológico, ao contrário dos termos do GATT ⁵⁸, que encorajava as “indústrias nascentes”, tornaram-se cada vez mais fortes aos países do Sul. As práticas discriminatórias em relação ao encaminhamento de soluções ao problema da dívida externa dos países em desenvolvimento, as restrições à transferência tecnológica, quando, em nome da segurança, esses países eram constantemente prejudicados vendo negado o acesso à tecnologia vital para seu desenvolvimento, além das medidas protecionistas dos centros industrializados, tendo por objetivo último a abertura da economia dos países em desenvolvimento (ou seja, o aprofundamento de sua internacionalização e a conseqüente reinserção no sistema internacional), acabaram por reduzir as condições de diálogo entre os centros desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Mesmo que, em nível internacional, fosse diminuído o poder de barganha brasileiro diante da crescente vulnerabilidade econômica, no plano interno buscou-se construir uma base que amparasse a posição autônoma e soberana para o país.

A partir da gestão Collor, e em um ambiente internacional ainda mais sensibilizado pelas questões de paz e segurança (além da crise do Golfo, cabe lembrar a tentativa de golpe de Estado na URSS e a guerra na Iugoslávia) a diplomacia brasileira oscilou entre a defesa da aproximação com os Estados Unidos e, ao final do mandato de Collor, timidamente propunha como um problema o desequilíbrio crescente entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. O segundo e último discurso do presidente Collor na ONU marcou um claro distanciamento das posturas sustentadas no início do mandato, no qual o presidente questionou a permanência do problema da dívida externa, os “entraves arbitrários” à transferência de tecnologias e as práticas protecionistas mantidas pelas nações industrializadas⁵⁹. Após o abandono do multilateralismo como instrumento de ação externa, a mudança na conduta de Collor pode ser atribuída à percepção da extrema vulnerabilidade do país no novo contexto internacional.

É preciso considerar, entretanto, que, embora a configuração da inserção do Brasil,

⁵⁷ Ver artigo de BATISTA, Paulo Nogueira, baseado em um pronunciamento feito em Genebra, em 7 de julho de 1989. In: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais: revista brasileira de política internacional, n. 127-128, Ano XXXII, 1989/2.

⁵⁸ Apesar de citado anteriormente, cabe ressaltar que o GATT foi um acordo firmado em 1947, em Genebra, que serviu de foro para rodadas de negociações de liberalização do comércio internacional e para a solução de controvérsias. Realizou oito rodadas de negociação sendo a última a rodada Uruguai (1986-1994), que acabou por criar a Organização Mundial do Comércio (OMC).

⁵⁹ Discurso do Presidente Fernando Collor de Melo na XLVI Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 23/09/1991. In A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. Op. cit., p. 535

durante o governo Collor, tenha imposto um constrangimento de caráter estrutural a formulação da política exterior brasileira, os tradicionais princípios de ação externa eram defendidos pelo Itamaraty. Nesse sentido, a dificuldade do governo brasileiro em adotar uma participação mais ativa no sistema internacional evidenciava as tensões não resolvidas entre os defensores da retórica primeiro-mundista, adotada principalmente nos primeiros meses do governo e os defensores das tradicionais linhas de ação diplomacia brasileira. Esse último grupo, apesar de sofrer as restrições pelo resguardo de uma “retórica terceiro-mundista”, tinha uma visão mais crítica em relação às tendências de concentração e congelamento do poder mundial. A atualização da agenda externa brasileira, como resultado do reconhecimento de que a estratégia anterior havia esgotado, pode ser diagnosticada no discurso do Ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, na Escola Superior de Guerra (ESG), em 31 de julho de 1991:

[...] A Guerra Fria acabou. É hora de reflexão conjunta sobre os rumos da história contemporânea e sobre os rumos que queremos traçar para nosso futuro. A crise do Golfo revelou que o fim da Guerra Fria não é garantia bastante para um esquema de segurança globalmente satisfatório. Por isso, o combate na região ainda não conduziu à paz. Por isso a desativação do Pacto de Varsóvia tampouco desarmou a OTAN. E, por isso, o mundo presencia angustiado o desenrolar das crises internas na União Soviética e, mais recentemente, na Iugoslávia. Soberania e liberdade são conceitos absolutos que não se prestam a matizações. Ou se é soberano, ou voltamos ao jogo de palavras, como na época recente em que o adjetivo democrático designava justamente as repúblicas onde o que menos importava era a vontade popular. A democracia neste final de século é uma conquista irreversível. No âmbito das relações internacionais significa participação ativa de um número maior de países no processo decisório sobre as questões de interesse comum. Daí nosso projeto de fortalecer a Assembléia Geral das Nações Unidas, foro eminentemente democrático de deliberação universal. Daí, também, a idéia de ampliar a composição do Conselho de Segurança para torná-lo mais representativo do pluralismo do mundo agora⁶⁰.

As referências aos paradigmas da política internacional do Brasil e aos conceitos básicos da diplomacia brasileira – universalismo, não-intervenção, assim como algumas formulações associadas ao nacionalismo, tais como a tese do “congelamento de poder mundial” e da “ideologia da não-proliferação” estavam presentes no discurso do ministro Rezek. Essas declarações não podem ser consideradas como declarações isoladas ou condicionadas pelo contexto no qual foram proferidas (ESG). Na verdade, a rápida inflexão

⁶⁰ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 69, 2º semestre de 1991. p. 62

no discurso diplomático brasileiro a partir das críticas às medidas protecionistas dos centros desenvolvidos e à questão da transferência de tecnologia – elementos centrais do projeto modernizante de Collor – transformaram o arcabouço conceitual da “opção pelo livre mercado”. O que antes era visto como um gesto de reciprocidade por parte das nações desenvolvidas, agora é colocado como condição vital ao desenvolvimento das nações periféricas. Entretanto, o governo Collor teria que se posicionar diante dos novos temas globais e apresentar de forma “transparente” a posição brasileira em temas multilaterais.

A mudança da atuação multilateral brasileira teve início no campo dos direitos humanos. O Brasil, gradativamente, abandonou a posição de distanciamento em relação ao tema – defendido com o argumento de que os direitos humanos deveriam ser tratados por normas internas, e não internacionais, a fim de evitar ingerência nos assuntos nacionais – e adotou uma postura de ativo envolvimento na matéria. Em 1985, assinou a Convenção de Tortura, que ratificou em 1992. O país principiava assim uma ampla atualização de seu comprometimento internacional com a defesa dos direitos humanos, o que também incluiu a ratificação, em 1990, da Convenção sobre os Direitos da Criança; a retirada da reserva geográfica que impedia o país de conceder refúgio a outras pessoas que não as oriundas do continente europeu; a ratificação dos Protocolos às Convenções de Genebra sobre o direito humanitário; o ingresso na Convenção sobre Direitos Humanos da OEA; e o reconhecimento, em 1997, da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (SABÓIA, 1994, p.52).

Em matéria de meio ambiente, registrou-se um movimento similar de alteração da posição brasileira. O Brasil desvencilhou-se de uma postura defensiva e colocou-se de uma maneira construtiva diante do tema. Uma série de motivos contribuiu para que essa fosse uma arena privilegiada para a exposição dos novos conceitos da política externa brasileira: 1) a crescente pressão internacional em relação à degradação ambiental da Amazônia brasileira; 2) o esboço de teses como a o “dever de ingerência” e outros conceitos que anunciavam uma articulação progressiva do Norte desenvolvido em direção ao intervencionismo e tutela de suas áreas de interesse no Sul; 3) o fato dessa pressão internacional colocar em questão a soberania brasileira; 4) a própria saliência política que o tema adquiria tanto no plano doméstico quanto externo, decorrente do fato de o Brasil ser sede da Conferência de 1992 (ARBILLA, 1997, p.86).

Os países do Norte vinham realizando um esforço político para fixar a questão do meio ambiente na agenda internacional. Esse esforço era impulsionado pelo desenvolvimento científico dentre os quais um dos resultados importantes foi a descoberta da destruição da

camada de ozônio e a elaboração da teoria sobre o chamado “efeito estufa”. Fenômenos como esses, não limitados por fronteiras, serviram para alçar o tema do meio ambiente ao nível dos debates globais. Os países do Sul, sem dispor de instrumental científico para nivelar seu diálogo com o Norte, logo perceberam sua desvantagem se traduzir em uma ameaça a sua soberania. Delineava-se a instituição de um possível “direito de ingerência”, com fundamento nas questões ambientais. Teses como a internacionalização da Amazônia ganhavam respaldo científico e apresentavam-se no universo dos “direitos” internacionais.

Os países em desenvolvimento e, em particular, o Brasil viram-se forçados a abandonar a postura de simples rejeição às teses do Norte e passaram a ser alvo de acusações, tendo que responder positivamente ao debate em torno do tema. No entanto, muitos países do Sul operaram um esforço de redefinição da temática ambiental e só assim ganharam instrumentos que os habilitava a participar da discussão sobre a defesa do meio ambiente e a resguardar seus interesses nesse contexto negociador.

Um dos primeiros esforços do governo Collor foi o de tentar desarticular a relação conflituosa entre ecologia e soberania. Dessa forma, a proposta da política externa brasileira não propõe uma estratégia clara de vinculação do tema da preservação do meio ambiente com a exploração dos recursos naturais imprescindíveis para a retomada do crescimento. Nesse sentido, o tema meio ambiente e desenvolvimento aparecem dissociados, estando vinculados apenas em forma de demandas pela transferência de tecnologias. O conceito de “desenvolvimento sustentável” somente irá aparecer no discurso do ministro Celso Lafer na XLVII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas⁶¹, quando seria elevado à categoria de “novo paradigma”, justificado a partir da expectativa de uma relação cooperativa em uma nova ordem internacional. De qualquer forma, a ambigüidade e a inconsistência do programa de Collor fizeram com que o país desperdiçasse momentos importantes quanto a essa temática no âmbito multilateral.

O meio ambiente, um dos grandes temas da agenda internacional do final do século, poderia ser utilizado como um aglutinador de interesses entre os países em desenvolvimento e mesmo em relação aos países centrais. Esperava-se que o Brasil exercesse um papel de liderança, tanto na preparação quanto nas deliberações da Conferência convocada pelas Nações Unidas. Na Rio-92, o governo declarou, de forma submissa, estar disposto a colaborar com um projeto de monitoramento internacional de exploração da Amazônia, projeto cuja execução se decidiu, sem a presença brasileira, por proposta da CEE, na reunião que o Grupo

⁶¹ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 71, 2º Semestre de 1992.

dos 7 realizou em Houston, em 1990 (BATISTA, 1993, p. 117). A delegação brasileira, acomodada à posição norte-americana (de evidente isolamento), conformou-se, ao término dos trabalhos, em aprovar a Agenda 21,

[...] documento cujas cláusulas são meras declarações de intenções para os países industrializados mas que podem se transformar em obrigações efetivas para os países em desenvolvimento à medida que sua observância pelos mesmos seja condição para a concessão de cooperação financeira por parte dos países que se dispuserem a fazê-lo. Ao se prestar ao jogo norte-americano, o governo brasileiro desprezou qualquer possibilidade de negociação direta com a CEE, em articulação com países de peso na questão ambiental como a China e a Índia, em torno dos padrões mais efetivos de combate à poluição e de compromissos mais genuínos de cooperação financeira e, sobretudo tecnológica [...] (BATISTA, 1993, p. 118).

No campo da não proliferação e do desarmamento – principalmente no que diz respeito aos artefatos nucleares de destruição em massa – verificou-se também a mudança da atuação brasileira. Orientada por posições pacifistas, a diplomacia brasileira passou de uma atitude contrária ao tratamento multilateral das questões nucleares para adotar uma postura de evidente envolvimento no debate internacional e de participação nos instrumentos que regulam a matéria. A tônica do governo de Collor foi, portanto, a desmontagem do Estado desenvolvimentista. A justificativa para tanto – modernizar o país – daria as condições para ruptura com as linhas anteriores e ação diplomática e o alinhamento incondicional aos Estados Unidos.

No pensamento ultraliberal de Collor, o desenvolvimento nacional não seria obtido através da atuação do Estado. Ao contrário, através da redução de suas funções a economia estaria aberta, a indústria nacional abandonaria os setores ineficientes e o país se beneficiaria de melhores produtos com preços inferiores. Naqueles setores em que o país detinha algum tipo de vantagem, o “choque de competitividade” provocado pela concorrência levaria a uma melhor alocação de recursos e a uma maior eficiência econômica.

Todavia, a globalização ancorada no modelo neoliberal, por mais que fosse apresentada como a nova realidade internacional, não obrigaria o país a abrir mão de seus preceitos fundamentais em direção ao desenvolvimento. Os países centrais não o fizeram, tampouco os países emergentes asiáticos e outros que acenaram com tal possibilidade logo deram um passo atrás. A política externa implementada pelo governo Collor levou setores dominantes do Itamaraty a assumirem uma postura extremamente crítica. Mas a reação a esta

gestão foi mais ampla; logo o presidente perderia apoio interno e a possibilidade de *impeachment* se tornou concreta.

3.4 A renúncia de Collor e o governo Itamar Franco: um retorno ao passado?

Independente dos antecedentes nacionalistas do vice-presidente Itamar Franco, assim como algumas declarações iniciais marcadas pela crítica ao seu antecessor e a proposta de enfatizar o estilo diferenciado, o novo presidente acabou por confirmar os rumos da diplomacia brasileira. No entanto, com o governo Itamar Franco, o papel do Itamaraty seria revalorizado e alguns princípios da política externa tradicional seriam resgatados. Porém, elementos da política externa de Collor, como a atualização da agenda, foram mantidos e adaptados à nova política externa. No período em que o

senador Fernando Henrique Cardoso ficou à frente do Ministério das Relações Exteriores (outubro de 1992 – agosto de 1993) e em meio a uma crise de consenso interno em torno do modelo de desenvolvimento e da inserção internacional do Brasil, a ação do Itamaraty concentrou-se na articulação com os outros setores estatais e com a sociedade de maneira geral (ARBILLA, 1997, p. 90). Esse esforço justificava-se pela necessidade de reconstruir as bases de entendimento entre o Executivo e o Congresso, que atingiu um nível mínimo durante o governo Collor.

Esse governo, que deveria ser um mero governo de transição, foi marcado por uma série de tensões resultantes da crise final do Estado desenvolvimentista de acordo com a forma abrupta como começara a ser implantada a ordem política e econômica neoliberal. Mesmo que nos anos 1980 o modelo neoliberal já fosse objeto de debate e medidas fossem tomadas nessa direção, foi somente a partir do governo Collor que a sua implementação se concretizou. Dessa forma, o governo Itamar Franco teve que responder não apenas àqueles que se opunham às reformas neoliberais em curso, como àqueles que, em princípio, eram favoráveis à agenda neoliberal, mas que diante da velocidade e dos resultados dessa reforma encontravam-se insatisfeitos. Segundo Ney Canani (2004), o governo Itamar Franco pode ser dividido em três períodos, que correspondem a mudanças conjunturais importantes na condução da política interna e tiveram fortes repercussões na condução da política externa. Conforme o autor,

O primeiro se inicia com o afastamento do presidente Collor pela Câmara dos Deputados para o julgamento do processo de impeachment pelo Senado, concluindo-se com a deposição de Collor – é o período da presidência interina – durando aproximadamente três meses (2 de outubro a 29 de dezembro de 1992). Esse período é marcado pela insegurança em relação ao desfecho do processo de impeachment e o perfil do novo governo. [...] O segundo período é o que se segue à posse definitiva de Itamar como presidente e se prolonga até a nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda (em 21 de maio de 1993), quando o cargo de Ministro das Relações Exteriores é transmitido ao Secretário-Geral do Itamaraty, Luis Felipe Lampreia. [...] Com a nomeação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda inicia-se, efetivamente, um terceiro momento para o governo Itamar. O novo ministro da Fazenda é saudado pelas forças conservadoras e aplaudido pela imprensa, de forma que se torna o centro das atenções e passa a fazer às vezes de primeiro-ministro – uma das condições que o ministro colocara para a aceitação do cargo (p. 42-43).

Itamar Franco assumiu a Presidência da República com a difícil tarefa de articular um programa de governo capaz de superar a grave crise econômica e político-institucional, ou seja, tornar o país governável. O processo de *impeachment* configurou-se como uma solução apenas parcial. O presidente corrupto havia sido afastado, mas não havia nenhuma garantia, base de apoio ou consenso em torno das medidas que deveriam ser tomadas pelo governo. Itamar procurou criar um clima de estabilidade e procura garantir que se forme uma ampla coalizão nas nomeações para os ministérios. Por outro lado, o novo presidente buscou afastar as suspeitas de que as reformas de redução do Estado, já aprovadas pelo Congresso, não seriam cumpridas.

Logo no início de seu mandato já poderia ser percebido que a política externa seria esboçada de forma distinta da de Collor, com a formulação de uma nova agenda para a diplomacia, ainda que as condições não fossem muito favoráveis. Com a conclusão do *impeachment*, começou um período de intensas articulações e disputas políticas para definir a orientação do novo governo. A agenda política, em suspenso, passa a ser objeto de discussão, quando as forças conservadoras fariam enorme pressão para que fosse definido um plano econômico emergencial de combate à inflação. Agregava-se a essas discussões a proximidade da revisão constitucional e do plebiscito para a definição do sistema de governo, que eram encaminhados no debate político (e diante da opinião pública) em torno do que se chamava “crise de governabilidade”⁶².

⁶² É importante notar que caso a opção parlamentarista vencesse, havia a defesa de que o mandato de Itamar Franco fosse abreviado. Enquanto alguns analistas defendiam que este era um momento de construção

Todavia, no âmbito doméstico, a disputa política logo ganharia um contorno mais definido através do predomínio do PSDB, com apoio do PFL na condução da política econômica, culminando com a criação do Plano Real. Em termos de política externa, esse período seria marcado pela gestão de Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores, quando as diretrizes da política externa do governo Itamar Franco adquiriram maior transparência e coerência, sendo, então, efetivamente implementadas. Com o diplomata Celso Amorim e Roberto Abdenur como Secretário-Geral das Relações Exteriores (a partir de agosto de 1993) o discurso da diplomacia centrou-se definitivamente na temática do desenvolvimento⁶³. Nessa direção, o ministro Celso Amorim apresentou, em discurso diante da XLVIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1993, uma atualizada diplomacia “dos Três ‘Ds’”, estruturada em torno dos eixos “Desenvolvimento, Desarmamento e Democracia”⁶⁴. O tema da democracia, na verdade, foi utilizado para reintroduzir no discurso brasileiro a questão da Reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Em 1989, na abertura do debate da XLIV Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente Sarney já havia lançado a proposta de ampliação do Conselho de Segurança em uma espécie de reedição de uma aspiração acalentada desde a época da Liga das Nações e da Conferência de São Francisco, e atualizada no período Médici quando se falava no “Brasil Potência”. Essa proposta seria repetida pelo presidente Collor diante da mesma Assembleia e reiterada pelo ministro Lafer, em 1992. De qualquer forma, por ocasião dos discursos do ministro Amorim nas XLVIII e XLIX Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (1993-1994) é que a proposta de reforma do Conselho de Segurança é inserida no contexto de valorização e necessidade de redimensionar as relações entre as nações de regime democrático⁶⁵.

A gestão de Celso Amorim caracterizou-se, sobretudo, pela tentativa de harmonizar as prioridades vinculadas com as reformas de mercado e adesão aos regimes internacionais de

democrática, outros temiam justamente a fragilidade democrática, justificada pelo próprio relacionamento do governo com os militares. Conforme Jorge Zaverucha (2000), logo no início do mandato de Itamar Franco, os militares teriam tido uma série de reivindicações atendidas e percebia-se uma forte articulação entre o presidente e algumas lideranças militares para que o processo democrático fosse respeitado.

⁶³ No plano conceitual, a gestão de Fernando Henrique Cardoso ratificou as bases do discurso brasileiro, em particular os conceitos de democracia, desenvolvimento sustentável e cooperação para o desenvolvimento. Esses conceitos estão presentes, por exemplo, no “Discurso na Consideração do Item 79” (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) da Agenda da XLVII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2 de novembro de 1992 e no “Discurso no Conselho das Américas” (Brasil: Democracia e Desenvolvimento), Nova York, 3 de novembro de 1992. MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 71, 2º Semestre de 1992.

⁶⁴ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 73, 2º Semestre de 1993.

⁶⁵ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 73, 2º Semestre de 1993; MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, 1º Semestre de 1994.

controle, com as tradicionais reivindicações em favor da criação de condições globais mais propícias ao desenvolvimento dos países mais pobres. A estratégia brasileira pautava-se pela reavaliação dos espaços de manobra dos países do Sul, não só em termos de gerenciamento de suas próprias economias, como também pela posição desses países em dialogar com o Norte. Assim, a adoção do ideário – formulado pelos centros desenvolvidos – de reforma do Estado, reformas estruturais e a privatização como caminho para a superação do subdesenvolvimento deveria congrega-se ao fato de que em um contexto de globalização econômica, fatores negativos como o protecionismo por parte dos países industrializados ou a restrição ao acesso a tecnologias de ponta poderia representar um grande obstáculo aos esforços de desenvolvimento nacional. Em suma, esse era o entendimento da diplomacia brasileira nesse momento.

Nesse sentido, os novos temas da agenda internacional são utilizados como plataforma das demandas e reivindicações brasileiras, em especial a temática do desenvolvimento. De acordo com Abdenur (1994),

[...] Está hoje claro que os ‘novos temas’ constituem valiosa oportunidade para, de forma pragmática, chamar a atenção dos países mais pobres, uma vez que o encaminhamento de soluções nas áreas do meio ambiente e dos direitos humanos, por exemplo, está logicamente ligado, de forma íntima e indissolúvel, aos problemas de desenvolvimento. A prioridade dos países desenvolvidos aos ‘novos temas’ fornece, de forma indireta, o impulso político necessário ao tratamento dos temas do desenvolvimento.

No entanto, a ênfase na dimensão política do desenvolvimento vinha acompanhada pela defesa do princípio de não-intervenção. Os dois elementos anunciavam o interesse brasileiro em preservar os espaços de autonomia no que se refere à adesão aos regimes internacionais e no encaminhamento das reformas de mercado. A afirmação dos princípios de não-intervenção aparece com frequência nos discursos de Itamar Franco, bem como do ministro Celso Amorim e de Roberto Abdenur e corresponde a uma postura crítica em relação ao consenso que se forjou no pós-Guerra Fria de que a lógica do mercado resolveria todos os problemas que o Estado não conseguia ou não poderia resolver. Assim, a soberania teria que ser afirmada, pois o mundo globalizado não teria eliminado as relações de poder na arena internacional.

O desenvolvimento, preocupação histórica da diplomacia brasileira, apareceu ao longo do governo Itamar como um propósito fundamental que reforçaria substancialmente o

conceito de soberania. Produzia-se, assim, um recuo importante no estabelecimento do modelo neoliberal no Brasil, mesmo que com recursos escassos e em um contexto extremamente adverso para tais concepções.

A passagem do governo Collor para o governo Itamar Franco caracterizou-se pelo esvaziamento de uma postura reativa diante da nova correlação de forças no ambiente externo e pelo resgate de uma atuação afirmativa nos foros globais. Os resultados concretos foram escassos, pois, ao mesmo tempo em que a diplomacia brasileira buscava resgatar o paradigma autonomista, o país assumiu compromissos, tais como a ratificação do Tratado de Tlatelolco⁶⁶ e a Lei de Patentes, que implicaram modificações significativas no contexto doméstico, a exemplo do estabelecimento de bases de entendimento entre o Executivo e o Congresso Nacional, limitando o país quanto ao exercício de sua soberania. Por outro lado, a defesa da soberania resultou na importância conferida à defesa nacional na decisão de desenvolver um sistema de vigilância na Amazônia e, do ponto de vista econômico, no maior controle que o governo passou a ter do processo de privatizações, podendo decidir, caso a caso, as regras que orientariam a venda de ativos estatais (CANANI, 2004, p. 124).

Pode-se afirmar que, de uma maneira geral, as relações bilaterais durante o governo Itamar Franco tinham como objetivo complementar e ampliar as iniciativas empreendidas no âmbito multilateral. O Brasil buscou, em consonância com sua tradicional vocação universalista, estabelecer relações com todas as áreas do globo. Entretanto, algumas iniciativas tinham um significado especial para a diplomacia brasileira, como as relações com a Ásia e com a África. As relações com os Estados Unidos e com a Europa constituíam-se como uma necessidade imediata. As relações com os Estados Unidos foram marcadas, mais uma vez, por uma série de contenciosos envolvendo principalmente a esfera comercial e de propriedade intelectual.

No que tange à não-proliferação, como dito anteriormente, o Brasil emendou e ratificou o Tratado de Tlatelolco e, cabe mencionar, a assinatura do Protocolo que atualizou o Acordo e Ciência e Tecnologia entre os dois países, bem como a conclusão do Memorando de Entendimento entre a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE) e a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), para o lançamento de foguetes de sondagem norte-americanos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara⁶⁷. Após os atritos que se

⁶⁶ A adesão efetiva ao Tratado de Tlatelolco representava limitações à possibilidade de o país exercer sua soberania no campo nuclear.

⁶⁷ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 72, 1º Semestre de 1993.

seguiram à reunião do Conselho de Defesa Nacional em virtude das manobras militares norte-americanas na região de fronteira da Amazônia, os Estados Unidos garantiram sua participação no desenvolvimento do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), amenizando as desconfianças mútuas nesse campo. Quanto ao projeto de integração hemisférica, lançado na Cúpula das Américas, o Brasil participou ativamente da concertação política com os países que fazem parte do Grupo do Rio⁶⁸. Todavia, decidiu-se pela implantação da Área de Livre Comércio das Américas, em 2005.

Com a Europa, as relações foram pautadas pela tentativa de examinar as possibilidades de associação entre a União Europeia e o Mercosul. Foram implementados programas de cooperação nas áreas agrícola, comercial, econômica, entre outras. A Ásia, por sua vez, foi vista como uma região com grande potencial para a cooperação. Especialmente a Índia, a Rússia e a China representavam países onde seria possível encontrar espaço para uma maior diversificação em termos comerciais e de cooperação. Em relação à África, a ação brasileira também foi diferenciada no sentido de buscar a renovação das formas de intercâmbio. Particularmente a África do Sul, diante do processo de democratização, apresentava-se como um espaço que abria novas possibilidades em termos de cooperação. Em setembro de 1994, o Brasil sediou a III Reunião da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, quando a África do Sul associou-se a esse mecanismo⁶⁹.

Contudo, o Brasil oscilou entre aceitar as negociações com os países desenvolvidos, incorporando os novos temas da agenda global, em especial direitos humanos, meio ambiente e não-proliferação, e entre estabelecer estratégias discursivas capazes de acomodar os interesses nacionais. O governo Itamar Franco teve que lidar com o saldo negativo deixado pelo governo anterior, não só no âmbito doméstico, como também em termos de política exterior. Gradativamente, o governo conseguiu estabelecer as bases de um “novo pragmatismo”, reconhecendo seus limites, mas a favor de uma “relegitimação” dos países do Sul. A diplomacia brasileira privilegiou a reformulação de uma “Agenda para o Desenvolvimento”, associada à defesa da democracia e à democratização das relações internacionais. Assim, embora aceitando o esgotamento (ou a conclusão) da estratégia econômica baseada na industrialização substitutiva, não lhe atribuiu a causa não-desenvolvimento do país. Pelo contrário, seus limites são identificados como estruturais, devendo o país alavancar uma nova etapa de desenvolvimento industrial.

⁶⁸ MAGALHÃES, Fernando Simas. Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica. Brasília: Instituto Rio Branco (FUNAG), Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

⁶⁹ MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 74, 2º Semestre de 1994.

Em síntese, as mudanças nas linhas da política externa brasileira estavam identificadas com as transformações na ordem mundial pós-Guerra Fria, com a necessidade de uma nova definição de valores e princípios e com uma auto-definição de identidade do país, mas sobretudo, com uma definição, implícita ou explícita do interesse nacional e suas políticas de inserção internacional.

3.5 A construção do espaço regional: o Mercosul

As perspectivas das relações com a América Latina sofreram mudanças significativas já durante o governo Figueiredo (1979-1985), evoluindo do distanciamento e competição para o acercamento e a cooperação. No início dos anos 1980, a inflação internacional, o protecionismo dos países avançados e a crise energética limitaram enormemente as opções do governo brasileiro. Mantiveram-se as linhas básicas do governo anterior, isto é, o não alinhamento automático e a inexistência de aliados preferenciais, mas eliminou-se do discurso a expressão “potência emergente” e adicionou-se a noção de que os meios de atuação à disposição do país eram limitados. A percepção de que a América Latina, principalmente o sul do continente, constituía um “espaço vazio”⁷⁰, em nível mundial, onde ainda não havia sido iniciado um processo de criação de uma área política e econômica, fez com que o Brasil procurasse romper o isolamento e aproveitasse o espaço geográfico na tentativa de maximizar as possibilidades de ação no sistema internacional.

Ainda durante o governo Figueiredo, houve uma grande atuação regional, principalmente pela diplomacia de visitas presidenciais e pelo acordo tripartite Brasil-Argentina-Paraguai em torno do aproveitamento dos recursos hídricos do Prata e pelo Pacto Amazônico. Além disso, implementou-se o intercâmbio comercial, a venda de serviços e os programas de assistência técnica com muitos países do continente. Por outro lado, a defesa das teses de autodeterminação dos povos e a não-intervenção (tinha-se em vista a crise centro-americana e a ressurreição da Guerra Fria pelo governo Reagan) tiveram, como consequência importante para a convivência continental, a noção de que era perfeitamente aceitável a coexistência de regimes políticos e sociais diferentes no continente.

A aproximação com a América Latina, entre outros fatores, foi resultado do processo de marginalização do Terceiro Mundo no sistema mundial desencadeado pelas políticas internacionais das potências hegemônicas. Durante o governo Sarney, o país quase sempre

⁷⁰ Expressão utilizada pelo presidente Sarney em entrevista concedida ao Nupri. Brasília, 24/03/1999.

enfrentou condições adversas em sua inserção externa e nas relações com os países desenvolvidos. As críticas em relação à postura dos Estados Unidos, o reatamento das relações diplomáticas com Cuba, a reorientação da máquina diplomática com vistas às relações com os países da região e, principalmente, a aproximação com a Argentina criavam a perspectiva de consolidar um eixo de cooperação e integração regional, afastando os riscos de um consenso em torno da política internacional imposta pelos Estados Unidos.

A América Latina, enquanto prioridade da política exterior brasileira, diretriz enunciada por Tancredo Neves e reiterada por Sarney, embora iniciada no governo Figueiredo, aprofundou-se e concretizou-se já na primeira visita ao exterior realizada pela “Nova República”⁷¹. Ao descer no aeroporto de Carrasco, em Montevidéu, o Presidente afirmava a necessidade de uma unidade de interesses dos países do continente. Em suas palavras:

Como latino-americanos temos de ser irmãos unidos e proclamar alto e firme que a América Latina não pode abrir mão do desenvolvimento em nome de teorias abstratas que nos condenem à estagnação. Só o crescimento vai permitir a abertura de horizontes de esperanças para vencer a miséria que ameaça a democracia recém-conquistada (MOURA, 1985, p.2).

Nessa visita, foram assinados 14 acordos com o Presidente Júlio Sanguinetti. Tendo como pano de fundo o processo de democratização do Cone Sul, as declarações conjuntas versaram sobre o apoio ao Grupo de Contadora, a soberania argentina sobre as ilhas Malvinas, a defesa do Consenso de Cartagena, a ativação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) e o treinamento político da questão da dívida. Os dois presidentes também condenaram o recrudescimento do protecionismo dos países industrializados, o *apartheid* sul-africano, a militarização do Atlântico Sul e a corrida armamentista, além de criticarem os mecanismos de negociação do FMI, enfatizando a necessidade de uma nova ordem econômica internacional.

Ao fixar atenção sob a América Latina como campo de ação prioritário de sua política exterior, o governo brasileiro orientava-se pela crítica às receitas recessivas do FMI, criando uma espécie de “linha de solidariedade” (MOURA, 1985, p.2) com os países devedores, na busca de soluções negociadas. Ainda que, a princípio, o governo recusasse aceitar a tese cubana do repúdio da dívida ou moratória, abria-se, também, uma perspectiva “política” para

⁷¹ Em 12 de agosto de 1985, Sarney visita o Uruguai, em sua primeira viagem ao exterior como Presidente da República.

negociar a dívida. O governo brasileiro separava a questão em dois grandes patamares: o primeiro relacionado às questões financeiras, objeto de negociação com o FMI e os bancos; o segundo, no qual o governo considerava que a dívida não poderia ser paga se fosse mantida a ordem econômica internacional, o protecionismo e a decisão unilateral dos países desenvolvidos em aumentar os juros da dívida.

Em setembro de 1985, Sarney recebeu relatório do Conselho de Segurança Nacional com a conclusão de que não haveria maiores obstáculos a um reatamento das relações diplomáticas com Cuba, já que este país teria arquivado sua política de “exportar sua revolução” para a América Latina. Assim, no dia 25 de junho de 1986, Brasil e Cuba anunciaram oficialmente o restabelecimento de suas relações diplomáticas depois de 22 anos de rompimento. O governo Sarney começou hesitando em normalizar as relações com Cuba. O presidente Tancredo Neves defendia, no início de 1985, a autodeterminação dos povos e a não-intervenção na política exterior brasileira, mas considerava Cuba uma questão vinculada à segurança nacional. Ainda pesava o pensamento de cunho militar, que, segundo Moura (1986), começou a ser atenuado em 1967 e somente assumiu um novo caráter no período de transição democrática, com o governo Sarney, rompendo o último círculo de resistência.

Conforme o autor, a partir de 1967 começou a diluição dos conteúdos ideológicos e geoestratégicos da política exterior brasileira, mas essa diminuição foi lenta e operava por círculos concêntricos. Primeiro, atingiu as questões mais gerais e distantes do hemisfério, mantendo ainda a América Latina sob o manto das definições ideológicas. Uma política “pragmática”, que visava assegurar ganhos econômicos e políticos para um país que se industrializava rapidamente no contexto do Terceiro Mundo, só encontrou formulação mais clara em meados dos anos 1970. Apesar dos limites ao exercício da independência, esta política chocava-se com a imposição dos interesses das grandes potências.

Em um primeiro momento do “pragmatismo”, a América Latina ainda estava excluída de suas propriedades. Os grandes parceiros econômicos e políticos ainda estavam entre os países industrializados do Norte, para contrabalançar a influência norte-americana. Para a América Latina, portanto, prevaleciam as definições político-ideológicas, evitando as iniciativas que implicassem formas de solidariedade regional. Um segundo momento do “pragmatismo”, entre o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, com o governo Figueiredo, voltou-se muito mais para a cooperação Sul-Sul, especialmente as relações com a América Latina e a África, que, por razões históricas e geográficas, traria benefícios ao propósito brasileiro de manter suas condições de desenvolvimento.

Apesar desses avanços, a relação com Cuba permanecia rompida, não assimilável pelo

estamento militar brasileiro, ainda que se multiplicassem as relações culturais e até mesmo comerciais entre os dois países. O terceiro momento, com a superação do regime militar, e o estabelecimento de um regime de transição, a política exterior, que já havia lançado pressupostos teóricos do reatamento com Cuba, pôde, enfim, levar a teoria às conseqüências práticas. Tornava-se imprescindível, tanto no espaço regional, quanto internacional, de acordo com o objetivo traçado pela administração Sarney de conferir prioridade à América Latina, estabelecer canais adequados de diálogo e cooperação com Cuba. Em março de 1985, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados recomendava, por unanimidade, o reatamento das relações com esse país. A manifestação favorável do Presidente, os estudos do Itamaraty e do Conselho de Segurança Nacional aconselhando o restabelecimento das relações diplomáticas aceleraram o (longo) processo, que, apesar das dificuldades e formalidades, conteve os focos de resistência no meio militar.

A importância do reatamento com Cuba ultrapassou o simples fato de o governo brasileiro garantir uma condição favorável em nível regional. A decisão brasileira orientava-se também na perspectiva de gerar alguma alteração em suas relações com os Estados Unidos. A diplomacia brasileira procurou, então, partir para alternativas que lhe desse alguma iniciativa nas relações com Washington. Entre essas iniciativas, destaca-se a posição brasileira frente aos problemas na América

Central, a decisão de compor, junto com a Argentina, o Uruguai e o Peru, o Grupo de Apoio à Contadora (criando um canal autônomo de ação diplomática), a proposta de transformar o Atlântico Sul em zona desmilitarizada e os esforços para promover maior integração com os vizinhos latino-americanos, em especial à Argentina e o Uruguai. O Brasil, acostumado a manter relações que sempre o colocaram em situação defensiva, dava um passo em direção a uma política externa mais ativa, visto que surgiam várias possibilidades visando o desenvolvimento industrial, atuação conjunta em campos onde houvesse interesses em comum, além da formação de um grupo coeso que pudesse vir a fortalecer os países periféricos no diálogo Norte-Sul.

O envolvimento diplomático do Brasil com um grande grupo de países latino-americanos o credenciou para ações efetivas no plano regional. Paralelamente ao processo multilateral, uma faixa de relações individualizadas foi estabelecida. No entanto, merece atenção especial a política estabelecida pelo governo Sarney em relação à Argentina. As relações com a Argentina já haviam passado por um período de intensificação a partir da solução dada a compatibilização das represas hidrelétricas de Itaipu e Corpus durante o governo Figueiredo. Todavia, tanto a resolução negociada do contencioso Itaipu-Corpus e,

especialmente, a Guerra das Malvinas incidiu, ainda que de forma desigual, sob as Forças Armadas de ambos os países, obrigando-as a abrirem-se a novas concepções estratégicas e, portanto, a alterar a mútua percepção de “inimigo histórico”. Esses fatores não significaram a completa ausência de conflitos de interesses, porém, ampliavam a percepção sobre os desafios a serem enfrentados tanto no plano interno, como no plano externo.

A primeira iniciativa do governo Sarney, em 1985, foi ordenar a importação de trigo, petróleo e derivados, a fim de aliviar o déficit comercial da Argentina, firmando-se então um acordo segundo o qual toda vez que um dos parceiros tivesse saldo negativo superior a 50 milhões de dólares, o outro imediatamente aumentaria suas compras de forma a estabelecer o equilíbrio do intercâmbio (BANDEIRA, 1987, p.74). Em novembro de 1985, Sarney e Alfonsín reuniram-se, durante inauguração da ponte internacional, denominada Tancredo Neves, sobre o rio Iguazu, oportunidade em que decidiram a criação de uma comissão mista para estudar a cooperação e a integração econômica dos dois países.

A necessidade de ambos Estados em unir esforços era proveniente de uma conjuntura que se caracterizava pelo grande endividamento externo, tanto do Brasil, quanto da Argentina, as elevadas taxas de juros, a queda dos preços para as exportações de matérias-primas e o aumento do protecionismo pelas potências industriais, principalmente os Estados Unidos. A coincidência de interesses levou os dois países a orientarem-se por políticas que promovessem as condições necessárias para um posicionamento mais incisivo no plano internacional.

Segundo Moniz Bandeira (1987), as conversações dos presidentes orientaram-se no sentido de,

[...] promover as condições, por meio de gradativa integração bilateral do Brasil e da Argentina, para a criação de um mercado comum ao qual outros países poderiam associar-se depois e, com a unificação crescente do espaço econômico da América do Sul, atingir o máximo de auto-suficiência em produtos essenciais, insumos básicos e bens de capital, substituindo o dólar por moeda-convênio no intercâmbio regional, diluindo assim as fortes pressões sobre o balanço de pagamentos; intensificar a cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos fundamentais ao progresso e a autotransformação de suas economias [...]; aumentar o poder político e a capacidade de negociação dos dois países, institucionalizando o sistema de consulta bilateral [...] (BANDEIRA, 1987, p.74-75).

Desta forma, a deslegitimação e o declínio de enraizadas concepções geopolíticas que, em grau variável, segundo a época ou o país, priorizaram a lógica do conflito sobre a da

cooperação entre ambas as nações, acabaram por neutralizar velhas disputas hegemônicas regionais. Outra condição importante para o acercamento dos dois países foi a percepção recíproca de interesses em comum e, portanto, da possibilidade de definir objetivos nacionais convergentes. Esses pontos fazem alusão às mudanças ocorridas nos âmbitos diplomático e estratégico-militar ainda durante o regime militar, mas que, todavia, concretizou-se enquanto decisão política no período de transição democrática. As profundas transformações operadas no âmbito internacional desencadearam a percepção mútua de que estes países enfrentavam similares desafios. Nesse sentido,

[...] a lógica da integração na região é resultante do triplo processo de consolidação democrática, de transformação produtiva para superar o alto grau de obsolescência tecnológica relativa e de inserção competitiva no cenário econômico mundial. Os três processos interagem em suas causas e seus efeitos, reforçando-se mutuamente (PEÑA, 1997, p. 36).

A política de aproximação entre Brasil e Argentina aconteceu, portanto, a partir da percepção das coincidências significativas frente a problemas políticos e econômicos internacionais e a necessidade de solidificar o comércio bilateral devido à hostilidade das potências industriais ao estabelecer restrições comerciais e, principalmente, às novas tendências que se apresentavam a partir da revolução técnico-científica. Havia a necessidade dos países que teriam alcançado um patamar de países recém-industrializados, como Brasil e Argentina, encontrarem respostas a desafios em comum através da intensificação das relações, fosse expandindo o comércio bilateral, fosse impulsionando a cooperação em áreas em que seria possível a complementaridade.

Ao término do encontro em Foz do Iguaçu, os dois presidentes condenaram, em declaração conjunta, o excessivo protecionismo das potências industriais e as altas taxas de juros ao mesmo tempo em que reconheciam a necessidade de ampliar a autonomia de decisão da América Latina, a fim de evitar sua vulnerabilidade aos efeitos de políticas adotadas pelos centros desenvolvidos. Esse acercamento deveria responder então, a uma visão estratégica de ambos os países que desse suporte ao processo de transformação política e econômica interna, bem como da capacidade negociadora internacional - o que implica poder de negociar com êxito abertura de mercados e o nivelamento do campo de jogo no âmbito econômico mundial - em um cenário onde se ampliava o desequilíbrio entre os pólos de poder e de mundialização econômica crescente.

Em julho de 1986, foi assinada a Ata para Integração Brasileiro-Argentina, com doze protocolos, que se referiam basicamente a bens de capital, em que Brasil e Argentina

negociaram uma lista comum de produtos que teriam tratamento privilegiado; a importação do trigo Argentino pelo Brasil; ao abastecimento alimentar, no qual Argentina e Brasil definiriam um conjunto de gêneros alimentícios, cuja produção de um poderia complementar o abastecimento interno de outro; e a intensificação e diversificação das trocas comerciais, estimulando as exportações do país deficitário e buscando igualmente ampla complementação produtiva.

Os demais protocolos tratavam da formação de empresas binacionais; mecanismos de financiamentos recíprocos; criação de fundos de investimentos; exportação de gás natural para o Brasil, que também passaria a explorar petróleo na Argentina; criação do centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia e do Centro Brasil-Argentina de Altos Estudos Econômicos; troca de informações técnicas para a adoção de medidas preventivas contra acidentes nucleares; colaboração das duas Forças Aéreas, com utilização de aeronaves dos parceiros e intercâmbio no setor da indústria aeroespacial (BANDEIRA, 1987, p. 76). Ainda que todos os protocolos assinados tivessem a intenção de promover crescente unificação dos espaços econômicos e conseqüente autonomia em relação ao mercado mundial,

[...] a ênfase dada à integração do setor de bens de capital, coração da indústria pesada e matriz do desenvolvimento tecnológico mostravam o propósito de aumentar, particularmente, a capacidade de auto-sustentação e autotransformação de suas economias, estabelecendo o ciclo completo da reprodução ampliada do capital, de forma independente, com a unificação dos dois mercados (BANDEIRA, 1987, p. 76-77).

Os fatores apontados como componentes importantes do processo de integração entre Brasil e Argentina certamente não estão isentos de contradições, tanto no nível interno, quanto externo. As diferenças entre as indústrias de base brasileira e argentina acabaram por ocasionar diferenças no ritmo de crescimento de cada país, sem esquecer da brutal evasão de divisas para atender o pagamento da dívida externa, além da reação de muitos empresários industriais argentinos às iniciativas de Sarney e Alfonsín, temendo que seus produtos viessem a perder em competição com os produtos brasileiros devido a sua maior produção para o mercado externo.

Por outro lado, dentro do sistema capitalista, à Argentina não tinha muitas alternativas. Os Estados Unidos, com produção agropastoril similar à sua, não oferecia um bom mercado para as suas exportações. A Inglaterra, ao integrar a Comunidade Econômica Européia, que competia no mercado com carne e cereais, oferecendo esses produtos a preços subsidiados, também se apresentava como um parceiro pouco viável, além das divergências políticas

ocasionadas pela Guerra das Malvinas, tanto com a CEE, quanto com os Estados Unidos em virtude da permanente solidariedade à Inglaterra. Desta forma, a associação com o Brasil seria uma alternativa para a economia argentina, também abalada pela recessão que atingira os dois países entre 1981 e 1983.

O modelo de integração acertado por Sarney e Alfonsín tinha como aspiração não só privilegiar o setor de bens de capital e a cooperação científica e tecnológica, mas também estabelecer normas que resguardassem o equilíbrio e a simetria no desenvolvimento das relações econômicas e comerciais entre os dois países. Nesse sentido, o entendimento bilateral entre Brasil e Argentina, seguido da adesão do Uruguai, colocava o projeto do mercado comum latino-americano em bases políticas e mais realistas do que as iniciativas de acordo multilateral da ALALC e ALADI⁷², que apesar dos países participantes concederem prioridade à negociação de acordos parciais de comércio, indicando considerável incremento do intercâmbio intra-regional, não caminhou no sentido de unificar o espaço econômico continental.

Os entendimentos entre Sarney e Alfonsín alcançaram uma dimensão cooperativa sem precedentes, não apenas econômica, mas, sobretudo, política e geopolítica, conduzida de forma a consolidar as bases para a criação do MERCOSUL em uma perspectiva que viabilizasse, de fato, uma atuação no sistema internacional de poder, não só dos países envolvidos, mas também aqueles que pudessem vir a fortalecer a base de atuação latino-americana.

Em abril de 1988, os presidentes Sarney, Alfonsín e Julio Sanguinetti assinaram, em Brasília, a “Decisão Tripartite n.1”. O documento inseria a República Oriental do Uruguai no processo de integração argentino-brasileiro, levando em conta “as condições particulares do Uruguai e os instrumentos bilaterais vigentes com ambos os países”⁷³. Em novembro de 1988, em Buenos Aires, Sarney e Alfonsín assinaram, dando continuidade ao Processo de Integração e Cooperação (que deveria desenvolver-se no período de 1986-88), o Tratado de

⁷² A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi criada pelo Tratado de Montevideu, de 1960. O acordo previa o estabelecimento gradual de um mercado comum, preparado pela constituição de uma zona de livre comércio. Inicialmente contou com sete integrantes: Argentina, Brasil, Chile, Peru, Paraguai, México e Uruguai. Mais tarde recebeu a adesão da Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia, envolvendo quase toda a América do Sul, além do México. O fracasso da ALALC foi reconhecido tacitamente pelo Tratado de Montevideu de 1980, que a substituiu pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), recebendo a adesão de todos os integrantes de sua predecessora. As metas do novo tratado, menos pretensiosas e mais flexíveis, conservaram o princípio multilateralista de criação de um mercado comum. Contudo, a crise da dívida externa durante a década de 80, impediu a intensificação do comércio na área da ALADI. A recessão generalizada e a conseqüente carência de capitais representaram entraves para os investimentos intra-regionais, condenando esta iniciativa a não obter êxito em suas propostas, de forma semelhante ao que ocorrera com a ALALC.

⁷³ Brasil: Perspectivas Internacionais. Rio de Janeiro: IRI/PUC, Ano IV, out./dez. 1988.

Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina.

O documento consagrava a criação de um mercado comum entre os dois países e estabelecia, em dez anos, a remoção de todos os obstáculos ao comércio de bens e serviços entre os mesmos. Este projeto, a ser realizado em um prazo de, como citado, dez anos, foi desviado no governo posterior, transformado, subitamente, em um Mercado Comum a ser concluído até o final de 1994 (que deveria ser o término do governo Collor), em uma política equivocada em relação aos prazos e objetivos da constituição do Mercosul⁷⁴. No mesmo mês, os presidentes do Brasil, Argentina e Uruguai assinaram um acordo tripartite dando início à entrada do Uruguai no Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento firmado entre Brasil e Argentina. Pelo acordo tripartite ficava definido que o Uruguai entraria no tratado assim que iniciasse mudanças internas para adaptar o país às decisões já firmadas entre Brasil e Argentina em 23 protocolos assinados desde 1985.

Em agosto de 1989, os presidentes Sarney e Carlos Menem assinaram, em Uruguiana, o Protocolo 23, firmado em 1988 pelos dois países para a criação de comitês de fronteira, compra de gás argentino pelo Brasil e construção de uma ponte ligando as cidades de São Borja, no Brasil e São Tomé, na Argentina. Dois comitês de fronteira - entre Uruguiana e Paso de los Libres e entre Foz do Iguazu e Puerto Iguazú - foram inaugurados com a assinatura do protocolo 23 do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina. Os comitês eram órgãos oficiais presididos pelas autoridades consulares dos dois países com o objetivo de facilitar as relações comerciais em regiões da fronteira.

Na mesma ocasião, os presidentes Sarney e Menem, mais o presidente do Uruguai, Sanguinetti, assinaram um acordo para a criação de grupos de trabalho nas áreas de comunicação, biotecnologia e administração pública. No dia 23 de agosto de 1989, a partir da ratificação de Sarney e Menem, entrava em vigor o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, concluído em Buenos Aires, em 1988. Na mesma solenidade, realizada no Palácio do Planalto, os presidentes assinaram uma declaração conjunta sobre cooperação em programas espaciais, destacando o objetivo pacífico das iniciativas nesse campo.

Os chanceleres Abreu Sodré, do Brasil, e Domingo Felipe Cavallo, da Argentina, assinaram vários atos que ampliavam os protocolos de integração na área comercial, além de estenderem a abertura comercial para o setor nuclear. Foi assinada, ainda, uma declaração sobre cooperação espacial, que determinava a criação de um grupo de trabalho para

⁷⁴ Sobre este tema, ver a análise de BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? In: Política Externa, São Paulo, v. 1, n. 4, mar., 1993.

“impulsionar as relações bilaterais” nesse campo e “trocar pontos de vista sobre os respectivos programas”. Sarney e Menem assinaram ainda, no Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpec), o Memorando de Entendimento para o acordo sobre cooperação espacial, que vinha sendo negociado pelas chancelarias de Brasília e Buenos Aires.

Em relação aos demais países da região, na perspectiva de uma atuação consciente no âmbito internacional, os dois países coordenariam suas políticas exteriores, a exemplo da continuidade da participação no Grupo de Apoio a Contadora, com o intuito de alcançar uma solução pacífica e latino-americana para o problema da América Central e da Criação do Consenso de Cartagena, que procurou encaminhar e unificar o problema dos países devedores de forma política. A diplomacia brasileira segue, então, uma política paralela de aproximação e cooperação com outros países da América Latina, ainda que o processo de integração com a Argentina continuasse sendo a prioridade.

Em fevereiro de 1985, os onze países devedores latino-americanos que formavam o Grupo de Cartagena encerraram, em São Domingos, sua terceira conferência, sem progressos aparentes. No entanto, os chanceleres e ministros econômicos da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela assinaram um comunicado final, reiterando seu propósito de buscar um diálogo político com os governos dos países centrais sobre o problema da dívida externa da América Latina, que na ocasião atingia 337 bilhões de dólares.

Dentro da lógica da integração e cooperação regional, o presidente da Nicarágua, Daniel Ortega, chegou ao Brasil, em março de 1985, em viagem oficial de oito dias. Após comparecer à posse do presidente Sarney, Ortega reuniu-se com o Chanceler Olavo Setúbal para discutir a idéia de levar o problema centro-americano à consideração da Organização dos Estados Americanos (OEA). Na mesma oportunidade, o presidente nicaraguense elogiou a atitude brasileira de apoio ao Grupo de Contadora. Ainda em Brasília foi homenageado pela Comissão de Relações Exteriores do Congresso. Na continuidade dos debates, em fevereiro de 1986, aconteceu a Reunião do Consenso de Cartagena e do Grupo de Contadora em Punta del Leste. Nesse encontro compareceram os chanceleres da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Venezuela, Uruguai e Peru, com a finalidade de discutir questões sobre,

[...] o Consenso de Cartagena sobre a dívida externa; a evolução da situação centro-americana (ação do grupo de Contadora e a ação prevista na ‘Mensagem de Corabollada para a paz, a segurança e a democracia na América Central’); o impacto do descenso abrupto dos preços do petróleo sobre as economias de alguns países da região, que são importantes exportadores do produto; as altas taxas de juros no mercado financeiro

internacional e a grande deterioração dos preços dos produtos básicos de exportação da região (VIZENTINI, 2003, p.69).

Em encontro paralelo à Reunião do Consenso de Cartagena, em Montevideu, representantes do Brasil e Argentina discutiram, em particular, uma posição comum frente aos credores internacionais. Em janeiro de 1987, os oito chanceleres que compunham o Grupo de Contadora e Apoio chegaram à Costa Rica, onde se reuniram com os chefes de Estado da Costa Rica, Nicarágua e Guatemala na tentativa de um acordo de paz. Visitaram ainda Honduras e El Salvador, partindo em seguida para o México. O plano de paz de Contadora previa acordos de não agressão e não interferência interna entre os países da América Central; o controle e a redução dos arsenais militares; a retirada de todas as bases e assessores militares estrangeiros; a criação de organismos de cooperação econômica regional. O chanceler brasileiro, Abreu Sodré, declarava, na ocasião, seu otimismo quanto à possibilidade dos próprios latino-americanos conseguirem uma solução para o conflito regional.

No tocante à cooperação amazônica, em julho de 1987, Sarney e o presidente peruano Alan García assinaram, no Peru, o “Programa de Ação de Puerto Maldonado”, criando grupos de trabalho para estudar programas conjuntos nas áreas de cooperação fronteiriça, cooperação técnica, incentivos ao intercâmbio comercial e trânsito de pessoas. Com relação à dívida peruana, que alcançara 300 milhões de dólares com o Brasil, os presidentes acertaram um empréstimo ao Peru para completar a construção da hidrelétrica Chorcani-5, além do pagamento de 38 milhões de dólares ao Brasil.

No dia 9 de agosto de 1987, reunidos em São Paulo, oito chanceleres latino-americanos, membros do Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) e de Apoio (Brasil, Argentina, Peru e Uruguai) lançaram um comunicado enfatizando “a grande satisfação pela clara demonstração de vontade política em favor da paz”, emitida dias antes pelos cinco presidentes centro-americanos reunidos na Guatemala. Na ocasião, prepararam ainda a agenda para a reunião de seus governos, em nível presidencial, realizada na cidade do México, entre os dias 27 e 29 de novembro do mesmo ano.

Neste mês ainda, o presidente Sarney, em visita ao México, assinou um comunicado conjunto, criando mecanismos para evitar que, no comércio bilateral, um dos países apresentasse de forma sistemática *superávits* elevados. Entre os principais temas da visita estavam “discussão das dívidas externas brasileiras e mexicanas, que, somadas, atingem 200 bilhões de dólares” (VIZENTINI, 2003, p. 70). Nesse encontro também foram estabelecidos programas de ação conjunta entre os dois países: ampliação de mercados através da ALADI,

possibilidades de complementação industrial nas áreas de bens de capital, petroquímica, enxofre e siderurgia, cooperação técnica, científica e tecnológica, intercâmbio cultural e educativo. Entretanto, a cooperação com o México foi tornando-se difícil pelo acercamento crescente entre o México e os Estados Unidos, que culminaria com a integração desse país ao NAFTA. Este processo implicaria no abandono do “projeto nacional” mexicano.

Em novembro de 1987, os presidentes dos países latino-americanos, presentes na reunião de Acapulco (Brasil, Argentina, Uruguai, Peru, Venezuela, Colômbia e Panamá) emitiram o documento oficial “Compromisso de Acapulco para a Paz, Desenvolvimento e Democracia”, que defendia maior flexibilidade no que se refere ao problema da dívida externa: concessão de empréstimos e o estabelecimento de normas e acordos, a vinculação entre os pagamentos de obrigações financeiras e as balanças comerciais, e a integração regional em todos os campos. Em 18 e 19 de dezembro, os chanceleres da Argentina, do Brasil, do Uruguai, da Bolívia e do Paraguai realizaram encontro em Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), a reunião anual do “Tratado da Bacia do Prata”, em que foi examinado o programa de ações com projetos prioritários em seis áreas: alerta hidrológico, qualidade das águas, transporte terrestre, recursos naturais e operação fronteiriça.

Confirmando os propósitos de integração e cooperação regional, em de janeiro de 1988 veio ao Brasil o chanceler cubano Isidoro Malmierca, para visita oficial de cinco dias. O chanceler foi recebido em audiência no Palácio do Planalto, pelo presidente Sarney, quando um dos temas em discussão foi a reintegração de Cuba ao sistema interamericano. Em março, o Itamaraty condenava a atitude dos Estados Unidos, “que por via militar querem resolver os conflitos na América Central”. Segundo nota divulgada pelo Itamaraty, “diante dos novos fatos, como o envio de tropas norte-americanas para Honduras e o ataque das forças hondurenhas às forças armadas dos sandinistas, o governo brasileiro reafirma sua posição de que o diálogo e a negociação são os únicos meios para resolver os problemas da América Central”⁷⁵. Devido à falta de diálogo entre os países centrais e periféricos, a diplomacia brasileira procurou incentivar, em conjunto com os demais países latino-americanos, iniciativas multilaterais tendo como pressuposto básico a crítica ao processo de liberalização encorajado pelas potências hegemônicas e a quebra do espaço para o desenvolvimento nacional e regional.

As propostas de cooperação entre os países latino-americanos, principalmente os entendimentos entre os países do sul do continente, alcançaram uma dimensão ainda não

⁷⁵ Brasil: perspectivas internacionais. Rio de Janeiro: IRI/PUC, Ano IV, abr./jun. 1988. p. 15

conquistada, não apenas de ordem econômica, mas também política e geopolítica, contribuindo para redimensionar o diálogo entre os países latino-americanos e os centros de poder. O governo brasileiro primava, assim, por uma base regional ampliada, no sentido de promover a inserção brasileira de forma a obter benefícios ao País em um cenário internacional cada vez mais adverso.

Todavia, o fato de procurar maximizar as oportunidades no âmbito internacional, tendo em vista a definição de um projeto nacional, não significa subordinar este projeto aos condicionamentos externos. Ainda que o retrocesso da política exterior evidenciado no período que segue ao do governo Sarney não possa ser analisado sem considerar as pressões externas e percepções razoavelmente difundidas no País, o reexame dos pressupostos do modelo de desenvolvimento e da política externa que o apóia foi realizado à luz de uma proposta de inserção subordinada aos ditames dos países centrais e do retorno ao alinhamento com os Estados Unidos. O próprio projeto de integração sub-regional foi convertido, subitamente, em um Mercado Comum, desconsiderando a necessidade de ajustamento de setores importantes da economia nacional, vindo a gerar um processo incompleto sem cobrir os reais interesses do mesmo.

Em 1991, a atuação brasileira voltada à região foi decisivamente aprofundada com a assinatura do Tratado de Assunção, o qual previu a formação de um mercado comum entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai – o Mercado Comum do Sul (Mercosul) ⁷⁶. De acordo com o previsto no Tratado, o Mercado Comum deveria estar formado em 1994, com a livre circulação dos bens, serviços e pessoas e seu âmbito; o estabelecimento de uma união aduaneira; a coordenação de políticas macroeconômicas (cambial fiscal e monetária); e a criação de instituições supranacionais.

Na reunião de Ouro Preto, em 1994, não foi possível atingir os objetivos traçados, mas o Acordo assinado na ocasião completou a personalidade jurídica internacional do Mercosul. O agrupamento não se transformou em um mercado comum propriamente dito, e sim em uma união aduaneira incompleta (MAIOR, 2003, p.90). Não obstante, o Mercosul constitui um empreendimento significativo de política externa e trouxe acentuado aumento de comércio entre seus membros. No que se refere ao relacionamento entre o Brasil e a Argentina, o processo de integração econômica quebrou um padrão de relacionamento que tradicionalmente oscilava entre a rivalidade e o distanciamento. E ainda, com o Mercosul, o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai alteraram um histórico de tentativas frustradas,

⁷⁶ Ver texto básico sobre a criação do Mercosul no site do Ministério das Relações Exteriores (www.mre.gov.br/portugues/ministerio/estrutura/papel/index.asp)

como se verificou nos casos da ALALC e ALADI, de liberalização de comércio e de maior integração regional na América Latina.

A existência do mercado atraiu a atenção de outros países da região como Chile e Bolívia, que passaram a ser membros associados do Mercosul, onde participam da zona de livre-comércio, mas não da união aduaneira. Apoiado pelo Mercosul, Venezuela e Colômbia, o Presidente Itamar Franco lançou a iniciativa de formar, em dez anos, uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Embora a iniciativa não tenha caminhado como o previsto, a perspectiva brasileira era a de organizar um espaço sul-americano, reforçar a plataforma regional para enfrentar a globalização e, mais imediatamente, fortalecer a América do Sul nas negociações de uma área de livre-comércio com os Estados Unidos. Todavia, verificou-se alguma evolução no sentido de integrar economicamente a região somente nas negociações entre o Mercosul e a Comunidade dos Países Andinos, que culminaram com a celebração de Acordo-Quadro entre os dois blocos.

Apesar disso, a diplomacia brasileira continuou perseguindo uma maior integração regional para o país. Em 2000, o Brasil organizou a I Cúpula de Presidentes da América do Sul. Oriundo desse encontro, o Comunicado de Brasília deixou clara a consciência dos governos dos países da região de que a aproximação entre eles constituía um imperativo em um mundo em processo de globalização. A reunião deu origem também a uma estratégia de busca de maior integração, não restrita a negociações de livre comércio na América do Sul, o que, em termos práticos, significaria a criação de uma infra-estrutura que facilitasse a comunicação entre os países sul-americanos; a integração política em torno do conceito de democracia; a adoção de mecanismos de cooperação para combate de ilícitos transnacionais, em particular o tráfico de drogas; e a colaboração em ciência e tecnologia, tendo em conta o vínculo entre o progresso nessas áreas e o nível de desenvolvimento geral dos países (LAMPREIA, 2000). Contudo, esse não foi um período em que Brasília esteve muito entusiasmada com o aprofundamento e a ampliação do debate entre os países do Sul. Uma perspectiva mais dinâmica foi retomada a partir do Governo Lula.

IV. A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA: TRANSIÇÃO E ADAPTAÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA (1989-1994)

4.1 Transição negociada: aceitação e tutela das novas forças políticas

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

As transformações políticas e socioeconômicas na África do Sul foram concomitantes a reestruturação da balança de poder global conduzida pelo colapso da União Soviética e o pelo final da Guerra Fria. O desaparecimento da União Soviética como ator político global limitou o espaço que havia para os países do Terceiro Mundo barganhar vantagens diplomáticas nos organismos internacionais, bem como a capacidade desses países em perseguir agendas próprias. E ainda, essa reestruturação internacional promoveu a aceleração dos processos de democratização e o desenvolvimento de uma economia orientada para o mercado como exigência para a inserção internacional dos países do Terceiro Mundo. No início dos anos 1990, segundo André du Pisani (1994), o governo da África do Sul “parece determinado a dar forma ao ambiente doméstico, regional e internacional em que o futuro governo pós-*apartheid* terá que operar, visando a assegurar pouco campo de manobra e uma forte posição hegemônica na região”. Embora alguns analistas falem em um “pacto de elites” e das afinidades entre o governo De Klerk e o ANC no que diz respeito à política exterior, o processo que conduziria a superação do regime do *apartheid* não se desenvolveria sem intensos debates sobre os rumos a serem seguidos, não só entre as partes, mas envolvendo outros setores da sociedade civil.

No esquema de negociações entre o governo e o ANC, em termos gerais, as lideranças do Partido Nacional enfatizavam sua preferência pelo multipartidarismo e por uma

economia regional de mercado, pelo primado da iniciativa privada e pela privatização de empresas mistas não-estratégicas. Rapidamente as multinacionais e as empresas mistas, com apoio das instituições financeiras internacionais, procuraram firmar ou ampliar suas posições na África Austral. De Klerk e o Partido Nacional pretendiam desempenhar um papel político e econômico central no contexto pós-*apartheid*. A perspectiva traçada pelo Partido Nacional constituía uma área de conflito com o ANC na medida em que, ao contrário, sua intenção era a de desenvolver relações não-hegemônicas no continente e aderir a SADC nos termos da organização e com vistas a estabelecer um desenvolvimento regional equilibrado. Entretanto, a área de conflito mais intensa residia no problema das sanções e no momento de anulá-las.

O governo De Klerk pretendia obter a anulação dos embargos o mais rápido possível, com o objetivo de reinserir o país ativamente na comunidade internacional. O ANC, por outro lado, defendia a necessidade de garantir a segurança do processo de transição negociada, um período difícil e exposto a impasses, para, então, anular completamente as sanções. As iniciativas do governo desestabilizaram o plano de negociações esboçado pelo ANC, do qual resultara a Declaração de Harare⁷⁷, adotada em 1989 pela reunião da OUA, bem como pelo Movimento dos Não-Alinhados e pela ONU. A resolução da Assembléia Geral da ONU sobre a África do Sul, de dezembro de 1989, determinou que as sanções fossem mantidas até que “haja evidência de profundas e irreversíveis mudanças”⁷⁸. Diante de tais condições, De Klerk assumiu uma posição mais ofensiva, e, em seu discurso de fevereiro de 1990, tomou a dianteira na iniciativa.

Em contrapartida, o ANC, na figura de Mandela, iniciou uma série de visitas diplomáticas com o intuito de ganhar tempo, mas também de arrecadar financiamento para a organização, pois as principais fontes – União Soviética e Alemanha Oriental – não mais existiam. Os primeiros contatos se efetivaram na África. Mandela visitou Lusaka, Zâmbia, onde manteve conversações com membros do ANC e depois seguiu para Harare, Zimbabwe, quando intensificou o contato com Robert Mugabe e seu partido ZANU, antigo aliado do PAC, de quem obteve apoio para as negociações do ANC. O próximo foco de conversações foi com o MPLA, em Angola, com quem o ANC mantinha laços históricos. Em Abuja, Nigéria, Mandela assistiu como observador a sessão do Comitê sobre a África do Sul da Comunidade Britânica. Na ocasião, procurou influenciar a Comunidade contra a proposta

⁷⁷ Ver Harare Declaration – Declaration of the OUA Ad-hoc Committee on Southern Africa on the Question of South Africa; Harare, Zimbabwe, 21 August 1989. Disponível em: www.anc.org.za/ancdocs/history/transition. Acesso em: 21/11/2006.

⁷⁸ Ver General Assembly Resolution: Declaration on Apartheid and its Destructive Consequences in Southern Africa. 14 December 1989. Disponível em: www.anc.org.za/um. Acesso em: 29/11/2006.

britânica de relaxamento das sanções. A proposta de relaxamento dos embargos foi uma iniciativa isolada do Reino Unido, com apoio de Portugal, de remover as sanções da CEE a novos investimentos imediatamente após a liberação de Mandela.

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

4.2 A “nova diplomacia” e a recomposição das relações exteriores

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

A característica mais marcante no processo de transição foi a busca pela reintegração do país na política mundial e a normalização das relações internacionais. Durante a vigência do *apartheid*, a principal preocupação do governo nacionalista foi a de criar um ambiente regional estável e que favorecesse os interesses econômicos e de segurança do país. Diante das necessidades internas do regime, qualquer mudança nesse espaço era percebida como uma ameaça. Dessa lógica, consolidaram-se ações no sentido de ampliar o espaço regional de controle sul-africano, e, a partir de diferentes políticas, o governo buscou desenvolver sua capacidade de projetar-se hegemonicamente. Em nível internacional, a África do Sul forjou

uma aliança, ainda que não-formal, com o Ocidente, embora a sua atuação externa tenha sido quase sempre reativa.

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

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

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

Van Heerden foi o formulador dos princípios-chave na Nova Diplomacia. Estes princípios projetavam a África do Sul não mais como uma extensão da Europa no continente, mas a idéia de uma potência regional permanecia. Entretanto, o poder sul-africano deveria ser exercido com limites, pois o país dependia das relações amigáveis com seus vizinhos e sua política regional deveria ser implementada através de instrumentos não-coercivos. Nesse sentido, alguns analistas argumentam que a Nova Diplomacia não resultou em uma política regional transformada, representando mais uma mudança de estilo do que de substância. Assim, a noção de África do Sul como potência dominante permanecia inalterada, porém a definição dessa hegemonia seria alterada de “geopolítica” para “geoeconômica”. Dessa forma,

avaliam que a principal mudança na política regional, a partir desta diplomacia neo-realista, baseou-se no princípio de uma expansão econômica da África do Sul. Todavia, parece fundamental considerar a complexidade das relações que os sul-africanos deveriam desenvolver com seus vizinhos diante da expectativa de um fim à política de desestabilização que caracterizou os anos 1980.

A transição para a democracia foi marcada pela desconfiança, tanto do lado do Partido Nacional como do ANC. Esta desconfiança atingia especialmente o ANC devido à preocupação envolvendo a real vontade e até mesmo a capacidade dos militares em proteger um possível governo democrático, visto que essa situação poderia desencadear novos conflitos étnicos e até mesmo uma guerra civil⁷⁹. A que pese as desconfianças internas, é fundamental considerar as mudanças estruturais no sistema internacional, que viriam a interferir decisivamente no cenário doméstico e regional sul-africano, bem como em sua postura em termos internacionais. No centro das transformações estava o final da Guerra Fria e, como consequência, o colapso da base ideológica (anticomunismo) que servia como justificativa para as agressões internas e regionais sul-africanas. A Nova Diplomacia ganhou força com o fim do banimento das organizações de oposição e com a libertação de Nelson Mandela e outras lideranças em 1990. De Klerk iniciou uma ofensiva diplomática com o objetivo de promover o retorno da África do Sul à comunidade internacional e o fim das sanções econômicas. No cenário africano, a política externa de De Klerk conquistou uma série de sucessos diplomáticos através de tratados de cooperação e da intensificação de contatos econômicos.

Ao mesmo tempo, o ANC, juntamente com a OUA e os Estados da Linha de Frente, com base no prestígio político e moral de Mandela, buscava garantir que a normalização das relações exteriores da África do Sul acontecesse após a conclusão das negociações constitucionais, pois se tornava evidente uma perda relativa de controle sob este importante pilar da política internacional anti-*apartheid*. O ANC considerava o risco de uma participação restrita no novo jogo político, e não deixou de fazer uma revisão nas linhas de sua política exterior. Através de uma série de documentos, o ANC reconheceu a mudança radical no ambiente internacional, o colapso de seu antigo aliado, a União Soviética, e o surgimento de uma ordem internacional que tendia à multipolaridade, ainda que dominada politicamente

⁷⁹ Segundo Anthony Butler, promoções, adiantamento de aposentadorias e outros incentivos foram dados posteriormente pelo governo do ANC devido a esses fatores. Além disso, o ANC abandonou sua bandeira inicial de identificar e punir militares e membros da inteligência responsáveis pela repressão da era do *apartheid*. Ver BUTLER, Anthony. *Contemporary South Africa*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

pelos Estados Unidos e que se baseia social e economicamente na hegemonia indisputada do sistema capitalista (DÖPCKE, 1998, p 146).

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

A África do Sul, que ainda convive com a esperança do pós-*apartheid* de uma melhora na vida de sua população, está atualmente envolvida no coração de um projeto de refazer a política do país e transformar a economia. Está também no centro da luta dos países do Sul por uma ordem internacional de comércio mais justa. Todavia, o peso econômico e as atitudes internacionais do país, ao mesmo tempo em que o tornam de grande relevância na região, geram desconfianças das outras potências africanas. Nessa medida, o avanço econômico é pré-requisito para estabilização política e reconciliação social. Houve, nos primeiros anos do governo do ANC iniciativas importantes no sentido de promover o crescimento do país. Entretanto, o crescimento que variava entre 4% e 6% caiu no momento em que os preços das *commodities* declinaram no mercado mundial. O movimento de liberalização encabeçado pelo novo governo diminuiu a confiança popular no partido, que, em boa medida, passou a ser acusado de esforçar-se pouco para “desracializar” a riqueza, e, assim, diminuir a desigualdade social.

Para alguns analistas, o governo fez mais progressos na área de serviços públicos básicos, que antes eram privilégios exclusivos dos brancos. Apesar de ter havido uma melhora na vida dos pobres (negros, em sua maioria) do país, os direitos “universais” públicos ainda não são fornecidos à população mais pobre. Como outros países em desenvolvimento, a África do Sul tem trabalhado apenas para não ficar em situação pior. Por outro lado, o crescimento do setor privado, que é mais atrelado ao capital que ao trabalho, não atinge a taxa de 5%, necessária para combater o desemprego. Os empresários reclamam que a deficiência na educação e a regulamentação do mercado de trabalho militam contra o crescimento do

número de empregos, ao passo que o governo, por enquanto, dá mais atenção aos negócios pequenos e informais e serviços públicos com o intuito de criar empregos. Por fim, o desafio do HIV/AIDS é um empecilho ao desenvolvimento social e econômico. A epidemia requer um novo sistema de cooperação entre o governo, as empresas e a população.

O *apartheid* deixou um legado de amargura e desconfiança. Aparentemente, a democracia parece ser o sistema preferido pelos sul-africanos. Entretanto, a língua da democracia é complexa e cheia de sentidos, interpretados por pessoas diferentes. Muitos dos que aprovam a transição democrática são os beneficiários do regime do *apartheid*, que tiveram seus direitos (em especial o direito à propriedade) garantidos. Outros entendem a democracia como um sistema no qual a desigualdade é extirpada e os direitos básicos são garantidos. Nesse sentido, o sistema é vulnerável enquanto a injustiça econômica persistir, embora a hegemonia do ANC não pareça estar no fim, pelo menos não em um horizonte próximo.

4.3 Relações regionais: o novo comportamento na África Austral

No período em que ficou no poder, o Partido Nacional construiu um Estado forte. A África do Sul tornou-se a potência dominante da região mesmo com todos os problemas internacionais gerados pelo regime. Ao avaliarmos as forças domésticas, regionais e internacionais que permitiram o avanço ou o recuo dos processos de aproximação regional, torna-se importante caracterizar os diferentes períodos da era do *apartheid* e seu legado histórico. Durante a primeira década, após a institucionalização do regime, Malan e, posteriormente, Strijdom trataram de consolidar o *apartheid*.

No âmbito doméstico, três importantes aspectos se desenvolvem nesse período – a evolução do Estado *afrikaaner*; a hegemonia do Partido Nacional sobre as instituições sul-africanas (que inicia a partir das eleições de 1953, quando o partido domina o Parlamento); e criação de uma classe de negociadores *afrikaaners*. O Partido Nacional infiltrou-se tanto no Estado que, em 1992, 46% dos brancos de classe média empregados em setores que não fossem o primário estavam no serviço público. A criação de uma forte classe de negociantes *afrikaaners* seria, no futuro, extremamente problemática, pois a lógica do desenvolvimento capitalista tornar-se-ia incompatível com um regime como o *apartheid*.

No plano internacional, quatro temas básicos definiram as relações regionais da África do Sul. Em primeiro lugar, o país demonstrou, repetidamente, intenso interesse nos chamados *High Commission Territories* (HCT's), que eram protetorados britânicos. Por conseguinte,

sua política externa regional voltava-se para a busca de legitimidade internacional. Dessa forma, ela focou-se no aumento dos laços com o resto da África, em geral, e com a África Austral, em particular. Por fim, quando a relação com estes governos falhava, os sul-africanos mantinham as fracas linhas de comunicação abertas para cooperações funcionais em áreas como ciência e tecnologia. Durante esse período, as Nações Unidas levaram o mundo a desaprovar o regime de segregação racial sul-africano. A hostilidade da ONU devia-se ao controle sul-africano sobre a *South West Africa* (Namíbia), ao status dos indianos em suas fronteiras e ao *apartheid*. A África do Sul, cada vez mais isolada dos países que considerava seus “primos ocidentais”, tentava incorporar os HCT’s apesar da resistência britânica a tais investidas.

Apesar dos repetidos fracassos em sua política externa, Pretória tinha convicção de que melhoraria seus laços com o Ocidente se conseguisse desenvolver boas relações com o resto da África. A importância do continente para a política externa sul-africana pode ser ilustrada através da criação, em 1959, do *African Division* no *Department of Foreign Affairs* sul-africano. Portanto, a política externa da África do Sul, neste contexto, pode ser caracterizada a partir de uma série de interesses concêntricos. No núcleo desses interesses, estava o imperativo doméstico da sobrevivência do Estado *afrikaaner*. As relações regionais, continentais e internacionais serviam para proteger os interesses internos do Estado. Entretanto, o isolacionismo internacional limitou a habilidade do Estado sul-africano de influenciar seus vizinhos.

Durante a gestão de Verwoerd, as metas do período anterior se mantiveram. A economia africana entrou no seu período de ouro, o que viria a ajudar Verwoerd a consolidar o poder do Partido Nacional. Através de um acelerado desenvolvimento econômico, a África do Sul potencializou seus recursos para promover sua estratégia regional, mas sua posição internacional continuava se deteriorando. A definição da dimensão doméstica deste período pode ser identificada com o massacre de Sharpeville, pois este episódio marcaria uma importante mudança no perfil da luta anti-*apartheid* na África do Sul. O movimento passou, gradativamente, de um movimento reformador para a luta armada, fazendo com que o *anti-apartheid movement* se deslocasse para fora das fronteiras da África do Sul e se tornasse o guardião da luta anti-*apartheid*. Apesar do aumento da oposição doméstica e internacional, o domínio branco sobre a movimentação contra seu regime se intensificou no país impulsionando o Estado sul-africano a encontrar novas estratégias de ação política.

Na esfera internacional, a África do Sul mergulhou em um isolamento profundo, pois o incidente de Sharpeville ocorreria em um momento em que o regime já estava com forte

rejeição e internacional. Em 1961, a África do Sul se retirou da *Commonwealth of Nations*, e, em 1962, a ONU formou *Special Committee on Anti-Apartheid*. A primeira meta para a política externa de Verwoerd foi a redução de possíveis ameaças de seus vizinhos, que poderia ser feita através da incorporação dos HCT's. Houve tentativas, como apresentado anteriormente, de anexação dos BSL-states (Botswana, Suazilândia e Lesotho), quando, mais uma vez, a Grã Bretanha, rejeitou a petição sul-africana. A relativa estabilidade de seus vizinhos (ainda não haviam se tornado os Estados da Linha de Frente) e o sucesso econômico ajudaram a África do Sul a implementar sua agenda. Entretanto, no fim do período, já havia a percepção sobre os limites da política regional do país. Nesse contexto, discutia-se sobre o “novo” papel que a África do Sul deveria desempenhar regionalmente, pois já havia alcançado uma maturidade econômica e, assim, o país poderia oferecer ao resto da região capital, capacidade técnica e especialidade gerencial, aumentando seus laços com o resto da África. Curiosamente, este debate seria característico também durante o período de transição democrática.

Vorster, ao assumir o poder, encontrou um Estado forte e em uma boa situação econômica. A partir da década de 1970, no entanto, houve um período de estagnação e os trabalhadores responderam à recessão questionando as relações trabalhistas do sistema. O freio no desenvolvimento econômico trouxe sérios problemas para o país. O *boom* econômico da década de 1960 foi dirigido pelo crescimento do setor manufatureiro (158% entre 1960-1970). Os interesses deste setor eram basicamente quatro: aumento de exportações, importação de tecnologia de capital, manutenção da estabilidade política e aumento da mobilidade do trabalho (esse era o mais importante). Todavia, o governo respondeu restringindo a oferta de trabalho ao dificultar o trânsito de negros nas áreas brancas. A solução para a falta de mão-de-obra foi a criação de “*growth points*”, ou seja, o deslocamento de indústrias para as áreas negras. Neste contexto, esse setor passou a ser, virtualmente, o único grupo com influência sobre a política estatal.

Tais mudanças em favor do empresariado geraram uma erosão na base de apoio histórica do Partido Nacional – os trabalhadores *afrikaners*, que viam as prioridades governamentais sendo modificadas em favor do setor empresarial passaram a representar um problema para a unidade nacionalista. Ainda assim, Vorster prometeu reformar o *apartheid*, e coordenou iniciativas como, por exemplo, o fim da proibição de investimentos brancos nas áreas negras. Essas reformas não foram muito longe e, em seu segundo mandato como *premier*, a realidade política e econômica já eram bem diferentes. Em 1975, a economia sofreu um sério declínio e a taxa de crescimento sofreu uma queda para 2,2%. Vorster

também enfrentou problemas com as greves dos trabalhadores negros e com um incidente que, assim como Sharpeville, reverberou em todo o mundo. O incidente de Soweto acarretou a morte de 1000 manifestantes que protestavam contra a obrigatoriedade da língua *afrikaaner* nas escolas negras. A partir desse episódio, o governo se tornou mais agressivo contra todo tipo de manifestações. O setor empresarial, por sua vez, respondeu pedindo mais reformas, especialmente no campo racial.

Durante a administração de Vorster, a política externa sul-africana ampliou seu foco para a África Austral. Como os ambientes nacional e internacional se tornavam cada vez mais perigosos, sua política regional tornou-se ainda mais agressiva. A *outward policy* era definida por quatro metas. Como prioridade, permanecia a proposta de assegurar o controle do Estado de minoria branca. Em segundo lugar, o governo sul-africano buscou intensificar os laços para as exportações e desenvolvimento tecnológico. Seguido a esta proposta e intimamente ligada a ela, pretendia-se reduzir as relações de dependência com o Ocidente. Por fim, mas não menos importante, o Estado sul-africano ambicionava ser aceito como uma potência continental. A ênfase durante os primeiros anos da gestão Voster se deu nas duas primeiras metas. A tentativa de obtenção de reconhecimento e legitimidade no continente ajudava o país a ser aceito como potência e a diminuir a sua dependência ocidental, que o reprimia cada vez mais. Entretanto, mobilizações regionais, como a adoção do Manifesto de Lusaka (pela OAU), que defendia o fim do colonialismo em diversos países, também trazia problemas para a África do Sul. A OAU defendeu a destruição do *apartheid* e o fim da discriminação racial na África do Sul.

Em 1974, diante dos acontecimentos em Portugal, o cordão sanitário sul-africano foi rompido. O norte da Namíbia era, nesse momento, alvo de ataques da *South West Africa Peoples Organization* (SWAPO) e Moçambique se tornou uma base para forças guerrilheiras do ANC e do PAC. A política de *détente* aplicada por Vorster (incitando à paz na região) inicialmente acarretou o melhoramento de relações com seus vizinhos. Mas, com a invasão de Angola, em 1975, e devido aos conflitos com outros regimes, a política da *détente* logo se tornou ineficiente. A África do Sul era acusada, então, de aplicar uma “dura ação militar contra a SWAPO e de destruir qualquer possibilidade de um prévio estabelecimento na Namíbia em termo aceitável para a OUA” (HENTZ, 2005, p.33). Reunidos em Moçambique em 1976, Kenneth Kaunda, Samora Machel (Moçambique), Julius Nyerere (Tanzânia) e Seretse Khama (Botswana) concordaram que uma luta armada seria necessária para libertar a África do Sul das reminiscências da lei colonial. A *outward policy* também tinha uma importante dimensão econômica. O país tinha que manter as facilidades de migração para

obter mão-de-obra barata e conquistar os mercados regionais, já que seus produtos não eram competitivos em âmbito internacional. Diante dessa realidade, era necessário construir uma interdependência regional, tendo a África do Sul como hegemonia da região.

Com a proposta de acelerar o processo de reformas, Botha foi eleito instituindo um Estado “neototalitário”. Sua ascensão ocorreu em um momento de estagnação e declínio econômico para o país. A população negra pagava o preço dessa estagnação. Para ilustrar tal situação, cabe destacar que em 1988 os negros representavam 95% dos desempregados e sua qualidade de vida, evidentemente, era bem menor que a dos brancos. A resposta de Botha à crise econômica e política se deu em três dimensões – reforma, mais repressão e hegemonia sobre a região. Sua reforma mais radical foi apresentada na Constituição de 1983, elaborada para servir como instrumento de propaganda diante da opinião pública internacional. Foram concedidos *status* de cidadania para os *indians* e para os *coloureds*, deixando de fora grande parte da população que compunha outras etnias. A meta era cooptar esses grupos, mas, no entanto, a estratégia não funcionou.

A nova distribuição de poder feita pela Constituição gerou um ambiente político volátil. Em 1984, os sindicatos, estudantes e a recém formada *United Democratic Front* (UDF) encabeçaram um processo de resistência interna, talvez a mais intensa da História do país. Os distúrbios desse ano representaram para Botha o que Soweto representou para Vorster, e Sharpeville para Verwoerd. O ANC, o UDF e os sindicatos estavam, nesse momento, bem mais organizados e com mais apoio interno e externo.

Concomitante às agitações do movimento anti-*apartheid*, a população branca vinha se tornando crítica ao sistema. O aumento de emigração e a relutância em servir às Forças Armadas eram demonstrações da falta de confiança no Estado. O empresariado do país também se manifestou contra o governo, e alguns brancos formaram os *Friends of the UDF*. Na *Carlton Conference*, Botha, reconhecendo a importância de ter uma boa relação com os empresários, prometeu reduzir o controle estatal na economia e reformar o sistema do *apartheid*. A oposição à Pretória havia se tornado mais militante, com bases nos Estados da Linha de Frente, e oposições informais passaram a surgir entre os brancos, particularmente entre os empresários.

A política externa no período recuou da lógica do Estado de Segurança Nacional e partiu para uma retórica anticomunista. Segundo seus formuladores, a União Soviética já dominara três países na África e pretendia controlar mais três: Zimbábue, Namíbia e África do Sul. Para enfrentar o “avanço comunista”, a África do Sul teria de utilizar todos os recursos - elevou-se o orçamento militar de 1,5 vezes de 1974-1975 em relação ao de 1973-

1974, e em 3,5 vezes o de 1977-1978 em relação ao de 1973-1974. Assim, os novos esforços de cooperação buscavam não apenas a integração econômica, mas atender às questões de segurança da África do Sul. A tentativa de melhoramento das relações com seus vizinhos resultou na construção de uma *Constellation of Southern African States* – CONSAS⁸⁰. O CONSAS foi construído sob três pilares. Primeiramente, identificava-se que os Estados moderados da região enfrentavam uma ameaça comunista. Em segundo lugar, projetava-se a institucionalização do CONSAS para desenvolver o mesmo nível de cooperação já existente. E, ainda, acreditava-se que a força centrípeta do domínio regional sul-africano certamente manteria seus vizinhos em sua órbita econômica, embora politicamente independentes.

Botha esperava reconquistar a comunidade empresarial através destas ações. Além disso, previa para a área de segurança a assinatura de pactos de não-agressão. No que concerne à economia, o governo sul-africano projetava a extensão de um mercado comum, de ligações tecnológicas e de transporte, além do intercâmbio de conhecimento e de capital para o desenvolvimento da região. A iniciativa do CONSAS era, também, uma resposta imediata à independência destacada do Zimbábue e da Rodésia. Contudo, os Estados da África Austral não responderam como o esperado. Fortificados por um Zimbábue independente, os Estados da Linha de Frente se reuniram em Arusha e formaram a *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC)⁸¹. A partir do segundo estágio da *Total National Strategy*, e sua política de desestabilização, presenciou-se um período marcado por uma política orquestrada e planejada centralmente e com fraco êxito externo.

A África do Sul, nesse contexto, aplicou pressões econômicas e militares, tais como o corte de gasolina e o enfraquecimento do serviço de trens para o Zimbábue, diminuindo a migração de trabalhadores, ou o cruzamento de suas fronteiras para combater bases do ANC. A única forma que o país encontrava para fugir do isolacionismo internacional era perseguir o regionalismo. No entanto, o governo da África do Sul afirmava sua preponderância na região de forma agressiva, o que afastava seus vizinhos e gerava instabilidade. Torna-se importante destacar que foi somente após a chegada de Reagan ao poder, em 1981, que a África do Sul passou a utilizar a desestabilização como sua primeira linha de defesa. Argumenta-se que a administração Reagan e a África do Sul tinham certamente interesses em comum no que concerne à influência de Moscou na região. Entretanto, em 1983, Washington viria a questionar a política de desestabilização da região. Um ano após, a África do Sul faria um

⁸⁰ Lançado oficialmente em 22 de Novembro de 1979, por Botha.

⁸¹ Em seu discurso durante o encontro, Khama (presidente de Botswana) referiu-se diretamente à CONSAS como motivação da SADCC.

acordo com Moçambique (*Nkomati Accords*), que acabava com o apoio sul-africano à RENAMO.

O presidente De Klerk, por sua vez, teria que buscar a transição indireta ou diretamente. Diante de uma nova conjuntura, que inevitavelmente produziria profundas transformações internacionais, a lógica de manutenção do poder da minoria branca na África do Sul sofreria mudanças também significativas. Em 20 de dezembro de 1991, delegações de 18 organizações e o governo se reuniram para a primeira sessão da *Convension for a Democratic South Africa* (CODESA). No ano seguinte ocorreu a CODESA II. Ambos os encontros terminaram sem solução, porém conduziram a um acordo que criou o *Transitional Executive Council*, construído em dezembro de 1993 e tornado operacional em janeiro de 1994. Segundo James Henz,

As conversações da CODESA, as conversações bilaterais entre ANC e Partido acional que as seguiram, as negociações de março de 1993, as quais têm sido descritas como as que mais incluíram parceiros nas negociações, revelam o largo alcance de interesses domésticos e internacionais concernentes ao futuro da África do Sul. O debate sul-africano sobre o seu futuro papel foi um reflexo destes complexos dinâmicos (2005, p. 42).

O legado, em termos de política regional, deixado pelo Partido Nacional, serviu de contraponto às declarações do ANC sobre a matéria. Em quase todos os seus documentos, o ANC atribuía à África e especialmente à SADCC e aos Estados vizinhos alta prioridade nas relações internacionais da Nova África do Sul⁸². Havia a convicção das relações econômicas desiguais e exploradoras entre a África do Sul e o subcontinente características do *apartheid*, e o temor, por parte dos vizinhos, de que essa predominância se estendesse ao período pós-*apartheid*.

4.4 A construção do espaço regional: SACU/SADC

Embora a região da África Austral apresente baixos índices de desenvolvimento que remontam séculos de exploração, sua posição é estratégica em termos geopolíticos. Se, por um lado, sua importância como ligação entre o Ocidente e Oriente foi diminuída diante da

⁸² O debate e as metas do ANC, em termos de relações exteriores, podem ser identificados, por exemplo, nas declarações da National Consultive Conference, Johannesburg, 14-16 December 1990, na 48th National Conference, Durban, July 1991, e na 49th National Conference, Bloemfontein, 17-22 December 1994. Disponível em: www.anc.org.za/ancdocs/history/conf/index.html. Acesso em: 11/12/2006.

abertura do Canal de Suez, que transformou o Mediterrâneo em um mar de trânsito, por outro lado a região adquiriu novo papel como elo de ligação entre a América do Sul, Índia e China, se considerada a configuração de um eixo Sul-Sul. Não se pode ignorar também a relevância de suas riquezas em minerais e mesmo petróleo.

O final do regime do *apartheid* representou mais do que novas expectativas para os sul-africanos: representou a indicação de novos caminhos para todo o subcontinente africano. Nesse momento, havia um claro entendimento de que a África do Sul era uma economia regional dominante (seu PIB era quase quatro vezes maior que o do resto da região) e que começava a emergir uma nova África do Sul para atuar de uma maneira diferente na região. A partir do final da Guerra Fria, o ANC e outros grupos de oposição que viveram nos países vizinhos ficaram, aparentemente, em débito com seus anfitriões. Por outro lado, o Partido Nacional não poderia mais utilizar a retórica anticomunista para defender suas políticas regionais agressivas. De qualquer forma, a respeito da regionalização e do papel ocupado pela África do Sul foram criadas importantes instituições regionais na África Austral. Estas instituições foram um mecanismo fundamental para manter algum tipo de aproximação entre os diferentes poderes na região e apontar seu nível de tensão e capacidade de aproximação. Conforme Coussey,

Depois de 1945, cada deslocamento das fronteiras entre zonas de poder branco e zonas de poder negro provocava uma nova configuração das instituições econômicas regionais. A Federação da África Central passa a ser independente da África do Sul e foi desmembrada quando a maioria negra assumiu o poder na Zâmbia e no Malauí, levando a Rodésia do Sul a firmar um acordo preferencial relativamente favorável com os sul-africanos (1964); a declaração unilateral de independência da Rodésia do Sul (1965) estreitou os laços entre os dois países, mas ainda assim não ocorreu fusão; o surgimento do Zimbábue não obrigou este último a romper o acordo com a África do Sul, mas permitiu que ele se tornasse o líder da Conferência de Coordenação da África Austral (SADCC); e a chegada ao poder da maioria na África do Sul está produzindo a nova recomposição regional na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (COUSSY, 1998 apud BAHIA, 2000, p. 167).

Assim, historicamente, o receio dos vizinhos era o de que a África do Sul, diante de sua força econômica, atraísse a maioria dos investimentos na região enquanto os demais empobreceriam. Diante da percepção dos vizinhos em relação ao seu país, os sul-africanos têm procurado reformar suas relações econômicas regionais embora muitos resíduos do passado ainda permaneçam. James Hentz (2005), ao explorar as possibilidades de integração

regional no subcontinente africano, discute as linhas de continuidade e ruptura do processo durante a fase transicional do *apartheid* para a Nova África do Sul. Para o autor, o fim da confrontação com os vizinhos, que marcou o período de 1975 a 1990, propiciou uma arrancada em termos de cooperação devido à complementaridade econômica, à existência de conexões de infra-estrutura de energia e transportes, à retomada de vínculos que existiam na época colonial e às novas afinidades ideológicas entre o ANC e os governos dos demais países. A *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADCC), fundada em 1980 pelos vizinhos para promover um desenvolvimento autônomo frente à economia sul-africana, transformou-se em 1992 em *Southern Africa Development Community* (SADC), que passou a contar com a Namíbia e, dois anos depois, com a própria África do Sul. Mas é forçoso reconhecer que a nova cooperação herdou as deformações assimétricas do passado, ainda que com expressivas correções de rumo e uma nova vontade política.

Segundo Hentz, a cooperação/integração da África Austral possui três vias possíveis: a *desenvolvimentista*, a de *mercado* e a *ad hoc* ou *funcionalista*. A desenvolvimentista busca uma interdependência regional equitativa para o desenvolvimento, que implica dirigismo econômico e uma forte presença do Estado como protagonista, sendo o melhor exemplo a SADC. A cooperação via mercado busca reduzir tarifas alfandegárias e remover barreiras à atividade econômica entre os Estados da região. Trata-se de uma versão apoiada por agentes externos, como a União Européia e as grandes agências financeiras internacionais, que acaba por manter e aprofundar as desigualdades regionais. A *Southern Africa Customs Union* (SACU), agrupando África do Sul, Namíbia, Botswana, Lesotho e Suazilândia, representa esta modalidade. Por fim, a cooperação econômica regional de tipo *ad hoc*, ou cooperação por projetos ou funcional se baseia em acordos bilaterais e projetos específicos que fluem quase naturalmente da relação espontânea entre uma economia central e outras periféricas, aprofundando as assimetrias existentes. A extinta *Constellation of Nations of the States of Southern Africa*, que o *apartheid* tentou estabelecer com os vizinhos, constitui o modelo deste tipo de cooperação.

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

indispensáveis para o funcionamento dos respectivos Estados. Finalmente, as mesmas grandes corporações defendem a cooperação *ad hoc*, pois não necessitam muito de apoio. O resultado são formas mistas que associam as diferentes vias nos projetos atualmente em vigor na região. Assim, a integração da África Austral é marcada pela tensão entre uma postura político-econômica benevolente e a realidade de hegemonia regional que, em síntese, expressa a contradição entre o ANC e o grande capital sul-africano, ainda controlado pelos beneficiários do *apartheid*. Trata-se de uma clivagem interna que demonstra o frágil equilíbrio existente e se estende à relação com os vizinhos.

Neste contexto, deve-se questionar qual a viabilidade, as implicações e os fundamentos políticos e materiais da integração na África Austral. O continente africano tem sido caracterizado de uma forma pessimista como um espaço conflitivo, estagnado (ou mesmo em retrocesso) e caótico, incapaz de estabelecer coordenações prolongadas, gerando apenas processos integrativos fracassados. No que se refere à África Austral, tal abordagem não condiz com a realidade. Existem fundamentos políticos e materiais que conferem a iniciativas como a SADC e a SACU uma viabilidade prática e perspectivas de avanço. O processo de democratização que se implantou na região no início da década de 1990, juntamente com a resolução dos conflitos e guerras civis, significou um impulso importante para uma arrancada no processo de integração. Mas as bases materiais de tal movimento antecedem estes acontecimentos. O primeiro fator é a infra-estrutura herdada do colonialismo. Muitos dos Estados nacionais atuais pertenceram a um mesmo Império colonial, o britânico, ou a ele associados, como o português.

Enclaves mineradores, como os da África do Sul, Sudoeste Africano (atual Namíbia), Zâmbia, Angola e Katanga (na atual República Democrática do Congo) dinamizaram a economia regional desde os tempos coloniais e exigiram a construção de um sistema integrado de ferrovias e portos. Além disso, os pólos agro-exportadores da própria África do Sul, Botswana, Rodésia (atual Zimbabwe), Niassalândia (atual Malawi) e Angola também contribuíram para a interconexão das sub-regiões da África Austral e a acumulação de capital. Ao mesmo tempo, surgiram centros urbanos, uma elite empresarial branca e uma classe de trabalhadores assalariados negros no quadro de um fenômeno migratório de escala regional, e mesmo internacional, com a vinda de trabalhadores indianos para a província sul-africana de Natal (hoje Kwazulu-Natal). Finalmente, a crescente necessidade de energia fez com que as hidroelétricas do Rio Zambeze gerassem energia elétrica, a qual passou a ser distribuída para centros consumidores localizados em outros países, especialmente a região aurífera do Rand sul-africano. O caráter mediterrâneo de muitos dos novos Estados e de seus enclaves

mineradores ou agro-pecuários contribuiu para a integração de redes de transporte que possuem uma lógica regional ou supra-nacional, e não nacional. Num plano mais geral, as redes convergem para a África do Sul, o país mais desenvolvido da região.

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

Apesar das tentativas do regime racista sul-africano, no pós-Segunda Guerra Mundial, de incorporar estes territórios haver sido recusada por Londres, elas foram integradas economicamente ao espaço da África do Sul. Com o avanço da descolonização, o regime de minoria branca da Rodésia e as colônias portuguesas também passaram a gravitar em torno do gigante sul-africano nos campos do comércio, investimentos, mão de obra, transportes e energia. Quando a descolonização avançou na África equatorial, Pretória tentou articular a chamada “Constelação de Estados” em torno da sua economia (também como uma barreira de segurança), com um sucesso temporário e limitado. Embora a situação vigente nos anos 1970 e 1980 tenha reduzido a hegemonia econômica sul-africana ao espaço da SACU, os adversários que constituíam os chamados Estados da Linha de Frente criaram a *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADCC). Mas apesar das dificuldades práticas da SADCC e das retaliações militares sul-africanas contra estes países, afirmou-se outra lógica de integração com base na complementaridade econômica e nas obras de infraestrutura. Mas nem a África do Sul poderia viver sem seu *hinterland*, nem os vizinhos poderiam avançar sem ela. Uma contradição que somente foi solucionada com o fim do *apartheid* e a reintegração dos espaços da SACU com os da SADCC nos anos 1990.

O fim do regime racista na África do Sul, a independência da Namíbia, o encerramento das guerras civis de Moçambique e de Angola, bem como a democratização de vários regimes negros neocoloniais da região alteraram favoravelmente o cenário vigente. A Namíbia aderiu à SADCC, que, em 1992, transformou-se na SADC, e a Nova África do Sul,

instituída em 1994 e governada pelo Congresso Nacional Africano de Nelson Mandela, a ela aderiu neste mesmo ano. Finalmente, o espaço da África Austral voltava a reintegrar-se, agora dinamizado por uma África do Sul dotada de uma nova lógica política, embora certas constantes econômicas hegemônicas permanecessem, tanto devido à situação objetiva da economia sul-africana como pelo domínio continuado da elite branca sobre ela. A África Austral, de certa maneira, recuperou uma situação vigente anteriormente à descolonização, quando a lógica econômica se impunha sobre os imperativos políticos. Ferrovias são reconstruídas e reabertas, instalações portuárias são recuperadas e modernizadas, retomando os fluxos regionais. Relativamente marginalizada com a globalização, a parte meridional do continente africano pôde dar vazão às tendências próprias, encontrando na África do Sul um elemento dinamizador.

Ao mesmo tempo, os países que integram a SADC⁸³ enfrentam uma série de problemas comuns, que exigem soluções coletivas e ação coordenada. O primeiro deles é a transição militar que se seguiu ao fim dos conflitos armados na África do Sul, Namíbia, Angola e Moçambique. Os exércitos numerosos tiveram de ser parcialmente desmobilizados ao mesmo tempo em que os guerrilheiros, inimigos de ontem, tiveram de ser integrados às novas forças armadas. Este não foi um processo simples, tendo exigido um grande esforço político, concluído com razoável êxito. Mas a desmobilização parcial de soldados e guerrilheiros gerou duas conseqüências sérias: o desemprego e o tráfico de armas leves, com a decorrente criminalidade. Centenas de milhares de fuzis, metralhadoras e pistolas foram empregadas na região nas décadas de 1960, 1970 e 1980, e apenas parte delas foram devolvidas. João Batista, um soldado da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique, o partido governante deste país), declarou que “sabíamos que as armas propiciam bons negócios. Então nós guardamos as melhores para nós, vendendo algumas para traficantes e guardando outras para o futuro. A Frelimo nunca iria nos pagar pelos anos que estivemos lutando”⁸⁴.

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

⁸³ São membros da SADC atualmente os seguintes países, cada qual com uma função: África do Sul, finanças e investimentos; Angola, energia; Botswana, produção animal e agrária; Lesotho, conservação da água, do solo e turismo; Malawi, florestas e fauna; Maurício (sem função específica); Moçambique, transportes, cultura e comunicações; Namíbia, pesca; Suazilândia, recursos humanos; Zâmbia, minas; Zimbábwe, segurança alimentar. A Tanzânia, a República Democrática do Congo e as ilhas Seychelles aderiram posteriormente ao bloco.

⁸⁴ Citado por VINES, Alex. Small arms proliferation: A major challenge for post-Apartheid South and Southern Africa. In: SIMON, David (Ed.). *South Africa in Southern Africa: reconfiguring the region*. Oxford: James Currey/ Athens: Ohio University Press/ Cape Town: David Philip, 1998, p. 40.

enfraquecermos? Nós entregamos as ruínas. Negócio é bom com uma arma”⁸⁵. As armas vendidas vão, sobretudo, para a África do Sul, alimentando a criminalidade, que atingiu níveis alarmantes. Daí a necessidade de se estabelecer uma cooperação regional em matéria de segurança, pois o tráfico e a proliferação de armas de pequeno porte se somam ao fenômeno das migrações em massa e dos refugiados. Existe a necessidade de se criar um desenvolvimento sustentável para estabilizar as zonas pós-conflito, as quais sofreram grave degradação ambiental, exaustão de recursos naturais (sobretudo água e florestas) e o deslocamento de populações.

Outro aspecto interessante é o estabelecimento de reservas naturais transfronteiriças onde anteriormente havia uma lógica de segurança, como na fronteira entre a África do Sul e Moçambique, como forma de conter a infiltração de guerrilheiros. Agora existe uma nova política ambiental que reúne parques dos dois lados da linha demarcatória, implantando-se mega-reservas como a do Kruger Park-Chimanimani, com uma vastíssima extensão. Na confluência dos limites da África do Sul, Namíbia e Botswana, por sua vez, foi implantada a reerva de Kalahari/ Gemsbok/ Khutse, e esta é uma tendência que se afirma entre os países-membro da SADC. A produção de açúcar e a geração/distribuição de eletricidade, por seu turno, representam outra face da integração e um veículo de desenvolvimento econômico para a África Austral. A coordenação da produção açucareira, que em 1990 representava mais de 10% das exportações agrícolas, tem sido um instrumento importante de cooperação regional. Já a geração e distribuição de energia elétrica, com as crescentes necessidades, tem implicado em políticas energéticas gerenciadas pela SADC, reforçando a economia de alguns membros mais fracos. Geralmente elas estão associadas a políticas de utilização da água, um dos bens mais escassos da região.

Dois problemas que igualmente fomentam uma situação que exige coordenação regional são as migrações, que se aceleraram com o fim do *apartheid*, e a gravíssima questão da AIDS/HIV na região. A primeira, ao lado dos problemas sócio-econômicos, tem gerado forte sentimento xenófobo na África do Sul, dado o desemprego existente no país. Já a disseminação da AIDS/HIV, que na África do Sul já atinge um quarto da população e em Botswana mais da metade, está a requerer políticas coletivas, principalmente no que tange aos trabalhadores migrantes. Os efeitos econômicos e sociais da epidemia são sérios e tendem a se agravar no futuro. Por fim, observa-se que a participação na cooperação regional, além desses imperativos e fatores objetivos, apesar das contradições que geram, cria um clima propício à

⁸⁵ VINES, Alex. Op.cit, p.40

integração e, dialeticamente, à afirmação nacional. Segundo Sidaway e Gibb (1998), “o comprometimento formal em relação à, e a participação na, ‘integração’ pode ser melhor entendida como a afirmação do processo pelo qual a *soberania é confirmada*. O reconhecimento disto capacita a uma melhor compreensão da SADC em particular”⁸⁶. Assim, apesar da força de uma leitura pessimista, a integração da África Austral representa uma realidade em afirmação.

Assim, SADC surgiu da experiência de uma estreita cooperação entre os países da região. Durante a década de 1960, quando a luta pela independência nesses países ganhou força, surgiram intensos laços de solidariedade a partir de propósitos comuns e ações coletivas contra o colonialismo e o racismo. Os países da África Austral alcançaram a independência política em meio à pobreza generalizada, ao atraso econômico e à constante ameaça dos regimes poderosos e hostis dominados por minorias brancas. O poderio sul-africano era opressor não apenas na esfera econômica, mas também do ponto de vista político e militar. Fornecendo suporte a organizações e guerrilhas anticomunistas ou até mesmo intervenções diretas como nos casos de Angola e Moçambique, a África do Sul projetava-se na região não como um país aliado, mas sim como exemplo da desunião da região à época da Guerra Fria e do *apartheid*.

Os dirigentes da África Austral perceberam, cada vez mais, a imprescindível necessidade de trabalhar em conjunto como condição indispensável para a sobrevivência política, para o desenvolvimento econômico e para o progresso social. Através da busca de áreas de interesse comum, primeiro através da cooperação bilateral e logo mediante o agrupamento dos Estados da Linha de Frente, a região se converteu em um veículo para a coordenação de esforços, recursos e estratégias em apoio aos movimentos de libertação nacional ao mesmo tempo em que resistiam as agressões do *apartheid* sul-africano. Em maio de 1979, os chanceleres dos Estados da Linha de Frente se reuniram em Gaborone, Botswana, para debater a cooperação econômica. Acordaram convocar uma conferência internacional em Arusha, Tanzânia, com a participação dos governos e instituições de desenvolvimento internacional. A Conferência de Arusha reuniu, pela primeira vez, representantes de governos e de agências internacionais de todo o mundo para debater a cooperação regional no cone sul africano. Essa conferência conduziu à Conferência de Lusaka, Zâmbia, em abril de 1980. Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábwe reuniram-se e apresentaram seu compromisso em seguir políticas dirigidas à

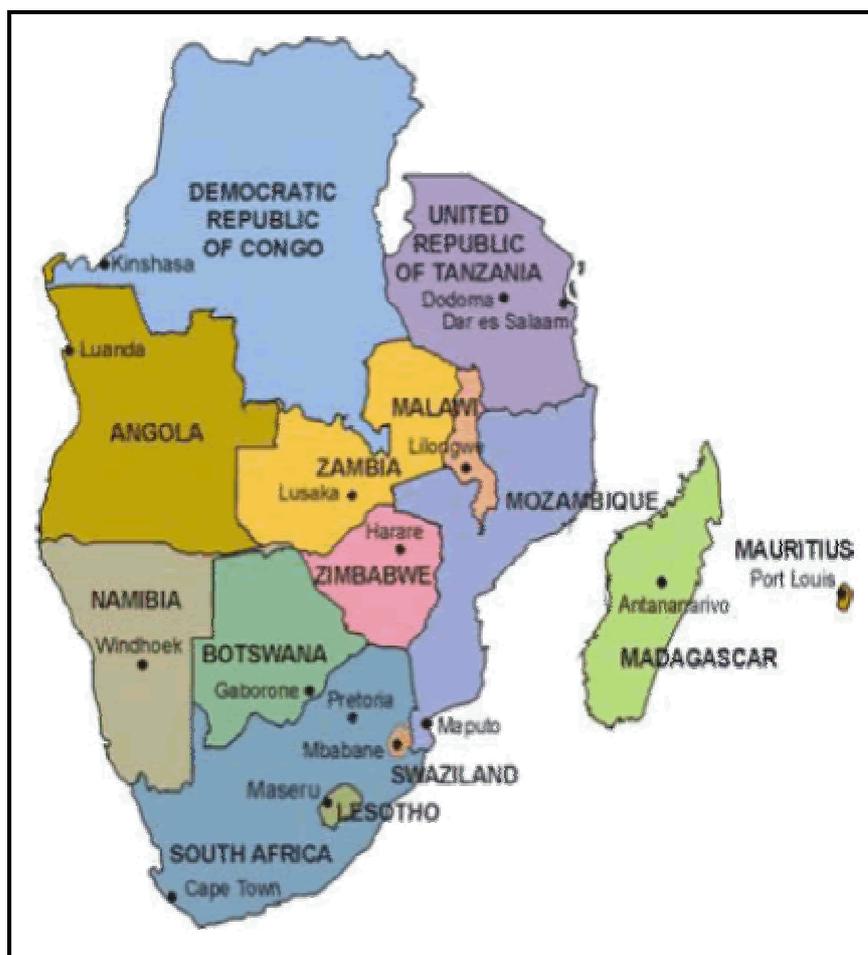
⁸⁶ SIDAWAY, James D.; GIBB, Richard. SADC, COMESA, SACU: contradictory formats for regional ‘integration’. In: SIMON, David (ed.). Op. cit. P. 178.

liberação econômica e desenvolvimento integrado das economias nacionais. Em Lusaka foi aprovada uma declaração sobre a liberalização econômica e um Programa de Ação que abarcava as esferas de agricultura e alimentos, indústria, energia e desenvolvimento das forças trabalhadoras. Os chefes de Estado também identificaram o transporte e as comunicações como uma importante prioridade para a cooperação regional.

A antiga SADCC teve importantes ganhos, particularmente nas esferas de transporte e comunicações, de energia e no setor agrícola. Todavia, o maior ganho da Conferência foi o de assentar bases novas para a integração regional na África Austral. No final dos anos 1980 houve a necessidade de fortalecer a organização. As transformações no cenário internacional e as decorrentes mudanças no âmbito socioeconômico que ocorreram na região e no mundo exigiam a revisão do mandato e das prioridades da organização. Em 1989, a Conferência de Chefes de Estado e Governo reunidos em Harare, Zimbabwe, decidiu que deveria formalizar a SADCC para “dar-lhe um *status* adequado substituindo o memorando de Entendimento por um Acordo, Carta ou Tratado”. Ao longo de quatro anos de consultas e trabalhos preparatórios foi se estruturando um forte consenso favorável a uma cooperação regional mais profunda, que transcendesse a mera coordenação de projetos de desenvolvimento para alcançar uma integração equitativa das suas economias.

A Declaração e o Tratado que fundam a SADC, em substituição a SADCC, foram firmados na Conferência de Chefes de Estado e Governo, celebrada em 17 de agosto de 1992, em Windhoek, na Namíbia. Cada Estado-Membro tem a responsabilidade de coordenar os esforços coletivos em uma esfera de atividade determinada. Com o final da Guerra Fria, o regime sul-africano já se defrontava com pesada reprovação internacional, e logo perderia sua base de sustentação. Com a chegada de F. Klerk ao poder, a África do Sul buscou superar o isolamento e angariar a simpatia da comunidade internacional através de uma visão mais voltada para a sua região. Uma vez concluída a transição à democracia, em 1994, a África do Sul foi convidada a ingressar na SADC. Anteriormente, a cooperação com os países da região era praticada fundamentalmente de maneira bilateral, e em muitos setores econômicos não existia nenhuma coordenação regional.

Sendo a economia sul-africana a mais poderosa da região, havia a expectativa de que seu acesso a SADC servisse de catalisador ao desenvolvimento acelerado da região. E ainda, o governo sul-africano declarava firme compromisso com a cooperação econômica com os países vizinhos, a qual considera uma prioridade no contexto de sua política, tanto nacional como regional. Essa nova postura levou o país a colaborar não só no sentido de uma maior sustentação financeira, mas também conferindo maior credibilidade para a organização.



Fonte: National Contact Points (www.sadc.int)

A estrutura organizacional da SADC é resultado da criação, ao longo dos anos, de instituições que atuam desde a elaboração de sua política até a gestão administrativa. A Conferência de Chefes de Estado e Governo é o órgão supremo de elaboração da política da SADC, respondendo pela direção política e pela revisão das funções. O Conselho dos Ministros agrupa os Ministros de cada país encarregados do planejamento econômico ou finanças. Uma das tarefas fundamentais do Conselho é a de determinar as esferas setoriais de cooperação e designar responsabilidades na realização de atividades setoriais. O Presidente e Vice-presidente do Conselho são nomeados pelo Estado membro que ocupe, respectivamente, a Presidência e Vice-presidência da SADC. Já os comitês e as Comissões Setoriais, que respondem ao Conselho, coordenam e dirigem as políticas e os programas regionais em esferas específicas. Cada setor está sob a coordenação de um Estado membro. As Comissões são órgãos regionais respaldados por todos os membros, enquanto que as Unidades de

Coordenação Setorial são parte dos governos nacionais integradas, fundamentalmente, por funcionários governamentais do país que coordena o setor em questão. O comitê Permanente de Funcionários, integrado por um Secretário Permanente ou um funcionário de igual categoria de cada Estado membro, está subordinado ao Conselho com funções de assessoria técnica. Seus membros têm uma dupla função, já que são Pontos de Contato Nacionais.

Os Pontos de Contatos Nacionais encontram-se localizados no ministério que dirige os assuntos da SADC e serve de vínculo entre as instituições da Comunidade e outras agências governamentais. Também servem de ligação entre a comunidade empresarial e a imprensa nacional para tudo o que se refere à SADC. Os Pontos de Contato Setoriais formam o nível de base dentro da estrutura da SADC e estão integrados por todos os ministérios com responsabilidades vinculadas aos setores da SADC. Eles mantêm uma estreita colaboração com as Unidades de Coordenação Setorial na formulação de políticas, estratégias e programas. A Secretaria é a principal instituição executiva da Comunidade e tem a função de planejamento estratégico e a administração de programas. Encabeçada pelo Secretário Executivo, nomeado pela Conferência, ela encaminha as tomadas de decisão desta e do Conselho.

Para assegurar a adesão correta e a interpretação do Tratado da SADC e seus instrumentos subsidiários, arbitrar qualquer disputa que possa surgir, um Tribunal pode ser criado. Por fim, a Conferência Consultiva busca a cooperação da comunidade internacional na instrumentalização dos programas regionais da SADC. Através dela são celebradas as conferências consultivas com governos e agências internacionais, com as quais se mantém diálogo, debate e intercâmbio de idéias. Assim, o pressuposto da organização se integra com um aporte equitativo de cada um dos Estados membros. A organização está aberta ao ingresso de novos membros por decisão unânime da Conferência da SADC. A sede da organização se encontra em Gaborone, Botswana. Entre os objetivos da SADC, conforme definição da própria organização, pode-se destacar os seguintes⁸⁷:

- alcançar o desenvolvimento e crescimento econômico, aliviar a pobreza, elevar o nível e a qualidade de vida dos povos da região e apoiar as camadas mais baixas das sociedades mediante a integração;
- desenvolver valores, sistemas e instituições políticas comuns;
- promover e defender a paz e a segurança;
- promover o desenvolvimento auto-sustentado sobre a base de auto-sustentação

⁸⁷ Disponível em <http://www.sadc.int> . Acesso em 03/09/2006

coletiva e a interdependência dos Estados membros;

- alcançar a complementação dos programas e estratégias nacionais e regionais;
- promover e maximizar o emprego e a utilização produtiva dos recursos da região;
- alcançar a utilização sustentável dos recursos naturais e a eficaz proteção do meio ambiente;

- fortalecer e consolidar os laços e afinidades históricas, sociais e culturais entre os povos da região.

Para alcançar tais objetivos, a SADC propõe como estratégia coletiva:

- harmonizar as políticas, os planos políticos e socioeconômicos dos Estados membros;

- mobilizar os povos da região e suas instituições em direção a iniciativas para desenvolver os laços econômicos, sociais e culturais da região, além de participar plenamente da aplicação dos programas da SADC;

- criar instituições e mecanismos adequados para mobilizar os recursos necessários para a instrumentalização dos programas e operações da SADC e seus órgãos;

- desenvolver políticas dirigidas a eliminar progressivamente os obstáculos que impedem o livre movimento de capital e mão de obra, bens e serviços e pessoas em geral entre os diferentes países da região;

- promover o desenvolvimento dos recursos humanos;

- promover o desenvolvimento, a transferência e o domínio de tecnologias;

- aperfeiçoar a administração e o desempenho econômicos mediante a cooperação regional;

- promover a coordenação e a harmonização das relações internacionais entre os Estados membros;

- alcançar o entendimento, a cooperação e o respaldo internacionais, mover o fluxo de recursos privados e públicos em direção à região;

- desenvolver atividades que estimulem os Estados membros a promover seus objetivos.

Todavia, à medida que a África do Sul atravessava seu período de transição e ganhava condições de ser mais ativa externamente, a SADC apresentou inúmeras dificuldades. Seu pacto de defesa mútua, em realidade, obrigava os Estados membros a se prepararem para participar de custosas operações de paz conjuntas, como, na segunda metade dos anos 1990, exigia o conflito do Congo. O êxito da transição que deu fim ao sistema racista de governo da minoria na África do Sul eliminou o fator político que mais contribuiu para o tipo de

insegurança que existia nos anos 1980, e, pela primeira vez, criou condições favoráveis para que todos os países da região pudessem enfrentar os desafios que, em conjunto, a região tem a sua frente.

Paralelamente às declarações do Governo da União Nacional (GNU) de que a região é prioridade em sua política externa, como mencionado anteriormente, ocorreram mudanças políticas importantes também em outros países. Os partidos nacionais envolvidos nas guerras de Moçambique e Angola chegaram a um acordo de cessar fogo e todos os países da SADC (à exceção da Suazilândia) adotaram sistemas multipartidários de governo. Essas mudanças tiveram efeitos positivos na região, embora haja a percepção, quase consensual, sobre a necessidade de adotar um novo modelo de crescimento que seja orientado para o desenvolvimento. Mesmo a África do Sul, que tem a economia mais forte e mais desenvolvida da região, enfrenta sérios problemas relacionados com a pobreza, o desemprego e a fome – herança que lhe deixou o *apartheid*. No caso dos países vizinhos, devastados pela desestabilização não só do sistema racista, mas também pelos conflitos internos, as perspectivas de emprego e a melhoria dos padrões de vida, são, sem dúvida, muito piores.

SADC (Southern African Development Community) Indicadores Seleccionados							
Discriminação	PIB (US\$ 10 ⁹)	PIB Per cap. (US\$)	Área (10 ³ Km ²)	Populaçã o (10 ⁶ hab.)	Tx. de Urb. (%)	IDH Índice Rank.	Analfabetism o (%)
SACU (South African Customs Union)	125,2	2.770	2.674	45,2	-	-	-
África do Sul	117,2	2.956	1.221	39,6	60,8	0,649 (100°)	24
Botsuana	3,8	2.722	582	1,4	29,4	0,741 (71°)	-
Lesoto	0,7	380	30	1,9	22,5	0,464 (130°)	-
Namibia	2,5	1.716	824	1,5	32,3	0,573 (116°)	-
Suazilândia	1,0	1.285	17	0,8	39,7	0,586 (110°)	33
Demais	23,0	272	4.258	84,6	-	-	-
Angola	4,8	468	1.247	10,3	33,1	0,283 (165°)	59
Malavi	2,0	192	118	10,5	14,9	0,321 (157°)	52
Maurício	3,1	2.853	2	1,1	47,3	0,825 (54°)	20
Moçambique	1,4	93	802	15,1	34,4	0,261 (167°)	73
Tanzânia	2,4	85	945	28,0	36,8	0,364 (144°)	54
Zâmbia	3,7	412	753	8,9	59,5	0,411 (136°)	47
Zimbabwe	5,6	518	391	10,7	33,6	0,534 (124°)	22
SADC	148,2	1.142	6.932	129,8	-	-	-

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995 e UNDP (1996).

Obs.: Os dados de PIB, PIB per capita, população e taxa de urbanização correspondem ao ano de 1993. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) refere-se, também, ao ano de 1993. Os dados de analfabetismo correspondem a diversos anos.

Nesse sentido, é importante considerar que a SADC representa uma (e certamente a mais ampla) das organizações existentes na região. Há também o Mercado Comum da África do Leste e do Sul (COMESA)⁸⁸, que, desde 2000, agrega vários membros da SADC, além de outros países do leste e nordeste do continente africano, e a União Aduaneira Sul-Africana (SACU), que atua desde 1910, como destacado anteriormente. Sobre as relações entre os Estados membros da SACU ainda pesa o legado sul-africano à época do *apartheid*. No âmbito da SACU prevalece a integração no mercado de bens, ou seja, a ausência de tarifas e/ou

⁸⁸ O COMESA é constituído atualmente por 23 países do sudeste da África, inclusive os membros da SADC, exceto Botsuana e África do Sul.

restrições quantitativas afetando os fluxos de comércio intra-área. Vigora, portanto, uma tarifa externa comum e os recursos arrecadados alimentam um fundo (*Consolidated Revenue Fund*) administrado pelo Banco de Reserva da África do Sul. Os recursos do fundo são distribuídos anualmente entre os membros da união aduaneira. A divisão desses recursos é proporcional à participação dos países membros nos fluxos de importação, bem como na produção e consumo de bens sujeitos a impostos específicos. As quatro economias pequenas – os países do BLNS (Botswana, Lesotho, Namíbia e Suazilândia) – beneficiam-se, ainda, de um esquema de compensação, além de um mecanismo estabilizador destinado a evitar flutuações indesejadas no montante dos recursos que lhes é atribuído.

As atuais negociações refletem a necessidade de uma nova coordenação entre os países, pois não é possível ignorar que os países do BLNS têm uma história muito específica de forte integração na economia política da África do Sul. Em um determinado momento todos esses países foram administrados pela África do Sul quase como se fossem regiões econômicas do próprio país, e, no esquema colonial existente, planejava-se, na verdade, incorporá-los também politicamente. Assim, a SACU, quando de sua criação, não visava promover uma integração real, mas sim administrar as relações comerciais entre um grupo de países já fortemente integrados em um tipo de processo específico e unilateral com a África do Sul. Entretanto, mesmo diante dos problemas associados à época do *apartheid*, de uma forma mais ampla, e àqueles relacionados com o acordo de 1969 da SACU, em uma perspectiva mais específica, tanto na África do Sul como nos outros países membros existe uma opinião favorável à manutenção de um acordo de uma união aduaneira entre os cinco países, com uma modificação dos termos do acordo da própria SACU, que torne a organização mais independente da África do Sul e mais igualitária.

Contudo, é importante considerar que o sul da África é, há muito tempo, uma região em um sentido muito mais amplo que o meramente geográfico. Conforme analisaram Wallerstein e Vieira (1992), desde o século XIX o sul da África foi um “constructo social”. No período do governo colonial, forjou-se uma economia política regional específica com estruturas, modelos de relacionamento e instituições claramente identificáveis. A África do Sul e a maioria dos demais Estados membros da SADC foram induzidos a seguir essa política, cada um a seu próprio passo, e a participação na economia regional tornou-se fundamental para as economias internas de vários desses países. Embora, nos anos 1980, essas relações tivessem sofrido inúmeras pressões, a regionalidade fundamental do sul africano permaneceu intacta.

V. ÁFRICA DO SUL E BRASIL: UM BALANÇO DAS RELAÇÕES BILATERAIS

5.1 O esgotamento do pragmatismo: a deterioração das relações bilaterais (1982-1990)

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

Nesse sentido, pode-se afirmar que, entre meados dos anos 1970 e o final dos anos 1980, as relações bilaterais entre África do Sul e Brasil se caracterizaram por um quase congelamento, atingindo seu nível mais baixo desde a troca de missões diplomáticas em 1947. Houve, portanto, um esvaziamento da pauta política, que passou a ser de confrontação, com o Brasil assumindo as críticas ao regime sul-africano com enorme desenvoltura. Esse panorama seria modificado, ainda que parcialmente, após a concretização das independências das colônias portuguesas e removida, definitivamente, a incômoda presença do sistema colonial português na região. Desde então, o Brasil pôde desencadear uma política mais efetiva no continente africano e assumir uma postura mais coerente nas suas relações com Pretória.

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

A aproximação com os novos países africanos, especialmente com Angola, condicionou a posição brasileira em relação à África do Sul. Ao mesmo tempo em que o

governo angolano era reconhecido pelo governo brasileiro, a África do Sul patrocinava a invasão de Angola com tropas regulares e dava prosseguimento as suas atividades de suporte à UNITA. Dessa forma, o relacionamento entre a África do Sul e o Brasil, até aproximadamente 1981, conheceu um permanente processo de deterioração. Entre 1982 e 1984, houve uma mudança na posição brasileira, que esteve vinculada, segundo Pieter Wolvaardt⁸⁹ (2005), à visão mais positiva da questão pelo novo embaixador, Fred Conradie. O embaixador via o Brasil como um aliado natural do outro lado do Atlântico⁹⁰.

Outros sinais da suavização nas relações puderam ser vistos entre 1983 e 1984. Pela primeira vez, o embaixador Conradie obteve permissão do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) para visitar outros estados da federação. Igualmente, sem nenhuma oposição, estabeleceu-se uma câmara de comércio Brasil-África do Sul. Foi nesse período também, que o embaixador sul-africano foi recebido pelo chanceler brasileiro após um hiato de três anos. Os constantes rumores de que as relações entre os dois países estavam para melhorar e de que o Itamaraty poderia enviar um embaixador para a África do Sul eram resultado de uma perceptível alteração nas condições internas e na projeção internacional de ambos os países. No entanto, como argumenta Wolvaardt,

Em 1985 todos esses sinais positivos evaporaram como uma consequência da deterioração da situação interna na África do Sul, a imposição de sanções pelos países Ocidentais e o aumento da pressão no Brasil pela África Negra (2005, p. 146).

O Brasil já havia sofrido pressão por parte dos Estados africanos, da Liga Árabe, dos asiáticos e do bloco socialista, os quais identificavam a posição brasileira frente à África do Sul como sendo semelhante a dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, ou seja, criticava o regime, mas mantinha expressivos vínculos comerciais e, como suspeitavam, tinha até mesmo um secreto envolvimento militar com Pretória, consubstanciado na idéia da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (PENNA FILHO, 2001, p. 81). Ainda, segundo o autor, a OTAS, iniciativa sul-africana tendo em vista a criação de um Pacto Militar para defesa do Atlântico Sul e que continha, em sua formulação, a idéia subjacente de romper o isolamento político e diplomático que vinha sendo imposta à África do Sul, incluiu o Brasil

⁸⁹ Pieter Wolvaardt, diplomata sul-africano, chefiou a missão brasileira em 1993.

⁹⁰ Um exemplo da potencialidade desse relacionamento está na balança comercial entre os dois países; se o petróleo fosse retirado da equação, a África do Sul continuaria sendo o maior exportador para o Brasil.

entre os países a serem alvos de represálias nas recomendações da Conferência de Dar-Es Salaam, quando foi, para efeitos de sanções diplomáticas e econômicas, colocado ao lado de Portugal, África do Sul, França, Grã-Bretanha, Alemanha e Estados Unidos.

O Itamaraty, desde a intensificação da ação diplomática sul-africana e do lançamento da OTAS, na segunda metade da década de 1960, já vinha praticando uma política discreta com relação à Pretória. A compreensão brasileira era a de que as relações com os sul-africanos tinham sua razão de ser exclusivamente nas vantagens econômicas que o país obtinha do intercâmbio comercial⁹¹. Embora discreto, o relacionamento entre os dois países tendeu a esfriar ainda mais. A deterioração da imagem sul-africana perante a comunidade internacional, através da permanência dos mesmos problemas – ocupação do Sudoeste Africano, a questão do *apartheid*, desestabilização dos países da África Austral – foi tornando sua situação insustentável, e o MRE decidiu pela proibição das visitas dos embaixadores sul-africanos a outras partes do país devido às demonstrações anti-*apartheid*.

Moções pelo endurecimento das relações, bem como pelo encerramento das pontes aéreas entre os dois países surgiram em diferentes fóruns, incluindo o Congresso Federal. As manifestações sociais tornaram-se mais visíveis, e os movimentos de Consciência Negra no Brasil ampliaram suas atividades. Esse momento foi, provavelmente, o mais próximo que os brasileiros chegaram de um possível rompimento de relações. No entanto, o MRE manteve o *status quo*. As relações não foram cortadas, os vôos da Varig e da *South African Airways* permaneceram e o comércio também persistiu. Porém, sem informar os diplomatas sul-africanos, o governo brasileiro, através do decreto de 9 de agosto de 1985, assinado por Sarney, aprovou sanções estritas contra a África do Sul. Dentre as medidas tomadas pelo governo brasileiro para reduzir ao máximo suas relações com a África do Sul, destacavam-se: a) a decisão de desestimular o comércio bilateral, retirando-se o governo de qualquer participação nesse sentido; b) dificultar a concessão de vistos para a entrada no Brasil de personalidades sul-africanas, especialmente funcionários de empresas estatais ou do setor privado (o objetivo desta medida era reforçar o desestímulo à promoção comercial); c) monitorar os investimentos sul-africanos no Brasil, especialmente os que pudessem dar uma conotação de sociedade entre os sul-africanos e o governo brasileiro; d) reduzir ao máximo os contatos culturais, desencorajando iniciativas de artistas e desportistas brasileiros que

⁹¹ Mesmo restringindo ao máximo os contatos políticos, até o início dos anos 1970, a África do Sul era responsável por mais de 90% das exportações brasileiras para o continente africano. Da decisão brasileira de conquistar novos mercados na África, resultou a visita do Ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, a vários países africanos no início dos anos 1970 como primeiro passo concreto para a redefinição das prioridades brasileiras no continente.

desejassem se apresentar em solo sul-africano; e) estabelecer estrito controle sobre as exportações de armas para a África do Sul, se possível efetivamente proibindo que produtos brasileiros dessa natureza atingissem o mercado sul-africano, tendo em vista que não fossem levantadas suspeitas sobre o país nesse campo; f) desestimular qualquer iniciativa no campo da cooperação técnica; g) intensificar as críticas, no âmbito das Nações Unidas, contra o *apartheid* e contra a ocupação ilegal da Namíbia (PENNA FILHO, 2001, p. 83-84). A reação da diplomacia sul-africana foi imediata. Segundo o embaixador Alex van Zyl,

Sanções são contra-produtivas e fúteis no sentido de que elas geralmente causam mais danos aos países que as impõem do que àqueles a que são destinadas. Nos raros casos em que surtem efeito, afetam justamente cidadãos ou grupos de pessoas a quem se pretendia ajudar. A experiência tem mais de uma vez demonstrado que, no caso da África do Sul, as sanções não têm efeito no modo com que o governo lida com suas políticas internas e que elas têm encorajado a África do Sul a se tornar cada vez mais auto-suficiente. Também tem sido provado que as sanções prejudicam os países vizinhos à África do Sul com os quais o Brasil mantém relações. Também deve ser mencionado que o equilíbrio de mercado entre os dois países está a favor do Brasil (WOLVAARDT, 2005, p. 146-147).

A imprensa brasileira e o MRE reagiram à declaração. O então chefe do MRE, Paulo Tarso Flecha de Lima, em reunião com o embaixador sul-africano, afirmou que o governo brasileiro havia concedido uma exceção para a sua nota à imprensa e que achava inaceitável que as ações brasileiras fossem consideradas “contra-produtivas e fúteis”. O embaixador Zyl, em um comunicado de Pretória no mesmo dia foi advertido para que tomasse uma posição mais positiva – por exemplo, utilizando o argumento que o Brasil deveria apoiar mudanças ao invés de impor medidas punitivas que poderiam ter um efeito negativo na reforma. Em razão de medidas como essa, o *Department of Foreign Affairs* mandou a seguinte mensagem para os chefes de missão de Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e Buenos Aires, onde também os sul-africanos enfrentavam problemas:

Tornou-se claro que é contra-produtivo, a essa altura, iniciar, ou mesmo esboçar, qualquer ação em nosso país de endosso que possivelmente poderia ser considerada como provocação pelas autoridades. Tais ações de nossa parte poderiam levar à frustração das autoridades da sua parte e as fariam mais determinadas a tomar ações mais contundentes contra a África do Sul. É, portanto sentido que nem vocês nem nossos amigos deveriam estar ativos a essa altura e que deveriam manter uma posição discreta (WOLVAARDT, 2005, p.147 e 148).

A diplomacia brasileira também procurou manter uma postura de discrição diante do tensionamento nas relações com o governo sul-africano. O diplomata brasileiro Mário Vilalva, designado para Pretória durante o período 1982-1986, recebera recomendação do Itamaraty, na qual era estipulado que “a orientação para manter uma posição discreta e evitar manifestações que poderiam gerar polêmicas é a que melhor corresponde aos objetivos da política estrangeira do Brasil nessa área” (WOLVAARDT, 2005, p.148). Tanto a diplomacia brasileira quanto a sul-africana parecia concordar sobre a necessidade de não radicalizar posições em um momento no qual os dois países, ainda que sob focos de pressão interna e internacional diferenciados, encaminhavam processos de transição política. No entanto, se no Brasil a postura dos diplomatas correspondia aos objetivos do governo, o mesmo não ocorria na África do Sul. Botha e seu Ministro das Relações Exteriores questionavam a lealdade dos membros das missões do *Department of Foreign Affairs*, chegando a afirmar que quem não quisesse trabalhar e “esmagar o ANC” deveria considerar demitir-se (WOLVAARDT, 2005, p.177). Nenhum diplomata se defendeu das acusações do chanceler.

Em março de 1987, um grupo de diplomatas aposentados (*senior diplomats*) escreveu uma longa carta endereçada a um jornal *afrikaaner* proeminente. Entretanto, por medo de que a publicação pudesse causar danos não só aos oficiais, mas sim ao próprio *Department of Foreign Affairs*, os signatários preferiram que a carta corresse informalmente dentro do DFA. A carta enfatizava que eles jamais haviam pertencido a nenhum partido político, e que, como embaixadores, haviam servido ao país sob diferentes governos. Os diplomatas declararam que:

De fato, é nossa opinião que a razão do presente dilema da República, internamente e no estrangeiro, está localizada num grau mensurável na negligência de nossas autoridades em implementar com suficiente rapidez o seu comprometimento com a reforma – incluindo o desmantelamento dos nocivos e negativos aspectos do auto-reconhecimento datado e descartado conceito de *apartheid* (WOLVAARDT, 2005, p.178).

Os diplomatas sul-africanos expressavam uma opinião que era amplamente difundida também no governo, e insistiam sobre a necessidade de acelerar as reformas prometidas. Sobre a matéria, Brand Fourie⁹² fora advertido pelo chanceler Pik Botha, que, embora demonstrasse profunda lealdade ao governo Botha, justificou: “[...] temos um longo caminho junto à nova administração americana. Temos que fazer algo para monitorar o expansionismo

⁹² Brand Fourie foi o chefe do DFA entre 1966 e 1980 e, mais tarde, foi embaixador em Washington.

russo. Quanto ao *apartheid*, temos que ser incisivos. Temos que nos livrar dele. Com o *apartheid* nunca alcançaremos um alto padrão moral” (WOLVAARDT, 2005, p.179). Nesse sentido, as relações com o Ocidente de um modo geral eram preocupantes. No caso do Brasil, o embaixador em Brasília, Alex van Zyl, reportou no fim de 1986 que os representantes diplomáticos sul-africanos no Brasil haviam sido colocados na defensiva por diversas ações, ainda que a moção feita no Comitê das Relações Exteriores do Parlamento para cortar os laços diplomáticos com a África do Sul não tivesse sido seguida.

Em contrapartida, para tentar melhorar a imagem da África do Sul no Brasil, diversas idéias foram sustentadas. Uma delas, embora não tenha sido seguida, foi a do cônsul geral de São Paulo, Andre Bosman, de erguer *outdoors* nas maiores cidades do Brasil com imagens positivas da África do Sul. Outra forma de reverter a imagem sul-africana, a qual acabou se concretizando, foi a bajulação. Houve pagamentos de viagens para governadores e representantes de jornais a lugares como Belém, Salvador, Maceió, Manaus, etc., bem como a doação de livros sobre o país a bibliotecas brasileiras. Conforme Wolvaardt (2005, p. 179), ele mesmo teria comprado diversas páginas na Revista Manchete, o que “era uma prática aceitável no Brasil”, no intuito de promover a imagem de uma África do Sul próspera. Ainda, segundo o autor, era uma forma de contrapropaganda que ajudava a desacreditar o ANC.

Contudo, a embaixada sul-africana em Brasília estava convencida de que no plano oficial nada conseguiria e passou a atuar de maneira independente, mantendo contatos diretos com governos estaduais e empresas privadas interessadas em fazer comércio com a África do Sul ou obter cooperação técnica em setores nos quais os sul-africanos estavam mais adiantados. As investidas sul-africanas nessa direção, sem o conhecimento ou consentimento do Itamaraty, produziram atritos ainda maiores entre o MRE e a embaixada sul-africana.

5.2 A construção de uma parceria estratégica: uma nova dimensão bilateral (1991-1994)

A partir do início da década de 1990, as relações da África do Sul com os países da América Latina mostraram uma melhora generalizada. Nesse momento, Nelson Mandela e outros prisioneiros políticos já haviam sido libertados e os principais partidos políticos perceberam que as negociações eram a única solução lógica ou possível para o avanço⁹³.

⁹³ Em dezembro de 1991, realizou-se a importante *Convention for a Democratic South Africa* (CODESA) no World Trade Centre perto de Johannesburg. A Convenção teve continuidade como a CODESA II, e subsequentemente como um Conselho de Negociação (*Negotiating Council*). Mais de 200 delegados de 19 partidos políticos participaram das discussões, exceto alguns partidos direitistas e o Partido Inkatha da Liberdade

Embora a última década do século XX tenha se mostrado favorável para o relacionamento entre a África do Sul e o Brasil a partir da remoção do *apartheid*, principal empecilho para a normalização das relações, durante a administração De Klerk os diplomatas sul-africanos passaram a agir ativamente, normalizando as relações do país em todo o mundo. Ao mesmo tempo, o Brasil, animado com a perspectiva de solução pacífica e democrática para o problema do *apartheid*, e considerando a importância econômica da África do Sul no continente africano, também teve todo o interesse em normalizar suas relações com Pretória.

O presidente De Klerk foi incentivado a fazer uma visita pelos países sul-americanos através dos convites enviados pelos presidentes do Uruguai, Chile, Paraguai e Argentina. Na ocasião, o Brasil não estava no itinerário, pois nenhum convite havia sido feito pelo presidente brasileiro. Após dezoito anos, esta foi a primeira visita de um chefe de Estado sul-africano à América Latina⁹⁴. De 22 a 24 de agosto, De Klerk visitou o Uruguai. O convite do presidente Lacalle, do Uruguai, foi o primeiro da América do Sul e um dos primeiros do mundo. As relações entre os dois países estavam em processo de melhora nos últimos anos. O presidente Lacalle instruiu seu primeiro embaixador para a África do Sul que fizesse todo o possível para melhorar as relações entre ambos os países. Um dos primeiros sinais dessa melhora foi o aumento da cooperação naval, que levou o Chefe da Marinha, Admiral ‘Woody’ Woodburne, a Montevideu. Outras questões bilaterais foram debatidas, como a assinatura de um novo acordo de vistos. Em 24 de agosto, a missão foi a Santiago, no Chile. Esse país era considerado mais importante que o Uruguai, devido à sua relação de comércio com a África do Sul, que era, em 1992, de R330 milhões, enquanto o Uruguai contava apenas

(*Inkatha Freedom Party* - IFP). O IFP foi fundado em 1975, por Gatscha Mangosuthu Buthelezi, um antigo membro do ANC. O partido foi estabelecido na província de KwaZulu-Natal e, inicialmente, aproximava-se do ANC na luta contra o *apartheid*. No entanto, nos anos 1980, o partido Zulu já havia assumido um perfil tradicionalista de direita, inimigo do ANC e cooptado pelo regime do *apartheid*. Como centro do debate, uma nova constituição foi acordada: a lei da maioria se tornou um fato. No início de 1992, o Partido Nacional sofreu uma dura derrota nas eleições em Potchefstroom. Desse modo, De Klerk decidiu chamar um referendo para estabelecer se os sul-africanos brancos queriam continuar na rota das negociações. O referendo realizou-se em 17 de março de 1992. No mês de junho, houve o então chamado ‘*Boipatong massacre*’, quando os Militantes Armados do Partido Inkatha da Liberdade (*Armed I.F.P Supporters*) atacaram a região. Cerca de 50 pessoas foram mortas. Em agosto, houve uma greve em peso e em setembro, milhares de apoiadores do ANC marcharam para Bisho, na então terra dos negros *Ciskei*. Soldados indisciplinados abriram fogo quando a marcha saiu do controle. Quase 30 pessoas foram mortas. Em abril de 1993 houve um evento com potencial de inflamar o país. Chris Hani, o respeitadíssimo secretário-geral do partido comunista e um membro da milícia mK foram assassinados perto de Johannesburg. Os assassinos logo foram presos e Mandela, habilmente, usou o fato de que tinha sido uma mulher *afrikaanner*, Retha Harmse, que denunciara o crime à polícia. Em junho de 1993, foi decidido que as eleições ocorreriam em 27 de abril de 1994, terminando com o domínio da minoria branca. O IFP ainda boicotava as negociações em uma guerra declarada ao ANC, mas os outros partidos partiram para a campanha. Em setembro, os partidos concordaram que um *Transitional Executive Council* iria ser formado para pavimentar o caminho em direção às eleições.

⁹⁴ A última visita foi a de Voster ao Paraguai, em 1975.

com R21 milhões. O contato militar também havia sido um importante ponto das relações bilaterais entre os dois países. Os chilenos, no entanto, pretendiam esvaziar essa imagem devido às críticas da comunidade internacional.

Em Assunção, no Paraguai, o presidente De Klerk foi recebido por Carlos Wasmosy, o primeiro presidente civil eleito pelo voto democrático no país desde a sua independência, em 1811. De Klerk foi o primeiro chefe de Estado a contatá-lo oficialmente, o que causou uma grande impressão. Por outro lado, o comércio entre os países sempre foi limitado, chegando à ordem de apenas de R34 milhões em 1992. De qualquer forma, não havia muito que discutir. Os diplomatas sul-africanos negociaram um acordo de vistos duas semanas antes da visita oficial, no qual estava previsto que não seriam necessários vistos para viagens de até 90 dias e para trânsito. Na visita à Argentina, país que havia cortado relações com a África do Sul em maio de 1986, a missão buscava a possibilidade de um acordo de vistos e um tratado de extradição. Assim como os outros três presidentes, Menem foi convidado a visitar a África do Sul.

Em 1993, Pieter Wolvaardt chefiava a missão em Brasília, obtendo rapidamente a credencial presidencial concedida pelo presidente Itamar Franco. A situação, nesse momento, era completamente diferente. África do Sul e Brasil estabeleceram em seu diálogo o consenso em torno da idéia de “aliados naturais”. Questões de longa data receberam novo ímpeto – reciprocidade em relação a vistos, cooperação científica e tecnológica, cooperação mais próxima na questão das drogas, acordo agrícola, a possibilidade de um *military attaché*, adição de representantes honorários, entre outras questões. O Brasil sempre foi o maior parceiro comercial da África do Sul na América Latina, tendo o comércio total, em 1992, aumentado para US\$325 milhões após a estagnação durante os anos 1980. As sanções impostas pela ONU já podiam ser retiradas embora as sanções de armas e petróleo ainda vigorassem no período.

Segundo Wolvaardt (2005, p. 225), um perfeito exemplo de como os rumos mudaram na relação entre África do Sul e Brasil foi o Pacto do Atlântico Sul, que no passado resultara em imediata e veemente recusa na cooperação da diplomacia brasileira. Após a Guerra das Falklands, em 1982, a idéia de uma *South Atlantic Treaty Organization* (SATO) novamente ganhou força, principalmente na Argentina e África do Sul. Foi, contudo, recusado por alguns países e o Brasil iniciou o estabelecimento de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZPCSA), adotada pela Assembléia Geral da ONU em 27 de Outubro de 1986. Entretanto, a Namíbia e, principalmente, África do Sul não poderiam tornar-se membros em virtude de suas realidades políticas. Posteriormente, a Namíbia e a África do Sul tornaram-se

ingressaram na organização, respectivamente em 1990 e 1994. Vinte e quatro países litorâneos do Atlântico Sul perfazem o ZPCSA, muito além da idéia originalmente esboçada em 1969. Seus objetivos incluem uma gama de temas que podem ser identificados desde cuidados ao meio ambiente ao combate às drogas.

Removido o *apartheid*, ambos os países buscaram normalizar um relacionamento antigo, porém pontuado por restrições de cunho político que mais colaboraram para o afastamento e a permanente condição de desconhecimento mútuo, apesar do caráter de vizinhança atlântica. O Brasil, considerando a perspectiva de solução pacífica e democrática para o *apartheid*, e também pela importância econômica conferida à África do Sul no continente africano, teve interesse imediato em buscar um relacionamento próximo tão logo as circunstâncias políticas internas sul-africanas permitiram. A visita de Mandela ao Brasil, em 1991, já era um sinal de algum interesse pelo Brasil principalmente no que diz respeito à estratégia de revigoração das relações Sul-Sul pelo futuro governo.

5.3 Brasil e África do Sul: possibilidades de cooperação no contexto da globalização

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

Politicamente, os dois países buscam consolidar seus sistemas democráticos. Essa é uma prioridade máxima para ambos os Estados. Nos dois casos foram transições pacíficas e ordenadas pelos regimes autoritários. No caso sul-africano havia temores no sentido de que o consenso democrático não pudesse sobreviver aos novos governos, devido a grupos secessionistas, irredentistas e antidemocráticos residentes dentro de Estado, que colocam

problemas reais de segurança. Os altos índices de criminalidade, as elevadas taxas de desemprego e a problemática das fronteiras exigiram que o GNU controlasse o processo de uma forma bastante firme. Embora os problemas de instabilidade interna não sejam tão agudos no Brasil, se comparados à África do Sul, não se pode afirmar que a democracia está estabilizada, diante das repetidas crises políticas e socioeconômicas.

Outros valores também são compartilhados pelos dois Estados. Soberania, independência e integridade territorial possuem uma conexão importante com a projeção de política externa. Tanto o Brasil como a África do Sul estão comprometidos em resistir a pressões de forças hegemônicas políticas e econômicas externas. No caso brasileiro, percebe-se a clara tentativa de anular ou diversificar a tradicional dependência dos Estados Unidos e desenvolver uma rede de relacionamentos muito mais ampla intra e extra-hemisférica baseada em uma reavaliação legítima dos seus interesses e aspirações, comportando-se como um negociador global. Por sua vez, a África do Sul também procurado burlar suas relações dependentes. O país não pode mais ser considerado um posto europeu no sul africano. O compromisso com os interesses africanos pode ser percebido nas divergências com os Estados Unidos desencadeadas sobre o seu relacionamento com Cuba, Líbia, Irã e outros países do Oriente Médio.

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

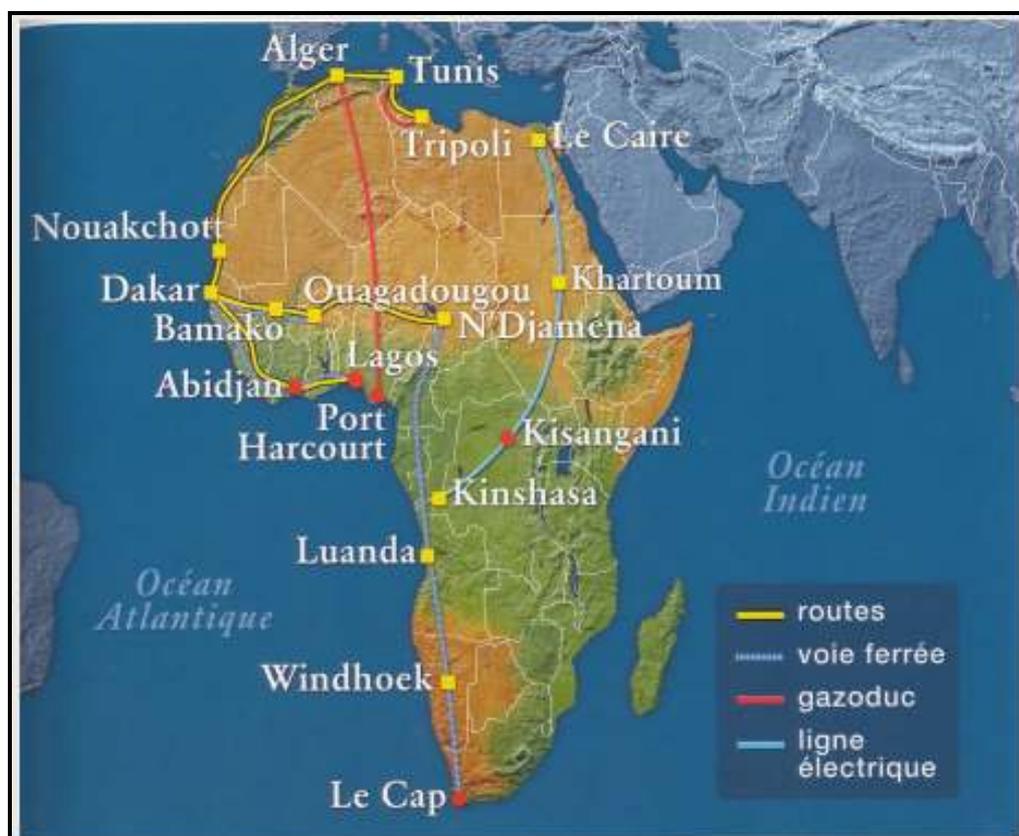
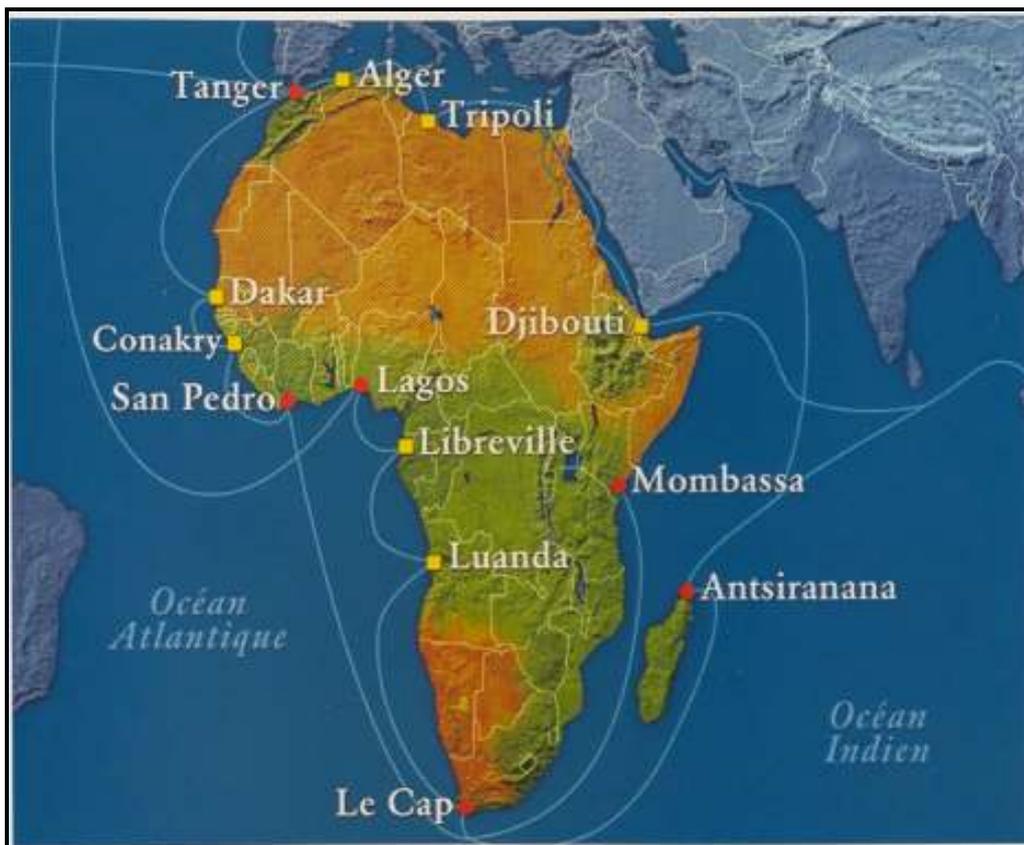
Ainda dentro de uma estrutura de valores e prioridades em comum, está o desenvolvimento econômico e o progresso social. Alcançar o crescimento econômico sustentável é um objetivo fundamental e possui sua dimensão internacional. Os dois Estados possuem enormes disparidades de renda e desenvolvimento desigual. O potencial dos países é imenso, todavia desperdiçado pela ainda não superada estrutura socioeconômica herdada dos períodos anteriores. Pobreza, desemprego, desigualdade de renda, economia inflacionária, taxas de criminalidade, sistemas de saúde e educação precários, sem falar nas epidemias, são

desafios em comum. Assim, Brasil e África do Sul têm a frente a difícil tarefa de garantirem seus objetivos macroeconômicos em longo prazo e estabelecerem padrões de vida mais elevados em curto prazo.

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

[...] um relacionamento estreito com a África do Sul como líder da região e conduto é, portanto uma consequência lógica para a política africana brasileira. A África do Sul também está ansiosa para intensificar as relações com o Brasil. Em 1995 o comércio, nas duas vias, representou R\$ 2 bilhões, e o turismo na África do Sul está aumentando. A América do Sul avançou rápido no campo de agrupamentos econômicos regionais e o MERCOSUL, como a segunda união aduaneira no mundo, depois da União Européia, é um modelo que a SADC teria a esperança de imitar. O Brasil ocupa um lugar central dentro do Cone Sul e tem boas relações com todos os doze vizinhos. A África do Sul tem onze parceiros no SADC e ocupa uma posição de liderança semelhante na região. As vantagens de mútua cooperação são óbvias. Além da África, três questões em particular são merecedoras de atenção: reforma das Nações Unidas, desenvolvimento no Sul do Atlântico/região da Antártica, e cooperação Sul-Sul (1996, p. 116).

Ainda, segundo Evans, cada uma das áreas de interesse nas relações internacionais contemporâneas, destacadas acima, oferecem oportunidades para uma diplomacia criativa e solucionadora de problemas. No tocante às Nações Unidas, tanto o Brasil como a África do Sul têm expressado sua insatisfação com o fechamento do P5 (cinco membros permanentes) no Conselho de Segurança e levam a sério suas candidaturas para membros permanentes de um Conselho aumentado. Significativa cooperação nessa área beneficiaria ambos os Estados. O Brasil reivindica como quinto maior Estado do mundo e como o maior poder no hemisfério sul. Já os sul-africanos têm a habilidade para se tornar uma presença importante na *African Union* (AU) e na *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD). Esse fato, combinado com a influência política que o Brasil poderia exercer na América do Sul e em outros lugares, representaria um grande bloco votante na Assembléia Geral.



Fonte: NEPAD. In: VICTOR, Jean-Christophe; RAISSON, Virginie; TÉTART, Frank. **Le Dessous des Cartes: Atlas géopolitique**. Paris: Tallandier/Arte Éditions, 2005.

Os dois Estados têm interesse também no Atlântico Sul e na região da Antártica⁹⁵. A África do Sul, como membro do grupo Valdivia de Estados (com Chile, Argentina e Uruguai), tem acesso direto à Antártida. A cooperação bilateral nessa questão, assim como no que diz respeito à Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, são de interesse mútuo. E, em um espectro mais amplo, as possibilidades de complementaridade na esfera econômico-industrial constituem uma prioridade para Estados que alcançaram não só o *status* de potência média, mas que começam a implementar decisões ou exercer influência nos assuntos regionais e extra-regionais.

A aproximação entre o Brasil e a África do Sul foi redimensionada a partir do estabelecimento do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS⁹⁶, em junho de 2003. Nessa ocasião, os chanceleres dos três países – Celso Amorim, do Brasil; Yashwant Sinha, da Índia; e Nkosazana Dlamini-Zuma, da África do Sul – anunciaram, em Brasília, a constituição do Grupo. O primeiro documento da iniciativa, a “Declaração de Brasília”⁹⁷, divulgado no mesmo dia de seu lançamento, previa uma série de atividades a serem desenvolvidas conjuntamente pelos três países. Entre as atividades estava prevista a coordenação de visões sobre grandes temas da agenda internacional, a articulação dos aco de liberalização comercial em negociação entre eles e a cooperação em diversos setores. Países em desenvolvimento como a Índia, o Brasil e a África do Sul têm recursos escassos para investir em política externa, pois esses recursos são disputados por outros setores em que é demandada a ação governamental (saúde, educação, etc.).

A Declaração de Brasília define, de forma ampla, o exame dos temas da agenda internacional e de interesse mútuo como um dos principais objetivos do grupo. Em seguida, o documento trata de uma extensa lista de temas específicos. São eles: paz e segurança internacionais; reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança; novas ameaças à segurança (como terrorismo, crime transnacional, tráfico de armas, ameaça à saúde, em particular a epidemia de HIV/AIDS, desastres nacionais e trânsito de substâncias tóxicas); defesa; Convenção para o controle do Tabaco; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; diversidade biológica; globalização; protecionismo comercial; flutuação dos preços das matérias-primas; volatilidade dos fluxos financeiros globais; promoção da inclusão e equidade sociais; eliminação da discriminação racial e promoção da igualdade de gênero;

⁹⁵ Um estudo sobre o papel da Antártida nas relações internacionais foi desenvolvido por COLACRAI, Miryam. *El Ártico y la Antártida em las relaciones internacionales*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. (Coleção Estudos Internacionais)

⁹⁶ IBAS, em inglês (*India, Brazil and South Africa Dialogue Forum*)

⁹⁷ A Declaração de Brasília e outros documentos básicos relativos ao Fórum estão disponíveis no site do Itamaraty (www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp)

desenvolvimento de cooperação trilateral em áreas em que pelo menos um dos parceiros tenha excelência e naquelas que aumentem a conectividade entre eles (transporte aéreo e marítimo); colaboração em matéria de tecnologias de comunicação e informação; e articulação de suas respectivas iniciativas de liberalização comercial (Mercosul-Índia, Mercosul-SACU e SACU-Índia).

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

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

No entanto, o governo de Nelson Mandela foi politicamente tranquilo, bem como a passagem do poder para Thabo Mbeki. A partir de então, Pretória teria avaliado que as condições para a constituição de um grupo do Sul eram apropriadas. Em 2001, o Presidente Mbeki estabeleceu contato com os primeiros mandatários do Brasil, da Arábia Saudita, da Índia e da China, formalizando a proposta de constituição do grupo para atuar como interlocutor de G-8. Porém, antes que fosse possível realizar uma reunião com os representantes de cada um dos países, ocorreram os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos.

O Brasil, a Índia e a China declinaram o convite para participar do encontro sugerido pelos sul-africanos alegando que aquele era um momento de turbulência internacional, decorrente dos atentados. A retomada do trabalho de articulação política visando o

agrupamento de países do Sul só aconteceria em 2003, fixando o debate entre Brasil, Índia e África do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – AS POTÊNCIAS EMERGENTES E SUA VOCAÇÃO MULTILATERALISTA

A história das relações entre a África do Sul e o Brasil apresenta um período maior de descompassos do que de uma aproximação efetiva. O pós-Guerra Fria, no entanto, criou novas condições para esse relacionamento. Apesar de um perfil econômico semelhante e uma estrutura social complexa, esses países possuem uma formação histórico-cultural diferenciada. Os dois Estados são os mais importantes dos seus respectivos continentes, mas ao longo do seu processo de desenvolvimento fizeram opções políticas diferentes. Assim, os caminhos para a inserção internacional, diante da crescente complexidade das relações internacionais, foram igualmente opostos. O Brasil procurou inserir-se positivamente no contexto internacional e regional, assumindo as regras estabelecidas pela ordem internacional. A África do Sul, ao contrário, apresentou-se com uma postura desafiante, inserindo-se de forma negativa em uma trajetória que chegou ao seu esgotamento na década de 1980, quando o cerco internacional se fechou sobre Pretória. Dessa forma, a política embasada no regime do *apartheid* chocava-se frontalmente com aquela defendida pela diplomacia brasileira.

A diplomacia do governo José Sarney caracterizou-se por fortes traços de continuidade daquela efetuada anteriormente, mas também patrocinou algumas inflexões diplomáticas importantes. A preocupação em torno da política de Direitos Humanos e a adesão às Convenções da ONU e OEA; o retorno brasileiro ao Conselho de Segurança; o restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba; o debate em relação à questão ambiental; e as iniciativas em torno do aprofundamento do processo de cooperação e integração regional eram encaminhadas visando manter a soberania nacional em uma conjuntura extremamente desfavorável para os países em desenvolvimento. A ruptura com o paradigma da política exterior fortalecido durante o regime militar aconteceu com a eleição de Collor para presidente da República, que acabou por instituir uma nova conduta externa com alto grau de subordinação às exigências do processo de globalização, efetuando, de fato, a abertura econômica do país.

No entanto, a formulação da política externa deve visar à ampliação do espaço do país para a realização de seu projeto de desenvolvimento e consistir em uma permanente reflexão sobre os interesses nacionais, sem perder de vista o contexto internacional e suas tendências. A assimetria de poder no sistema internacional deve permitir aos países periféricos a consciência de seu papel e importância na configuração do mesmo sem que a uma noção

equivocada de modernização faça perpetuar as desigualdades que caracterizaram o processo de transição democrática no Brasil e na América Latina.

O *apartheid* trouxe implicações de todo tipo para a vida sul-africana, seja no plano interno, seja no terreno internacional. E teve implicações para as relações entre a África do Sul e o Brasil. Conforme Penna Filho (2001), a grande preocupação do Itamaraty centrava-se em dois aspectos. Primeiro, os prejuízos que adviriam para a imagem do Brasil na cena internacional, sobretudo no seio das Nações Unidas, em razão das relações próximas com a pátria do *apartheid*. Em decorrência disso, o adiamento, até o último momento, da elevação da Legação para a Embaixada em Pretória, o que só ocorreu em virtude das reformas internas e de caráter administrativo do Itamaraty que, finalmente, decidiu suprimir todas as remanescentes legações. Em segundo lugar, uma vez decidida a aproximação com a África negra, fez-se mais do que necessário estabelecer o mais baixo perfil possível nas relações com a África do Sul. Dessa forma, embora o Brasil não tenha rompido relações, como era do desejo da maioria dos países africanos, desestimulou ao máximo as relações comerciais com Pretória e não enviou um embaixador para o posto, demonstrando com este gesto a sua decisão de congelar as relações bilaterais, política reforçada pelo desestímulo de todo o tipo de contato oficial em qualquer nível.

O processo de mudança nas linhas gerais da política exterior brasileira tornou-se evidente a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, nos governos de Collor e Itamar Franco, embora o segundo atuasse como um freio ao projeto de seu antecessor. Um dos elementos mais reveladores a ser considerado nessa avaliação apresentou-se no âmbito multilateral, anteriormente assentado no entendimento da dinâmica internacional baseada no confronto Norte-Sul, e depois, abandonando a postura “anti-sistema”, o Brasil viu decrescer rapidamente suas relações com os demais países em desenvolvimento, exceto os da América do Sul. O ponto de partida do programa do governo Collor foi a intenção declarada de reexaminar os pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política externa que lhe dava apoio. O programa de Collor baseava-se na aplicação, ao caso brasileiro, da filosofia ultra-liberal consolidada no Consenso de Washington, modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais dos Estados Unidos e de instituições internacionais de crédito, sediadas na capital norte-americana, haviam identificado como o mais adequado para a América Latina. Esse “consenso” entende como fundamental para as economias latino-americanas a submissão às forças de mercado, através não só da redução das funções do Estado como regulador das transações econômicas internas e externas, mas também limitado ao desempenhar seu papel de incentivador do

desenvolvimento, promotor da justiça social e até mesmo provedor de segurança contra as ameaças externas.

A busca da “formação de um consenso na ordem internacional”⁹⁸ evidenciava os rumos da atuação internacional que seriam seguidos pelo governo Collor: adoção da receita de desregulamentação e de privatização, de livre comércio exterior (unilateralmente praticado), em suma, de Estado-mínimo, cuja aplicação integral seria a exigência aos países latino-americanos, como pré-requisito para a renegociação de suas dívidas externas e obtenção de financiamentos internacionais. Essa postura passiva adotada pelo Brasil no período em questão, contudo, não representa a capacidade tanto econômica, quanto política de superação aos desafios impostos pelos acontecimentos no cenário internacional. Portanto, a democratização brasileira não representou, necessariamente, a tomada de consciência do país em relação ao seu papel e às suas condições de interação no sistema internacional.

Já a África do Sul, desde a democratização e sua reintegração à comunidade internacional, percebeu que um dos espaços mais propícios para cooperação entre ambos países constitui-se na arena multilateral, onde os interesses convergem a partir dos grandes temas da agenda internacional. Internamente, a vitória do ANC na terceira eleição democrática do país referenda os ganhos de um governo de “transformação social”. A política dos dez anos de democracia tem se apresentado como uma política de paz, relativa prosperidade econômica e estabilidade se comparada aos últimos anos do *apartheid*. No entanto, algumas feridas permanecem abertas como resultado das definições em torno da própria transição. Diante da desconfiança mútua entre o Partido Nacional e o ANC, a transição para a democracia deveria mostrar-se capaz de pacificar o país.

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

⁹⁸ Frase proferida por Celso Lafer, ministro das Relações Exteriores no governo Collor, na sessão de abertura da XLVII Sessão da Assembléia Geral da ONU, em 21.09.1992. In: Revista Política Externa, vol. 1, n. 4, março, 1993.

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

O ANC manteve alguns aparatos do regime do *apartheid* para combater a imigração dos países vizinhos do norte e até para expulsar os já residentes no país. Ao contrário das diretrizes da política externa sul-africana durante as quatro décadas após 1948, dirigida pela vontade de defender a agenda doméstica de supremacia branca, o ANC, inicialmente, a conduziu como uma forma de modificar os fundamentos da *realpolitik* e de implementar na agenda internacional a imagem de uma África do Sul “que vale a pena”. Com Thabo Mbeki, entretanto, a estratégia internacional tornou-se mais pragmática e com uma concepção mais limitada da política internacional. Não obstante, muitos críticos afirmam que o país ainda não definiu seus reais interesses na política internacional. Em um contexto de indefinições, o continente africano, como um todo, continua como um mero expectador do crescimento mundial. Essa situação é identificada pela África do Sul, que define a posição econômica internacional do continente como a mais marginalizada.

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

A “Nova Política Externa” adotada pelo ANC tem como bandeiras o desenvolvimento

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

Um grande escândalo de política internacional aconteceu em 1999, com o *Strategic Defence Procurement Package*⁹⁹. Em 1995, o governo conduzira uma revisão na esfera de Defesa Nacional, com a proposta de determinar o papel e a estrutura militar do país. Aprovado pelo parlamento em 1998, o governo anunciou que gastaria R20 bilhões em 8 anos (R30 bilhões em 12 anos se houvesse necessidade). O pacote, que incluía indenizações industriais de diversos tipos, sofreu uma série de acusações por parte da oposição, entre elas a de apresentar conflito de interesses e corrupção. Muitos políticos foram envolvidos no escândalo que, em 2003, chegou a atingir o presidente da Câmara dos Deputados (*Deputy President*). O ano de 2002 foi promissor para a história diplomática do continente, com o lançamento de dois programas relacionados: a *African Union* (AU), sucessora da *Organisation of African Unity*, que acabou fracassando, e a *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD).

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

A segunda maior iniciativa de 2002, a NEPAD, é descrita por seus seguidores como o projeto econômico da AU. A previsão é a de integração integral à AU quando estiver totalmente operacional. Tal organização requer uma posição comum dos Estados nas negociações internacionais, com uma estratégia conjunta que vise a ajudas financeiras e reduções de débitos, bem como a atrair investimentos, e relações coordenadas de suas

⁹⁹ Conhecido também como “*the arms deal*”.

economias com as demais. O maior problema está na questão política envolvendo a questão de democracia nos países. Todavia, ainda em 2002, as ambições da NEPAD foram golpeadas pelo G-8, que se recusou a fornecer qualquer ajuda para a infra-estrutura ou diminuição de débito àqueles países. Apenas possibilidades de futuras negociações foram oferecidas.

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

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

A que pese as iniciativas em direção ao desenvolvimento econômico, o movimento de liberalização diminuiu a confiança popular no partido, embora não tenha chegado a transformar a situação nas urnas. Além disso, 40% das pessoas do país que querem trabalhar não conseguem. A desigualdade cresce e pouco progresso em “desracializar” a riqueza acompanha os anos de governo do ANC. O governo faz mais progressos na área de serviços públicos básicos, que antes eram privilégios exclusivos dos brancos. Apesar de ter havido uma melhora na vida dos pobres (negros, em sua maioria) do país, os direitos “universais” públicos ainda não acompanham à população mais pobre. Como outros países em desenvolvimento, a África do Sul tem trabalhado para não ficar em situação pior.

Em 1990 o Brasil emergiu de um longo período de regime militar e, em 1994, a África do Sul embarcou em seu destino democrático. Desse ponto de vista pode-se dizer que o Brasil e a África do Sul estão, no momento, ainda em busca de uma construção democrática mais sólida. Em termos socioeconômicos há diversas semelhanças entre os países. Não obstante a existência de instituições econômicas sólidas, resultantes de seus processos de

industrialização, existem vastas desigualdades em ambas as sociedades. No Brasil, a pobreza assumiu grandes proporções e seus efeitos prejudiciais, tais como o desemprego, a deterioração dos serviços sociais e a criminalidade estão cada vez mais evidentes.

O passado sul-africano de intolerância racial está agora sendo revelado em toda a sua extensão, a criminalidade tornou-se um problema central e a auto-sustentação e o crescimento econômico parecem cada vez mais difíceis. Assim, apesar das claras diferenças históricas, culturais e sociais entre o Brasil e a África do Sul, estes são países em desenvolvimento, marcadamente desiguais, e que se encontram em um estágio de transição crucial em direção não só à consolidação da democracia, mas também a uma situação em que serão colhidos os supostos benefícios dessa condição, ou seja, livre participação política o crescimento econômico e estabilidade social. Os dois Estados, por caminhos distintos, parecem decididos a participar ativa e positivamente da comunidade das nações. Dessa forma, compreender a complexidade que envolve o desenvolvimento histórico e as ações externas desses dois importantes pólos não é mais apenas interesse acadêmico. A constituição do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul reflete, em certa medida, uma nova fase de “conscientização” dos países envolvidos em relação às suas potencialidades, mas, principalmente, às novas oportunidades que o meio internacional passou a oferecer no pós-Guerra Fria.

A idéia que levou à constituição do IBAS remonta a uma proposta dos sul-africanos de criar um grupo de países do mundo em desenvolvimento (inicialmente cinco) para atuar como interlocutor do G-8. A proposta não prosperou em um primeiro momento e foi relançada em 2003, fato que resultou na formação do IBAS. Em contraste com a idéia original, a segunda agrupou um número menor de países e traçou objetivos mais amplos para sua atuação, como, por exemplo, a previsão, por iniciativa brasileira, de articulação das negociações comerciais SACU-Mercosul, Mercosul-Índia e Índia-SACU. Em seguida ao seu lançamento, o Fórum ganhou notoriedade ao mesmo tempo em que pesou sobre o grupo considerável responsabilidade de sucesso. Nas políticas externas dos países do Fórum, encontram-se, em síntese, três ideais de conquista de espaço no cenário internacional. A Índia tem como referencial de sua estratégia de política externa a equiparação de seu *status* internacional ao da China. Adotou uma postura pragmática que fez ampliar seu poderio militar (com aquisição de um arsenal nuclear), procurou altas taxas de crescimento econômico e o estabelecimento de laços preferenciais com Washington.

O Brasil visa a abrir espaço na ordem internacional, perseguindo, pois, uma estratégia que pode ser nomeada de “não-hegemonismo”. Age de maneira ativa no sentido de manter o

foco de sua política externa na promoção das necessidades e aspirações do país. Assim, é fundamental não se deixar limitar por uma agenda internacional direcionada pelos interesses norte-americanos. A África do Sul, por sua vez, busca uma maior projeção internacional para frear a marginalização do país e do continente, como resultado de um processo de globalização que entende ser dirigido pelo Norte e alheio às necessidades e aos problemas africanos. Pretória tem persistentemente se empenhado para que suas visões e as da África sejam levadas em consideração em todas as instâncias da “governança” global. Na busca por seus espaços no cenário externo, esses países confiam não só em seu peso específico, mas também nos recursos de poder, embora brandos, que possuem. Importante notar que, no IBAS, os três países encetam conjuntamente a realização de seus projetos de política externa.

De qualquer forma, a constituição do IBAS já terá desempenhado um papel importante em chamar a atenção do Norte para a intenção dos países do Sul de terem sua voz ouvida sobre os grandes temas globais e terá, em alguma medida, influenciado o G-8 a convidá-los para seus debates internos. O IBAS, nesse sentido, está realizando um papel de projetar seus membros no cenário internacional, alertando a comunidade internacional que os países estão dispostos e aptos a quebrar o invólucro de seus contextos regionais e colaborar decisivamente para os progressos de uma ordem multipolar. Por fim, o Fórum abriu um valioso espaço político para a atuação internacional da África do Sul e do Brasil.

REFERÊNCIAS

Livros

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990):** crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

_____. **Sessenta anos de política externa brasileira:** diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

ALENCASTRE, Amílcar. **O Brasil, a África e o futuro.** Rio de Janeiro: Paralelo, 1972.

_____. América Latina, África e Atlântico Sul. Rio de Janeiro: Paralelo, 1980.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil.** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

ARBILLA, José Maria. **A Diplomacia das Idéias:** a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994). (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1997.

BANDEIRA, Moniz. **O eixo Argentina-Brasil:** o processo de integração da América Latina. Brasília: Ed. da UnB, 1987.

_____. **Estado nacional e política internacional na América Latina:** o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). São Paulo: Ensaio, 1993.

BAQUERO, Marcello et al. **A construção da democracia na América Latina:** estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre/Canoas: Ed. da UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington:** a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: PEDEX, 1994. (Caderno Dívida Externa nº 6).

BROWN, Michel Barrat. **A economia política do Imperialismo.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BRUCAN, Silviu. **La disolución del poder:** sociología de las relaciones internacionales y políticas. México: Siglo XXI, 1974.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Out of control:** global turmoil on the eve of the twenty-first century. New York: Maxwell Macmillan International, 1993.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **El gran tablero mundial.** Barcelona: Paidós, 1998.

BUTLER, Anthony. **Contemporary South Africa.** New York: Palgrave Macmillan, 2004.

BUTTS, Kent H.; THOMAS, Paul R. **The Geopolitics of Southern Africa:** South Africa as a

Regional Superpower. Boulder: Westview Press, 1986.

CANANI, Ney. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994):** continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

CARLSNAES, Walter; MULLER, Marie. **Change and South African External Relations.** Johannesburg: Thomson, 1997.

CASTRO, Therezinha de. **África:** geografia, geopolítica e relações internacionais. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981.

CERVO, Amado Luiz (Org.). **O Desafio internacional:** a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Ed. da UnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** São Paulo: Ática, 1992.

CHALIAND, Gérard. **A luta pela África:** estratégia das potências. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CORNEVIN, Marianne. **Apartheid, poder e falsificação histórica.** Lisboa: UNESCO, 1979.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo. **O Brasil e as novas dimensões de segurança internacional.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1999.

FERREIRA, Eduardo. **África Austral:** o passado e o futuro. Lisboa: Seara Nova, 1977.

FIELDHOUSE, Roger. **Anti-Apartheid:** a history of the movement in Britain. London: The Merlin Press, 2005.

FONSECA JR., Gélson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.). **Temas de política externa brasileira II.** Rio de Janeiro: IPRI/Paz e Terra, 1994.

GELB, S. **South Africa's economic crisis.** Cape Town: Davis Philip, 1991.

GELDENHUYS, Deon. **The diplomacy of isolation:** South Africa foreign policy making. Braamfontein: Macmillan, 1984.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **África do Sul:** visões brasileiras. Brasília: CAPES/IPRI/FUNAG, 2000.

_____. **Brasil e África do Sul:** riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPq/IPRI/FUNAG, 1996.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia:** uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 1999.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/FAPA, 1999.

HENTZ, James J. **South Africa and the logic of regional cooperation**. Bloomington and Indianapolis: Indianapolis University Press, 2005.

HIRSH, Joachim. **Globalizacion: transformacion del Estado y democracia**. Córdoba: [s.n.], 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

KAMARCK, Andrew M. **A economia da África**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1972.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KI-ZERBO, Joseph. **História da África Negra**. Portugal: Publicações Europa-América, 1999. v. 2.

KISSINGER, Henry. **A diplomacia das grandes potências**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.

KRIPPENDORF, Ekkehart. **História das Relações Internacionais**. Lisboa: Antídoto, 1979.

LANDSBERG, Chris; LE PERE, Garth; NIEUWKERK, Anthoni Van. (Ed.). **Mission imperfect: redirecting South Africa's foreign policy**. Johannesburg: Foundation for Global Dialogue/Centre for Policy Studies, 1995.

LE PERE, Garth L. A África do Sul pós-*apartheid*: do isolamento econômico à transformação social. In: VILLARES, Fábio (Org.). **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças**. São Paulo: UNESP/IEEI, 2006.

LIPTON, M. **Capitalism and Apartheid: South Africa (1910-1986)**. London: Aldershot, 1986.

LOHBAUER, Christian. **Brasil-Alemanha (1964-1999): fases de uma parceria (1964-1999)**. São Paulo: EDUSP, 2000.

MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica**. Brasília: Instituto Rio Branco (FUNAG), Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

MARANHÃO, Jarbas. **Brasil-África: um mesmo caminho**. São Paulo: Fulgor, 1962.

MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. **Ásia, África e a política independente do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

MERCOSUL e a Integração Sul-Americana: mais do que economia. Encontro de Culturas. Brasília: FUNAG, 1997.

- MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Ed. da UnB, 1981.
- MILLS, Greg. (Ed.). **From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations (1990-1994)**, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1994.
- MONETA, Carlos Juan. **Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur**. Buenos Aires: Pleamar, 1983.
- MUNÕZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph S. (Orgs.). **A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais**. São Paulo: Convívio, 1986.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia**. Campinas: Papyrus, 1994.
- PEREIRA, Francisco José. **Apartheid: o horror branco na África do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- PLASTINO, Carlos Alberto; BOUZAS, Roberto (Orgs.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro/México: Graal/ Instituto de Estudios de Estados Unidos-CIDE, 1985.
- RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- SADER, Emir. **A transição no Brasil: da ditadura à democracia?** São Paulo: Atual, 1990.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: Ed. da UnB, 1996.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 aos nossos dias)**. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças na política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- SIDAWAY, James D.; GIBB, Richard. **SADC, COMESA, SACU: contradictory formats for regional 'integration'**. In: SIMON, David (Ed.). **South Africa in Southern África: reconfiguring the region**. Oxford: James Currey/ Athens: Ohio University Press/ Cape Town: David Philip, 1998.
- SIMÕES, Vivane da Silva. **A política externa de segurança do Governo Collor de Mello**. Rio de Janeiro: PUC/IRI, 2001. (Dissertação de Mestrado).
- SINGER, Paul. **O dia da lagarta: democratização e conflito distributivo no Brasil do Cruzado**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- STEPAN, Alfred. **Os militares: da abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

TRINDADE, Hêlgio (Org.). **Brasil em perspectiva: dilemas da abertura política**. Porto Alegre: Sulina, 1982.

UKRUMAH, Kwane. **Neocolonialismo: último estágio do Imperialismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

VICTOR, Jean-Christophe; RAISSON, Virginie; TÉTART, Frank. **Le Dessous des Cartes: Atlas géopolitique**. Paris: Tallandier/Arte Éditions, 2005.

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

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

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais no Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

_____. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

_____. **Dez anos que abalaram o século XX: da crise do socialismo à guerra ao terrorismo**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. (Org.). **A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90**. Petrópolis: Vozes, 1992.

WHETHAM, H.; CURRIE, J. **The economics of African Countries**. Cambridge: University Press, 1969.

WOLVAARDT, Pieter. **A Diplomat's Story: Apartheid and Beyond (1969-1998)**. South Africa: Galago, 2005.

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

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

Capítulos de Livros

ABDENUR, R. Política externa brasileira e o sentimento de exclusão. In: FONSECA, G; CASTRO, S. H. Nabuco de (Orgs.). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994.

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: ALBUQUERQUE, José A.

Guilhon de (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. A política externa da África do Sul. In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília: IPRI/Alexandre de Gusmão, 2000.

BIEBER, León E. Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Ed. da UNB, 1994.

BUENO, Clodoaldo. A Política Multilateral Brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Ed. da UnB, 1994.

CORRÊA, Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

DZIDZIENYO, Anani; TURNER, Michael. African-Brazilian relations: a reconsideration. In.: SELCHER, Wayne A. **Brazil in the international system: the rise of a middle power**. Colorado: Westview Press, 1981.

DU PISANI, A. South Africa and the region. In: MILLS, Greg. **From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations 1990-1994**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1994.

EVANS, Graham. Novos vizinhos: reflexão sobre a nova política mundial contemporânea da África do Sul e do Brasil. In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). **Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização**. Brasília: IPRI/FUNAG, 1996.

GELDENHUYS, international involvement in South Africa's political transformation. In.: CARLSNAES, Walter; MULLER, Marie. **Change and South African external relations**. Johannesburg: Thomson, 1997.

GRUNDY, Kenneth. Stasis in transition: United States-South African relations. In.: CARLSNAES, Walter; MULLER, Marie. **Change and South African External Relations**. Johannesburg: Thomson, 1997.

HENWOOD, Roland. South Africa's foreign policy: principles and problems. In.: SOLOMON, Hussein (Ed.). **Fairy Godmother, Hegemon or Partner?** Monograph Series. Midrand: Institute for Security Studies, 1997. v. 13.

HIRST, Mônica. Tempos e contratempos da política externa brasileira. In: PLASTINO, Carlos Alberto; BOUZAS, Roberto (Orgs.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro/México: Graal/Instituto de Estudios de Estados Unidos-CIDE, 1985.

_____. Transição democrática e política externa: a experiência do Brasil. In: MUNÓZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph S. (Orgs.). **A América Latina e a política mundial: uma perspectiva**

latino-americana das relações internacionais. São Paulo: Convívio, 1986.

ISMAIL, Faizal; DRAPER, Peter; CARIM, Xavier. A estratégia econômica global da África do Sul. In: ARBIX, Glauco; COMIN, Álvaro; ZILBOVICIUS, Mauro. (Orgs.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Ed. da USP, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. As Eleições de 1982 e a Abertura Política em Perspectiva. In: TRINDADE, Hélio (Org.). **Brasil em perspectiva: dilemas da abertura política**. Porto Alegre: Sulina, 1982.

MELLO, João Manuel Cardoso de. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MENDONÇA, Hélio Magalhães. Política externa da África do Sul (1945-1999). In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília/São Paulo: IPRI/Alexandre de Gusmão, 2000.

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

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O Brasil e a África. In: FONSECA JR., Gélson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994.

PEÑA, Félix. Aportes a un debate sobre reíces y sentido del Mercosur. In: **O MERCOSUL e a integração Sul-Americana: mais do que economia**. Encontro de Culturas. Brasília: FUNAG, 1997.

SABÓIA, Gilberto V. Direitos Humanos. Evolução institucional brasileira e política externa: perspectivas e desafios. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; NABUCO, Sérgio Henrique. Brasília/São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994.

SINGER, Paul Israel. A política econômica externa da África do Sul. In: GUIMARÃES, Samuel (Org.). **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2000.

VICUÑA, Francisco Orrego. O Sistema Internacional: efeitos sobre as políticas externas. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph S. (Orgs.). **A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais**. São Paulo: Convívio, 1986.

WALLERSTEIN, I; VIEIRA, S. Historical Development of the Region in the Context of the Evolving World-System. In: VIEIRA, Sérgio; MARTIN, William; WALLERSTEIN, Immanuel. **How Fast the Wind? Southern África (1975-2000)**. Trenton: Africa World Press. 1992.

Artigos

ADESKY, Jacques d'. Penetração brasileira na África Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 10, 1984.

_____. As relações econômicas Brasil-África no contexto das relações internacionais. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 11, 1985.

_____. A dimensão intercultural da identidade brasileira. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 15, 1988.

AZAMBUJA, Marcos. A política externa de Collor. **Coleção Documentos: Série Assuntos Internacionais**, São Paulo, n. 13, 1991.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? **Política Externa**, São Paulo, v. 1, n. 4, mar. 1993.

BOOTH, Ken. A Security Regime in Southern Africa: Theoretical Considerations. **Southern African Perspectives**, Cape Town: Centre for Southern African Studies, University of Western Cape, n. 30, 1994.

BRODERICK, Jim. US and South Africa: uncertain partners in a uncertain world. *South Africa Yearbook of International Affairs*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1997.

CALGAGNOTTO, Gilberto. O Relacionamento econômico Brasil-África: corda bamba entre cooperação econômica e a nova dependência Sul-Sul. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 11, 1985.

CARDOSO, Fernando Jorge. SADCC e interdependência econômica na África Austral: realidades e perspectivas. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, n. 20, jun. 1991.

CHASE, Robert S.; HILL, Emily B.; KENNEDY, Paul. *Pivotal States and U. S. Strategy*. In: **Foreign Affairs**, vol. 75, nº 1, jan./fev., 1996.

CHRISTIE, Kenneth. Security and Forced Migration in South Africa. **African Security Review**, [S.l.], ano 1, n. 6, 1997.

CLAPHAM, Christopher. Discerning the New Africa. **International Affairs**, [S.l.], ano 2, n. 74, 1998.

COUSSY, Jean. Rumos institucionais e dinâmica capitalista na integração da África Austral. Representações e Projetos na África do Sul e no Zimbábue. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 30, dez. 1996.

DAVIES, Robert. Promoting regional integration in Southern Africa: an analysis of prospects and problems from a Southern African perspective. **African Security Review**, [S.l.], ano 5, n. 5, 1996.

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do *Apartheid*? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 41, 1998.

FABRICIUS, Peter. Mandela kicks official visit to South America. **The Independent**, Johannesburg, 23 July 1998.

FONSECA JR., Gélson. Aspectos da teoria de relações internacionais. **Política Externa**, São Paulo, v. 3, n. 3, dez./jan./fev. 1994-1995.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Cúpula da América do Sul. **Carta Internacional**, São Paulo, n. 87, maio 2000.

LEYSENS, Anthony. South Africa's Relations with Latin América (1966-1988). **UNISA: Ocasional Paper**, Johannesburg, n. 6, nov. 1992.

LIMA, Maria Regina Soares. Notas sobre as relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira recente. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 6/7, 1982.

LINDEKE, Willian A. Southern African development community: Challenges Ahead. **Transafrica Forum**, [S.l.], ano 1, n. 10, 1996.

MATLOSA, Khabele. Democracy and conflict in post-apartheid Southern Africa: dilemmas of social Change in Small States. **International Affairs**, [S.l.], ano 2, n. 74, 1998.

MAIOR, Luiz A. P. Souto. Eleições e o futuro do Mercosul. **Política Externa**, São Paulo, v. 12, n. 2, set./out./nov. 2003.

MOURA, Gérson. Brasil: uma nova política latino-americana? **Brasil: perspectivas internacionais**, Rio de Janeiro, ano 2, maio/set. 1985.

_____. Brasil-Cuba: enfim o reatamento. **Brasil: perspectivas internacionais**, Rio de Janeiro, ano 3, abr./jun. 1986.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. A África: do continentalismo à fase das conversações globais. **África**, São Paulo: Centro de Estudos Africanos da USP, 1987.

_____. Zona de paz e cooperação no Atlântico Sul. **Política e Estratégia**, São Paulo, mar./jun. 1988.

_____. O eixo Atlântico Sul e os novos vetores do sistema internacional. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 20, 1991.

OHLSON, Thomas. A África do Sul e seus vizinhos: estratégias regionais em confrontação. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 19, 1990.

OLIVEIRA, Gesner. Brasil – FMI: realidade e mitos. Artigo publicado com base na obra **Brasil – FMI: frustrações e perspectivas**. (mimeografado).

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Relações comerciais Brasil-África no contexto da política

externa brasileira. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, 6/7, 1982.

OLIVIER, Gerrit. Is Thabo Mbeki Africa's Saviour?. **International Affairs**, [S.l.], v. 79, n. 4, 2003.

PENNA FILHO, Pio. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 44, 2001.

PEREIRA, José Maria Nunes. Relações Brasil-África: problemas e perspectivas. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 6/7, 1982.

RIBEIRO, Fernando Rosa. Eleições na África do Sul: uma visão de primeira mão. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 26, set. 1994.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 21-22, nov. 1998.

SCHRAEDER, Peter J. South Africa's foreign policy: from international periah to leader of the African renaissance. **The Round Table**, [S.l.], n. 359, 2001.

SILVA, Alberto da Costa e. O Brasil, a África e o Atlântico no século XX. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 8, 1994.

UZOIGWE, G.N. Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral. **História Geral da África**, São Paulo: Ática/UNESCO, v. 2, 1991,

VALE, Peter. The African renaissance. **Election Talk**, [S.l.], n. 2, Dec. 1997.

VALE, Peter; MASEKO, Siphosiso. South Africa and the African renaissance. **International Affairs**, [S.l.], ano 2, n. 74, 1998.

VIEIRA, José Ribas. As relações internacionais e o processo constituinte brasileiro. **Brasil: Perspectivas Internacionais**. Rio de Janeiro: IRI/PUC, Ano III, jan./mar., 1987.

VILALVA, Mário; GALA, Irene Vida. Relações Brasil-África do Sul: quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática. **Cena Internacional**, Brasília, ano 3, n. 2, dez. 2001.

WILLIAMS, Paul. South Africa's foreign policy: getting critical, **Politikon**, [S.l.], v. 27, n. 1, 2000.

ZAPPA, Italo. O Brasil e a África Subsaariana. **Segurança e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n. 158, 1975.

Documentos e discursos oficiais

A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: FUNAG, 1995.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo

Setúbal no Itamaraty. (15/03/1985 a 14/02/1986). Brasília, 1986.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília, 1985 a 1994.

DECLARAÇÃO da National Consultive Conference, Johannesburg, 14-16 December 1990.

DECLARATION Adopted by World Conference Against Racist South Africa, Paris, 20 June 1986 (Document 114).

DECLARATION the International Conference on Sanctions Against South Africa, Paris, 27 May 1981 (Document 98).

Discurso do Presidente Fernando Collor de Melo na XLVI Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. **A Palavra do Brasil nas Nações Unidas**. Fundação de Gusmão. Brasília: FUNAG, 1991, p. 535.

Discurso do Presidente Fernando Collor de Melo na XLV Sessão Ordinária da AGNU. **A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: FUNAG, 1995. p. 514.

Entrevista com José Sarney concedida ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, Brasília, 24/03/1999.

GENERAL Assembly Resolution: Declaration on Apartheid and its Destructive Consequences in Southern Africa. 14 December 1989.

GRUPO do Rio: Documentos do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política. Brasília: FUNAG, 1995.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. O Diálogo Norte-Sul e a Conferência de Cancún. Pronunciamento ECEME, maio 1993.

HARARE Declaration – Declaration of the OUA Ad-hoc Committee on Southern Africa on the Question of South Africa; Harare, Zimbabwe, 21 August 1989.

LAFER, Celso - Ministro das Relações Exteriores no Governo Collor - Frase proferida na sessão de abertura da XLVII Sessão da Assembléia Geral da ONU, em 21.09.1992. **Revista Política Externa**, v. 1, n. 4, mar., 1993.

48th NATIONAL Conference, Durban, July 1991.

49th NATIONAL Conference, Bloemfontein, 17-22 December 1994.

Publicações Periódicas

Africa, São Paulo.

African Security Review, [S.l.].

Brasil: perspectivas internacionais, Rio de Janeiro, IRI/PUC.

Carta Internacional, São Paulo.

Cena Internacional, Brasília.

Ciências e Letras, Porto Alegre, FAPA.

Coleção Documentos-Série Assuntos Internacionais, São Paulo.

Estudos Avançados, São Paulo.

Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, UCAM.

História Geral da África, São Paulo.

International Affairs, [S.l.].

Política Externa, São Paulo, Paz e Terra.

Politikon, [S.l.].

Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro/Brasília, IBRI.

Segurança e Desenvolvimento, Rio de Janeiro.

South Africa Yearbook of International Affairs, Johannesburg, South African Institute of International Affairs.

Southern African Perspectives, Cape Town, Centre for Southern African Studies-University of Western Cape.

Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro.

The Independent, Johannesburg.

The Round Table: [S.l.].

Transafrica Forum, [S.l.].

UNISA: Occasional Paper, Johannesburg.

Vanguardia (Dossier), Barcelona, La Vanguardia Ediciones.

Meio eletrônico

<http://www.adb.org> – Banco Africano para o Desenvolvimento.

<http://www.africadebate.iscte.pt> – Pesquisadores da África.

<http://www.africadosulemb.org.br> – Embaixada da África do Sul no Brasil.

<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/transition>

<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/conf/index.html>

<http://www.anc.org.za/um>

<http://www.anc.org.za/un/undocs.html> - African National Congress.

<http://www.dfa.gov.za/department/> - Ministério de Negócios Estrangeiros da África do Sul.

<http://www.imf.org> - Fundo Monetário Internacional (FMI)

<http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/estrutura/papel/index.asp> - Ministério das Relações Exteriores

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp

<http://www.sadc.int> - Southern African Development Community

<http://www.sudafrica.cu>

<http://www.unb.br/in/his/hi-teses-2001.htm.2002> - Instituto de Ciências Humanas da UNB.

<http://www.unctad.org> - Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)

<http://www.uneca.org> - Comissão Econômica para a África.

<http://wordbank.org> - Banco Mundial.

