

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**LUCIANE CRISTINE MALLMANN**

**COOPERAÇÃO NO SETOR DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
DA BILATERALIDADE BRASIL-ÁFRICA DO SUL  
À MULTILATERALIDADE IBAS**

**Porto Alegre  
2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**LUCIANE CRISTINE MALLMANN**

**COOPERAÇÃO NO SETOR DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
DA BILATERALIDADE BRASIL-ÁFRICA DO SUL  
À MULTILATERALIDADE IBAS**

Tese de Doutorado, apresentada para Defesa no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação do Professor Doutor Paulo Gilberto Fagundes Vizentini, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

**Porto Alegre  
2009**

## RESUMO

As relações Brasil-África do Sul apontam para uma aproximação em novos termos desde o final dos anos noventa. Fazendo parte de um movimento mais amplo de redefinição das relações de poder no ambiente internacional, não é coincidência que tal desfecho tenha ocorrido ao final da bipolaridade. Do ponto de vista estrutural, retoma-se a busca de inclusão de potências médias, dentre as quais o Brasil e a África do Sul, no Conselho de Segurança da ONU, bem como uma maior participação nos processos decisórios globais de comércio. Na perspectiva conceitual ocorreu a mudança paradigmática para as noções de segurança humana e de desenvolvimento sustentável baseado na capacitação do homem. Nesse cenário de debate de reforma das instituições internacionais, despontaram candidatos de esquerda nos governos brasileiro e sul-africano, com suas agendas voltadas para a satisfação das necessidades sociais, incluindo combate ao HIV e à fome. A redefinição teleológica da ONU e a inserção pró-ativa brasileira acabou culminando numa agenda global *pro misero* liderada pelo Brasil. Sobre essas bases, ocorreu a reaproximação entre Brasil e África do Sul, negociada bilateralmente, mas formalizada numa aliança trilateral que incluiu a Índia, resultando no chamado IBAS, uma parceria de natureza multitemática, fortemente conotada com o humano e o social.

**PALAVRAS-CHAVES:** política externa em dois níveis, política internacional, políticas sociais de combate à pobreza e ao HIV, relações bilaterais Brasil-África do Sul, multilateralismo, IBAS.

## ABSTRACT

The Brazil-South África relations point out an approximation in new terms since the nineties ending. Being part of a bigger movement of redefinition of the power relations in international ambient, it is not coincidence that it had happened within de final of the bipolarity. From a structural view, there is a recall for inclusion of middle power potencies, like Brazil and South Africa, in the UN Security Council, as like as demanding more participation in the global decisional processes about trade. By the conceptual perspective, a paradigmatic change had happened in the notions of human security and sustainable development based on men capacitating. In this setting of debate about international institutions reform, candidates from left parties has became presidents in Brazil and South Africa, implementing agendas directed for the satisfactions of the social needs, like the fight against HIV infection e starvation. The teleological redefinition of UN and the Brazilian pro-active insertion has culminated in the *pro misero* global agenda under Brazil leadership. On these bases, has occurred the re-approximation between Brazil and South Africa, bilaterally negotiated, but formalized under a trilateral alliance that included India, resulting the named IBSA, a multi-thematic coalition, strongly denoted with the human and social ideals.

**KEY WORDS:** two level external policy, international politics, social policies of HIV and hunger combat, Brazil-South Africa bilateral relations, multilateralism, IBSA.



“Tudo quanto puderes fazer ou creias poder, começa.”

Goethe, escritor alemão.

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, por toda a paciência e dedicação que só o amor familiar possui.

À minha querida irmã, Andréia, por todo apoio e assessoria em informática.

Ao meu caro orientador, pelo apoio e pela tolerância, perseverança e generosidade no desempenho do seu ofício de acompanhar este meu percurso acadêmico.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, ao meu orientador. Sempre.

A todo o Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFRGS, por ter me recebido para que, por mais de uma vez (digo, no Mestrado e no Doutorado), eu pudesse avançar nos meus estudos.

Aos pesquisadores do NERINT, por toda a boa-vontade em prestar auxílio no acesso aos recursos, principalmente material bibliográfico do Núcleo. Em especial, agradeço aos professores Marco Aurélio Cepik e Luiz Dario Teixeira Ribeiro, sempre tão competentes e atenciosos. A este último, agradeço também as sugestões ao trabalho na fase de revisão.

Aos funcionários e bolsistas da USP, que tão prestimosamente atenderam às minhas solicitações de pesquisa e cópia de teses e dissertações de alunos do Centro de Estudos Afro-Asiáticos, tão importantes para este trabalho.

A todos os colegas e professores das disciplinas do doutorado, pelas idéias e sugestões que foram um ponto de partida indispensável.

Aos queridos amigos que permaneceram na torcida para o sucesso desta minha trajetória.

## SUMÁRIO

Introdução.....	10
Fundamentação Teórica.....	21
1 Breve história das relações entre Brasil e África do Sul.....	45
1.1 Contatos até a Segunda Guerra Mundial.....	46
1.2 Relações Bilaterais durante o Alinhamento automático.....	53
1.3 Nas linhas da Política Externa Africana.....	65
1.4 Brasil e África do Sul até a transição democrática.....	84
2 Brasil e África do Sul: rumos na democracia.....	102
2.1 Semelhanças nos propósitos democráticos e humanistas.....	103
2.1.1 De Mandela a Mbeki.....	105
2.1.2 De FHC a Lula.....	139
2.2 Semelhanças nos problemas sociais.....	159
3 HIV e pobreza: o potencial de cooperação das políticas sociais brasileiras.....	171
3.1 O caso das infecções por HIV e a AIDS: uma questão especial de segurança humana.....	172
3.1.1 Aspectos da realidade do HIV e AIDS na África do Sul.....	178
3.1.2 Aspectos da realidade do HIV e AIDS no Brasil.....	192
3.2 O poder simbólico e a ameaça real do HIV e da fome nas coalizões inter-institucionais.....	204
3.2.1 A Política Nacional de DST/AIDS.....	214
3.2.2 O Fome Zero.....	225
3.3 As políticas sociais brasileiras e a cooperação técnica.....	235
4 Aspectos pioneiros da cooperação Sul-Sul: dos conceitos para a prática.....	245
4.1 O desenvolvimento humano e as lideranças regionais no Sul.....	252
4.2 Dos ganhos multilaterais que aproveitam à relação bilateral.....	257
4.3 Dos Atos Bilaterais entre Brasil e África do Sul.....	264
4.4 IBSA: a trilateralidade trazendo mais equilíbrio ao jogo.....	268

Conclusão.....	280
Referências Bibliográficas.....	290
Lista de Tabelas, Gráficos, Quadros e Figuras.....	302
Lista de Abreviaturas.....	305
Anexo I – Cálculos dos Índices de Desenvolvimento Humano.....	A-1
Anexo II – Acordos Bilaterais de Cooperação Técnica em saúde e temas sociais.....	A-2
Anexo III – Acordos Multilaterais – Cooperação Técnica em saúde e temas sociais no âmbito do IBAS.....	A-3

## INTRODUÇÃO

Enfoques dirigidos para as regiões de menor peso relativo no balanço final das relações externas do Brasil têm ocupado crescente papel em pesquisa, onde destacam-se os estudos das relações do Brasil com países do continente africano. A busca de maior autonomia na consecução de sua política externa, a partir de um fortalecimento do seu jogo político na arena internacional, levou o Brasil a diversificar suas parcerias para além das tradicionais relações com as potências mundiais.

Esta investigação possui um caráter multidisciplinar, tendo em vista estar situada num campo de intersecção da Ciência Política com as Relações Internacionais e o Direito Internacional. Todos esses setores do saber possuem objeto e método próprios de estudo, o que fundamenta a sua definição como disciplinas autônomas na área das ciências humanas. Entretanto, ainda compartilham de alguns instrumentos metodológicos para suas observações, uma vez que historicamente foram concebidos juntos e foram se tornando independentes conforme evoluíram as especificidades dos seus conhecimentos. Uma pesquisa, cujo objeto trata sobre relações interestatais no âmbito da cooperação e promoção de direitos humanos sociais poderia se adequar a qualquer uma das disciplinas acima, não fosse a ênfase predominantemente política dada à análise.

O eixo principal desse trabalho é o estudo de caso da política exterior brasileira, sob a ótica das estratégias de cooperação mútua entre Brasil e África do Sul em termos de otimização das políticas sociais nos seus territórios, bem como para o desenvolvimento sustentável de suas economias e o fortalecimento de suas lideranças regionais. Nesse cenário, o Atlântico Sul se constitui num espaço privilegiado de ação da política exterior desses dois países, em que as agendas sociais domésticas podem constituir mais um ponto de interesses comuns para as interações entre seus líderes governamentais e seus ministérios.

Importante mencionar que, dentro dos limites temático e temporal a serem aqui abordados, o fortalecimento estratégico do Brasil no cenário global não ocorreu de forma independente de algumas de suas conquistas no plano interno. Ao contrário, foi a partir do reconhecimento internacional das suas ações domésticas, ligadas à constatação da eficiência brasileira no âmbito de suas políticas sociais, com destaque para o combate ao HIV e à fome, que algumas das antigas estratégias da política externa brasileira puderam avançar um pouco mais.

Desse modo, parte-se da perspectiva do jogo em dois níveis analisado inicialmente da relação bilateral Brasil-África do Sul, a qual culmina numa negociação e acordo de

estrutura triangular, que oportunizou ao Brasil aumentar o seu protagonismo internacional tanto em linhas multilaterais, como nas ações globais de combate à AIDS e à pobreza, bem como, afirmar a liderança brasileira no Hemisfério Sul.

O estudo das relações desenvolvidas entre o Brasil e a África do Sul, será abordado a partir de 1994, estendendo-se até a renúncia do Presidente Mbeki, no curso do seu segundo mandato, ao final de 2008. Embora reconhecendo que as relações dos dois países tomaram maior intensidade após 2003, consideraremos que o período de abertura progressiva do Estado brasileiro ao diálogo global, empreendida no último governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi condição para viabilizar o atual empenho do Brasil em constituir parcerias, influenciando nas regras do jogo brasileiro do plano internacional. Assim, algumas ações importantes para a valorização da política anti-HIV brasileira no governo seguinte, ocorreram ainda durante o governo FHC.

O último mandato do presidente FHC, inserido nessa primeira fase desse estudo, prenuncia alguns elementos importantes para uma agenda global de políticas públicas de combate à mortalidade pela AIDS liderada pelo Brasil. A busca de uma maior participação brasileira nos fóruns internacionais antes mesmo de 2003 não pode ser totalmente excluída da análise do tema. A política nacional de medicamentos genéricos, iniciada pelo então Ministro da Saúde, José Serra, aponta para a procura por melhoria dos indicadores sociais brasileiros já naquele governo. No entanto, é inegável que o perfil do Governo Lula, sua plataforma social ampliada, e sua atuação na conquista de um tratamento internacional excepcional para as patentes de medicamentos genéricos, incluindo os medicamentos para a infecção do HIV, constituem-se como condicionantes mais diretamente ligados ao que concretizou-se logo depois.

Além disso, esse período coincide com a afirmação de novos princípios no território da África do Sul. Dessa forma, a instituição de um regime de valores democráticos e afirmação dos direitos humanos sociais, apontam para novas regras no plano doméstico sul-africano, que permaneceu desde essa época sob a liderança do ANC no governo. Portanto, também pertence a esse recorte temporal, de 1994 a 2008, o esgotamento de um governo africano “branco” e de posturas segregantes e racistas presentes durante o regime do *apartheid*, pelo estabelecimento de uma “nova África do Sul”, pautada por um governo democrático, defensor de um princípio de identidade nacional multirracional e de defesa dos direitos humanos.

A escolha desse momento como evento demarcador do início do período a ser abordado nesse estudo se justifica pela grande repercussão, não só no âmbito do projeto político nacional africano, mas pela imensa mudança que o governo de Mandela acarretou nas relações da África do Sul com o cenário internacional, permitindo uma retomada de contatos e

negociações com possíveis países parceiros. Essa reabertura de diálogos da África do Sul com o mundo também denota novas linhas de ação estratégica desse país no plano internacional.

Nessa mesma época, como nunca antes, as políticas globais humanitárias de combate à fome e de redução da mortalidade por doenças infecto-contagiosas ganharam uma atenção crescente e passaram a constituir o arcabouço normativo do cenário internacional. A gravidade e a urgência dos resultados constatados das abordagens de governos sul-africanos anteriores ao novo regime doméstico, e mesmo durante os “governos ANC”, revelou-se um importante fator de pressão sobre novas estratégias a serem delineadas nos dois planos em estudo. Assim, a epidemia desenfreada do HIV no continente africano, com destaque no território sul-africano, e as diretrizes globais de combate a essa epidemia, revelaram novas regras internacionais constringindo possíveis percepções domésticas do problema, e tendo influência sobre as estratégias de política externa dos dois países em estudo.

O termo final desse trabalho é delimitado pela renúncia de Mbeki em continuar na Presidência da África do Sul, em 21 de setembro de 2008. Tal escolha está fundamentada pelo grau de importância que este fato poderá ter sobre o futuro das políticas sociais e da política externa na África do Sul. Considerando que, do ponto de vista do combate à AIDS, a agenda do governo Mbeki mostrou-se negligente e polêmica, a renúncia desse líder pode representar a possibilidade de novos delineamentos estratégicos no setor das políticas de saúde, bem como no campo da diplomacia sul-africana.

Assim sendo, o estudo pretende abarcar os jogos domésticos e internacionais nas relações intergovernamentais negociadas entre Brasil e África do Sul. A proposta central é a de verificar se houve uma ampliação progressiva dos diálogos e negociações entre os Estados sul-africano e brasileiro, e de que forma o tema das políticas sociais de combate do HIV e AIDS, da fome e da pobreza, nesse período, influíram sobre as principais implicações estratégicas das interações entre seus governos.

A partir da verificação dos determinantes domésticos e internacionais desses dois países, esse trabalho visa buscar o entendimento das relações existentes entre as ações estratégicas para a consecução de uma política externa de cooperação no setor das políticas sociais, levando em conta os resultados dos dois níveis de interação, assim como Possíveis desdobramentos multilaterais. A investigação dos acordos assinados e/ou ratificados até o final do referido mandato presidencial servirão de objeto de análise do resultado das negociações entre Brasil e África do Sul.

Esse tema revela-se importante em diversos sentidos. A atuação da diplomacia do Brasil e da África do Sul, embora tenha um caráter paralelo ao eixo Norte-Sul, tem tido sua magnitude ampliada pelo desenvolvimento progressivo de ambos países em estudo, o que é,



sem dúvida, de significativo interesse, tanto para o campo teórico das Relações Internacionais e da Ciência Política, quanto para a atuação das diplomacias brasileira e sul-africanas.

A reiterada afirmação de que o desenvolvimento vem, de fato, acompanhado pelo estabelecimento crescente de valores democráticos e de garantias fundamentais dentro dos territórios ganhou uma nova conotação. Ambos os países valeram-se, inicialmente, da manifestação de adequação aos valores hegemônicos globais, tais como democracia, direitos humanos, dignidade e direitos sociais, para assegurar maior credibilidade, e por conseguinte, melhores resultados na esfera internacional.

Uma vez que se restabeleceu uma relativa confiança na sua adequação às regras do sistema mundial, puderam ambos lutar por uma maior autonomia em relação ao mesmo, em busca de maior inclusão nos processos decisórios globais. Assim, vamos identificar, na trajetória dos dois países, os diferentes discursos e argumentos veiculados sobre as tratativas entre os países envolvidos, a partir do momento em que ambos passaram a mostrar uma maior adequação das suas agendas nacionais e externas ao argumento ético-humanitário da ONU.

O regime internacional da segurança humana, definida no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, aperfeiçoado nos anos seguintes, reacende o artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem adotada pelas Nações Unidas em 1948, o qual deixa claro que: “Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país”. Com isso, configura-se o cenário propício para que o tema das políticas sociais brasileiras e de políticas mais inclusivas ganhe destaque global e passe a interessar a outros países do mesmo hemisfério. Em outras palavras, talvez “mirando” na ONU, o Brasil acertou na África do Sul, ou vice-versa.

Ademais, a África do Sul e o Brasil se assemelham em vários aspectos. Ambos situam-se numa categoria específica designada de “grandes países periféricos”, caracterizados pelo enfrentamento – voluntária ou involuntariamente – de “estruturas hegemônicas de poder”. Hoje são melhor designados como “países emergentes”, ou mesmo como “potências médias”. A procura constante de um maior equilíbrio da política internacional, objetivando a defesa dos interesses terceiro-mundistas em aumentar seu poder de barganha diante dos “grandes”, não é recente. Esses temas polêmicos atingem a todos, ganhando dimensão global, e merecendo, recentemente, destaque nas pautas da OMC.

Envolvendo o balanço das relações Brasil - Estados Unidos, e do Brasil com a África do Sul, persiste a possibilidade desta última tornar-se uma forte aliança política no jogo internacional, que visa ampliar o comércio. Tanto o Brasil (com renda *per capita* de US\$ 2.970 em 1994), quanto a África do Sul (com renda *per capita* de US\$ 3.040 em 1994) são

classificados pelo Banco Mundial como pertencentes ao escalão de países em desenvolvimento de renda média-alta (intervalo de renda *per capita* entre US\$ 3.000 e US\$ 8.000, em 1994).

Desse modo, o Brasil e a África do Sul são países que buscam pelo reconhecimento de uma melhor posição de negociação no sistema internacional de comércio, bem como maior representatividade no Conselho de Segurança, possuindo problemas internos e externos comuns, que os ligam e os tornam solidários em setores específicos de suas políticas externas. Nesse sentido, torna-se possível a construção de políticas de soma positiva, em que haveriam vantagens na cooperação técnica nos setores sociais para os dois lados.

Ambos passaram por profundas transformações institucionais, em que a base para o desenvolvimento sustentado ocorreu através da adoção de regimes políticos democráticos, da priorização da estabilidade macroeconômica, do abandono da estratégia de industrialização por substituição de importações e das tentativas inexitas de uma melhor distribuição de renda.

A relação do Brasil com a África do Sul deverá ser abordada no que tange ao seu potencial de cooperação técnica no setor de políticas sociais, com o foco de estabelecer maior desenvolvimento sustentado, com base numa dimensão estratégica e ao mesmo tempo humana, para ambos.

Nesse ensejo, surgem vários questionamentos. Cumpre verificar se, de fato, é possível identificar a existência de oportunidades para a cooperação mútua, ou seja, se há vantagens recíprocas em tal interação, bem como se podemos identificar interesses e estados de necessidade social que justifiquem a ação solidária entre tais países. Considerando a eleição de presidentes de esquerda, tanto no Brasil quanto na África do Sul, surge a pergunta se tal aspecto tenha servido de princípio relevante para um maior interesse em desenvolver políticas sociais, e se tal preferência institucional gerou a possibilidade de novos alinhamentos de política externa? Será que os contatos externos dos governos brasileiros de FHC e Lula da Silva não prenunciaram um redirecionamento da política externa brasileira, no sentido de uma intensificação de alianças bilaterais que reforçaram a multilateralidade. Poderia essa projeção das políticas sociais para o meio internacional ser entendida como uma estratégia hegemônica brasileira, tendo em vista superar racionalmente a desvantagem do Brasil nas barganhas comerciais frente aos EUA e Europa, pondo em prática uma ampla política internacional Sul-Sul em temas bem delimitados, visando contornar a instabilidade política e econômica de grande parte dos países desse hemisfério?

Curiosamente, os processos de esgotamento do *apartheid* e da ascensão do ANC à presidência também trouxeram uma plataforma de esquerda para o Estado sul-africano. Essa profunda alteração na política doméstica sul-africana teve algum peso na propensão a uma

maior aproximação com o Brasil? O que na realidade, a despeito da antiga afinidade cultural e da tradicional relação comercial, consistiu no fato propulsor dessa reintensificação de contatos? O agravamento da infecção do HIV no território sul-africano influenciou nesse comportamento, ou ele resultou apenas da pressão internacional? E como isso se deu diante da postura resistente do líder Mbeki em abordar tal epidemia por meio de medidas combativas diretas?

Supondo-se que sejam positivas as respostas para as questões acima, pode-se inquirir até que medida o interesse de ampliar suas agendas sociais pode influenciar reciprocamente os interesses em um acordo entre o Brasil e a África do Sul. Poderemos confirmar uma motivação em negociar considerando a integração entre as vantagens das agendas de políticas sociais contra o HIV e a fome determinadas pelos Estados e seus chefes, e a pressão de Organizações Não-Governamentais (ONGs) nacionais e Organismos Internacionais em diversas etapas da política de combate de tais problemas? De que forma ocorreram as interações entre essas estruturas institucionais domésticas e internacionais? Algumas estratégias governamentais específicas apresentaram algum diferencial em termos de utilização racional de informações técnicas e de resultados sociais para um fim político maior nos dois planos? Seria, a proposição de cooperação nesse setor, uma mera declaração de solidariedade e amizade entre os povos, ou existe um jogo envolvendo ações táticas maximizadoras nesse ensejo? Como se dá a relação entre os propósitos desenvolvimentistas nacionais e regionais no âmbito das cooperações entre os dois países?

Uma vez que se passe a analisar sob o prisma brasileiro da relação bilateral, poderemos, ainda, verificar em que aspectos as ações brasileiras se alinham com as diferentes fases da sua política africana. E, considerando que a política africana brasileira tenha pouco mais de três décadas, e que a aproximação do Brasil com a África do Sul nos atuais termos tenha cerca de uma década, existem tratados ou acordos sobre cooperação técnica ou social no âmbito dos problemas do HIV e da fome? Como se configura a atual forma de cooperação do setor de saúde e políticas sociais entre os dois países, e como se pode entender a existência do triângulo Índia-Brasil-África do Sul nesse escopo?

Este trabalho parte do pressuposto de que o início das relações diplomáticas entre Brasil e África do Sul antecedeu o período desse estudo, seguindo, no momento atual, a busca de uma maior proximidade entre ambos, dentro de uma linha de continuidade com diversos afastamentos no passado. No entanto, a tese desse trabalho está baseada numa perspectiva de intensificação da proximidade do Brasil com a África do Sul em novos termos, bem como de validação dos seus interesses em viabilizar o desenvolvimento sustentado no período pós-*apartheid*, com vistas em um maior fortalecimento de ambos na busca de oportunidades em relação a negociações com a potências mundiais.

Dito de outra forma, a realização do trabalho se dá pela crença de que a relação Brasil-África do Sul pode ser muito positiva para ambos – pela cooperação e pela construção de lideranças regionais. O interesse mútuo em otimizar as oportunidades regionais de negociação e de ampliar as vantagens sociais para seus cidadãos, como mais um meio de melhorar sua credibilidade na esfera mundial, conduzem estas relações a um entrecruzamento entre elementos nacionais, regionais e globais, os quais contribuem em diferentes medidas para o cumprimento dos propósitos da diplomacia desses países. De qualquer sorte, identifica-se uma heterogeneidade muito grande da relação do Brasil e os países de diferentes regiões do continente africano, dentre os quais a relação da África do Sul revela-se como uma das mais promissoras desde 2003.

Isso posto, busca-se estabelecer uma análise objetiva das vantagens recíprocas no combate às grandes causas de morbi-mortalidade<sup>1</sup>, onde ressaltam-se as doenças infecto-contagiosas, em que resta evidente a gravidade da epidemia da AIDS e das DST, assim como destaca-se a meta de redução da grande mortalidade pela fome nos dois países.

Estatísticas da ONU e seus órgãos especializados identificam o aumento dos óbitos por infecção pelo HIV e pela desnutrição na década de noventa. Estimou-se uma prevalência de 30% de infectados pelo HIV na África do Sul, preponderando na faixa etária do 20 aos 40 anos, comprometendo os potenciais de uma sociedade adoecida desde jovem, isso quando sobrevivem ao risco de desnutrição da infância. Segundo os dados oficiais das Nações Unidas, a desnutrição severa mata de 25 a 50% das suas vítimas, e estaria presente como um co-fator em até 60% de outras causas de mortalidade até os cinco anos de vida. As repercussões destas catástrofes humanas serão detalhadas e discutidas sob a ótica local, nacional e regional.

Tratativas vêm sendo empreendidas nas últimas décadas com o objetivo de ampliar os acordos de cooperação cultural e tecnológica no hemisfério sul, e têm se inserido no debate global de maneira muito ampla, uma vez que promovem o propósito de amplificação dos direitos humanos preconizada pela ONU, demonstrando adequação às regras do jogo internacional, ao mesmo tempo em que buscam contornar a aparente tensão permanente entre os objetos das políticas sociais e humanitárias e os das políticas econômicas e desenvolvimentistas, no plano doméstico.

Dentre os objetivos centrais supramencionados, cumpre-se, ainda, analisar os acordos de cooperação mútua do Brasil com a África do Sul, negociados e assinados no contexto do período pós-*apartheid*, com destaque para os acordos que abrangerem cooperação técnica e auxílio nas políticas sociais de combate à mortalidade (por fome e doenças

---

<sup>1</sup> Mortalidade refere-se à condição relacionada ao evento morte, enquanto morbidade está ligada à noção de quadro não-letal de limitação de saúde ou de alguma capacidade humana. Em sentido amplo, morbi-mortalidade integra o conjunto de eventos fatais e não-fatais de uma doença.

infecciosas). Não se pode preterir a utilização desses dados para analisar o quanto o reconhecimento das políticas de prevenção do HIV e de distribuição de medicamentos gratuitos ou mais baratos assim como o Fome Zero no Brasil podem servir de modelo, ou mesmo de inspiração para demais países periféricos e outros países do mundo. A reputação de eficiência e de uma utilização maximizadora de seus recursos técnicos e sociais gerou o interesse de outros países nas informações e experiências brasileiras nesse setor específico.

Do ponto de vista da África do Sul, as negociações com o Brasil podem ser uma rica fonte de informações sobre as formas locais, nacionais e internacionais de organização institucional no combate à AIDS e à fome. Da mesma forma, pretende-se destacar as vantagens e desvantagens estratégicas das interações entre os dois países em outras negociações internacionais multilaterais, bem como a relevância das relações solidárias para o desenvolvimento dos potenciais regionais dos dois países (políticos, econômicos, tecnológicos), no Atlântico Sul. A configuração das propostas para o regionalismo em termos da IBAS, integração entre Índia, Brasil e África do Sul, perpassa esses temas.

No que tange, especificamente, à questão das ações de distribuição de medicamentos antivirais, as evidências até o momento apontam para uma interessante sobreposição do valor da vida, da saúde e da dignidade humana sobre os interesses exclusivamente voltados para o lucro. O apoio declarado de inúmeros setores ao programa de distribuição de medicação antirretroviral gratuita pelo governo brasileiro, composto tanto pelas instituições governamentais de países periféricos, assim como pela sociedades civis organizadas em ONGs e ONGIs, exerce pressão contra os abusos da indústria farmacêutica, geralmente sediada e vinculada a territórios de países desenvolvidos.

A percepção de que a infecção pelo HIV e falta de alimentação repercutem sobre o campo do trabalho, comprometendo negativamente a manutenção da força laboral e a capacidade produtiva dos trabalhadores, evidencia necessidade de se implementarem medidas combativas a esses problemas. As vantagens de uma cooperação internacional, nesse âmbito, seriam não só no plano social e político, mas também no setor econômico dos dois países. A desnutrição já é reconhecidamente um fator significativo de mortalidade e de co-morbidade, comumente encontrada associada outras patologias, de forma que o HIV e a desnutrição juntos podem por em risco a capacidade física e intelectual de toda uma sociedade. Daí não poder-se prescindir de abrir espaços na agenda para eliminar estes elementos de efeitos, evidentemente, anti-desenvolvimentistas.

Para identificar uma tendência solidária da política externa do Brasil com a África do Sul, será indispensável a apresentação dos aspectos históricos que evidenciam os avanços e retrocessos da relação entre os dois países, bem como do curso das alterações das regras dos jogos no período delimitado. Esta análise ao longo do tempo permeia as relações entre Brasil

e o continente africano que vieram se desenrolando como um ponto de descompasso no passado, mas favorável ao fortalecimento de alianças da África do Sul no período pós-*apartheid*, quanto à implementação das políticas externas brasileira e sul-africana.

Sempre que iniciamos um procedimento de investigação científica, é preciso que se organizem os elementos de sua construção: uma problemática, uma teoria explicativa e seus conceitos. A ausência dessa orientação, corre o risco de permanecer apenas no âmbito da superficialidade conceitual ou mesmo das indefinições, ainda mais quando se tem uma perspectiva tão abrangente de uma política setorial, como ocorre nesse estudo. Desse modo, a fundamentação teórica que sucede essa introdução será destinada a esse fim.

A abordagem baseia-se na teoria putnamiana<sup>2</sup>, por meio de uma perspectiva dual da política externa brasileira e sul-africana, que identifica os eventos domésticos e internacionais como determinantes da política externa de cada país, e por conseguinte, condicionantes, também, das suas relações bilaterais. Existe um grande interesse desses Estados darem continuidade aos seus crescimentos econômicos, viabilizando uma melhor inserção no mercado internacional, e simultaneamente, proporcionarem uma melhor qualidade de vida para seus cidadãos, balanceando, com isto, “riscos e oportunidades”.

Reconhecer, por um lado, que do ponto de vista comercial as relações Brasil-África do Sul são sejam tão preponderantes diante do percentual de transações com os Estados Unidos e a Europa, não impede, por outro, que ambos continuem a buscar formas significativas de inserção no eixo das políticas econômicas mundiais através de estratégias provindas de outros jogos. As tentativas de desenvolver, paralelamente, os potenciais regionais e a possibilidade de aproximação da África do Sul com o MERCOSUL, bem como do Brasil com a SADC, passam pelo envolvimento político e econômico entre suas lideranças regionais.

Indispensável, também, a definição do papel das coalizões, das instituições, e dos Chefes de Estado que compõem os tabuleiros doméstico e internacional do jogo político desse trabalho. O caso da re-dimensão das políticas sociais, que passam a ser tema não só das políticas públicas domésticas, mas que se estendem seu conteúdo para a agenda diplomática, e até para a agenda global, é bastante demonstrativo da necessidade de abordar o assunto nos dois níveis da política externa.

O procedimento desta pesquisa inclui, predominantemente, a análise dos atores institucionais, procurando avaliar os atos governamentais a partir dos documentos e declarações dos agentes, e visualizar o processo de representação dos interesses políticos do

---

<sup>2</sup> Teoria da Diplomacia em dois níveis, assentada na obra de Robert Putnam (1988 e 1993).

Brasil dentro do âmbito das ações sociais que supostamente serviram de substrato para encorajar acordos, concretizando as negociações entre o Brasil e a África do Sul.

É claro que, em alguns momentos, serão utilizadas informações de instituições diversas (as presidenciais, as ministeriais e as não-governamentais), assim como da expertise médica, para comparação e contraposição das falas, permitindo, assim, uma análise mais crítica, visando identificar contradições e divergências nas declarações políticas a serem estudadas. A contraposição das posturas dos diferentes atores em face da política oficial, tal como a análise dos lobbies das políticas sociais, permite uma visualização mais fidedigna da oposição de forças em cada nível do jogo.

Esse método caracteriza-se por possibilitar a confirmação de preferências ou divergências entre os diversos atores institucionais políticos que contribuem, de alguma forma, para a política externa de cada país, contrapondo suas afirmações entre si, a fim de confirmá-las ou de deslegitimá-las. Com isso visa-se evitar a simples transcrição e descrição de declarações, procurando abordá-la mediante uma postura crítica e analítica baseada no referencial analítico definido.

O trabalho também utilizará os gráficos e tabelas com indicadores sociais sobre as políticas internas e externas dos Estados em estudo, e também outros dados quantitativos e qualitativos disponibilizados pela Organização das Nações Unidas e seus órgãos especializados. A soma dessas informações evita o problema da unilateralidade das fontes, e permite delinear algumas das regras do jogo no campo específico das políticas sociais e de saúde do plano doméstico e internacional.

A escolha de consulta às publicações institucionais e aos endereços virtuais oficiais é justificável, porque permite não só a possibilidade de analisar comparativamente os aspectos discursivos e simbólicos das declarações emitidas, mas também para notificar de que instâncias de poder elas emanam. Alguns dados qualitativos serão obtidos através de inúmeras consultas nos *sites* das instituições governamentais e em publicações oficiais desses órgãos. Também serão consultados jornais e revistas nacionais e internacionais, no intuito de verificar fatos sociais e políticos referentes ao tema.

Quanto à disposição dos capítulos, o trabalho inicia com uma abordagem histórica das relações entre o Brasil e a África do Sul, demonstrando as mudanças de regras e de estratégias, que resultaram em fases de ruptura e continuidades nesse diálogo entre os dois países. O capítulo um, portanto, apresenta uma natureza mais descritiva, contendo um relato das interações do Brasil com o país sul-africano *ab initio*, mesmo antes do esgotamento das estruturas do regime do *apartheid*. A evolução da avaliação brasileira acerca das suas próprias ambigüidades em relação à África do Sul permite-nos identificar os motivos pelos quais as relações Brasil-África do Sul não podem ser analisadas exclusivamente no âmago do

tradicional pragmatismo da política exterior brasileira, e nem sob a perspectiva exclusivamente econômico-comercial. Nem mesmo a idéia de uma tradicional afinidade cultural entre os dois países pode ser considerada o prisma atual da relação bilateral em foco.

O capítulo dois versará sobre as estratégias domésticas e internacionais em prol de uma maior aproximação do Brasil e da África do Sul, demonstrando as interações entre os Chefes de Estado e seus corpos diplomáticos no período pós-*apartheid*. Nesse ponto, revela-se a identidade de valores e de interesses entre os dois países, embasadas pelo intuito comum de defender a ampliação dos valores democráticos e direitos humanos sociais, considerados como um princípio a ser ligado à idéia de desenvolvimento. Com vistas em compreender as propostas de negociações no âmbito da cooperação entre suas agendas sociais, sob o mote de uma melhor construção do seu desenvolvimento sustentado e conseqüente inserção desses países, ditos periféricos, na arena internacional, serão abordadas, ainda aqui, as similitudes nos problemas das estruturas sociais desses países, e os resultados de ações ou omissões sociais de governos dos dois países, para se entender a configuração das constrações estruturais presentes no jogo em estudo.

Tendo em vista que a existência de grande mortalidade por motivos tão graves quanto a desnutrição e a AIDS ainda são predominantes no Brasil, e tanto mais na África do Sul, destacaremos, no capítulo três, a importância das políticas sociais brasileiras como modelos do esforço institucional para o combate desses problemas. Sabendo-se que a fome e a infecção pelo HIV possuem alcance local, nacional, regional, e mesmo global, será dado destaque para as medidas governamentais de distribuição gratuita de antirretrovirais, a comercialização de medicamentos genéricos de baixo custo e o Programa de Governo Fome Zero como potenciais contribuições para a tentativa de frear o crescimento da epidemia do vírus HIV e dos índices de mortalidade infantil pela desnutrição, ressaltando os seus efeitos sobre a sociedade e sobre os planos de um desenvolvimento sustentável.

E, por fim, antes de concluir, desenvolveremos o capítulo quatro, o qual versará sobre a análise da relação bilateral entre Brasil e África do Sul, como um passo pioneiro na direção da solidariedade entre os Estados do Hemisfério Sul, na luta por melhores oportunidades de inserção no cenário internacional. Destaca-se, primeiramente, o caráter de lideranças do Atlântico Sul desses dois países e a sua categorização como potências regionais. Também serão abordadas algumas das ações multilaterais em comum, que aproveitam a ambos, e que apresentam algum efeito no nível bilateral. A partir disso, poderemos, então, depreender o quão imbricadas estão as idéias de desenvolvimento nacional e de promoção de direitos humanos sociais nas negociações entre Brasil e África do Sul. Para encerrar, destacaremos a forma triangular de institucionalização do IBAS, o qual acabou por absorver as estruturas e conteúdos da relação bilateral em estudo.



## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ao longo da construção de uma tese, o pesquisador acaba tendo o ônus de construir uma meta-teoria específica, que abarque a originalidade de seu trabalho. Dessa maneira, as teorias aqui apresentadas objetivam discutir as noções de política externa a partir das de políticas públicas e da política internacional, ambas indispensáveis ao conteúdo desse trabalho sobre a cooperação técnica referente a políticas sociais dos governos brasileiro e sul-africano. Isso não implicará necessariamente na construção de uma teoria nova, mas numa proposta de releitura das relações entre as já existentes.

Veremos ao longo da exposição, que nesta pesquisa, os grupos de teorias utilizadas caminham, de certa forma, uma ao encontro da outra, apenas designando diferentes pesos quanto à visualização do próprio agente, ora para dentro, e ora para fora de si. Poderemos, a grosso modo, talvez, nos imaginarmos numa atitude semelhante ao de se olhar pela janela de casa, através da qual podemos vislumbrar os objetos e relações nos dois diferentes ambientes, ambos circundantes ao observador, apenas que em dimensões bem diversas.

As conexões causais para explicar os tradicionais problemas na agenda da política internacional, como a formação dos Estados, a adoção de estratégias nacionais, o curso de negociações entre países, a adesão aos acordos e tratados, as mudanças e continuidades no cenário internacional, costumam advir de diferentes posições teóricas, que surgem para a compreensão dos fatos e tentativa de antecipação de eventos com o intuito de participar dos processos e intervir neles. O período de transformação paradigmática das relações internacionais desde o fim da Guerra Fria pode ser bastante libertador do ponto de vista dos pensamentos criativos, uma vez que a bipolaridade não oferece mais as respostas ao sistema internacional contemporâneo.

As mudanças no cenário global se intensificaram dramaticamente a partir de 1990, com a destruição do Muro de Berlim, o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria. Esse momento representou a ruptura de um paradigma das Relações Internacionais, pela desconstrução da estrutura bipolar do sistema mundial. Desde então, explicar a realidade somente com base nos termos de balanço de poder militar entre Estados, como se fazia com o concerto europeu do século passado ou durante a Guerra Fria, seria simplificá-la demasiadamente. Os pólos do poder mundial não encontram-se mais bidimensionados,

surgindo um sistema multipolar, ainda constituído por Estados, acompanhado de possíveis regionalismos em desenvolvimento.<sup>3</sup>

Apesar de quase duas décadas terem se passado, desde que o modelo bipolar de distribuição de forças internacionais mostrou sinais do seu desgaste, as lacunas paradigmáticas permanecem, ainda que em um estado de reformulação.<sup>4</sup> Isso exerce efeitos dramáticos sobre todas as escolas, uma vez que a busca por novas teorias sempre está essencialmente assentada em uma base paradigmática<sup>5</sup>, que, no momento, encontra-se em construção. Nesse decurso, um certo grau de continuidade conceitual torna-se indispensável para a manutenção da racionalidade, de forma que, em todos os campos do conhecimento, uma nova teoria poderá vir a se assentar sobre a anterior.<sup>6</sup> Ou, como adverte Kuhn:

Dado que os novos paradigmas nascem dos antigos, incorporam comumente grande parte do vocabulário e dos aparatos, tanto conceituais como de manipulação, que o paradigma tradicional já empregara. Mas raramente utilizam esses elementos emprestados de uma maneira tradicional. Dentro do novo paradigma, termos, conceitos e experiências antigos estabelecem novas relações entre si.<sup>7</sup>

Considerando-se que as relações internacionais constituem uma disciplina relativamente recente, nada mais natural, do que vivenciar um intenso debate entre as diversas escolas que lhe foram cedendo elementos. De certa forma, é isso que será feito no embasamento teórico desse trabalho.

Os Estados seriam, então, os atores principais, embora não únicos, da política internacional, os quais se definem pela coexistência de um interno e do externo, ou, respectivamente, do hierárquico e do aleatório. O Estado não constitui, portanto, uma universalidade em si, já que faz parte de um sistema maior, no qual admite-se a atuação de outros agentes, tais como as organizações não-governamentais nacionais e internacionais.

O processo de formação de agendas sociais, a despeito de sua evolução interna e de seu caráter aparentemente particular para cada nação, com a celebração das suas especificidades, também pode ser compreendido dentro de um processo internacional, uma

---

<sup>3</sup> GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. p.13.

<sup>4</sup> DOUGHERTY, James E. E PFALTZGRAFF Jr., Robert L. *Contending Theories of International Relations*. 5. ed. London: Longman, 2001. p. 1-3; GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. p.13.

<sup>5</sup> KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. p. 188-9.

<sup>6</sup> DOUGHERTY e PFALTZGRAFF Jr., 2001, *op. cit.*, p. 8.

<sup>7</sup> KUHN, 2000, *op. cit.*, p. 189.

vez que comporta esta dualidade dos Estados, enquanto atores estratégicos no espaço doméstico e no exterior.

Para efeito dessa tese, serão trazidos os conceitos expostos na literatura da teoria da política externa em dois níveis, assim como, as definições da teoria institucional das políticas públicas. Trata-se de uma proposta curiosa e, certamente, audaciosa, de fundamentar, simultaneamente, os âmbitos internos e externos existentes na realidade dos Estados, partindo do pressuposto que esses últimos sejam os grandes atores na arena de política nacional e na relação bilateral de cooperação em foco nesse estudo.

Os modelos teóricos que prestam-se a dar conta dos processos de estabilidade e mudança das instituições políticas domésticas podem ser, dentro do possível, também úteis à observação do meio internacional. Ao observar o ambiente doméstico, o Estado ocupa o papel de uma instituição de destaque face à sociedade civil, embora sua existência não absorva totalmente a possibilidade de haverem formas institucionalizadas de organização dessa sociedade. Assim também ocorre no meio internacional, onde os Estados se articulam nos diferentes Fóruns institucionalizados nos Organismos Especializados das Nações Unidas.

A combinação da análise de jogos de dois níveis com elementos do neoinstitucionalismo racional parece bastante útil e coerente com a idéia de construção da fundamentação deste trabalho, uma vez que a segunda teoria admite uma certa estabilidade do jogo político nos dois ambientes explicados pelo primeiro campo teórico. Desse modo, procura-se analisar a complexidade das relações internacionais, valorizando o papel das várias instituições estatais e organizações não-governamentais, embora sem renunciar ao papel relevante do Estado sob diversos ângulos.

## **A Política Externa em Dois Níveis**

A discussão sobre a causalidade interna ou externa das relações internacionais não é irrelevante, haja vista a opção da grande maioria dos teóricos, que acaba por acatar, ou a política doméstica, ou a política internacional, como principal explicação para os fatos da política externa de um país.

Robert Putnam, contudo, procurou empreender esforços no sentido de uma explicação mais abrangente, a qual comporta, concomitantemente, as duas perspectivas como

possíveis explicações dos comportamentos dos Estados nas negociações políticas, nas esferas nacionais e internacionais.<sup>8</sup> Dentre diversos pesquisadores que se identificaram com as análises em dois níveis das políticas externas, esse autor destacou-se por ter cogitado sobre a aplicação dessa teoria nos estudos sobre as negociações de acordos internacionais de cooperação, e não exclusivamente na pesquisa sobre disputas comerciais e conflitos internacionais.<sup>9</sup>

Sua investigação científica sugeriu, primeiramente num estudo de caso, que o governo central adotou políticas diferentes daquelas que eles perseguiriam na ausência de negociações internacionais, mas que, também, o acordo somente foi possível porque uma minoria poderosa dentro de cada um dos governos envolvidos realmente favoreceu, nos territórios nacionais, que houvesse demanda política internacionalmente. Assim, deduziu que o acordo Bonn mesclou pressões nacionais e internacionais.<sup>10</sup>

As explicações nos termos de causas nacionais e efeitos internacionais, chamada de “segunda-imagem”, ou de causas internacionais com efeitos internos, denominada de “segunda-imagem invertida”, representariam apenas a análise de um “equilíbrio parcial”, e faltaria uma parte importante da história, denominada “como as políticas nacionais de diversos países tornaram-se interconectadas via negociação internacional”.<sup>11</sup>

Desse modo, o autor afirma que as políticas internas reforçam, e são reforçadas, pela pressão internacional. Em seu *paper*, ele buscou construir um trabalho conceitual de compreensão de como a diplomacia e a política nacional interagem. Segundo ele, a pressão exercida internacionalmente constitui-se numa condição necessária para as mudanças políticas. A proposta central de seu estudo é a de que o Estado deriva seus interesses e advoga políticas consistentes com o sistema internacional em todos os momentos e sob todas as circunstâncias.<sup>12</sup>

Da mesma maneira, a política de muitas das negociações intergovernamentais também pode ser concebida como um jogo de dois níveis. Sem a ressonância nacional, as

---

<sup>8</sup> PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. *International Organization*, Summer 1988, 2: 427-460.

<sup>9</sup> Dentre os autores de trabalhos sobre a política externa de dois níveis, que envolveram pesquisa de conflitos e disputas internacionais, podemos mencionar Andrew Moravcsik, Beth V. Yarbrough e Robert Yarbrough, Russel Leng, Howard P. Lehman, Jennifer McCoy, Michael P. Colaresi e Joachim Karl Rennstich, David Bosold e Kai Oppermann, entre outros.

<sup>10</sup> PUTNAM, Robert; RANDALL, Henning. The Bonn Summit of 1978: a case study in coordination. In.: COOPER, Richard N. et al. *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1989. p. 12-140.

<sup>11</sup> PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. In.: EVANS, Peter B. et. al. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993. p.431-468.

<sup>12</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 433.

forças internacionais não seriam suficientes para produzir acordo, não importando o quão balanceado e persuasivo fosse todo o conjunto de propostas.<sup>13</sup>

No nível nacional, os grupos internos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam poder através da construção de coalizões entre os grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar a sua própria habilidade de satisfazer as pressões internas, enquanto minimizam as conseqüências adversas dos desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos líderes centrais dos governos.<sup>14</sup>

Ao expor seu modelo, o autor admite a possibilidade de que cada lado seja representado por somente um líder ou chefe de negociação e que, idealmente, este indivíduo não tenha preferências políticas independentes, buscando, simplesmente, atingir um entendimento que seja atraente para seus constituintes. Cada líder da política nacional apareceria nos extremos dos tabuleiros de ambos os jogos, nacional e internacional. Na extremidade oposta do plano internacional ficam posicionadas as contrapartes estrangeiras. Sobre os ombros do líder ficam posicionados os diplomatas e outros conselheiros internacionais. No plano nacional, figuram os partidos, os parlamentares, representantes de agências nacionais, representantes de grupos de interesses e conselheiros políticos do próprio governo, posicionando-se na retaguarda do líder.<sup>15</sup>

O jogador mais inteligente será aquele que consegue mover-se num plano e obter realinhamentos no outro plano também. A complexidade incomum desse jogo de dois níveis consiste, exatamente, neste fato, em que um movimento pode parecer racional num dos planos, mas ser insatisfatório para a política do outro plano. Existem incentivos influentes para que se mantenha a consistência entre ambos os jogos.<sup>16</sup>

Ao explicar o processo de cada jogo, o autor o decompõe, apenas para expô-lo analiticamente, em dois estágios: o primeiro nível é o de uma negociação, que consiste na barganha entre os negociantes, na tentativa de construir um acordo. O segundo, seria a fase de ratificação<sup>17</sup>, que envolveria discussões separadas dentro de cada grupo de constituintes sobre

---

<sup>13</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 433.

<sup>14</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 436.

<sup>15</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 438

<sup>16</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 436-7.

<sup>17</sup> O autor se refere ao termo "Ratificação" como qualquer processo-decisório no nível 2 que seja exigido para endossar ou implementar um entendimento no nível 1, quer formal ou informalmente. Às vezes é conveniente pensar em ratificação como uma função parlamentar, mas isso não é essencial. Pode-se, assim, ocasionar um procedimento formal de votação no nível 2, tal como a exigência constitucional dos dois terços de votos do Senado Norte-americano para ratificar tratados. Da mesma forma, a ratificação interna de Acordos Internacionais parece ser peculiar das democracias. Entretanto, uma ratificação não requer ser necessariamente democrática. A única restrição formal no processo de ratificação é que uma vez que o acordo idêntico deva ser ratificado por ambos os lados, um entendimento preliminar no nível 1 não pode ser emendado no nível 2 antes de reabrir as negociações do nível 1. Em outras palavras, a ratificação final deve ser simplesmente votada; qualquer

a possibilidade de se confirmar o acordo. Entretanto, na prática, é comum que ocorram consultas e barganhas no nível doméstico para prover uma posição inicial nas negociações do nível internacional. Portanto, a necessidade de ratificação interna, certamente, afeta toda a fase de barganha externa. De fato, a expectativa de que possa haver rejeição na segunda fase pode acarretar o aborto das negociações no exterior, mesmo que nem sequer tenha havido uma ação formal no nível nacional.<sup>18</sup>

Dentro de um certo grupo de arranjos, pode-se definir que as possibilidades da política externa de um dado governo consistem no conjunto de todos os possíveis acordos internacionais que poderiam ser ratificados, por meio de uma necessária maioria simples de votos de aceitação ou rejeição entre os constituintes nacionais.<sup>19</sup> O sucesso da ratificação doméstica pode ocorrer de maneira formal ou informal, ambas delimitando as opções de ação da política externa.<sup>20</sup>

Os diversos contornos das possibilidades do nível doméstico são muito importantes para a compreensão da política internacional e para que os líderes tenham alguma margem de manobra nas negociações, afetando-lhes a flexibilidade e o poder de barganharem diante de outros negociadores. Isso ocorre por dois diferentes meios.<sup>21</sup>

Em primeiro lugar, quanto maiores forem as chances de sucesso na segunda fase, mais provável é o acordo no nível internacional. A contrário senso, quanto menores forem tais possibilidades, maior é o risco das negociações falharem já no nível de barganha. Portanto, a probabilidade de ratificação encoraja o processo de negociação.<sup>22</sup>

Em segundo lugar, o potencial de ratificação doméstica afeta a distribuição das vantagens de comporem alianças no processo de barganha internacional. Quanto maior a facilidade perceptível de um negociador obter ratificação no seu ambiente doméstico, tanto mais ele poderá ser encurralado pelas pressões exercidas pelos demais negociadores durante a primeira fase do acordo. Desse modo, a manifestação de certas restrições nacionais a um determinado acordo internacional pode obter uma vantagem no processo de barganha.<sup>23</sup> Assim sendo, a capacidade de um negociador se verifica a partir de sua habilidade em encontrar demandas e em sua inabilidade em fazer concessões.<sup>24</sup>

---

modificação para o acordo do nível 1 é entendido como rejeição, a menos que aquela modificação tenha sido aprovada por todos os outros partidos do acordo.

<sup>18</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 438-9.

<sup>19</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 441.

<sup>20</sup> MORAVCSIK, Andrew. Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In.: EVANS, Peter B. et. al. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993. p. 23.

<sup>21</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 439.

<sup>22</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 440.

<sup>23</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, 439-440.

<sup>24</sup> SHELLING, Thomas C. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1980. p. 21-28.

Essas táticas permitem uma certa manipulação das possibilidades por parte do negociador. Por outro lado, estratégias como essas apresentam o risco de gerarem uma posição imóvel dos negociadores, podendo conduzir ao insucesso da negociação desde o seu início. Para se precaver contra tal falha na ratificação<sup>25</sup>, antes de se abrirem as negociações do nível um, os opositores podem exigir que o negociador assuma o compromisso de, ele mesmo, viabilizar uma confirmação no nível doméstico.<sup>26</sup>

Putnam apresenta três fatores determinantes da possibilidade de ratificação do acordo internacional, dentro da lógica de uma política externa de dois níveis:

- 1) a distribuição de poder, as preferências e coalizões dos constituintes do negociador-chefe no nível nacional do jogo;
- 2) as instituições políticas do nível nacional;
- 3) as estratégias dos negociadores no processo de barganha no nível internacional.<sup>27</sup>

Por corresponderem a aspectos de relevância dentro do modelo dual de Putnam, os três elementos determinantes da possibilidade de se obter um acordo ratificado serão expostos a seguir, apresentando o neoinstitucionalismo como a teoria explicativa dos dois níveis da política externa desse estudo de caso. Afinal, para que a teoria de dois níveis de uma negociação internacional seja testável, ela deve firmar-se junto a uma teoria política que procure apresentar um entendimento sobre as relações de poder e as preferências dos principais atores em cada nível do jogo.<sup>28</sup>

Na medida em que o paradigma racional demonstra uma identidade natural com a teoria dual da diplomacia, seus elementos serão expostos em diálogo com a perspectiva do neoinstitucionalismo racional. Essa integração entre os dois campos teóricos será feita após uma breve apresentação dos elementos essenciais do institucionalismo da escolha racional.

---

<sup>25</sup> Putnam esclarece que a possibilidade de falha na ratificação pode decorrer de um defeito voluntário ou de um defeito involuntário. O primeiro estaria relacionado com a negação do acordo por um egoísta racional na ausência de um contrato que o force. O segundo caso diz respeito a um comportamento em que o agente não é capaz de lançar uma promessa por ter a ratificação falhado. A lógica entre os dois casos é diferente. Todavia, como sempre existe o risco do negociador não ser capaz de garantir a ratificação, qualquer que seja o jogo de dois níveis, a credibilidade de um compromisso oficial pode ser baixa, mesmo que os custos de negação da ratificação sejam altos. O defeito involuntário, e o temor de sua ocorrência, podem ser tão fatais para os andamentos da cooperação quanto o defeito voluntário. Além do mais, um jogador estrategista pode dissimular um defeito voluntário como se fosse uma falha involuntária. Assim, a credibilidade (e, por conseguinte, a habilidade de fazer tratos) está interligada à capacidade de um negociador para haja “entrega” no nível 2. Quanto menores as possibilidades, maior o risco de falha involuntária na ratificação, e mais aplicável a literatura sobre dilemas da ação coletiva.

<sup>26</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 442.

<sup>27</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 443.

<sup>28</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p.443: “Note-se que a teoria de dois níveis de negociação internacional poderia, a princípio, ser casada com diversas perspectivas teóricas, tais como o marxismo, o pluralismo dos grupos de interesses, com a política burocrática e com o neocorporativismo. Por exemplo, a negociação de armamentos poderia ser interpretada em termos do modelo de política burocrática no nível 2, enquanto a análise de classe ou o neo-corporativismo seria apropriado para analisar uma coordenação macroeconômica internacional”.

## O Neoinstitucionalismo Racional

Falar em políticas públicas implica a leitura ou releitura das relações entre Estado e sociedade, nos diferentes momentos.<sup>29</sup> Assim, podemos abordar o tema sobre necessidades sociais locais, regionais ou nacionais, e ainda estaremos, tratando desses mesmos objetos. Desde os anos oitenta, o debate das políticas públicas se deslocou para as preocupações com a composição das agendas governamentais e a configuração dos grupos de pressão e interesses, bem como a análise dos modelos de Estado providência.<sup>30</sup>

As teorias de políticas públicas comportam três grandes grupos: as teorias centradas na sociedade, nas quais o Estado é considerado uma variável dependente; aquelas que, centradas no Estado, o consideram um ente independente da sociedade; e as teorias mistas, cujo escopo é muito variado, mas tendem, todas, a defender uma posição intermediária, que tenha por válidos tanto os fatores internos do Estado, portanto, nele centrados, como também os externos à estrutura estatal, centrados na sociedade.<sup>31</sup>

A teoria neoinstitucional se insere nesse grupo de teorias mistas de políticas públicas, e será nosso referencial para o entendimento do nível nacional das negociações internacionais. De uma maneira bastante genérica e simplista, podemos admitir que a grande maioria dessas organizações institucionalizadas mantenham como propósito promover os interesses de seus membros constituintes, os quais elegem sua própria liderança para representar os interesses do grupo na arena política de dois níveis.<sup>32</sup>

A principal contribuição do neoinstitucionalismo consiste não apenas em reafirmar que “as instituições importam”, mas em verificar empiricamente quais instituições de fato afetam comportamentos e decisões políticas, e por quais mecanismos e procedimentos efetuam esta influência. Assim, os esforços se dão no sentido de identificar as instituições

---

<sup>29</sup> DEUBEL, André-Noel Roth. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002. p.16.

<sup>30</sup> Acompanhando a sua evolução histórica, o termo política, em português, pode designar diferentes sentidos, que o inglês aparta melhor através das palavras: *polity*, *politics*, e *policy*. A política no sentido da *polity*, foi concebida a partir da observação da atuação dos agentes do governo num sistema partidarista. O segundo termo, *politics*, faz menção à atividade de luta pelo poder e de disputa pelo controle das formas de organização, e o terceiro, *policy*, que muito nos interessa para a compreensão das políticas públicas, trata sobre os propósitos e programas públicos dos governos. Para fins deste estudo, uma política enquanto meta estatal de concretizar ações e objetivos é, sem dúvida, a mais pertinente.

<sup>31</sup> DEUBEL, 2002, *op. cit.*, p. 31: No âmbito das teorias mistas das políticas públicas se inserem opções teóricas bastante diferentes entre si, como o neocorporativismo, o neoinstitucionalismo, a análise de redes e a teoria da ação, dentre outros.

<sup>32</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 458.



políticas da arena doméstica que atuam no sentido de favorecer a criação e a ampliação de políticas de proteção social abrangentes e inclusivas.<sup>33</sup>

O *Institucionalismo da Escolha Racional* nada mais é, na verdade, do que a utilização de institutos da corrente de escolha racional pura integrada aos institutos neoinstitucionalistas, na intenção de explicar a origem e desenvolvimento das instituições e suas relações com o comportamento dos atores políticos. Estudos dessa escola, num primeiro momento, desenvolveram-se no âmbito da macropolítica, onde os mecanismos institucionais governamentais, principalmente princípios e regras, monitoram e reforçam a conformidade entre seus agentes.<sup>34</sup>

Dentro dessa perspectiva, o comportamento de um ator seria determinado por cálculos estratégicos, e não por forças históricas impessoais. Isso reduziria o grau de incerteza sobre o comportamento dos outros atores, possibilitando uma maximização dos lucros. Desse modo, valorizam a importância das interações estratégicas na determinação de desfechos políticos.<sup>35</sup>

O “jogo racional” pressupõe um comportamento ótimo voltado para um certo objetivo. As instituições de concepção da escolha racional envolvem explicações de comportamento ótimo para padrões recorrentes do agir, mesmo diante de restrições institucionalmente impostas. Desse modo, as preferências estão delimitadas pelas regras do jogo político determinado no âmbito institucional. Assim, “instituições”, aqui, refere-se a “regras formais de um jogo político ou social recorrente”. As regras do jogo político ou social regulam as relações entre atores políticos, atores institucionalizados (geralmente no governo) e cidadãos individuais, tanto entre si, quanto uns com os outros.<sup>36</sup>

As instituições, enquanto regras formais dos jogos políticos ou sociais, exercem, conseqüentemente, coerções sobre os seus atores. Portanto, a decisão ótima de cada ator depende tanto da função de maximizar, que é o objetivo do ator, quanto de adaptar-se às coerções impostas pela instituição em si. Desse modo, entende-se que as estruturas institucionais podem produzir certos tipos de equilíbrio.<sup>37</sup>

O “equilíbrio induzido pela estrutura” está associado com uma *essência*, a qual não está vazia e nem é somente *fluxo*. Este fluxo implica uma *seqüência*. Esta é influenciada pela identidade dos indivíduos, decorrente de privilégios e vantagens asseguradas pelas regras,

---

<sup>33</sup> ARRETICHE, Marta. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2007. v.22. n.64. p.1-9.

<sup>34</sup> SCHEPSLE (1995), HALL e TAYLOR (1996), TSEBELIS (1998), PETERS (1999) são autores que se detêm em realizar uma revisão histórica da teoria institucional, antes de iniciarem o desenvolvimento do seus respectivos modelos institucionalistas.

<sup>35</sup> HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the three new institutionalism. *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 944-945.

<sup>36</sup> TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998, p. 99.

<sup>37</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 100.

levando, em função disso, a certas ações em determinadas direções. Isso determina uma ou outra seqüência de comportamentos. A partir de uma seqüência específica se produz uma *estratégia*.<sup>38</sup>

Esse processo ocorre explicitamente e é definido pelo contexto institucional, onde as informações têm um papel crucial. A idéia de “equilíbrio induzido pela estrutura” está presente tanto nas características estruturais quanto nas procedimentais desse modelo, e move-se no sentido de incorporar as características institucionais dentro do processo de escolha racional. Desse modo, estrutura e procedimentos institucionais se combinam com as preferências dos atores para produzir os resultados desejados.<sup>39</sup>

Dentro desse âmbito, o equilíbrio, se existente, é afetado não apenas pela distribuição e revelação das preferências dos agentes, mas também pela maneira com que a coletividade conduz sua negociação, ou seja, por um efeito decorrente também da essência institucional. Pelo fato de as instituições produzirem, sistematicamente, certos tipos de resultados, elas podem também ser modificadas, de modo a alterar resultados políticos.<sup>40</sup> Há casos em que os jogadores tentam mudar as regras do jogo, mesmo dentro de uma ótica endógena de instituição, em que os resultados se constituem mediante práticas políticas conscientes.<sup>41</sup>

Os institucionalistas da escolha racional afirmam que os atores têm preferências e gostos estabelecidos, segundo os quais comportam-se de maneira completamente instrumental no intuito de maximizar as chances de realização dos mesmos. Para tanto, adotam meios altamente estratégicos que envolvem abordagem segundo cálculos. Seguindo a concepção de que todos os atores agem no sentido de maximizar suas preferências, produz-se um resultado coletivo sub-ótimo, relacionado à previsibilidade do comportamento institucionalizado e à falta de garantia de comportamento complementar dos outros atores agindo em uma ausência de arranjos institucionais. Um dos problemas da escolha racional no neoinstitucionalismo trata do pressuposto de equilíbrio dos jogos, pela pressuposição de que os atores têm iguais condições de agir estrategicamente, gerando dilemas estratégicos.<sup>42</sup>

No que tange aos dilemas coletivos da teoria institucional da escolha racional, o mais estudado é o “problema do prisioneiro”. Esses dilemas envolvem dificuldades de padronização ou coordenação das preferências, onde seus jogos apresentam problemas de incerteza estratégica e correspondem a situações que podem ser modeladas por jogos do tipo

---

<sup>38</sup> SHEPSLE, Kenneth. Studing institutions: some lessons from the rational choice approach. In.: FARR, James; DRYZEK, John; LEONARD, Stephen. *Political Science in History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 283.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> LANGE, 1987 apud TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 97.

<sup>42</sup> HALL e TAYLOR, 1996, *op. cit.*, p. 944.

*Pareto-inefficient Nash equilibria*. Por exemplo, em uma situação, em que dois agentes possuem duas estratégias: eles podem ambos permanecer seguindo a sua própria regra ou mudar para a regra do outro. Nesses casos, se um dos atores vai desistir logo da sua regra, então o outro deve insistir em permanecer com a sua própria norma. Assim, o dilema coletivo está na questão de que ambos os jogadores tenderão, racionalmente, a insistir em ficar com sua norma, apresentando como resultado (não-compartilhado) algo inferior ao que poderia ter-se tido na permanência de qualquer uma das duas normas (ambos com a primeira ou ambos com a segunda regra).<sup>43</sup>

Especificamente falando sobre o “dilema do prisioneiro”, ele trata sobre o problema de aderir ou não a uma estrutura de incentivos, os *pay-offs*, tal como pode acontecer nos casos de persuadir votos durante um processo eleitoral. Num jogo com dois atores, ambos podem recorrer a essa tática, que embora cara, assegura uma vantagem na disputa. Se ambos ou nenhum deles subornarem votos, ninguém terá vantagem. Se um subornar e o outro não, o primeiro terá vantagem sobre o último. O dilema está, exatamente, num equilíbrio ineficiente, onde o melhor é não se utilizar o suborno. Entretanto, infelizmente, não há como ter certeza de que o outro não usará o suborno. Então, ambos acabam por ter de arcar com os custos de subornar, sem obter qualquer benefício com isso.<sup>44</sup>

A *Nash equilibrium* consiste em um ajuste de estratégias, uma para cada jogador, na qual cada um dos jogadores fará seu melhor jogo dentro de uma estratégia de equilíbrio. Esse tipo de estratégia é chamada de *Pareto efficient*, pois não existe outro resultado que possa ser preferido pelos atores, a não ser a escolha de uma estratégia de equilíbrio: ambos permanecerem ou ambos desistirem das suas normas.<sup>45</sup>

O equilíbrio ineficiente está no aspecto em que os dois atores tentarão persuadir o outro a desistir primeiro. Portanto, em equilíbrio, algumas rodadas do jogo são esperadas, nas quais nenhuma das partes desiste e ambas renunciam aos benefícios de coordenarem-se. Este problema fica exacerbado se cada um dos atores resolver investir muito mais na permanência de suas normas, até um momento em que a padronização passe ser equivalente para ambos, quando, então, ficar irredutível passa a ter altos custos.<sup>46</sup>

No que se refere à origem das instituições, essa corrente foi responsável por uma das mais elegantes análises institucionais. Os institucionalistas da escolha racional afirmam um argumento funcionalista, ou seja, o surgimento de uma instituição decorre da cooperação

<sup>43</sup> COX, Gary W.; McCubbins, Mathew D.. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Los Angeles: University of California Press, 1993, p.86-89.

<sup>44</sup> COX e McCUBBINS, 1993, *op. cit.*, p.89-90.

<sup>45</sup> COX e McCUBBINS, 1993, *op. cit.*, p.86-89.

<sup>46</sup> COX e McCUBBINS, 1993, *op. cit.*, p.95; SHEPSLE, 1995, *op. cit.*, p.285. Também em: DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999, p. 255-256.

entre atores, com interesse de obter maiores ganhos através desse comportamento. Dessa maneira, as instituições decorrem de um processo competitivo, no qual sobreviveriam as instituições capazes de proporcionar um maior ganho para seus atores em relação a outras instituições também capazes de maximizar tais benefícios.<sup>47</sup>

As bases do poder político diferencial pressupõe uma distribuição desigual de recursos econômicos, o que acarreta diferentes condições de disputar não só pelo poder, mais até mesmo, pela comunicabilidade no processo de obtenção das informações. Isso explica o fundamento de que uma escolha racional envolve atores com diferentes informações, tanto em qualidade e quantidade. *O custo de adquirir informações e comunicar opiniões ao governo determina a estrutura da influência política. Somente aqueles que podem arcar com tal custo estão em posição de serem influentes.*<sup>48</sup> Como o processo de mudança de instituições impõe um custo de transações aos seus atores, além de aumentar as incertezas quanto aos resultados desse empreendimento, isso aumentaria a estabilidade dessas instituições, bem como a relevância da conservação das mesmas pelos seus atores para maximização dos seus objetivos.<sup>49</sup>

O conhecimento de resultados obtidos por instituições diferentes pode transformar preferências políticas em preferências institucionais. Portanto, não somente as instituições produzem certos tipos de resultados, como diferentes resultados podem modificar as instituições, alterando resultados políticos. Atores diferentes procurarão escolher instituições diferentes, determinando novos equilíbrios dentro desse jogo.<sup>50</sup> As decisões políticas, tomadas pela regra da maioria, podem produzir ciclos políticos, formando *equilíbrios induzidos pela estrutura* dessas instituições políticas, como já mencionado anteriormente.<sup>51</sup>

As preferências políticas também podem gerar preferências por instituições. Conseqüentemente, acarretam ciclos políticos de escolha das instituições. Entretanto, ciclos envolvidos no equilíbrio *structure-induced*, de fato, assemelham-se ao sentido de um equilíbrio *lato sensu*, já que são ciclos essencialmente mais duradouros, apresentando um período muito mais prolongado.<sup>52</sup>

Considerando que a expectativa de vida das instituições é muito maior do que a das políticas, tanto as conseqüências de uma escolha institucional como a incerteza que a cerca são elementos muito mais importantes no cálculo. Assim, dentro de uma perspectiva de análise de investimento, os atores podem optar entre duas possibilidades: (a) os atores poderão prever uma mudança institucional que desencadeará sucessivas modificações, e

<sup>47</sup> HALL e TAYLOR, 1996, *op. cit.*, p. 945.

<sup>48</sup> DOWNS, 1999, *op. cit.*, p. 273.

<sup>49</sup> SHEPSLE, 1995, *op. cit.*, p. 285; DOWNS, 1999, *op. cit.*, p. 255-256.

<sup>50</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 102.

<sup>51</sup> SHEPSLE, 1995, *op. cit.*, p. 283.

<sup>52</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 102.

preferir então optar por uma instituição aceitável para a minoria, em troca de uma maior estabilidade institucional; ou (b) a maioria pode decidir, conceber e realizar uma mudança institucional contra a vontade da minoria.<sup>53</sup>

Quando as regras dos jogos forem variáveis, são denominadas de *jogos ocultos*. Os jogos em múltiplas arenas e a mudança institucional correspondem às únicas classes mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas de mudança de um jogo. No caso da mudança institucional só é possível pela mudança das coerções do jogo em questão: seus *payoffs* e suas regras (ou em ambos). Cabe ressaltar que *regras do jogo* correspondem a todas as características de um jogo, exceto seus *payoffs* (funções de estratégias escolhidas por cada jogador).<sup>54</sup>

As variações de *payoff* dão ênfase a jogos com múltiplas arenas, enquanto que a mudança institucional enfoca a mudança das regras. Então, a mudança institucional pode envolver: (a) uma mudança no conjunto de jogadores; (b) uma mudança nas jogadas permitidas; (c) uma mudança na seqüência do jogo; (d) uma mudança na avaliação disponível.<sup>55</sup>

A maioria das instituições é uma combinação de eficiência e redistribuição. Essa afirmação pressupõe dois tipos ideais de instituição: eficientes e redistributivas.<sup>56</sup>

As instituições eficientes são aquelas que melhoram as condições de todos (ou quase todos) os indivíduos ou grupos numa sociedade, quando comparadas ao *status quo*. Portanto, tenderiam a ter o apoio de toda (ou quase toda) a sociedade. Geralmente, costumam resolver dilemas coletivos de coordenação ou “problema do prisioneiro”. Resumidamente, os mecanismos que se utiliza para esse fim são argumentos auto-reflexivos e morais dos atores (enquanto mecanismo individual) e os seguintes meios institucionais: facilitar a comunicação e o monitoramento, permitir contratos de compromisso, modificar a matriz do *payoff* do jogo, transformar o jogo, criar um quadro assimétrico ou criar um jogo iterativo.<sup>57</sup>

Já as instituições redistributivas, quando melhoram as condições de um grupo da sociedade, o fazem em detrimento de outro, acarretando, por conseguinte, apoio apenas por uma parte da população de uma sociedade. Apresentar uma mudança institucional contraposta a outra é uma questão de escolha política e de formação de coligação. Assim, esse tipo de instituição pode servir a dois propósitos diferentes: preservar os interesses da coligação dominante (*instituição de consolidação*) ou uma nova maioria composta por perdedores

---

<sup>53</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 102.

<sup>54</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 98.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 112.

<sup>57</sup> Idem.

anteriores com alguns vencedores anteriores (*instituição do tipo “new deal”*).<sup>58</sup> Uma forma de admitir a introdução de regras de transição em questões políticas que implicam a supressão de benefícios pode ser resolvida através de mecanismos institucionais redistributivos, com aprovação por uma maioria de atores representativos no poder legislativo.<sup>59</sup>

O fator que permite discriminar entre instituições eficientes e redistributivas não é o quanto elas duram (seu horizonte de tempo), mas a incerteza dos resultados que produzem. A informação mais completa permite prever as conseqüências para os diferentes grupos políticos ou sociais, podendo favorecer um desses grupos. Se, todavia, tais conseqüências não forem previsíveis, então a única solução será aumentar a eficiência da instituição. O “véu da ignorância”, ou seja, desconhecer as conseqüências, faz com que os indivíduos escolham aquela instituição que garanta o resultado máximo para os indivíduos menos privilegiados.<sup>60</sup>

A escolha das instituições é o equivalente sofisticado da escolha de políticas ou da escolha de resultados. As mudanças institucionais podem demorar a ocorrer, e isso acarreta, freqüentemente, a falsa impressão de estabilidade ou de lenta evolução das instituições. O motivo da lentidão na mudança institucional é a incerteza que envolve as instituições políticas, tornando estas semelhantes a investimentos de longo prazo.<sup>61</sup>

Percebendo que o resultado político de modificar imediatamente as instituições seja desvantajoso, os atores políticos continuam a trabalhar dentro do mesmo quadro institucional, na espera de condições externas (à sua preferência) mais favoráveis. Somente após sucessivos fracassos, uma instituição costuma ser questionada, e ainda assim, toma-se tempo até organizar-se novas soluções institucionais e/ou novas coligações.<sup>62</sup>

### **As instituições e a política externa em dois níveis**

A política externa de dois níveis, como já mencionado, caracteriza-se por abranger a interconexão de aspectos nacionais e internacionais na celebração de uma negociação internacional. No setor das políticas nacionais desse trabalho, estarão em foco as políticas sociais de saúde, ou seja, políticas públicas com aspectos bastante específicos, necessitando-

---

<sup>58</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 113.

<sup>59</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 221.

<sup>60</sup> RAWLS, 1971 apud TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 118.

<sup>61</sup> TSEBELIS, 1998, *op. cit.*, p. 107.

<sup>62</sup> Idem.

se de um arcabouço teórico que a abranja, ao mesmo tempo que se compatibilize com a perspectiva internacional. Dessa maneira, torna-se importante, no plano teórico, apresentar o ponto de ligação entre o modelo dual de política internacional e a teoria explicativa da política nacional, que nesse caso envolve uma perspectiva de neoinstitucionalismo racional.

A teoria da diplomacia dual aponta quais elementos de composição da arena de política nacional são fatores determinantes do sucesso de uma negociação internacional. Assim, o potencial de ratificação de um tratado internacional dependeria de determinados princípios que regem a celebração da ratificação, tais como: distribuição de poder, preferências e coalizões entre cidadãos, instituições e agentes do governo.

Do ponto de vista das coalizões, das preferências e das distribuições de poder, a avaliação de um não-acordo envolve a análise da taxa de participação dos indivíduos, do grau de politização do tema, da existência de múltiplos temas e de interesses heterogêneos na negociação.<sup>63</sup> Observando o caso da epidemia do HIV na África do Sul, o custo do não-acordo representaria, provavelmente, o não acesso às informações técnicas da política anti-HIV brasileira, ou seja, o peso do não acordo equivaleria, em certa medida, ao custo social de não combater tais problemas na RAS, e permanecer sob os efeitos danosos crescentes apontados pelos indicadores sociais gerais e de desenvolvimento humano.

A taxa de participação dos constituintes, no presente estudo envolve a capacidade de mobilização e inclusão dos grupos vulneráveis às contingências sociais a serem combatidas a partir das ONGs, bem como a atuação dos profissionais e especialistas no setor de saúde. A preferência de tais constituintes serão consideradas a partir das organizações e instituições que representam os seus interesses nas lutas por medidas e financiamentos governamentais voltados para as suas necessidades.

A politização do tema HIV e fome, centrada na gravidade e urgência de resultados eficientes, será um fator relevante, na medida em que a mobilização social institucionalizada em ONGs aponta para a inserção dessa problemática tanto nas agendas nacionais, constatadas nas ações de governo, quanto na agenda internacional, por meio de ações globais, conforme desenvolvido no capítulo três.

A possibilidade de um pacote de acordos, sobre temas amplos ou assuntos variados, abre uma rica ordem de alternativas estratégicas para os negociadores, dentro de uma lógica de dois níveis. Quando as preferências dos constituintes são mais heterogêneas, dentro de uma gama maior de opções, qualquer acordo internacional é negociado e suportado de maneira diferente por cada um deles. A multiplicidade temática e a heterogeneidade dos interesses na negociação facilitam a ratificação do acordo, já que a barganha restrita a poucos assuntos, em

---

<sup>63</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 443.

que os interesses representados sejam muito homogêneos, oferecem mínimas possibilidades de compensação do acordo por meio concessões externas.<sup>64</sup> Esses potenciais de uma agenda ampla poderão ser observados na parceria Brasil-África do Sul e nos acordos realizados no âmbito do IBAS, a serem abordados no capítulo 4.

Suponhamos que, numa negociação envolvendo as políticas doméstica e internacional, uma maioria de constituintes no nível nacional se opõe a uma dada política interna, e que alguns membros da maioria gostariam de mudar seu voto naquele assunto. Se a barganha está limitada ao resultado do nível nacional, aquela troca não seria tecnicamente possível, salvo se o chefe negociador puder agenciar um acordo internacional que demande em nome desse interesse que faria o constituinte desejar mudar seu voto. Essa estratégia, ao alterar as preferências de qualquer dos constituintes, cria uma opção política para além do controle doméstico. Desse modo, ocorre a ligação sinérgica entre os dois diferentes níveis de política.<sup>65</sup> O fim do *apartheid*, por exemplo, foi um processo de forte sinergismo entre os movimentos sociais dirigidos pelo ANC e as pressões internacionais para a transição de regimes. Desse modo, o partido de oposição utilizou eficientemente elementos do plano internacional para, junto com uma maioria no plano doméstico, barganhar uma transição das regras do jogo dadas anteriormente pelo regime do *apartheid*. Essa estratégia resultou, inclusive, na ascensão do ANC à Presidência da República.

No plano doméstico, um processo político envolve, normalmente, o direcionamento de recursos (materiais, humanos e simbólicos), no sentido de fazer cumprir seus propósitos ou metas. Para análise da formação de políticas de grupos de interesses, torna-se necessário compreender a configuração estrutural da arena política em que ocorrem as ações, bem como verificar as opções estratégicas dos atores individuais e coletivos. A composição de uma política pública decorre diretamente das capacidades de unidade, associação e barganha entre indivíduos e grupos, visando influir nas decisões alocativas das agências governamentais, de modo a maximizar seus interesses.

Em outros termos, diremos que, para fins desse estudo, as relações dos indivíduos poderão ocorrer diretamente nas instituições governamentais, por serem abrangidos em alguma política de governo, ou então, através da ação por meio de Organizações Não-Governamentais representativas de certos grupos ou redes de indivíduos, e que se aproximam do governo para apresentá-lo as suas demandas.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 444-5.

<sup>65</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 448.

<sup>66</sup> A opção de se utilizar o termo ONGs nesta pesquisa decorreu da intenção de abranger não apenas as organizações com estatuto jurídico, chamadas de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), mas as diversas formas de organização social que não pertençam à estrutura do Estado. A tendência é de que as organizações não-governamentais que confluem com os interesses estatais recebam deste uma qualificação



Seguindo a lógica das regras dadas pelas instituições, o próprio processo de formação das redes de relações pode ser desencadeado pelo Estado, quando este encoraja ou demanda a integração social na forma de grupos de interesses, para estabilizar o processo de decisão política em uma área específica. Em alguns casos extremos, o Estado pode inclusive ordenar a criação de um grupo de interesse com o fim de organizar um setor da sociedade.

Nesse contexto, as políticas públicas são entendidas como programas de ações, que representam a realização concreta de decisões. São o meio usado para um ator em particular, chamado Estado, na sua vontade, modificar comportamentos através da mudança nas regras do jogo operantes até então. É o poder estatal quem acaba, em última instância, configurando a arena das políticas públicas, determinando os participantes e as formas de interação, influenciando profundamente no processo de decisão. Isso ocorre de tal maneira que, ao analisar as políticas públicas de um dado território, implica dar conta também da análise empírica das ações, evoluções e transformações do Estado.<sup>67</sup>

Dentre as múltiplas formas de organização social para representação de interesses, é o Estado quem detém melhores condições de arcar com os custos do acesso às informações do jogo, e com isso garante o poder de seleção dos procedimentos seletivos, o que, em última instância, acaba influenciando no conjunto da rede delineada para participar do *policy making*.

Em síntese, o delinear das políticas públicas consiste no exame de uma série de objetivos, meios e ações de transformação social definidos pelo Estado, e dos resultados e efeitos desses processos. A análise das políticas públicas é composta por um conjunto de ferramentas: a) os objetivos coletivos que o Estado considera como desejáveis ou necessários, incluindo o processo de definição e de formação destes; b) os meios e ações processados, total ou parcialmente, por uma instituição ou organização governamental; c) os resultados dessas ações, incluindo tanto as conseqüências desejadas assim como as imprevistas.<sup>68</sup>

A idéia de “rede”, ou *networks theory*, contém um sentido mecânico, definindo seus membros conforme as interações entre eles, compondo um conjunto específico de relações de pressão, colaboração e/ou apoio num dado setor social. Organizações em rede devem supostamente cooperar com outras organizações da mesma rede, trabalhando em prol de um objetivo coletivo que restringe os interesses individualistas.

Existem três aspectos que podem vir a caracterizar as redes organizacionais e as comunidades como sendo organizações de alto *status* institucional, ou seja, como instituições: (a) uma estabilidade substancial das interações entre os membros; (b) padrões de expectativa e de previsibilidade no comportamento dos seus indivíduos; (c) uma estrutura (ou mais de uma,

---

formal e recursos para exercer uma certa atividade pública. Mas, mesmo assim, do ponto de vista estrutural, permanecerão externas ao ente estatal.

<sup>67</sup> DEUBEL, 2002, *op. cit.*, p. 20.

<sup>68</sup> DEUBEL, 2002, *op. cit.*, p. 27.

no caso de redes) que compartilhem valores comuns. As *Epistemic communities* costumam compartilhar perspectivas políticas comuns, geralmente estão baseadas na sua “*expertise*” científica compartilhada entre si, sendo especialmente importantes ao governo como fontes de constantes aconselhamentos<sup>69</sup>.

O comportamento coletivo considerado como o adequado pela rede, se oporia aos aparentes objetivos maximizadores dos seus membros.<sup>70</sup> Nesse sentido, a política doméstica de combate das DST/AIDS e o Fome Zero envolvem a composição de redes de planejamento e implementação, que transcendem a racionalidade individual de apenas fornecer medicamento ou alimento para cada doente. Sua lógica se expande para um conjunto de regras e princípios que se dirigem para o conjunto da população e que visam não apenas satisfazer as necessidades individuais urgentes e momentâneas, mas traçar uma abordagem que inclua educação e prevenção da vulnerabilidade da coletividade.

Cabe ressaltar, contudo, que isso ocorre quando o Estado discricionariamente requer. Admitir que o governo se utiliza cada vez mais do setor privado, na implementação da política e no aconselhamento político por especialistas, significa dizer que há um estímulo governamental, direta ou indiretamente implicado, no processo de conformação das políticas públicas que possam melhor satisfazer as demandas que se configuram a partir das necessidades sociais. O setor de saúde é um exemplo da freqüente utilização de especialistas, nas diversas etapas da política, em abordagens voltadas para resultados.

A construção da confiança e cooperação entre o Estado e as diferentes formas de organização social envolve inúmeros momentos reiterativos, dentro de uma lógica estratégica de longo prazo. Nesse processo, as posições adotadas pelas instituições políticas tendem a ser mais estáveis do que os indivíduos e seus grupos. A estrutura institucional assume uma função peculiar no processo político, já que tendem a persistir por longo tempo, acumulando capacidade decisória e intermediando a oposição de grupos sociais conflitantes. Na formulação dessas políticas, instituições, redes organizacionais e indivíduos, envolvidos com o processo de decisão política, exercem pressão no sentido favorável a que suas posições e escolhas políticas sejam escolhidas e implantadas.

Nesse âmbito, as instituições e suas formas organizacionais possuem grande capacidade de influência e atuação, a partir de circunstâncias objetivas aparentemente diferentes, onde a convergência institucional costuma lidar melhor do que os indivíduos com os custos transacionais, as preferências individuais e aspectos ideológico-culturais do grupo. Dessa maneira, por exemplo, redes de combate à AIDS e à fome podem empreender ações

---

<sup>69</sup> PETERS, B.Guy. *Institutional theory in political science: The ‘New Institutionalism’*. London: Pinter, 1999. p. 119.

<sup>70</sup> PETERS, 1999, *op. cit.*, p.119.

diversas que vão desde o acesso à consulta médica e a obtenção de informação e medicamentos anti-HIV até a tutela judicial de proteção à dignidade dos grupos de risco, mas todas elas voltadas para as regras do seu próprio jogo.

Quando projetamos a análise para o plano internacional, algumas políticas em diversos países requerem vários níveis de ratificação até a implementação, aumentando a complexidade da análise dos acordos. Desse modo, em cada fase, faz-se necessária a análise das clivagens, dos assuntos, dos pagamentos por fora (*side-payments*), dos procedimentos de ratificação, das estratégias do negociador, e assim por diante.<sup>71</sup>

Nesse âmbito, a institucionalização de certas redes e grupos vem a servir ao intuito de uma certa estruturação e estabilidade dos interesses defendidos na perspectiva do confronto e hostilidade das disputas numa arena política, onde poderiam haver dificuldades dos indivíduos obterem sozinhos a satisfação das necessidades e defesa de seus interesses e, por esse argumento, valorizando-se a existência das instituições.

A agenda institucional, em seus aspectos normativos e positivo, têm como pressuposto o fato de buscar influir sobre o comportamento humano individual, incluindo as preferências e valores dos indivíduos, podendo propor incentivos favoráveis aos comportamentos desejados para obter um certo resultado social. Por outro lado, também negociam para impor as regras do seu jogo no processo de barganha. Sob a perspectiva de lidar não apenas com regras mas também com informações e conhecimentos, as instituições e as redes de organizações podem influir, direta ou indiretamente, na ratificação formal ou informal de um acordo negociado pelo líder do seu país. Podem, inclusive, influir sobre a negociação de um acordo, antes mesmo de qualquer etapa protocolar desse processo político.

Os procedimentos de ratificação das Instituições Políticas no meio doméstico correspondem ao segundo determinante do grau de possibilidade da confirmação do acordo internacional, segundo o modelo de política externa de dois níveis. Esses procedimentos são afetados pelo quorum exigido de votantes e pelas práticas políticas, tais como, o poder de veto de pequenos grupos, a busca de um consenso antes de iniciar qualquer ação, uma forte disciplina exercida pela organização institucionalizada no âmbito do governo no ambiente nacional.<sup>72</sup>

Dentro do processo político de construção do acordo, a coerência das instituições em relação a totalidade de seus membros pode ser variável, dentro da lógica dos jogos ocultos, mas, ainda assim, conserva seu caráter substancialmente coletivo. Sua autonomia é verificável através da identificação da influência sobre seus integrantes, sobre os eventos

---

<sup>71</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 450.

<sup>72</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 448-9.

sociais, políticos e históricos. As instituições políticas definem o local a ser ocupado pelas políticas. Instituições afetam a sociedade assim como são afetadas por ela.<sup>73</sup>

As instituições, ao oferecerem as regras do jogo, dão diferentes acessos aos grupos nos processos de decisão política, uma vez que as vantagens das instituições se assentam na possibilidade de distribuição assimétrica das informações e, por conseguinte, de poder no campo político. Elas têm um importante papel nos processos de integração, para a finalidade de compor os quoruns de votação, bem como tentar contornar o poder de veto de grupos menores. Nesses processos de voto, pode-se identificar procedimentos de cálculo estratégico.

A estrutura institucional assume papel singular no processo político, já que acumula capacidade decisória bem como atua na mediação entre grupos sociais conflitantes, em busca de consenso. Da mesma forma, define canais e mecanismos por meio dos quais novas idéias são transformadas em políticas. Dessa maneira, modelam e constroem as estratégias políticas de forma significativa, mas também correspondem ao resultado das estratégias politicamente deliberadas diante dos conflitos políticos e das escolhas feitas no âmbito interno das instituições.<sup>74</sup>

Esse enfoque ressalta as diferentes formas de interação entre interesses e instituições nos processos decisórios, relativizando a capacidade das diversas formas de organizações influenciarem diretamente na formação e instauração de políticas governamentais. Defensores dessa concepção argumentam que os “estilos” das políticas nacionais persistem por longo tempo, não sendo totalmente suscetíveis às preferências das elites dominantes e de grupos de interesses. A capacidade administrativa do Estado influencia decisivamente nos resultados das políticas públicas. Desse modo, por meio da institucionalização, muitas políticas de governo tornam-se políticas de Estado, uma vez que as nações tendem a repetir velhas estratégias.<sup>75</sup>

O neoinstitucionalismo aborda a questão de origem institucional considerando que as instituições novas surgem em um mundo onde já prevalecem outras instituições. Nesse âmbito, torna-se apta para definir as relações dos Estados para dentro e para fora, pois seu pressuposto está, respectivamente, identificado no reconhecimento de diversos atores nas políticas públicas pela instituição estatal e pela inserção desses Estados num sistema ainda maior, internacional, onde pré-existem outros Estados.

Também os indivíduos podem escolher diferentes instituições, ao longo do tempo, determinando novos equilíbrios dentro desse jogo. Dessa forma, as preferências políticas também podem gerar preferências por instituições, acarretando, conseqüentemente, ciclos

---

<sup>73</sup> PETERS, 1999, *op. cit.*, p. 18.

<sup>74</sup> COSTA, 1998, *op. cit.*, p. 23.

<sup>75</sup> COSTA, 1998, *op. cit.*, p.22.

políticos de escolha das instituições.<sup>76</sup> Entretanto, esses ciclos de escolha entre instituições são essencialmente mais duradouros, apresentando um período muito mais prolongado, até que os efeitos das escolhas dos indivíduos, de fato, constituam uma mudança significativa da estrutura institucional.

Nesse sentido, não somente as instituições produzem certos tipos de resultados, como diferentes resultados podem modificar as instituições, alterando resultados políticos futuros. O conhecimento de resultados obtidos por instituições diferentes pode transformar preferências políticas em preferências institucionais, tanto no plano doméstico como internacionalmente.

É o caso das organizações não-governamentais que, qualificadas pelo Estado para exercer uma determinada atividade pública, tornam-se OSCIPs e compõem uma parceria público-privada, trazendo muitos dos elementos dos movimentos sociais agregados a essas organizações para a esfera da política de Estado. Também no âmbito internacional, podemos ver os resultados de políticas sociais ocupando um espaço significativo como tema de agenda de ações globais, em paralelo com temas tradicionais como o comércio e a segurança mundiais, influenciando assim, nas regras do jogo no plano internacional, onde o desenvolvimento humano ganha importância em fóruns preponderantemente regulados por questões de poder econômico e militar.

Como último elemento da análise diplomática em dois níveis, mas não menos importante, tendo em vista que a sua ação ou omissão no nível internacional determina importantes efeitos sobre as negociações de um acordo e sobre sua posterior ratificação, Putnam aponta para a relevância da atuação estratégica do negociador-chefe. Um dos mais importantes mecanismos de atuação estratégica de um chefe-negociador, o qual geralmente corresponde ao líder ocupante da Presidência da República ou Chefia de Governo, encontra-se refletido nas ações e programas governamentais de seu país.

Uma vez que os processos decisórios do Estado devam concentrar-se, simultaneamente, nas pressões nacionais e internacionais, o poder estatal deve ser entendido como um agente centralizador dos interesses nos dois planos, uma vez que possui grande capacidade de obter informações dos dois lados, e de manejá-las estrategicamente.

Esse papel aglutinador do Estado pode englobar não exclusivamente os desígnios de políticos do executivo e de arranjos governamentais, mas, também, interesses de partidos, grupos de interesse, redes de conhecimento técnico, organizações não-governamentais. Sob a ótica de Putnam, se o termo “Estado” deveria ser usado no sentido de “decisores centrais” da sociedade, então, deve ser tratado como uma palavra no plural: não “o Estado, ele...”, mas “o

---

<sup>76</sup> PETERS, 1999, *op. cit.*, p. 120.

Estado, eles...”.<sup>77</sup> No entanto, o Estado tal qual uma instituição é uma singularidade que representa esse coletivo, tornando dispensável essa correção.

Os Chefes de Poder Executivo têm um papel especial nas mediações de pressões internas e externas, exatamente, porque eles estão diretamente expostos a ambas as esferas, e não porque eles estão unidos em todos os assuntos, nem porque eles estão isolados da política interna quando atuam no exterior. Desse modo, os líderes de governo perseguem os interesses de diversos grupos de pressão em assuntos específicos em ambos os planos. Nesse sentido, de um importante papel dos decisores centrais do poder executivo em conduzir a representação dos interesses no processo de negociação, pode-se identificar um ponto de afinidade entre a teoria Estado-cêntrica, o neoinstitucionalismo racional e o modelo de política externa de dois níveis, embora suas lógicas fundamentais sejam originariamente diversas.<sup>78</sup>

Cada negociador do nível internacional tem um interesse inequívoco em maximizar suas vantagens em relação ao outro lado, mas em relação ao seu próprio território, os seus motivos para negociar podem não ser tão nítidos. Quanto mais irreduzíveis internamente forem as posições, mais facilmente o acordo chegará a termo (ou à ratificação, ou ao aborto das negociações), já que tanto mais fraco será o poder de barganha desse líder executivo em relação ao outro negociador no nível internacional. Isso geralmente impõe um dilema tático.<sup>79</sup>

Se, ao contrário, forem feitas consultas no ambiente doméstico, no sentido de suavizar a pressão dos constituintes de um dos lados antecipadamente ao procedimento de ratificação, então, pode-se reduzir a habilidade do outro negociador projetar uma imagem exterior rígida desse jogador. Ao se reduzir a resistência doméstica a uma negociação internacional, esta passa a depender mais diretamente das estratégias do negociador-chefe, oferecendo-lhe um maior liberdade de manejo das oportunidades.<sup>80</sup>

Essas táticas, embora ofereçam uma margem de manuseio das situações pelo negociador, podem vir a desencadear efeitos irreversíveis sobre as atitudes dos constituintes, dificultando a subsequente ratificação de um compromisso do acordo. Nesses casos, o negociador-chefe pode, ainda, utilizar de pagamentos por fora (*payoffs*) para atrair apoios marginais dentro de uma negociação internacional, evitando modificar posições internas e amenizando os efeitos adversos da maximização dos interesses no nível internacional.<sup>81</sup>

Um negociador experiente, acostumado com o tabuleiro doméstico, deve ser capaz de maximizar o custo-benefício das suas concessões externas (em favor de si mesmo e de seus constituintes), as quais ele terá de fazer para assegurar o acordo até a fase de ratificação. Da

---

<sup>77</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 435.

<sup>78</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 458-9.

<sup>79</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 450.

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 450-1.

mesma forma, esse negociador deverá, simultaneamente, maximizar o custo-benefício de suas próprias demandas e ameaças, dosando suas iniciativas sem descuidar da incidência destas no nível doméstico. Nesse empenho, não se pode excluir a possibilidade dos negociadores do nível internacional estarem dissimulando uma associação, já que cada um possui um interesse em ajudar o outro na medida em que isso significar ter seu interesse ratificado no acordo.<sup>82</sup>

Além dos pagamentos por fora, a ênfase na publicidade pode trazer vantagens transacionais para um dos lados. A alta popularidade de um negociador-chefe também pode garantir mais facilmente a ratificação de suas iniciativas no exterior, da mesma forma que pode influenciar a opinião pública em favor do seu interesse. Da mesma forma, os negociadores no nível internacional têm interesse na popularidade dos seus opositores, o que faz com que cada um dos lados procure reforçar, reciprocamente, a si mesmo e ao opositor, diante dos seus constituintes e dos membros do outro lado. Afinal, a redução das restrições internas diminuem o poder de barganha de um líder na esfera internacional, favorecendo aos opositores, que exercerão maior pressão sobre este para que o acordo seja aceito.<sup>83</sup>

Os negociadores do nível internacional estão frequentemente muito mal-informados sobre o nível doméstico de outros países, principalmente, sobre o lado oposto durante o jogo. A incerteza sobre as possíveis vantagens pode ser tanto uma moeda de barganha quanto um desencorajamento para o avanço de uma negociação de dois níveis. Ao gerar incerteza, um negociador pode conduzir ao risco de defeito involuntário no nível doméstico, pois o trato somente poderá ser firmado se cada negociador estiver convencido de que o acordo proposto está alicerçado sobre as posições confirmadas do opositor, que garantam que o acordo será realmente ratificado.<sup>84</sup>

Há uma tendência de cada um dos negociadores afirmar que seus ganhos são menores do que realmente são, já que cada jogador está mais propenso a saber mais a respeito das suas próprias posições domésticas no nível de ratificação do que o dos outros, mas tende a manipular as informações a seu respeito em proveito do seu Estado. Nesse ponto, é inegável a posição privilegiada dos líderes estatais, no que tange à obtenção e controle sobre as informações, podendo, dessa maneira, manipular alguns aspectos do jogo.<sup>85</sup>

Considerando-se o manejo das restrições domésticas por meio do poder regulador do Estado sobre as regras do jogo interno e sobre as informações domésticas, a política nacional pode ser uma via para se assegurar o poder de barganha do líder executivo nas negociações internacionais, em favor dos interesses por ele representados.

---

<sup>82</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 451.

<sup>83</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 452.

<sup>84</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 451.

<sup>85</sup> MILNER, Helen V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997. p. 20-23.

O Estado, sendo uma organização institucionalizada, atua por meio de seus agentes públicos e persegue metas que não são exclusivamente respostas às demandas de certos grupos de pressão, redes e organizações sociais. Isso ocorre porque ao estabelecer as configurações de organizações e de ações, os chefes de Estados estruturam, modelam e influenciam tanto processos sociais como econômicos.<sup>86</sup> Em outras palavras, o Estado é o ator principal, que se funda pelo monopólio do uso legítimo da violência física, em termos weberianos, e da violência simbólica, para os bourdieunianos. Essa centralidade estatal não é dada a priori, mas construída através da capacidade concreta dos seus mecanismos de regulação social. O Estado é uma instituição que formaliza as regras do jogo que pretende regular.<sup>87</sup>

Nesse ponto, a questão da “força do Estado” enquanto “autonomia do Estado” é relevante. Quanto maior a autonomia dos decisores centrais em relação aos seus constituintes no nível doméstico, tanto maior é a sua flexibilidade no processo de negociação e, por outro lado, maior é a propensão a ter que fazer concessões para se alcançar um acordo internacional.<sup>88</sup>

Na análise em dois níveis, quanto mais forte é um Estado, em termos de autonomia, com relação às pressões domésticas, mais fraco é o seu relativo poder de barganha internacionalmente. Assim, a tendência é de que países muito auto-suficientes possuam pequenas possibilidades de ganhos, e possam acabar fazendo menos acordos internacionais, barganhando mais duramente nas negociações de que eles participarem.<sup>89</sup> Por outro lado, quanto mais relativizada for essa auto-suficiência estatal, tão mais propenso estará o chefe de Estado a negociar vantagens e buscar a ratificação de acordos internacionais.

No enfoque desse trabalho, não se poderia falar em preferências e estratégias sem já adentrar ao papel institucional dos Estados e das organizações não-governamentais nesses aspectos. O próprio Estado, aqui entendido como instituição, consiste no principal ator das políticas nacionais (públicas) e das políticas externas desta pesquisa. O tema das instituições é relevante tanto para a prática política, especialmente de questões mais prolongadas, motivadas a reproduzir diretrizes em mais de um momento político, assim como para aqueles envolvidos com a produção de conhecimento científico.

---

<sup>86</sup> DEUBEL, 2002, *op. cit.*, p. 19.

<sup>87</sup> DEUBEL 2002, *op. cit.*, p. 19.

<sup>88</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 449.

<sup>89</sup> PUTNAM, 1993, *op. cit.*, p. 443.



## 1. Breve história das Relações Externas entre Brasil e África do Sul

As relações entre o Brasil e a África do Sul possuem uma trajetória bem mais curta do que a história geral e o imaginário concebem em virtude dos longos séculos de ligação da *Terra Brasilis* com o continente africano. Na realidade, trata-se de um período bem mais restrito, a ser contabilizado em décadas, e não secularmente.

Se, por um lado, seja indiscutível o fato de que a África foi de grande relevância no processo da formação civilizatória brasileira, pelo fornecimento de grande parte da população brasileira e de sua mão-de-obra servil<sup>1</sup>, por outro, tem-se que ressaltar que as relações políticas propriamente ditas do Brasil com o país sul-africano não decorrem daquela época, podendo, aliás, devendo ser relatadas como recentes.

Em outras palavras, a política sul-africana do Brasil, se é que seja possível nos referirmos às investidas diplomáticas, nesse sentido, com esses termos, parece ser ainda mais breve do que a história da sua política externa africana. Esse aspecto constitui-se num importante fator de superação das noções de senso comum, as quais remetem toda e qualquer construção histórica da relação entre Brasil com qualquer dos países do continente africano à visão antropológica da miscigenação decorrente do tráfico de escravos. Pode-se reconhecer a existência de um elo cultural comum no passado remoto dos dois países, sem contudo, atribuir a tais fatos o *status* de único marco histórico relevante para a análise em questão.

Até 1990, o ponto de maior intensidade do relacionamento político do Brasil com a maioria dos países africanos coincide com a fase de concretização do processo de independência desses Estados, no mesmo período em que o Brasil busca uma forma de melhor reinserção no cenário internacional do Pós-Guerra Fria.<sup>2</sup> Essa perspectiva abrangente, entretanto, não descreve adequadamente a trajetória das relações bilaterais Brasil-África do Sul, visto que tal visão acarreta o risco de excluir forças e estratégias anteriores que foram importantes para a compreensão do atual relacionamento.

O período focado nesta tese será descrito como parte integrante do curso não-linear de uma política africana brasileira, pertencente ao lento processo de relacionamento do Brasil com a África, para só então, tentar-se destacar os aspectos específicos das relações bilaterais com a República da África do Sul. Afinal, a possibilidade de estabelecer uma

---

<sup>1</sup> FREYRE, Gilberto. Casa Grande e Senzala. 49.ed. São Paulo: Editora Global, 2004. p. 367-553.

<sup>2</sup> MADUREIRA, Fernando Pinto. As relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira. Do afastamento à retomada das relações com o continente africano. São Paulo, FFLCH/USP, 1997. (Tese de Doutorado). p. 3.

progressiva reciprocidade nos contatos e negociações se deu a partir da aquisição gradual, nos dois países, da capacidade de assimilar a complexidade das interações com o ambiente regional e global, ao longo da história das suas políticas internas e externas. Para isso, o ponto de partida será o da unificação política dos territórios do sul da África, quando se legalizaram as primeiras nuances da política segregacionista que se firmou adiante.

### 1.1 Contatos até a Segunda Guerra Mundial

O solo sul-africano detinha o posto de colônia holandesa até 1815, quando os bôeres tornaram-se súditos da Grã-Bretanha, com a confirmação dos direitos ingleses pelo Congresso de Viena. A partir de então, o sul do continente africano passou a ser território colonial britânico, ainda que dividido em vários distritos coloniais, comandados por bôeres<sup>3</sup> e habitados por uma maioria negra, descendente, predominantemente, das tribos xhosa e zulu.<sup>4</sup>

Desde o século XIX, com a chamada “revolução mineral”, a África do Sul se tornara a potência regional hegemônica da África, pelo menos sob a perspectiva econômica. A instalação da indústria de minérios, colocando a país no *ranking* dos maiores exportadores mundiais de diamantes e ouro, suplantou, na época, a preponderância do atrasado modelo agroexportador. Por esse motivo, atraiu vultuosas quantias de capital estrangeiro e gerou uma impactante onda de imigração europeia. As conquistas inglesas no território africano estiveram relacionadas, além dos investimentos econômicos, com a intenção de conter a progressão da expansão da Alemanha e Portugal no continente, durante a época da corrida colonialista pelo continente africano. A história da África do Sul, durante várias décadas, esteve marcada pela divisão colonial entre o imperialismo britânico e o “subimperialismo” dos bôeres.<sup>5</sup>

As várias descobertas minerais ocorridas na África Austral, a partir de 1860, despertaram um enorme interesse pela região. A descoberta dessas riquezas fez com que a Grã-Bretanha se apressasse a dominar as áreas ricas em minérios, menosprezando as reclamações apresentadas pelos bôeres. A produção de diamantes, de início, era controlada

---

<sup>3</sup> Os bôeres eram os colonos de origem holandesa que povoaram a região do Cabo, se expandindo para outras regiões. Africâner é a denominação nacional desses colonos desde o século XX. Os dois termos são frequentemente usados como sinônimos.

<sup>4</sup> KI-ZERBO, Joseph. História da África Negra. V.I. Paris: Publicações Europa-América, 1999. p. 433.

<sup>5</sup> DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.41. n.1. 1998. p. 134.

por pequenos proprietários, mas, depois de vários investimentos, passou a estar controlada por apenas uma grande companhia inglesa. A indústria diamantífera tornou-se rapidamente na principal fonte de receitas da colônia do Cabo, impulsionando o desenvolvimento da economia local. Com a descoberta de ouro, a indústria diamantífera foi ultrapassada em importância. O conhecimento da descoberta de ouro, fez com que muitos homens de negócios, majoritariamente ingleses, que haviam feito fortuna com os diamantes, se apressassem a controlar os direitos de exploração nas zonas mais ricas, que se encontravam nos arredores de Johannesburgo. Esta atividade começou a gerar enormes lucros, sendo uma importante fonte de emprego. Devido à crescente escassez de mão-de-obra na zona, esta começou a ser recrutada em toda a região da África Austral.<sup>6</sup>

Em 1910, o território hoje denominado como África do Sul, era composto por quatro colônias: Orange, Transvaal, Cabo e Natal. Em virtude das interrelações existentes entre elas, ao nível de fluxos de trabalhadores, relações comerciais e investimentos, a Inglaterra incentivou as negociações entre os quatro respectivos governos, com o objetivo de criarem um estado único independente. Em maio do mesmo ano, os heróis militares de origem africâner, General Louis Botha e o General Jan Smuts, tornaram-se, respectivamente, Primeiro-Ministro e Vice-Primeiro-Ministro da União Sul-Africana. Em 1919, Smuts sucedeu Botha no cargo de Primeiro-Ministro, até 1924, conservando o governo nas mãos da minoria branca.<sup>7</sup>

Um aspecto importante da política regional da África do Sul, iniciado nessa época, foi a constante tentativa de penetração na economia das colônias vizinhas, especialmente do Sudoeste Africano (atual território da Namíbia), no esforço de incorporar ao seu território as terras ao norte de Limpopo. Conforme o desenho esquematizado pelo General Smuts, em prol de uma União Maior, “*the Greater Union*” reuniria boa parte da África Austral até o Norte de Moçambique e de Angola aos limites da União Sul-Africana.<sup>8</sup>

Apesar do seu expansionismo regional, a União Sul-Africana continuou a ser considerada um domínio britânico, mantendo abertas as feridas dos conflitos entre bôeres e ingleses, e a exclusão social dos negros.<sup>9</sup> Aliás, a desunião dentro da União podia ser vislumbrada pela própria estrutura dividida: embora existisse um governo central, a capital legislativa ficava na Cidade do Cabo, a administrativa em Pretória e a judicial em

---

<sup>6</sup> BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo Branco. A política Externa Sul-Africana: Do *Apartheid* a Mandela. Lisboa: Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais / INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA (ISCTE), 1997. (Tese de Doutorado). p. 21.

<sup>7</sup> BEINART, William. *Twentieth Century South Africa*. Oxford: Oxford University Press, 1994. p. 63.

<sup>8</sup> DÖPCKE, 1998, *op. cit.*, p. 134.

<sup>9</sup> KI-ZERBO, Joseph. *História da África Negra*. V.II. Paris: Publicações Europa-América, 1999. p. 285-7.

Bloemfontein. Pode-se afirmar, a partir disso, que o *apartheid* teve a sua origem ideológica nas medidas legislativas e costumeiras dessas quatro Repúblicas que criaram a União Sul-Africana em 1910.<sup>10</sup>

Como contraponto, em 1912, criva-se a a *South African Native National Congress* (SANNC), a qual adotou, em 1923, o nome de *African National Congress* (ANC). Os principais objetivos dessa nova organização eram: unir todas as associações que tivessem por objetivo a promoção e a salvaguarda dos interesses dos africanos existentes no seio da União Sul-Africana, bem como centrar-se na oposição à barreira da cor, existente em várias áreas da sociedade sul-africana, lutando pela representação justa dos africanos nas instituições políticas do país.<sup>11</sup>

A SANNC previa três grandes meios para sensibilizar o poder político e atingir seus objetivos. Primeiro, recorrer às resoluções, protestos e propaganda pacífica. Em segundo lugar, dar atenção à educação da população negra e à realização de sessões de esclarecimento e distribuição de material. Por fim, a SANNC promoveria ações de massas.<sup>12</sup> Por diversas vezes os dirigentes do SANNC viajaram à Inglaterra a fim de sensibilizar as autoridades britânicas para a questão da discriminação racial na União Sul-Africana. Todas as suas propostas de pacificação entre os grupos étnicos enviadas à Grã-Bretanha foram em vão, uma vez que as autoridades britânicas sempre reenviavam o problema, para que o executivo sul-africano o resolvesse.<sup>13</sup>

Uma das primeiras grandes ações do SANNC envolveu a contestação das decisões previstas no *Natives Land Act*, de 1913, pela quantidade e qualidade da terra atribuída à população negra, dificultando a aquisição de terras por esta, impedindo-lhe a apropriação e os empreendimentos agrícolas. O SANNC, além de criticar a segregação racial entre brancos e negros promovida por este Ato, acusava-o de pretender reduzir os africanos à condição de

---

<sup>10</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p.33.

<sup>11</sup> ANC. Unity in Action. p.5. Acesso em 17/04/2008. <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/unity.html>.

<sup>12</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 55-6: "O ANC continuava a agir através de delegações, cartas públicas, ações que, para além de não mobilizarem a população negra sul-africana, não tinha efeitos práticos. (...) Perante este estado de coisas, vários membros mais novos do ANC, pediram a Xuma (presidente do ANC), o apoio para a criação de uma Liga Juvenil destinada a desenvolver ações com vista à mobilização popular. (...) Apesar desta oposição inicial, os promotores da idéia apresentaram-na no Congresso do ANC, realizado em Dezembro de 1943 em Bloemfontein, onde a idéia acabou por ser aceite. A criação, de fato, da *ANC Youth League* deu-se em 1944 com a eleição dos seus dirigentes. Anton Muziwakhe Lembede foi eleito Presidente, Oliver Tambo, Secretário-Geral, Walter Sisulu, Tesoureiro, A.P. Mda, Jordan Ngubane, Lionel Majomboz, Congress Mbata, David Bogape e Nelson Mandela foram eleitos membros do Comitê Executivo. Reafirmando os objetivos propostos pelo ANC em 1912, a *Youth League* pretendeu assumir-se como motor por detrás da luta pela libertação nacional. (...) Importante nesta declaração da *Youth League* é o reconhecimento da realidade sul-africana, ou seja, de uma sociedade multirracial. Ao mesmo tempo que pretende aprofundar a luta, não excluem que da mesma façam parte brancos, sublinhando assim o carácter não racial e a política não racista do ANC."

<sup>13</sup> ANC. Constitution of the South African Native National Congress. p. 2-3. Acesso em 17/04/2008. [http://www.anc.org.za/ancdocs/history/const/constitution\\_sannc.html](http://www.anc.org.za/ancdocs/history/const/constitution_sannc.html).

trabalhadores assalariados, uma vez que a compra de terras lhes era cada vez mais dificultada.<sup>14</sup> Apesar dos esforços, pouco resultado surtiu das contestações feitas na época, já que as tensões entre os *africaners* e os britânicos persistiram, e a mais absoluta opressão dos povos negros continuava intacta.<sup>15</sup>

As sociedades das metrópoles imperiais justificavam ideologicamente a conquista e dominação dos povos coloniais pela divulgação de teorias deterministas, tais como o darwinismo social, defendendo a superioridade racial dos brancos, e atribuindo a si mesmas a missão de civilizar tais comunidades periféricas, ao mesmo tempo em que estas serviriam de fonte de riquezas para que a classe trabalhadora metropolitana obtivesse uma elevação do seu nível de vida. Esse fenômeno fundamentou os movimentos social-patriotas na Europa, que culminaram na Primeira Guerra Mundial, em 1914.<sup>16</sup> Alegando a retenção de seus navios pela Alemanha, e rompendo relações diplomáticas com o país, o Brasil foi o único Estado sul-americano a entrar nessa Guerra, ao lado aliado do conflito, pouco após o ingresso dos Estados Unidos. A solidariedade hemisférica foi oficialmente declarada pelo Brasil na ocasião.<sup>17</sup>

A África do Sul também participou do Primeiro Conflito Mundial, no lado aliado. Suas intenções, embora se manifestassem em apoio ao império inglês, revelavam certa tentativa de se utilizar do cenário belicoso para estender o domínio local sobre a tão sonhada região do Sudoeste Africano, colônia pertencente à Alemanha.<sup>18</sup>

Na ocasião, a União Sul-Africana vivenciava uma cisão política intensa no seu seio. As facções mais radicais, lideradas por Hertzog, que denunciavam o continuísmo do domínio inglês nas mãos do governo sul-africano, estavam, permanentemente, em atrito com os africaneres alinhados ao governo, que buscavam a conciliação entre ingleses e bôeres. As facções mais radicais consideravam insuficientes as medidas governamentais tomadas no sentido de firmar o regime segregacionista. Foi baseada nessa insatisfação que, em janeiro de 1914, Hertzog fundou o Partido Nacional (NP) da África do Sul, em oposição ao tradicional Partido Sul-Africano, compostos pelos membros ocupantes do poder. O novo partido defendia

---

<sup>14</sup> ANC. Resolution against the Natives Land Act 1913 and the Report of the Natives Land Commission. p. 2. Acesso ao site <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/early/resolutions161002.html>, em 17/04/2008.

<sup>15</sup> KI-ZERBO, 1998, V.II., *op. cit.*, p. 287-8.

<sup>16</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. As Guerras Mundiais (1914-1945). Porto Alegre: Leitura XXI, 2003a. p. 18-9.

<sup>17</sup> CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 208-210.

<sup>18</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 37.

a pureza da raça *africânder*, a qual só poderia ser preservada através do isolamento em relação aos outros grupos que constituíam a população branca.<sup>19</sup>

Ao final do século XIX e início do século XX, enquanto o domínio sul-africano vivenciava as agruras do seu período como colônia britânica, e esforçava-se para expandir sua hegemonia regional, o Brasil firmava o regime republicano, o qual fora, desde logo, bem recebido pelo governo norte-americano.<sup>20</sup>

Ainda na primeira metade do século XX, a política externa brasileira tinha como tendência predominante a inserção do país no contexto hemisférico, onde o principal eixo era a sua relação com os Estados Unidos, por meio de uma “aliança não escrita”. Não se tratava apenas da dependência econômica face aos EUA, mas também da percepção do Brasil quanto ao aumento progressivo de peso que os EUA vinham ocupando na política internacional, no tempo da *pax inglesa*. Dessa forma, foi concebida, durante a gestão do Rio Branco (1902-1912), a política externa de alinhamento do Brasil, buscando cada vez mais o estreitamento das relações com Washington. A dependência brasileira prosseguiu depois desse período, mas não mais com a mesma tônica, já que as relações brasileiras não se restringiram mais, exclusivamente, a buscar de uma aproximação privilegiada com os Estados Unidos.<sup>21</sup>

Em conseqüência do estreitamento dos vínculos com os Estados Unidos e da vocação pan-americanista instituída pelo Barão do Rio Branco, o continente europeu perdeu a posição de proeminência nas relações exteriores do Brasil, as quais vinham se mantendo desde a sua independência em 1822. A Primeira Guerra não fez senão acelerar este processo, em que a Alemanha perdeu a preponderância da sua influência político-econômica sobre o Brasil, e a Inglaterra, debilitada pelo conflito mundial, foi cedendo a partir do ano de 1918 para os Estados Unidos o seu significativo papel no setor financeiro brasileiro.<sup>22</sup>

A diplomacia brasileira mantinha-se voltada, predominantemente, para o comércio do café e para as fronteiras até o final da República Velha, em 1930, conservando uma postura de alinhamento assimétrico com os Estados Unidos, maior consumidor da produção cafeeira do país.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 37-8.

<sup>20</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 151-166.

<sup>21</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.37, n.1. 1994. p. 24; VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente 1951-1964. Petrópolis: Editora Vozes, 1995. p. 20-6.

<sup>22</sup> BIEBER, León E. “Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia.” In.: CERVO, Amado Luiz. O Desafio Internacional. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994. p.210.

<sup>23</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Estudo das Relações Internacionais do Brasil. São Paulo: Editora Unimarco, 1999. p. 54.

Ao mesmo tempo, na União Sul-Africana, a política interna sofria mais revés. Em 1924, diante do desgaste do seu governo frente a massas grevistas, Smuts decidiu convocar eleições, nas quais o Partido Nacional, em aliança com o Partido Trabalhista, ganhava o poder. Esse governo de essência Nacional-Trabalhista adotou, em 1926, a *Mines and Works Act*, que, na prática, se traduziu na reserva dos trabalhos especializados e semi-especializados apenas para brancos.

Nesse ínterim, o Brasil havia começado, lentamente, a se aproximar da União Sul-Africana, criando um Consulado de Carreira na Cidade do Cabo em 1918, e preenchendo o posto de primeiro cônsul de carreira da União Sul-Africana, com Álvaro de Magalhães, em 1926. Seguiram-se episódicas iniciativas para aproximação, como o estabelecimento da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro no território sul-africano, em 1922, numa linha direta de contato entre os dois países, o que possibilitaria a expansão das relações entre os dois mercados.<sup>24</sup>

O principal vetor da aproximação era o de incrementar o comércio de empresas brasileiras com o sul da África, mas poucas das iniciativas emanaram de dentro dos Estados. Tanto foi assim, que somente em 18 de abril de 1939 foi assinado o primeiro acordo de comércio envolvendo diretamente os dois governos.<sup>25</sup> Esse já era um indício do multilateralismo que marcaria, adiante, a política externa brasileira.

Aliás, do ponto de vista da União Sul-Africana, as intenções de aproximação com o Brasil revelaram-se, de início, bem mais tímidas do que as nossas. Isso se devia ao fato de que as próprias relações internas desse país ainda apresentavam um quadro muito desfavorável, que ocupava o centro das preocupações do governo. O controle social das profundas divergências dos africânderes entre si, bem como suas lutas com os britânicos e, outras vezes, contra as comunidades de descendência zulu e xhosa, constituíam a prioridade do governo, o que dificultava administrar a política externa num primeiro plano. Mesmo assim, há registros da existência de duas missões sul-africanas no Brasil, em 1936 e 1938, para estudar o potencial de intercâmbio comercial entre os dois países.<sup>26</sup>

A crise internacional de 1929, que acarretou recessão e medidas protecionistas por parte de várias potências, agravou os antagonismos que culminaram na Segunda Guerra Mundial. Em paralelo à crise econômica, ascendiam os movimentos fascistas na Europa, onde

---

<sup>24</sup> PENNA FILHO, Pio. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.44. n.1. 2001. p.69-72. Trabalho baseado na tese de doutorado do autor: *Do Pragmatismo consciente à Parceria Estratégica: As relações Brasil-África do Sul (1918-2000)*, apresentada no Programa de Doutorado de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília em março de 2001.

<sup>25</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 72-3.

<sup>26</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 74.

se incluía o nazismo alemão e a sua idealização de uma nação ariana.<sup>27</sup> Esta ideologia, defendida por Hitler, desde 1921, provocava a simpatia dos africânderes que destacaram-se no pós-guerras, como “arquitetos do regime do *apartheid*” na África do Sul.<sup>28</sup>

Face à Grande Depressão, no final dos anos 20, Hertzog e o NP, sofriam a acusação de nada terem feito para minorar as conseqüências devastadoras da crise econômica sobre União Sul-Africana. Temendo sofrer uma derrota nas eleições de 1934, Hertzog aproximou-se do seu antigo opositor, Jan Smuts e do SAP, resultando na criação do *United South African National Party*, em 5 de dezembro do mesmo ano. Os principais objetivos do novo partido eram a recuperação da economia e a vedação do voto não-branco. Essa aliança desagradou muitos dos eleitores africânderes, os quais abandonaram o novo partido, por considerarem Smuts, um aliado do interesses econômicos britânicos e opositor do nacionalismo *africânder*. Com a vitória nas eleições, Hertzog tornou-se Primeiro-Ministro, e Smuts, Vice Primeiro-Ministro. Inconformados, esses *africânderes* migraram para o *Purified National Party*, liderado por Daniel François Malan.<sup>29</sup>

Pelo estatuto de *Westminster*, de dezembro de 1931, a Grã-Bretanha havia concedido autonomia legislativa à União Sul-Africana, tal como aos demais domínios britânicos. Este Ato do Parlamento Inglês previa a igualdade formal das colônias britânicas em relação ao Reino Unido, para poderem legislar dentro de seus territórios. Ainda assim, o processo de descolonização britânica das colônias sul-africanas continuava complexo, e prosseguia envolvendo turbulentas lutas entre os brancos, e entre as etnias brancas e negras, em virtude da segregação racial que culminou no regime *apartheid*, em 1948, persistindo mesmo após a tumultuada Proclamação da República da África do Sul em 1961.<sup>30</sup>

Exatamente por isso, da perspectiva da África do Sul, as relações bilaterais se mantinham por motivos outros que os do Brasil. Diferentemente do Itamaraty, que apostava numa parceria comercial significativa com a África do Sul, esta enxergava no Brasil a possibilidade de um eventual aliado político nas questões pertinentes à inaceitação internacional que vinha, crescentemente, se pondo em oposição ao regime interno sul-africano.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. História do século XX. 2.ed. Porto Alegre: Novo Século, 2000. p.62-3.

<sup>28</sup> HOBBSAWM, Eric. Era de Extremos: o breve século XX. (1914-1991). São Paulo: Companhia de Letras, 1995. p. 47.

<sup>29</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 39.

<sup>30</sup> KI-ZERBO, 1998, V.II., *op. cit.*, p. 290-5 e 460.

<sup>31</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 79.



## 1.2 Relações Bilaterais durante o Alinhamento Automático

Apesar dos problemas locais, a África do Sul era o único país africano abaixo da linha do Equador com que o Brasil manteve relações diretas até o final da década de 1940, já que as demais regiões africanas ainda eram colônias. Desde 1943, o governo iniciou contatos com Pretória, a fim de ali estabelecer sua representação diplomática na África do Sul. A legação brasileira em Pretória foi instalada, definitivamente, em 1947, iniciando uma aproximação mais concreta entre os dois países.<sup>32</sup>

Os desentendimentos no seio do governo sul-africano levaram à demissão de Hertzog, em 1938, ocasião em que foi substituído por Smuts. Hertzog, de posição neutralista em relação à Segunda Guerra Mundial, uniu-se a Malan, e juntos, criaram o *Herenigde National Party* (HNP), o Partido Nacional Reunificado. Com Smuts liderando novamente o governo, a África do Sul decidiu enviar tropas de combate à Europa e ao Norte de África.<sup>33</sup> Em 1941, a União Sul-Africana ofereceu, oficialmente, o seu apoio à Grã-Bretanha, ingressando na Segunda Guerra contra as forças do Eixo.<sup>34</sup>

Enquanto isso, Vargas empreendia esforços em prol da “neutralidade dependente” de seu governo, evitando ao máximo ter que fazer escolhas explícitas entre as potências norte-americana e alemã, até que os Estados Unidos entram na guerra, desestabilizando o delicado equilíbrio dos posicionamentos da cúpula do governo. Em agosto de 1942, contudo, os neutralistas não puderam evitar um processo decisório na política externa que pesou em favor dos Estados Unidos e contra o Eixo.<sup>35</sup>

Especialmente entre 1935 e 1942, o Brasil vinha aproveitando, sempre que havia oportunidade, para buscar “autonomia na dependência”, para a defesa de certos interesses brasileiros, no curso do primeiro governo de Getúlio Vargas. A política externa brasileira, até 1941, esteve orientada para obter o maior número de vantagens possível, sem se comprometer formalmente seja com Alemanha, seja com os Estados Unidos. Aproveitando-se do interesses econômico-comerciais e políticos de ambas as potências, o governo de Getúlio Vargas procurou manter-se indiferente à rivalidade que as separava, interessado tão-somente em

---

<sup>32</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. “Do silêncio à afirmação: Relações do Brasil com a África”. In.: CERVO, Amado Luiz. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994. p. 272.

<sup>33</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 40.

<sup>34</sup> GRIECO, Francisco de Assis. *O Brasil e a Globalização*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1998. p. 92-3.

<sup>35</sup> MOURA, Gerson. Neutralidade Dependente: o caso do Brasil, 1939-1942. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro. V.6., n.12. 1993. p. 177-189.

maximizar os fatores de poder do Estado brasileiro, situação que foi definida como “equidistância pragmática”.<sup>36</sup> A política externa pendular, entre Washington e Berlim buscava, essencialmente, redefinir a velha “aliança privilegiada” com os Estados Unidos, inovando-a com novas maneiras de obter cooperação econômica. Em suma, “Vargas ensaiava uma nova política externa em uma situação ainda dominada por antigas estruturas”.<sup>37</sup>

Exatamente quando as margens de manobra apresentavam-se estreitadas pelo agravamento da crise internacional, e havia a iminência da guerra, o governo Vargas obteve sucesso na negociação da participação dos Estados Unidos na implantação da siderurgia em Volta Redonda.<sup>38</sup> Com Vargas no governo entre 1930 e 1945, o balanço de poder pautou-se por uma tentativa consciente de tirar proveito da conjuntura internacional, no intuito de fazer prevalecer o interesse no desenvolvimento nacional, fazendo da política externa um instrumento estratégico hábil a proporcionar a industrialização do país. O final da República Velha (1912-1930) e o período do presidente Dutra (1945-1951), ao contrário, foram marcados por uma considerável e passiva dependência frente ao Estados Unidos.<sup>39</sup>

Este cenário mundial sob tensão criou algumas possibilidades para que o Estado brasileiro redefinisse sua posição no sistema internacional. Enquanto funcionou o sistema de equilíbrio de poder entre os grandes países coloniais, o Brasil manteve-se na condição de agroexportador e expectador passivo das decisões tomadas na cúpula da hierarquia do sistema. Quando a crise se aprofundou, revelando a irreversibilidade do antagonismo entre as grandes potências, o governo brasileiro passou explorar a disputa comercial norte-americana com a Alemanha no sentido de atender suas aspirações ao desenvolvimento industrial, à recuperação comercial, e à projeção internacional do país.<sup>40</sup>

Ao final do conflito, o Brasil acabou se beneficiando do seu posicionamento pró-aliados, tendo em vista o comprometimento dos Estados Unidos com o armamento e treinamento militar do Exército brasileiro, que culminou na modernização da tecnologia de guerra e na melhora dos recursos humanos para o conflito, resultados estes que perduraram mesmo após o término da guerra.<sup>41</sup> Também nas relações bilaterais com a União Sul-Africana, a conjuntura da Segunda Guerra Mundial, havia proporcionado uma brecha nos fluxos tradicionais de comércio, favorecendo uma ampliação de rotas comerciais e de

---

<sup>36</sup> MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência. A política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. p.48.

<sup>37</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 16.

<sup>38</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 36-7; CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 259-261.

<sup>39</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003b. p. 15.

<sup>40</sup> BIEBER, 1994, *op. cit.*, p. 212-3.

<sup>41</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 264-267.

parcerias que favoreceram o incremento comercial entre os dois países. A adesão brasileira ao bloco aliado do conflito ajudou a minimizar a desconfiança generalizada que a África do Sul cultivava em relação à posição indecisa da maioria dos países latino-americanos naquele cenário internacional.<sup>42</sup>

Por outro lado, no imediato pós-guerra, desaparecem as circunstâncias, que favoreceram alguma barganha brasileira na década de 30. O sistema mundial de equilíbrio do poder foi substituído por um sistema internacional de estrutura bipolar, no qual os Estados Unidos e União Soviética polarizavam como potências hegemônicas. Nesse novo tabuleiro político-estratégico que se formou, caiu por terra a ilusão da importância desfrutada pelo Brasil até o desfecho da guerra, havendo um rápido esvaziamento da idéia de compor uma aliança preferencial com os Estados Unidos. Assim sendo, no pós-guerra, tanto o Brasil quanto a União Sul-Africana, voltaram a vislumbrar o *status* de países subalternos aos interesses do centro mundial. Ambos sofreram o retrocesso decorrente da retomada dos fluxos tradicionais de comércio, voltando a integrar a base da hierarquia do sistema como países de modelo agroexportador, em que os norte-americanos emergiam como única potência industrial e financeira em meio às ruínas da Alemanha, do Japão, e dos próprios aliados europeus ocidentais.<sup>43</sup>

A atuação militar do Brasil na Segunda Guerra Mundial constituiu num fator importante para a derrocada do Estado Novo. Configura-se um cenário de insatisfação dos Estados Unidos com certos posicionamentos novos de Vargas, tais como o apoio recebido de Luís Carlos Prestes, líder comunista recém libertado à política queremista. Todos estes fatores, somados à simpatia que Vargas guardava pelas ideologias fascistas, conduziram ao desgaste da imagem do Presidente e do Estado Novo, resultando na derrubada desse regime pelos militares e pela elite brasileira, apoiados pelos Estados Unidos.<sup>44</sup>

Eleito Dutra, a aproximação aos Estados Unidos tornou-se o principal objetivo da política externa brasileira, tanto em termos bilaterais, como multilaterais. Em 1947, o Brasil rompeu relações diplomáticas com a URSS a fim de demonstrar o alinhamento com o pólo ocidental do equilíbrio bipolar. Tanto o presidente como diplomatas e militares da época estavam convencidos de que a continuação da política de alinhamento automático aos Estados Unidos seria a estratégia economicamente mais vantajosa para o país.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 74.

<sup>43</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 270.

<sup>44</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 39-40.

<sup>45</sup> MOURA, Gerson. Linhas de pensamento e ação da política externa brasileira: o governo Dutra (1946-1951). Rio de Janeiro: Relatório MRE/CPDOC-FGV, 1985. p. 48.

Além disso, a política externa do governo Dutra estava profundamente comprometida por acordos e por obrigações feitos pelo Brasil durante a Segunda Guerra Mundial com os Estados Unidos. Mas tal diretriz não excluiu outros campos de atuação da política exterior do Brasil. O Ministro das Relações Exteriores de Vargas, Osvaldo Aranha, o que permaneceu uma figura influente no governo Dutra, incluiu indiretamente, nos objetivos da política exterior do Brasil para os próximos 30 anos, uma meta que se relacionava à necessidade brasileira de aumentar sua ascendência sobre o continente africano. Apesar da ausência quase absoluta da problematização da questão colonial por parte do governo, os diplomatas foram os primeiros, no interior do Estado brasileiro, a identificar a importância estratégica da África.<sup>46</sup> É importante mencionar que Osvaldo Aranha já preconizava a aproximação com Pretória e com as colônias portuguesas em 1930, quando detinha o cargo de Ministro das Relações Exteriores.<sup>47</sup>

No imediato pós-guerra, as relações do Brasil com a África do Sul estiveram constantemente condicionadas à busca de proximidade com interesses portugueses e norte-americanos. Disso decorre a ambigüidade da política externa brasileira frente à descolonização africana, por ter a sua formulação se baseado em interesses que, na época, eram irreconciliáveis entre si.<sup>48</sup> Portanto, essa projeção para longo prazo da política exterior brasileira foi fonte mais de tensões do que de acordos nas suas relações com a África do Sul.

Nesse momento, se estabelece, também, um importante fator condicionante das relações bilaterais do Brasil-África do Sul: o *apartheid*. A partir de 1948, aqueles elementos de separação entre grupos étnicos, que vinham se desenhando há algumas décadas na sociedade sul-africana, tornam-se declarados e legalizados em um regime rígido de preconceitos e discriminações legalizados. Por meio desse sistema, a África do Sul apresentava-se não mais como uma sociedade multirracial, mas como uma sociedade com várias nações. O objetivo desse projeto da África do Sul branca era o de proceder à descolonização das várias etnias africanas que viviam em território sul-africano. Cada uma dessas nações passaria a ter o seu próprio território e população.<sup>49</sup>

Este arcabouço legal será internacionalmente considerado uma das maiores aberrações em termos de ofensa aos direitos humanos entre os anos 60 e 90, porque os privilégios de uma elite alba se fazia às custas da marginalização e subordinação forçada dos

---

<sup>46</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 268-9.

<sup>47</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 79.

<sup>48</sup> PINHEIRO, Leticia. Brasil, Portugal e a descolonização africana. *Contexto Internacional*. V.4., Ano 9. 1989. p.92. Este artigo é um resumo da dissertação de mestrado, defendida em 1988, pela autora: Ação e Omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960.

<sup>49</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 65.

afro-descendentes frente ao aparato da Polícia Estatal. A codificação de diversos atos legais que determinavam a convivência separada de brancos e negros na África do Sul foi traduzida em consecutivos textos publicados ao longo dos anos 50, tendo sido mais graves aquelas que classificaram as raças, proibindo os casamentos inter-raciais e determinando a permanência das diferentes etnias, estritamente, nas áreas previstas em lei.<sup>50</sup>

Ainda nesse período, os Estados Unidos que dominavam o mercado mundial, constituíram uma política externa com investimentos diversificados entre as regiões, conforme os riscos serem influenciadas pelo regime comunista. Por considerar não somente o Brasil, mas toda a América Latina como uma área a salvo das ameaças da União Soviética, ofereceu a esta região apenas incentivos privados, enquanto que os continentes mais vulneráveis ao comunismo, tais como a Europa, Oriente Médio, África e Ásia, foram favorecidas com empréstimos e incentivos públicos, gerando frustração e insatisfação do governo brasileiro. Apesar disso, o desejo de tornar-se um aliado especial dos Estados Unidos, bem como um líder do mundo Ocidental, falou mais alto nas pretensões e estratégias da diplomacia do governo Dutra.<sup>51</sup>

O governo brasileiro incorporou a posição adotada pela política externa norte-americana, que analisava toda ação segundo a lógica da Guerra Fria. Muitas vezes até de forma exagerada, a Chancelaria brasileira no governo Dutra entendia que qualquer

---

<sup>50</sup> Na realidade, desde 1913 vinham sendo, esporadicamente, editadas regras de separação social e restrição dos direitos das comunidades negras, mas a partir de 1948, com a posse de Daniel Malan, do Partido Nacional, na presidência da África do Sul, tais leis formaram um corpo oficialmente institucionalizado em um regime político de segregação. Na Legislação do Apartheid incluem-se: *Black (or Natives) Land Act, Number 27* (de 1913); *Native (Black) Urban Areas Act, Number 21* (de 1923); *Industrial Conciliation Act, Number 11* (de 1924); *Representation of Blacks Act, Number 12* (de 1936); *Prohibition of Mixed Marriages Act, Number 55* (de 1949); *Immorality Amendment Act, Number 21* (de 1950; aditado como *Act Number 23*, em 1957); *Population Registration Act, Number 30* (de 1950); *Group Areas Act, Number 41* (de 1950); *Suppression of Communism Act, Number 44* (de 1950); *Bantu Building Workers Act, Number 27* (de 1951); *Separate Representation of Voters Act, Number 46* (de 1951); *Prevention of Illegal Squatting Act, Number 52* (de 1951); *Bantu Authorities Act, Number 68* (de 1951); *Natives Laws Amendment Act* (de 1952); *Natives (Abolition of Passes and Coordination of Documents) Act, Number 67* (de 1952); *Native Labour (Settlement of Disputes) Act* (de 1953); *Bantu Education Act, Number 47* (de 1953); *Reservation of Separate Amenities Act, Number 49* (de 1953); *Natives Resettlement Act, Number 19* (de 1954); *Group Areas Development Act, Number 69* (de 1955); *Natives (Prohibition of Interdicts) Act, Number 64* (de 1956); *Bantu Investment Corporation Act, Number 34* (de 1959); *Extension of University Education Act, Number 45* (de 1959); *Promotion of Bantu Self-Government Act, Act Number 46* (de 1959); *Coloured Persons Communal Reserves Act, Number 3* (de 1961); *Preservation of Coloured Areas Act, Number 31* (de 1961); *Urban Bantu Councils Act, Number 79* (de 1961); *Transkei Constitution Act, Number 48* (de 1963); *Terrorism Act, Number 83* (de 1967); *Bantu Homelands Citizenship Act (ou National States Citizenship Act), Number 26* (de 1970); *Bantu Homelands Constitution Act, Number 21* (de 1971); *Identification Act, Number 72* (de 1986); *Restoration of South African Citizenship Act, Number 73* (de 1986). Ver: *Apartheid Legislation in South Africa*. Acesso ao site <http://africanhistory.about.com/library/bl/blsalaws.htm>, em 26/03/2008.

<sup>51</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p. 92.

manifestação contrária à ordem capitalista estabelecida seria uma manobra tendente a favorecer o expansionismo soviético.<sup>52</sup>

Desse modo, o nascente movimento pela descolonização na Ásia e na África foi compreendido pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro como uma estratégia expansionista do comunismo. O Brasil, que acompanhava as posições gerais dos países ocidentais e coloniais, em especial as dos Estados Unidos, passou a defender políticas relativamente favoráveis às visões sul-africanas no âmbito das Nações Unidas, de forma a não isolá-la da comunidade internacional capitalista.<sup>53</sup> Essa postura brasileira refletia, tanto os interesses geopolíticos do bloco ocidental, quanto a intenção brasileira de conservar as relações comerciais com a África do Sul.

As ligações econômicas havidas entre o Brasil e a África do Sul durante a guerra, sem dúvida, pesaram, também, na posição assumida pelo governo Dutra quanto as relações sul-africanas em discussão na ONU. Paralelamente à sua orientação norte-americana, o governo Dutra interessava-se em manter bom relacionamento com a África do Sul devido às possibilidades de seu mercado importador e exportador a médio e longo prazos e não, propriamente, devido às vantagens imediatas.<sup>54</sup>

Coexistiram esforços no sentido do estreitamento de relações com vistas à abertura de uma representação diplomática sul-africana no Rio de Janeiro e de uma Legação brasileira em Pretória, efetivadas, respectivamente, em 1947 e 1948, durante o governo de Dutra. Apesar desses esforços, as relações foram marcadas por uma profunda incompatibilidade dos projetos sociais existentes nos dois países ao longo dos 45 anos seguintes, que inviabilizaram as possibilidades de maior aproximação.<sup>55</sup>

Internamente, a União Sul-Africana vivenciava mais um disputado período eleitoral, entre 1947 e 1948. Os candidatos mais propensos à vitória nesse processo eram Smuts, do *United Party*, e Malan, do HNP, rebatizado de *National Party* (NP). Este último venceu as eleições de maio de 1948 por uma escassa maioria, abrindo o caminho para a dura implementação da discriminação étnica, e interrompendo de forma brusca e radical com as liberalizações raciais.<sup>56</sup>

O sucesso eleitoral do NP decorreu, preponderantemente, da conjuntura interna na África do Sul. Pouco antes das eleições, havia ocorrido a diminuição da segregação,

---

<sup>52</sup> MOURA, 1985, *op. cit.*, p. 41-5.

<sup>53</sup> MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. "A política externa brasileira e sul-africana para a África Austral". In.: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998. p. 110.

<sup>54</sup> MOURA, 1985, *op. cit.*, p. 118.

<sup>55</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 70.

<sup>56</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 41.

decorrente da urbanização pós-guerra e do aumento de negros nas zonas urbanas. Também ocorria um relaxamento na fiscalização dos passes entre as áreas étnicas e a aparente incapacidade do governo em lidar com a crescente onda de contestação por parte dos trabalhadores negros. Sob influência das idéias dos novos empresários liberais e urbanos, Smuts defendia a necessidade de uma maior mão-de-obra urbana para o desenvolvimento econômico do país. Por conseguinte, sua posição era mais complacente com a flexibilização da política segregacionista, colhendo, com isso, a insatisfação dos africanos, cujos votos acabaram determinando o resultado eleitoral favorável ao outro partido.<sup>57</sup>

A adoção do *apartheid* como a Doutrina Oficial do Estado Sul-Africano teve profunda ligação com a vitória eleitoral do Partido Nacional em junho de 1948. Após esse evento, o *National Party* somente sairá do poder mediante a derrocada do regime discriminatório que ele mesmo instituiu a partir do governo de Malan. Este permaneceu como Primeiro-Ministro até novembro de 1954, quando foi sucedido por Johannes Gerhardus Strijdom. Para combater a crescente má imagem, e contrariar as campanhas que começaram a surgir contra o regime sul-africano, o Primeiro-Ministro Malan nomeou Te Water, um antigo apoiador de Hertzog, como embaixador itinerante do país, com a missão de combater a campanha de hostilidade internacional contra o regime.<sup>58</sup> Ressalte-se, todavia, que tanto o governo de Malan quanto o de Strijdom ficaram conhecidos pela grande ênfase dada à política interna e à instalação do aparato legislativo do *apartheid*, pouco se destacando em termos de política externa, mantendo-la pouco ativa e de caráter apenas reflexivo em relação à esfera internacional.

A reação do ANC à vitória do NP consistiu no lançamento do seu Programa de Ação, apresentado em 1949, e fortemente influenciado nas idéias da Liga Juvenil do Congresso. Esse Programa defendia a libertação do domínio branco e o direito dos africanos à autodeterminação. Para alcançar tais objetivos, o movimento de massas apelava aos boicotes, greves e desobediência civil. O Programa foi aceito apesar das reservas manifestadas pela ala mais velha do ANC, acabando por ser implementado por J. S. Moroka, após a sua eleição como líder do partido, em 1949. A adoção desse programa marcou a ruptura com políticas conciliadoras do ANC das décadas anteriores. O ANC, influenciado pela *Youth League*, acabou por aceitar a necessidade de ter de combater ativamente a segregação, mobilizando a população sul-africana através de meios mais radicais.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 42.

<sup>58</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 145.

<sup>59</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p.57.

Do outro lado do Atlântico Sul, ainda em meados dos anos 40, o Brasil preparava-se para atuar no âmbito das Nações Unidas. Segundo o parecer do Itamarati, seria muito interessante para o Brasil, participar do Conselho de Tutela da ONU, tendo em vista a vantagem e influência que nos traria, sem grande aumento de encargos.<sup>60</sup> Mal sabia, entretanto, a dimensão que as questões coloniais tomariam após 1948. Como membro da Comissão *ad hoc* – criada em 14 de dezembro de 1946, encarregada de discutir e avaliar as informações prestadas pelas potências coloniais acerca de seus territórios, antes de sua remessa à Assembléia-Geral das Nações Unidas, o Brasil teve de recomendar políticas sobre o assunto colonial na África.<sup>61</sup> Apesar da antipatia gerada entre os países periféricos com a sua posição, o governo brasileiro apoiou a tese da impropriedade das Nações Unidas para tratar do problema da discriminação racial sul-africana, argumentando que se trataria de intervenção nos assuntos internos de outro Estado.<sup>62</sup>

Na primeira reunião do Conselho da Tutela, em março de 1947, o representante brasileiro Eurico Penteado apoiou integralmente as posições das potências coloniais, argumentando que elas não tinham qualquer obrigação de fornecer informação política sobre os territórios não autônomos. Como resultado da sua articulação política, o Brasil foi eleito, sem sequer haver pleiteado, para os trabalhos do segundo biênio do Comitê Especial na ONU. O Brasil contou com o manifesto apoio do grupo colonialista à sua participação no Comitê, por ter defendido o interesse das potências coloniais na IV Comissão daquele órgão.<sup>63</sup>

No que se referia ao controle sobre o Sudoeste Africano, a África do Sul mantinha-se firme no propósito de anexar este território, e declinou de mandar informações sobre a administração daquele território para as Nações Unidas. Recusou-se a transferir seu mandato para o Sistema Internacional de Tutela, criado pela ONU, sob alegação de que as Nações Unidas não herdavam da Liga das Nações seu sistema de controle.<sup>64</sup>

Pressionado entre dois interesses excludentes, o Brasil esquivava-se de um confronto direto com as posições sul-africanas. Apesar de declarar a inaceitação da anexação da Namíbia pela África do Sul, o Brasil se absteve de votar a resolução que recomendava a discussão dessa matéria nas Nações Unidas e que avaliava a competência desse órgão para o feito. Mais do que isso, nosso país defendeu o argumento sul-africano de incompetência das Nações Unidas para tratar do caso, tendo sugerido o encaminhamento da questão à Corte

---

<sup>60</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p.93.

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> EVANS, Graham. “Novos Vizinhos: reflexão sobre a nova política mundial contemporânea da África do Sul e do Brasil”. In.: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998. p. 101-2.

<sup>63</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p.93-4.

<sup>64</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 272.



Internacional de Justiça. Essa atitude de escapar, sempre que possível, das resoluções e recomendações na ONU que tratavam, incisivamente, do assunto, poderia ser questionada quanto a um provável apoio tácito ao governo da África do Sul.<sup>65</sup>

Ao mesmo tempo, alguns dos diplomatas brasileiros alertavam fosse o Itamarati, fosse a própria ONU, que a assistência econômica preferencial ao continente africano aumentaria em grande medida a concorrência aos produtos similares latino-americanos, principalmente o café e o cacau brasileiros. O problema principal residia nos prejuízos decorrentes fosse da política protecionista aos produtos coloniais, fosse da ajuda financeira prestada pelas metrópoles ou por organismos internacionais aos territórios de tutela. O embaixador Cyro de Freitas Vale, presidente da delegação brasileira na IV Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1949, mandou carta para o chanceler Raul Fernandes na qual sublinhava o papel relevante do Brasil nos debates sobre a questão dos financiamentos e do desenvolvimento econômico.<sup>66</sup>

Ao final, porém, tais argumentos no sentido de uma competição desigual entre Brasil e África do Sul, por conta dos diferentes investimentos internacionais recebidos, terminavam por sucumbir à lógica da Guerra Fria. Este aparente contrassenso acabava na medida em que o Brasil se esforçava em legitimar a política norte-americana, inserido no próprio perfil da diplomacia do governo Dutra, caracterizado pela pretensão de se constituir em aliado especial dos Estados Unidos.<sup>67</sup>

Ademais, a preocupação geopolítica do Ocidente com a ameaça comunista no continente africano não era, no todo, absurda, uma vez que na África do Sul, o ANC já havia manifestado, desde final dos anos 20, certos interesses afins com o Partido Comunista Sul-Africano (CPSA), apesar das flutuações ao longo dos anos seguintes. Além disso, nos anos 50, cresciam as diversas formas de manifestação social do ANC, apoiado por sindicalistas em prol dos trabalhadores negros, geralmente identificados com uma posição esquerdista. Esta identificação do ANC com o comunismo, será utilizada pelo regime do *apartheid* tanto na esfera interna, com vista a mobilizar a população branca em seu apoio, como na esfera externa, com o objetivo de obter o apoio do mundo ocidental.<sup>68</sup>

No que refere à sua relação com o Brasil, na ocasião, a África do Sul demonstrava sua insatisfação com a atuação da diplomacia brasileira na Comissão de Tutela quanto ao Sudoeste Africano, chegando a pedir ao Brasil que, caso fosse novamente levantada tal

---

<sup>65</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p.94.

<sup>66</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 270-1; PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p.93-4.

<sup>67</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p.92.

<sup>68</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 52 e 56.

questão na Assembléia da ONU, que o país votasse contra qualquer resolução mais radical do que a mera observação naquele território.<sup>69</sup>

De 1951 a 1954, a política exterior do segundo governo Vargas continuou subordinada ao objetivo de alinhamento ao “Ocidente”, sem abandonar o propósito de um relacionamento especial com o Estados Unidos. Nesse período, porém, iniciaram-se alguns movimentos de qualificação da política por meio da criação de arranjos multilaterais mais eficazes para a promoção do desenvolvimento econômico, ao contrário do que ocorreu durante o alinhamento automático sem o retorno desejado na fase anterior.<sup>70</sup>

Desde o seu primeiro governo, Vargas já havia demonstrado esforços no intuito de utilizar-se da política externa brasileira como um instrumento de apoio ao desenvolvimento nacional. No seu segundo governo, Vargas procurou implementar uma diplomacia subordinada de maneira não-linear a Washington, a qual consistia em apoiar os Estados Unidos no plano político-estratégico da Guerra Fria, em troca de ajuda ao desenvolvimento industrial, por meio da substituição de importações, incrementando a indústria de base brasileira.<sup>71</sup>

Defendendo os pressupostos nacionalistas e condenando as desigualdades estruturais do sistema econômico internacional, Getúlio Vargas se interessava pelo desenvolvimento econômico de outras regiões menos desenvolvidas, inclusive as regiões coloniais.<sup>72</sup> Contraopondo-se aos propósitos das nações colonialistas, Vargas afirmava que a expansão do comércio mundial às custas da “concorrência dessas áreas (coloniais), nas condições em que se desenvolve, não só pode repercutir negativamente nos planos de desenvolvimento dos países como o Brasil, como contribuir para agravar a tendência secular à deterioração dos termos de intercâmbio”.<sup>73</sup>

Os desdobramentos dessa orientação se fizeram sentir no perfil da atuação dos delegados brasileiros durante as discussões sobre os territórios não-autônomos nas Nações Unidas que se traduziram em debates e instrução de votos melhor elaborados que aqueles do governo Dutra. Ao se referir à descolonização africana, o embaixador João Carlos Muniz, chefe da delegação brasileira nas Nações Unidas em 1951, conectou a própria defesa dos interesses econômicos do desenvolvimento brasileiro aos da possibilidade de maior autonomia para as colônias africanas. Ele afirmou textualmente que os “interesses

---

<sup>69</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p. 94.

<sup>70</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p. 95; VIZENTINI, 1994, *op. cit.*, p. 26.

<sup>71</sup> VIZENTINI, 1994, *op. cit.*, p. 25-6; VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 53.

<sup>72</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p. 96.

<sup>73</sup> VARGAS, Getúlio. O Governo Trabalhista do Brasil. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora, 1952. p. 156.

econômicos do Brasil estariam melhor defendidos com a emancipação dos territórios dependentes”.<sup>74</sup>

Assim, pode-se afirmar, sinteticamente, que política e militarmente o governo brasileiro mantinha sua proximidade aos Estados Unidos, enquanto que, em termos econômicos procurava, através mesmo desse alinhamento, obter dos governos Truman (1945-1953) e Eisenhower (1953-1961), o atendimento às suas demandas por industrialização e desenvolvimento econômico, ainda que para tanto precisasse se opor a política externa econômica norte-americana.<sup>75</sup>

Nessa estratégia, a relação com o continente americano foi conduzida, de forma a combinar as demandas latino-americanas com as brasileiras, e encaminhá-las nos foros multilaterais fosse como um fim, fosse como um instrumento de reforço às suas negociações bilaterais com os Estados Unidos.<sup>76</sup> Este esforço, contudo, ao estabelecer um “esboço de multilateralização”, ambicionava mais à “barganha nacionalista” frente aos Estados Unidos, do que, visava propriamente, na época, firmar uma estratégia internacionalista do Brasil. De qualquer forma, a condução de tal estratégia foi, diversas vezes, obstaculizada pelos recorrentes conflitos internos, onde uma oposição articulada diretamente com Washington tentava isolar, cada vez mais o governo presidencial, culminando no suicídio de Vargas em 1954.<sup>77</sup>

Entre 1954 e 1958, o projeto de nacionalismo desenvolvimentista a ser patrocinado pela política externa brasileira sofreu um forte retrocesso, gerando um refluxo nas possibilidades de uma parceria concreta com a África do Sul. Sob a gestão de Café Filho, o país foi conduzido à abertura econômica absoluta ao capitalismo internacional e o retorno ao alinhamento à diplomacia norte-americana. Tanto Café Filho, quanto Juscelino Kubitschek, cujo mandato se iniciou em 1956, promoveram o alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos, bem como retomaram os contatos com a Europa Ocidental reconstruída, onde se destacaram as declarações de afinidade e de amizade entre Brasil e Portugal, dando, assim, contornos conservadores à política externa dessa fase.<sup>78</sup>

No cenário internacional, em 1955, o fato de maior destaque, frente à pouca atividade externa do governo Café Filho, foi a realização da Conferência de Bandung por 29 nações afro-asiáticas, cujo principal foco era a luta anti-colonialista.<sup>79</sup> Com isso, a

---

<sup>74</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 276.

<sup>75</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p. 95.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> VIZENTINI, 1994, *op. cit.*, p. 26.

<sup>78</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 20-2; PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p. 101-2.

<sup>79</sup> PINHEIRO, 1989, *op. cit.*, p. 100-101.

ambigüidade brasileira sobre os problemas africanos se agravou, ainda mais, após a aproximação luso-brasileira e a atitude conivente com a atuação hegemônica da África do Sul na região. Mesmo assim, as declarações gerais contra o *apartheid* e o colonialismo, evidentemente, prejudicaram, em diversos momentos, a política externa bilateral do Brasil para com a África do Sul. Assim, do período de Dutra até os anos 90, muitas vezes tais relações foram preteridas por ambos.

No que se referia especificamente ao processo de independência do continente africano, o Relatório de 1960 do Ministério das Relações Exteriores informava sobre o reconhecimento dos dezessete novos Estados pelo Brasil, na busca de contatos para instituição de missões diplomáticas e negociações comerciais. Embora tenha reconhecido a importância advinda da afirmação do princípio da autodeterminação bem como desse processo de emancipação na África, a política exterior de JK não assumiu nenhuma atitude veemente de condenação do colonialismo, além de aproximarem-se os laços com Portugal, com declarações de amizade para com este no cenário internacional.<sup>80</sup>

Temas como a descolonização da África ou a organização concreta de estratégias comuns para a América Latina, não receberam nenhuma atenção especial nesse período, evitando-se projetar a política externa brasileira para fora do continente dominado pelos EUA. Desde o primeiro governo Vargas até o final do governo Kubitschek, persistiu a ilusão de que o Brasil poderia voltar a estabelecer vínculos privilegiados com os Estados Unidos por meio de alguma barganha nacionalista.<sup>81</sup>

A grande diferença os três últimos presidentes brasileiros foi que Kubitschek não ousou tanto quanto Vargas, e Dutra nem sequer se atreveu a tentar ousar. Talvez por ter sido mais barganhador do que Dutra, mas apresentando uma coalizão internacional mais conservadora e menos incômoda a Washington do que Vargas, Kubitschek obteve êxito na expansão da base industrial do país e conseguiu expandir a barganha para a área socialista e terceiro-mundista por sua atuação multilateral na OPA, onde pode obter capitais públicos para ampliar e acelerar o processo de industrialização brasileira.<sup>82</sup>

Se, por um lado, nesse momento, o Brasil apresenta-se voltado prioritariamente para o seu desenvolvimento, por outro, este elemento será importante para a dinâmica da política externa de Quadros.

A política externa brasileira entre 1951 e 1964, apresentou um quadro de relativa continuidade, apesar das particularidades do nacional desenvolvimentismo de Getúlio Vargas,

---

<sup>80</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 301.

<sup>81</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p.22.

<sup>82</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p.22.

do desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e da Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart. A política externa desses três períodos apresentou acentuados traços em comum, ainda que caracterizada por certas ambigüidades, que atingiu a sua forma superior com a Política Externa Independente. A inserção do Brasil no contexto hemisférico, a partir das mudanças na condução da barganha diplomática dos governos Vargas e Kubitschek e a Política Externa Independente de Quadros e Goulart, possibilitaram a transformação da política exterior brasileira, inicialmente voltada preponderantemente às relações com os EUA, para uma fase nova e mais complexa, onde as relações internacionais brasileiras passaram a ser balizadas pela busca da multilateralização.<sup>83</sup>

O Brasil privilegiou, até a década de 1950, o relacionamento com as potências colonizadoras, em detrimento de sua relação com as próprias colônias e com as nações recém-independentes. Entende-se, então, que o processo político de relacionamentos com os Estados do continente africano se inaugura com a Política Externa Independente – governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), quando surge uma estratégia de política global para África.<sup>84</sup> Exatamente pela importância da política externa propulsada pelo período desses dois governos, os mesmos serão apresentados, a seguir, nas linhas da política africana.

Somente após 1961, o tema das relações do Brasil com países africanos tornou-se significativo na agenda diplomática brasileira. Ao menos se pode constatar que o interesse político em torno da questão colonial produziu argumentos e suscitou noções, até agora expostos, os quais constituíram a base para a mudança que se gerou a partir de 1961 nas relações do Brasil com o continente africano como um todo, repercutindo, inclusive, sobre as relações bilaterais do Brasil com a África do Sul.

### **1.3. Nas Linhas da Política Externa Africana**

Os contornos da política africana desenhados pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro, após o início do mandato presidencial de Jânio Quadros, nada mais foi do que a materialização das idealizações e antinomias concebidas ao longo dos governos anteriores com relação à África do Sul e resto do continente. Em outras palavras, se por um lado tal estratégia permitiu ao Brasil, de fato, pôr em prática a abertura do seu campo de

---

<sup>83</sup> VIZENTINI, 1994, *op. cit.*, p.24.

<sup>84</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 2-3.

relações externas com diversos países africanos, com esta opção, também se delineou a expectativa de um posicionamento mais claro do Brasil quanto ao colonialismo e ao regime social sul-africano.

No âmbito interno da África do Sul, o NP foi reeleito para a presidência do país em 1953 e 1958, vislumbrando a continuidade do regime de segregação. O ex-presidente Malan retirou-se da política em 1955, e seu sucessor, Strijdom, faleceu em 1958, quando Hendrik Frensch Verwoerd, considerado o grande arquiteto e implementador do *apartheid*, por ter acrescido maior severidade ao regime, com a política dos Bantustões, passou a ocupar o cargo de Primeiro-Ministro.<sup>85</sup> Curiosamente, nessa fase, em que o *apartheid* se caracterizou por um maior radicalismo, o número de apoiantes no seio da população branca aumentou. O argumento moral, de que era errado os brancos governarem os negros, e de que estes últimos deveriam viver nas suas áreas tradicionais de acordo com os seus costumes, conquistou a adesão de vários dos africânderes mais céticos.<sup>86</sup>

Com a crescente aplicação do regime durante toda a década de 50, os protestos sociais sul-africanos ganharam dimensão e amplitude nunca antes vistos. Em certa medida, isso se devia ao desenvolvimento de todos os fatores internos verificados na década anterior, como o crescimento da população urbana negra sul-africana, o seu emprego nas indústrias e o aparecimento de sindicatos fortes. Mas, acima de tudo, o incremento na contestação deveu-se à criação e à aplicação sistemática da legislação discriminatória<sup>87</sup>. A contestação passou a fazer-se sentir em todos os setores da sociedade, liderada por uma série de organizações onde se destacavam o ANC e o *Pan Africanist Congress* (PAC).<sup>88</sup>

A oposição oferecida pelo ANC vinha ganhando novos contornos desde a eleição de Albert Luthuli para seu presidente em 1952. Aos poucos, organizava-se a *Freedom Charter*, adotada formalmente pelo ANC desde 1956. Esse documento defendia a inclusão de toda sociedade na luta contra o *apartheid*, afirmando existir lugar para qualquer pessoa,

---

<sup>85</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 50: “Em vez disso, cada uma das nove nações ou tribos africanas, deviam exercer os seus direitos políticos no seu território tradicional, os quais poderiam evoluir para a independência, o que, na prática, poderia tornar os negros estrangeiros dentro da África do Sul. Assim, cada africano era inserido dentro de uma destas unidades políticas, as quais, caso alcançassem a independência, fariam da África do Sul um estado onde a maioria da população seria branca. A verificar-se esta situação, a África do Sul passaria a possuir excelentes argumentos para se defender das críticas internacionais relativamente ao fato da maioria da população não gozar de direitos políticos. Os Bantustões, ou *Homelands*, ocupavam 13% do território da África do Sul, o que correspondia a cerca de 122 milhões de hectares. Apesar das intenções no plano teórico, a realidade demonstrou que estes territórios, mesmo que alcançassem a independência, manter-se-iam na total dependência da África do Sul. Todos eles tinham uma configuração geográfica marcada pela descontinuidade territorial, o que os tornava inviáveis economicamente. Assim, grande parte dos orçamentos dos Bantustões era financiada pelas finanças sul-africanas.” Vide mapa no anexo III.

<sup>86</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 65.

<sup>87</sup> A enumeração da Legislação Discriminatória do Regime Apartheid consta na citação de número 48 supra.

<sup>88</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 60.

independentemente da sua raça, e afastando, assim, eventuais dúvidas sobre a possibilidade dos brancos poderem ou não aderir ao ANC. Além disso, ela teve o mérito de revelar o início da plataforma democrática do Congresso, com as exigências básicas do povo sul-africano para o programa de uma África do Sul libertada.<sup>89</sup>

No ambiente externo, o fortalecimento do combate mundial ao colonialismo desde a Conferência de Bandung, em 1955, havia firmado uma nova postura internacional das nações jovens que não desejavam mais aceitar, passivamente, o alinhamento determinado arbitrariamente pelas potências coloniais. O reconhecimento da independência de dezenas de novos Estados na Ásia e na África, alterou profundamente o cenário mundial, inserindo o Terceiro Mundo como uma realidade capaz de influenciar nas relações internacionais e na própria agenda das Nações Unidas.<sup>90</sup>

Através das relações com diversos países da África, o governo do presidente Jânio Quadros procurou estabelecer um quadro mais amplo de relações exteriores para o país que transcendia a mera expectativa de manutenção das relações conservadoras com os Estados Unidos e a Europa. Ao tentar redefinir as relações com o continente africano, bem como com outras regiões, intentou a internacionalização da política externa brasileira para além do alinhamento automático.<sup>91</sup> Da mesma forma, a Política Externa Independente tinha objetivos para além das relações quase exclusivas com a África do Sul dentro daquele continente. Este é um período que, em prol da diversificação de parcerias e dinamização do protagonismo internacional do Brasil face o novo cenário mundial, o país resolve aproveitar-se das oportunidades ensejadas diante do contexto dos nacionalismos e das independências que estavam ocorrendo na Ásia e na África.

A descolonização africana, que ocorrera de maneira relativamente negociada pela Inglaterra e França, não foi estendida ao chamado “bastião branco” da África Meridional. Na República Sul-Africana (incluindo o Sudoeste africano), na Rodésia do Sul e nas colônias portuguesas de Angola e Moçambique, tal processo mostrou-se bem mais custoso, revelando a forte resistência dos interesses do poder branco, local ou da metrópole, sobre a região. Nesses territórios, as manifestações pró-independência foram fortemente reprimidas, e o movimentos de libertação nacional evoluíram para a luta armada. Dentre os países mencionados, a questão angolana ganhou particular repercussão negativa no nível internacional.<sup>92</sup> As dificuldades em estabelecer a autonomia desses territórios estava

---

<sup>89</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 58-9.

<sup>90</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 187-8.

<sup>91</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 144-5.

<sup>92</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 224; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 148.

diretamente ligada aos interesses hegemônicos da África do Sul, tanto no que tange à importância do controle das rotas comerciais intracontinentais, quanto do ponto de vista da segurança do território sul-africano numa época em que os movimentos de libertação contavam com o apoio soviético, e crescia a pressão contra o regime interno da União Sul-Africana.

Do mesmo modo com que as práticas colonialistas vinham sendo cada vez mais criticadas, o Massacre de Shaperville tornou evidente a rejeição do regime segregacionista na África do Sul. No dia 21 de março de 1960, na cidade de Johannesburg, cerca de 20 mil estudantes negros e membros do PAC, protestavam pacificamente contra a lei do passe que exigia um cartão de identificação que especificando os locais por onde poderiam circular. O conflito decorreu do ataque armado, imotivado, da Polícia Estatal sobre os manifestantes, matando 69 pessoas e ferindo outras 186. Esta tragédia ocorrida no bairro sul-africano, cujo nome foi cedido ao massacre, tomou contornos globais, agravando a oposição do cenário mundial ao *apartheid*. Tamanha foi a repercussão desse acontecimento, que acabou por motivar a escolha dessa data, pela ONU, em 1966, como o Dia Internacional da Luta contra a Discriminação Racial.<sup>93</sup>

Em 31 de Maio de 1961 foi proclamada a independência da República da África do Sul (RAS). Os poderes e atributos, antes pertencentes ao posto de Governador-Geral do país, passaram a ser conduzidos por um Presidente da República, cargo para o qual, pela primeira vez, foi nomeado C.R. Swart.<sup>94</sup> A proclamação da República inaugurou a era áurea do *apartheid*, em que o NP controlava, militar e efetivamente, o país, e gozava na região de uma situação confortável, pouco vulnerável às mudanças, que atingiam o continente africano. Esta derivava, em grande medida, da existência de outros regimes de minoria branca, em Angola, Moçambique e Rodésia, que, em conjunto com os sul-africanos, conseguiam controlar a expansão do nacionalismo na África.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> NAÇÕES UNIDAS (ONU). História do Dia Internacional pela Discriminação Racial. Acesso ao site [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=1787&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=1787&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), em 26/03/2008.

<sup>94</sup> Até 1961, a Rainha Isabel II era o Chefe de Estado da Grã-Bretanha e, conseqüentemente, da União Sul-Africana. Antes da Proclamação da República, a União da África do Sul era um Reino da *Commonwealth*, pelo que a Rainha Isabel II detinha o título de Rainha da África do Sul. De 1910 a 1961, era o Governador-Geral da União Sul-Africana que representava a Monarquia britânica naquele território. De 1961 a 1994, o Chefe de Estado da África do Sul passou a ser chamado de Presidente de Estado (*Staatspresident*, em africânder). O cargo foi estabelecido quando o país se tornou uma república em 1961, abolindo-se o cargo de Governador-Geral. Já o cargo de Chefe de Governo era designado de Primeiro-Ministro da África do Sul, estabelecido em 1910, juntamente com o cargo de Governador-Geral. O posto de Primeiro-Ministro foi extinto somente em 1984, pela fusão das funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado nas mãos do Presidente da África do Sul.

<sup>95</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 69.



Apesar do aumento da hostilidade internacional face ao regime sul-africano, na prática, Pretória podia contar com o apoio das principais potências ocidentais que, embora publicamente apoiassem as críticas que vinham sendo feitas, não estavam dispostas, de fato, a deixar cair o regime sul-africano. Embora preferisse evitar ligações oficiais na forma de Acordos ou Tratados, os Estados Unidos reconheciam a necessidade de manter um bom relacionamento com este país. Apesar de criticarem a política interna sul-africana, a verdade é que os países ocidentais, especialmente a Grã-Bretanha e os EUA, eram considerados sólidos aliados do regime sul-africano. Tal posição tornou-se mais explícita em 1974, no Conselho de Segurança, durante a votação de expulsão da RAS da ONU.<sup>96</sup>

Esta confortável posição do regime sul-africano também derivava de uma situação de claro enfraquecimento da oposição interna, nomeadamente ANC e PAC, que ficaram muito fragilizados pela sua ilegalização, colocando-os na clandestinidade. Devido ao fato de existir há mais tempo e ter mais membros, o ANC foi particularmente afetado pela decisão do governo de ilegalizar estes movimentos em 1960. O PAC devido a sua recente criação, tinha um número pequeno de membros e uma estrutura bem menor. Na inconformidade com a ilegalização de diversos partidos, dentre eles o *South African Communist Party* (SACP), o ANC aproximou-se desses, buscando superar as diferenças marginais para unirem-se na luta contra um inimigo comum.<sup>97</sup>

Frente às violentas reações de repressão promovidas pelo governo a cada manifestação pacífica da oposição ao regime desde 1960, deu-se a mudança de tática do ANC. Admitindo os desejos mais radicais defendidos pelas coligações comunistas e pela Liga Juvenil, o ANC passou, não sem polêmicas, a acreditar na possibilidade de empreender uma luta armada, já que a história revelou que nem sempre os métodos não-violentos permitiram alcançar os objetivos almejados pelo Movimento. Desse modo, em 6 de dezembro de 1961, foi criado o *Umkhonto we Sizwe*, que significa “Ponta de Lança da Nação”, conhecido simplesmente pela sigla “MK”.<sup>98</sup>

O Alto Comando do MK foi composto por 6 pessoas: Nelson Mandela, Walter Sisulu e Andrew Mlangeni, pertencentes ao ANC, e Joe Slovo, Govan Mbeli e Raymond Mhlaba, procedentes do SACP. Logo após a criação do Manifesto, Mandela apareceu como a sua principal figura. Aproveitando o seu prestígio, Mandela iniciou uma visita a vários países

---

<sup>96</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 100.

<sup>97</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 69-70.

<sup>98</sup> LERUMO, A. Fifty Fighting Years. The Communist Party of South Africa 1921-1971, p. 9. Acesso ao site: <http://www.sapc.org.za/docs/history/fifty5.html>, em 20/03/2008.

africanos com o objetivo de angariar apoio para a luta armada. A principal prioridade era obter apoio ao nível da formação militar.<sup>99</sup>

O problema do *apartheid*, que já vinha, lenta e progressivamente, chocando o ambiente continental, nos anos 60, evoluiu para uma questão cada vez mais delicada nas Assembléias-Gerais das Nações Unidas, bem como em outros foros internacionais em que as recém-independentes nações africanas ingressavam. A crítica veemente ao regime de segregação na África do Sul permitiu a construção de um plano comum e convergente das políticas exteriores, constituído da maioria dos novos Estados na África.<sup>100</sup>

A passagem à prática dos vários pressupostos do *apartheid*, associada ao crescente número de estados afro-asiáticos com assento na ONU, trouxe para a ribalta internacional a situação interna sul-africana. Desde a sua criação, a ONU manteve uma relação tensa com a África do Sul, que se foi agravando com o passar dos anos. A posição sul-africana face à ONU foi, desde o início, a de que esta Organização não tinha poderes para se imiscuir nos assuntos internos dos estados membros.<sup>101</sup>

Desde meados dos anos 50 a RAS começou a abandonar várias agências especializadas da ONU. Em 1955 abandonou a *United Nations Educational and Scientific Organisation* (UNESCO). Contudo, foi nos anos 60 que a decisão sul-africana de abandonar estas organizações teve maiores efeitos práticos, retirando-se, em 1963, da *Food and Agriculture Organisation* (FAO) e, em 1964, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Nesse momento, questionava-se, também, a sua permanência ou expulsão da Organização Mundial de Saúde (OMS), da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e da Organização Internacional de Aviação Civil (OIAC). Da mesma forma, nos anos sessenta, formaram-se os Comitês e Comissões Especializados da ONU para acompanhar a situação da República Sul-Africana quanto aos diferentes problemas, e adotar medidas concretas sobre tais assuntos.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 74-5.

<sup>100</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 74.

<sup>101</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 94.

<sup>102</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 95: “O Comitê do *Apartheid* foi criado em Novembro de 1962, através da Resolução 1761. A Comissão para o Estudo das Condições na África do Sul foi nomeada em Dezembro de 1963. O Comitê de Sanções, cuja criação foi proposta pela Noruega em 1964, encarregou-se de estudar a possibilidade de se adotar sanções económicas contra a RAS. Desde 1963, os estados africanos, 36 num total de 114 estados membros da ONU, conseguiram aprovar uma série de resoluções sobre assuntos relacionados com a África do Sul. Também conseguiram que fossem criados Comissões e Comitês destinados a tomar medidas concretas contra a RAS. Igualmente nas agências especializadas da ONU se começou a fazer sentir os ataques aos sul-africanos. O ano de 1963 também foi marcado pela adoção de um primeiro pacote de sanções cuja aplicação causou alguns transtornos ao regime sul-africano. A 4 de Novembro de 1963 o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 182 que determinou o embargo de armas à África do Sul.”

No contexto brasileiro, a formulação da Política Externa Independente, que abrangeu, entre outros focos, a política africana, ocorria num momento conjuntural adequado à perspectiva hemisférica, já que aproveitava os temores norte-americanos com relação ao problema da crise do sistema interamericano, ensejada pela Revolução Cubana, para contrapor-se de maneira mais ativa, e tentar se relacionar com um maior número de nações.<sup>103</sup>

A criação da nova política para África no começo dos anos sessenta, estabeleceu-se contemporaneamente à nova estratégia de inserção internacional mais ampla e livre do Brasil. Essa nova atitude brasileira abrangeu o estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas com países socialistas da Europa e a revisão das relações com o centro hegemônico ocidental, principalmente, com os Estados Unidos, bem como as tradicionais ligações com Portugal. Foi nessa época que o Brasil se engajou em promover uma política geral de solidariedade em prol das emancipações dos povos do Terceiro Mundo, dentre os quais destacou-se o continente africano, evidentemente, não sem contradições nas suas ações e discurso.<sup>104</sup>

Valendo-se dos contatos com o mundo, construídos através de suas viagens pré-presidenciais. A nova política externa de Jânio Quadros era uma resposta brasileira a um mundo menos polarizado, mais flexível, que abrisse novas possibilidades de ação para países como o Brasil. O mundo mudava, e a política externa, ao refletir o modo pelo qual o Brasil se insere no todo, não poderia ter permanecido fixa e imutável, passando a ter um certo enfoque pragmático, com intuito de superar o engessamento ideológico advindo da Guerra Fria.<sup>105</sup>

A reforma do Itamarati ocorreu, exatamente, nesse ensejo brasileiro de viabilizar o exercício de uma nova diplomacia do porte da que pretendia a Política Externa Independente, pois era necessário contar com um Ministério à altura das tarefas a serem enfrentadas. A partir de 1961, foram criadas divisões específicas para as novas regiões onde se ampliava a diplomacia brasileira, tal como o Departamento de África, que atualmente também abrange a região do Oriente Próximo. Nos anos sessenta, este novo departamento absorveu para si aqueles diplomatas que estiveram engajados no processo de descolonização da África nas Nações Unidas e outros órgãos multilaterais.<sup>106</sup>

Ainda no mesmo ano, o relatório anual do Ministério das Relações Exteriores passou a incluir uma seção exclusiva para os assuntos africanos, abrangendo todas as posições e divisões do Brasil no seu relacionamento com o continente. O relatório de 1961, na sua nova seção, destacou o nascimento do Departamento da África como uma evidência da importância

---

<sup>103</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 190.

<sup>104</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 190-2; CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 309-311.

<sup>105</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 150-1.

<sup>106</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 291; VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 210.

especial que o governo brasileiro passou a dedicar ao relacionamento com os novos países africanos desde então.<sup>107</sup>

Para executar sua política africana, Jânio Quadros recolhera subsídios através da viagem que fizera àquele continente antes mesmo de ser eleito presidente. Por intermédio do Decreto nº 54.465, de 14 de abril de 1961, Jânio Quadros criou o Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA), com o objetivo de desenvolver estudos e projetos que permitissem uma rápida e proveitosa aproximação com as recém-independentes nações africanas. Foi dada uma especial atenção ao aspecto cultural, que visava criar bases para o estabelecimento de contatos com os descendentes de brasileiros de ascendência africana que viviam nas nações do Golfo da Guiné, especialmente na Nigéria, e que constituíam uma elite local. Foi como se o Brasil, subitamente, tivesse encontrado suas raízes africanas e começasse a valorizá-las.<sup>108</sup>

No início de março de 1961, o chanceler Afonso Arinos entregava ao presidente Jânio Quadros um relatório referente à nova política brasileira com relação ao continente africano em todos os seus aspectos, sobretudo, no político, no econômico e no cultural. As iniciativas do presidente Jânio Quadros em estabelecer múltiplas relações com os países africanos, resultaram, em pouco tempo, na abertura de representações diplomáticas em sete países: Benin, Mauritânia, Etiópia, Nigéria, Gana, Quênia e Senegal, contando com embaixadores residentes em Acra (situada em Gana), em Lagos (na Nigéria), em Nairobi (no Quênia) e em Dakar (no Senegal). Também para o Togo foram abertos os processos de negociações.<sup>109</sup>

Nesse período, se instituiu uma linha experimental do Lloyd Brasileiro para a Costa ocidental africana, dando início a um processo que visava restabelecer as estruturas que possibilitassem o maior fluxo de negócios com África. Da mesma forma, o navio-escola Custódio de Melo abrigou uma exposição para divulgação dos produtos brasileiros em vários portos africanos. Em demonstração de cordialidade, Jânio concedeu, ainda, 30 bolsas de estudos para jovens africanos nas universidades brasileiras.<sup>110</sup> Todas essas medidas eram tomadas no sentido de manifestar o interesse do Brasil no continente trans-atlântico.

Na África, haviam três grandes regiões com as quais a diplomacia brasileira buscou estender os contatos: a região do Norte africano, a África negra atlântica e a África do Sul. Um quarto grupo de países africanos que também mereceu atenção brasileira foram os países

---

<sup>107</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 151-2.

<sup>108</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 153.

<sup>109</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 292; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 152.

<sup>110</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 152.

africanos de língua oficial portuguesa. Com esses diferentes grupos de nações, a África negra atlântica tornou-se a área prioritária das relações do Brasil com o continente, pela sua notória relevância para a expansão dos interesses comerciais brasileiros.<sup>111</sup> Esta priorização será um dos grandes motivos externos das “idas e vindas” das relações do Brasil com a África do Sul nesse período.

Sob vários aspectos, este período fragilizou os contatos entre os governos brasileiro e sul-africano. Desde a fundação da União Sul-Africana em 1910, até o início dos anos 60, este país havia se tornado o pólo dinamizador do continente, exercendo sua hegemonia econômica sobre as nações vizinhas, acostumadas a uma postura de subordinação colonial.<sup>112</sup> Desse modo, o processo de independência de diversas nações africanas representou, sob vários aspectos, um forte golpe na centralidade do poder econômico da África do Sul na região.

O período da Segunda Guerra Mundial havia acrescentado contornos mais significativos às relações brasileiras com a África do Sul, em virtude da preocupação com as dimensões estratégicas do Atlântico no mundo bipolarizado. Ademais, o Brasil vinha mantendo sua representação diplomática em Pretória desde o governo Dutra. Assim, as inclinações da política externa independente para os territórios negros do continente africano, relegando o país sul-africano a uma área de concentração secundária da estratégia brasileira, criaram problemas na linha de relações políticas estabelecidas entre os dois países desde aquela época. A opção pelo fortalecimento das relações com países de militância internacional contra o *apartheid* sul-africano, como a Nigéria e o Senegal, acarretaram conseqüências para a permanência da política externa sul-africana gerada na época dos conflitos mundiais.<sup>113</sup>

Os efeitos polêmicos desse tema sobre as relações bilaterais do Brasil com a África do Sul já vinham sendo percebidos desde o início da década de 1960, e se faziam sentir, com maior intensidade, ao longo do decênio. O Brasil, sempre que possível, tratou de conduzir separadamente a aproximação da África negra e a tradicional política comercial com a África do Sul, o que estabeleceu um período de atitudes brasileiras bastante paradoxais. Entretanto, diante das condições impostas pelos novos países da África negra e por outros países no sistema das Nações Unidas, nem sempre foi possível ao governo brasileiro manter a equidistância desejada entre os interesses divergentes das diferentes regiões africanas.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 67.

<sup>112</sup> DÖPCKE, 1998, *op. cit.*, p. 134.

<sup>113</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 74.

<sup>114</sup> Idem.

Seguindo outros países, especialmente as ex-potências coloniais e países com fortes investimentos na África do Sul, o Brasil procurou estabelecer, nas votações das Nações Unidas, a diferença entre os princípios e os interesses concretos da matéria. Embora acompanhando o voto da maioria dos países que condenavam a prática do *apartheid* naquela época, a diplomacia brasileira procurou apresentar a matéria como uma questão de princípio jurídico internacional, visando, com isso, defender o direito à autodeterminação da África do Sul. Desse modo, o Brasil, na prática, não apoiou as propostas de países africanos, como a Nigéria e Gana, que queriam a imposição de sanções contra a África do Sul, evitando comprometer-se enfaticamente com quaisquer dos lados.<sup>115</sup>

No Relatório do Itamaraty de 1961, ficaram ilustradas as posições brasileiras acerca do caso sul-africano, no período da política externa independente. Por ocasião do debate na Assembléia-Geral da ONU sobre a adoção da resolução contra a África do Sul, por iniciativa de Gana e da Nigéria, as posições do Brasil já indicavam as oscilações que iriam nortear seus votos ao longo dos períodos seguintes. Além de votar contra a iniciativa do grupo de nações africanas, em favor de uma proposta conciliatória da Índia e da Malásia, a delegação brasileira defendeu que a matéria não era de competência da Assembléia-Geral, devendo ser discutida no Conselho de Segurança.<sup>116</sup>

O interesse comercial brasileiro era um importante componente inibidor de qualquer manifestação mais contundente do país sobre a questão do *apartheid*. O comércio do Brasil com a África do Sul, no período da política externa independente, alcançava de 50 a 70% de todas as exportações brasileiras para o continente africano. As exportações haviam evoluído de 6,5 milhões de dólares em 1961 para cerca de oito milhões em fins de 1963. A contrapartida sul-africana era de cerca de 1% do comércio internacional do Brasil, o que equivalia à ordem de seiscentos mil dólares ao longo dos governos Quadros e Goulart.<sup>117</sup>

Havia uma preocupação significativa do governo brasileiro acerca dos últimos dados da balança comercial com a África do Sul. As oscilações nas posições e atitudes da diplomacia brasileira traduziam os seus interesses em ampliar o comércio com a África do Sul. Seguindo esta linha, Jânio Quadros, apesar dos discursos contra o racismo, recebeu missão econômica da África do Sul entre 13 e 16 de março de 1961. Os objetivos da missão eram dar mais consistência e ampliação ao intercâmbio comercial Brasil-África do Sul. A chegada da missão sul-africana foi correspondida pela recomendação do presidente Quadros

---

<sup>115</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 74.

<sup>116</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 74-5.

<sup>117</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 75-6.

ao Ministro Afonso Arinos, para que houvesse a continuação dos preparativos de missão comercial que o Brasil enviaria para a África do Sul naquele mesmo ano.<sup>118</sup>

Todavia, ao mesmo tempo, cresciam, progressivamente, as atenções que a política africana do Brasil dava para as outras regiões que se contrapunham ao regime de segregação da África do Sul. O aumento da importância da África como um todo para a política externa brasileira decorreu, simultaneamente, da independência africana, da reorganização política do continente e da participação brasileira na ONU.<sup>119</sup> A concomitância desses fatores, sem dúvida, tensionaram as diferenças de regime político que o Brasil e a África do Sul vinham, discretamente, conduzindo, em meio aos interesses recíprocos de viabilizar uma melhor inserção internacional.

Depois do massacre de Shaperville, as contradições da política para a África do Sul não puderam mais ser negligenciadas pelo mundo. No entanto, apesar da condenação expressa ao fato nas Nações Unidas, o Brasil se recusou a qualquer atitude na área comercial que pudesse afetar os compromissos correntes. A despeito dos rogos da Organização da Unidade Africana (OUA), em maio de 1963, para que os países que condenavam o regime de discriminação racial na África do Sul cortassem relações diplomáticas e comerciais, o Brasil preferiu, como muitos outros, silenciar, por não aceitar a idéia das sanções contra a África do Sul, e muito menos ainda, apoiar políticas de embargo. Sua opinião era de que aquele país deveria permanecer nos organismos internacionais e manter sua atuação no mercado mundial.<sup>120</sup>

Durante o intervalo temporal contido entre 1910 e 1960, a África do Sul predominou praticamente sozinha como potência regional dentro do *subordinate state system* do continente africano, principalmente nos arredores da África Austral. A vizinhança com esses países tornava tais Estados um “mercado natural” para a República Sul-Africana que desfrutava das vantagens comerciais para fazer seu jogo político regional e internacionalmente.<sup>121</sup> Até o final dos anos 80, a RAS não desistiu de lutar em prol do seu irrealizado sonho de anexar os territórios do sudoeste continental, que por pouco não lhe custou o seu crescimento econômico e seu projeto de desenvolvimento.

Dentre as aparentes incongruências da atuação externa do Brasil para perpetuar o comércio como mercado sul-africano, saltava aos olhos a recorrente utilização do argumento jurídico da não-intervenção para justificar sua conveniente paralisia em relação ao problema

---

<sup>118</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 75.

<sup>119</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p.188-9.

<sup>120</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 75-6.

<sup>121</sup> DÖPCKE, 1998, *op. cit.*, p. 134-5.

do racismo. Este princípio fundamental, tão presente na evolução da política externa brasileira, tinha sua evocação fortemente criticada no âmbito das Nações Unidas para o caso do *apartheid*. Embora a diplomacia brasileira defendesse que as pressões internacionais da opinião pública seriam suficientes para derrotar o sistema da discriminação racial na África do Sul, algumas nações negras consideraram o voto brasileiro uma deturpação do sentido original do alegado princípio da ingerência.<sup>122</sup>

Há, ainda, que se agregar um outro componente às oscilações brasileiras. Elas não estavam determinadas somente pelas considerações comerciais, mas também pelas possibilidades de partilhar, no Oceano Atlântico, a liderança regional com a África do Sul. Essa dimensão estratégico-militar, da plausível vulnerabilidade da região aos interesses do comunismo, já havia sido suscitada durante o período da Segunda Guerra Mundial, ocasião em que houve algum destaque no âmbito internacional.<sup>123</sup> Contudo, o peso dado à dimensão econômica das relações Brasil-África do Sul era maior e mais antigo, oriundo antes mesmo do início da década de 60, o que explica vir a ser o comércio o elemento definidor das relações do Brasil com a África do Sul de mais tarde.

Ademais, o déficit global do balanço de pagamentos dos governos anteriores havia chegado a números exorbitantes, deixando para Jânio Quadros, o saldo de uma vultosa parcela da dívida externa brasileira a ser paga durante a sua gestão. De fato, o discurso de posse do presidente e sua Mensagem ao Congresso revelavam um diagnóstico sombrio da situação econômica do país e apontavam, como solução, a diversificação de mercado, como uma garantia contra fatores adversos provenientes do exterior, sobre os quais o Brasil não tinha controle. Nesse contexto, as exportações passam a ser consideradas cruciais para o futuro do país, havendo um poderoso estímulo econômico no que diz respeito aos objetivos da política externa brasileira de aproximação com os países da África.<sup>124</sup>

Assim, aos planos do Brasil, tornara-se cada vez mais necessário estabelecer relações diretas com os novos Estados da África, o que ampliava as dificuldades do país em perfilar-se, também, ao lado do colonialismo português. Portugal passou a ser o alvo principal da luta anti-colonialista, já que não interessava ao Brasil combater diretamente o colonialismo no sul da África. Em consequência disso, a nação lusa foi levada a um quase absoluto isolamento internacional. Essa guinada de estratégia brasileira, que substituiu o anterior apoio irrestrito a Portugal e outros países colonialistas, pela firme posição anti-colonialista do

---

<sup>122</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 76.

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> MADUREIRA, 1996, *op. cit.*, p. 172.



governo Quadros, causou grande perplexidade e difíceis acomodações dos interesses lusos durante a política externa brasileira.<sup>125</sup>

Mesmo antes do seu mandato presidencial, Jânio Quadros já vinha fazendo reiteradas afirmações quanto a necessidade de se rever os termos sobre os quais se assentava a histórica aliança entre Brasil e Portugal. Em radical oposição à idéia de Juscelino Kubitschek, a perspectiva de Jânio Quadros provocou um distanciamento de Portugal, fazendo com que ele fosse visto pelo governo português como um verdadeiro traidor das relações luso-brasileiras, o que contribuiu decisivamente para uma drástica, ainda que não irreversível, redução da influência da comunidade lusa sobre a diplomacia brasileira. Assim, uma das principais dificuldades da política anti-colonialista africana de Jânio Quadros, afora as contradições nas relações com a África do Sul, se refletia também nas conexões de longa data que o Brasil mantinha com Portugal.<sup>126</sup>

Declarando abertamente que os interesses e contatos entre o Brasil e os povos da África e da Ásia tornaram-se tão importantes, na ocasião, quanto os laços tradicionais que os ligavam ao Velho Mundo, Jânio Quadros frisava, recorrentemente, a posição de não-aceitação de qualquer forma ou modalidade de colonialismo pelo Brasil.<sup>127</sup> As declarações presidenciais a respeito da ligação afro-brasileira estavam assentadas nas raízes étnicas e culturais comuns, afirmando o compartilhamento do desejo de tornar possível a adoção de uma posição independente frente ao mundo. No mesmo sentido, Jânio Quadros, em seu artigo da revista *Foreign Affairs*, reconheceu que, durante muitos anos, o Brasil cometeu o equívoco de dar seu apoio ao colonialismo europeu nas Nações Unidas, cujo resultado seria uma certa desconfiança dos países africanos com a atual política externa brasileira.<sup>128</sup>

O então presidente destacava a importância da luta comum em defesa dos produtos de base no mercado internacional, em prol do desenvolvimento econômico, estabilidade e progresso das nações terceiro-mundistas. Jânio Quadros acreditava que o grau de intimidade das relações do Brasil com os países vizinhos do continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tendia para o mesmo fim, constituindo uma frente única dos países subdesenvolvidos. O fato comum a todos era o de que a sua situação econômica coincidia com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 224.

<sup>126</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 225; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 153.

<sup>127</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 148-9.

<sup>128</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 291; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 150; CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 315.

<sup>129</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 224.

A política externa independente, entretanto, continha em si mesma, a fonte de suas maiores fragilidades. A começar pelas dificuldades do governo em compor os primeiros arranjos no sentido de dar consistência prática ao discurso de aproximação com a África. Um dos problemas práticos mais reveladores desses impasses advinha das próprias instalações de embaixadas, fora da linha das comunicações e transportes internacionais. A crise econômica brasileira desvelava-se na impossibilidade de custear as dimensões proferidas no projeto da política externa. Nesse sentido encontram-se os registros de diplomatas brasileiros queixando ao Itamaraty da precariedade dos recursos nas sedes diplomáticas.<sup>130</sup> Mas, mais do que a escassez, foram as indefinições brasileiras no cenário internacional que revelaram as ambigüidades na identidade de sua política externa: uma tendência ampla de aproximação com a África Negra, e outra, ainda fortemente comprometida com a herança lusa.<sup>131</sup>

Uma situação reveladora do caráter paradigmático das oscilações brasileiras se apresentou no tocante aos territórios não-autônomos sob administração portuguesa. O chanceler brasileiro, Afonso Arinos, apesar do sentimento de compromisso afetivo com a nação lusitana, preparava-se para votar favoravelmente à independência de Angola nas Nações Unidas, quando defrontou-se com a imposição conservadora do próprio presidente Quadros. Às vésperas do voto decisivo na questão de Angola, após reiterados discursos do representante brasileiro demonstrando publicamente as posições anti-colonialistas do Brasil, Jânio ordenou ao diplomata a abstenção do voto previamente anunciado. Assim, pautando-se no reconhecimento de “obrigações internacionais” para com Portugal, restou evidente que a política exterior brasileira pró-descolonização africana não abrangia as colônias portuguesas com o mesmo ímpeto dedicado às demais colônias.<sup>132</sup>

Dentro da ótica de um processo gradual, a primeira etapa da política africana do Brasil teve como característica a aproximação com os países africanos anglófonos e francófonos independentes. Isso permitiu um certo aprendizado na condução dessas relações, até que, finalmente, abrangeu os países de expressão portuguesa. A abertura dos contatos com toda a África, deu-se, primordialmente, em relação aos países com independência já declarada, enquanto deixava-se as colônias portuguesas para um passo seguinte. Toda essa hesitação em relação às colônias lusas, fazia parecer que o presidente brasileiro ainda apostava, ou na possibilidade de uma mudança espontânea da posição portuguesa, ou na

---

<sup>130</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 72-3.

<sup>131</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 301.

<sup>132</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 78-9; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 154-5.

esperança de influenciar Portugal, enquanto, também expandia o seu relacionamento com a África independente.<sup>133</sup>

O surgimento de uma forte reação conservadora, no plano interno, refletia a insatisfação quanto às relações da nova política externa de Jânio Quadros com Cuba e países socialistas. Da mesma forma, a oposição do forte lobby português dentro do Brasil contribuía para acentuar a crise interna. Assim, apesar das intenções de Jânio Quadros, sua curta gestão não permitiu a execução de nenhum projeto real, e os problemas advindos da crise populista, igualmente, não permitiram a João Goulart o prosseguimento das intenções anteriormente levantadas.<sup>134</sup>

Exemplo da crise política enfrentada durante as presidências de Jânio Quadros (de 1º de fevereiro a 25 de agosto de 1961) e de João Goulart (até março de 1964), foi a sucessão de cinco representantes do Ministério das Relações Exteriores. Num período de três anos, sem contar a recondução de Afonso Arinos em 1962, nenhum desses titulares da Embaixada chegou a completar um ano de mandato. Embora isso não tenha comprometido a continuidade da Política Externa Independente, enquanto conjunto de idéias provindas do nacional desenvolvimentismo populista da época, demonstra que a unidade do projeto africanista não se deu de maneira uniforme dentro do governo e da sociedade brasileira.<sup>135</sup>

Internamente, as pressões aumentavam em todos os níveis. Grupos conservadores e liberais, especialmente as associações empresariais, os militares, a Igreja católica, a grande imprensa e a UDN, que elegera Jânio Quadros, se posicionaram, determinadamente, contra a Política Externa Independente, criticando, arduamente, a política africana de Jânio Quadros. A UDN defendia, em geral, no congresso a aliança tradicional com os Estados Unidos. Ela temia que a nova vertente da política externa na direção da África, pudesse representar um alinhamento político fora do bloco ocidental. Os setores militares, incluindo influentes estrategistas como Golbery do Couto e Silva e Carlos Meira Mattos, defendiam, na época, uma posição brasileira menos africanizada e mais favorável à aliança ocidental, temendo uma possível vulnerabilidade da política externa de Quadros às indesejadas influências do ideário comunista na região.<sup>136</sup>

A renúncia do presidente Jânio Quadros desencadeou uma sucessão de fortes protestos ao regime populista, que culminarão na derrubada de Goulart pelos militares, em 1964. Além da crise do populismo, o esgotamento do modelo de industrialização por

---

<sup>133</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 156.

<sup>134</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 160-1.

<sup>135</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 309.

<sup>136</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 294.

substituição de importações foi se revelando contraditório em relação às novas formas de inserção no mercado mundial, produzindo um estrangulamento econômico, em consequência da dependência externa acentuada decorrente da industrialização acelerada dos anos JK.<sup>137</sup>

Em meio ao clima tenso deixado pelo governante anterior, João Goulart, e seu embaixador, San Tiago Dantas, assumiram o governo com a vontade política de aprofundar e implementar os princípios da Política Externa Independente. E, as crenças conservadoras opostas à política exterior brasileira, não conseguiram impedir totalmente a implementação da política africana. Entretanto, a insistência na continuidade da política exterior de Jânio Quadros e Afonso Arinos proporcionava, agora, o confronto com uma nova ordem de problemas.<sup>138</sup>

Embora San Tiago Dantas, ao assumir como o primeiro ministro das Relações Exteriores do governo João Goulart, tenha promovido o caráter desideologizado e a arquitetura institucional da Política Externa Independente, o Poder Executivo continuava sofrendo desgaste diante dos constantes esforços no sentido de conciliar as dissidências internas, lidar com a desconfiança internacional quanto à aproximação com países socialistas, e adaptar-se frente ao impacto da instalação do Parlamentarismo.<sup>139</sup>

O processo de tomada de decisões alterou-se com o regime parlamentarista, pois a Câmara dos Deputados passou a ocupar o centro do processo decisório, submetendo o gabinete executivo à responsabilização perante esse órgão legislativo e, complicando, ainda mais, a implementação da política externa. Entretanto, o enfraquecimento dos poderes do Presidente, inclusive na área diplomática, aumentava bastante a influência do Itamarati. Este era um dado novo, em comparação com o governo Jânio Quadros, onde o Presidente impunha sua linha.<sup>140</sup>

Ao longo do conflito angolano, todas as tentativas e propostas de mediação que partiram da gestão de San Tiago Dantas esbarram, inicialmente, na oposição portuguesa, e, depois, nos movimentos pendulares da posição de João Goulart. San Tiago Dantas permaneceu fiel à tese de que o Brasil não abandonaria seus princípios anticolonialistas, embora admitisse a manutenção da influência portuguesa em relação aos territórios coloniais. Apesar de alguns votos favoráveis a Portugal na Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil toma uma posição firme no plano do Conselho da Segurança, votando a favor da Resolução que considerava a política portuguesa uma ameaça à paz e à segurança do

---

<sup>137</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 231.

<sup>138</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 235; SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 294.

<sup>139</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 164-6.

<sup>140</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 235; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 166.

continente africano, solicitando a Portugal que conferisse o direito de independência às suas colônias. Esse posicionamento brasileiro foi fonte de grandes tensões, tanto internamente, refletido nas explicações exigidas pelo Congresso Nacional, quanto externamente, perante as nações africanas, que esperavam uma postura menos conciliadora e hesitante para com Portugal.<sup>141</sup>

Outro aspecto relevante, encontrava-se na imagem que o Brasil fazia do continente africano, ainda assentada em conceitos e valores criados por países colonizadores. Apesar da ascendência africana do povo brasileiro, o Brasil demonstrava pouco conhecimento sobre a África. A identificação da sociedade brasileira fez-se preferencialmente com os valores europeus, destacando apenas os aspectos folclóricos e pitorescos da história pregressa do Atlântico. Dentro de uma visão romântica de solidariedade e receptividade dos africanos, o discurso culturalista, baseado na “africanidade brasileira”, foi, aos poucos, demonstrando seus paradoxos. Assim, também, a produção intelectual dos institutos de estudos africanos mostrou-se insuficiente diante das necessidades impostas pela dimensão a ser alcançada pela política externa independente.<sup>142</sup>

Por fim, o embaixador Araújo Castro, último chanceler antes da implantação do regime militar, traçou, sinteticamente, as principais linhas do período final da Política Externa Independente.<sup>143</sup> Suas diretrizes se resumiam na fórmula dos 3 Ds.: desenvolvimento, desarmamento e descolonização. O desenvolvimento já era um tema defendido na diplomacia brasileira, enquanto o desarmamento e a descolonização, eram pontos novos da política externa brasileira.<sup>144</sup>

Estes elementos foram conduzidos pelo diplomata à 1ª Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Genebra, em março de 1964, para reafirmar a necessidade de reforma do GATT e a formação de uma frente terceiro-mundista pelo desenvolvimento. A noção de transformação das estruturas econômicas internacionais e a idéia de uma frente única das nações periféricas pelo desenvolvimento, com base na relevância econômica das matérias-primas dos países

---

<sup>141</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 82-5.

<sup>142</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 94-6.

<sup>143</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 194: O autor categoriza o período da PEI em três fases, embora ressaltando uma continuidade de princípios entre elas. A primeira fase contempla um “neutralismo temperado”, no governo de Jânio Quadros, de janeiro a agosto de 1961; a segunda, de agosto de 1961 a fins de 1962, compreende a fase de crise interna do populismo e um nacionalismo com polarização ideológica do governo, fazendo com que a política externa do país tivesse que se modular pelas necessidades de estabilização interna e de reaproximação com os Estados Unidos; por fim, a última etapa, de 1963 a março de 1964, incluiu as idéias politicamente moderadas de Araújo Castro, focando a política externa, essencialmente, sobre o desenvolvimento pacífico do país.

<sup>144</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 179.

subdesenvolvidos para o funcionamento da economia mundial, marcou a posição final da diplomacia brasileira.<sup>145</sup>

Existiu um claro sentido político na aproximação do Brasil com toda a África, que pode ser interpretada dentro de um projeto diplomático de mais longo alcance. A aproximação coincide, por um lado, com a intensificação do processo de independência dos Estados africanos, e, por outro, com a busca pelo Brasil de um novo meio político onde poderia se projetar internacionalmente. A descolonização, a crescente heterogeneidade e o aumento do número de atores das relações internacionais enfraqueciam a bipolaridade da Guerra Fria e, com isso, potencializavam a margem de autonomia do país. Com a sua política africana, o Brasil conjugava interesses econômicos e políticos, desejando o aprofundamento do processo de descolonização, quer por necessidades de ampliação de sua influência política junto aos novos países, quer para uma nova esfera de atuação econômica, a fim de exportar seus produtos e contornar certos privilégios alfandegários inerentes à situação colonial.<sup>146</sup>

A aproximação do Brasil com a África, nesse período, ocorreu num contexto de dificuldades internas e externas. Contudo, apesar de não ter atingido todas as propostas da política africana, e dos resultados insatisfatórios da aproximação comercial, a gestão de Jânio Quadros permitiu o estabelecimento de um novo perfil de relações com a África.<sup>147</sup> A política externa independente revelou uma estratégia própria e independente, não mais adstrita à rigidez da bipolaridade. Dissociando seus interesses de qualquer dos dois blocos, o Brasil buscou estabelecer o desenvolvimento do país pautando-se na proposição de relações com o mundo todo.<sup>148</sup>

O Brasil tomou parte, praticamente, em todas as instâncias que pôde, a fim de articular possíveis soluções para o subdesenvolvimento (no plano da América Latina, em relação ao mundo africano e asiático, nas Assembléias Gerais da ONU ou fóruns internacionais), fazendo distinção entre medidas contra o subdesenvolvimento e as posições terceiro-mundistas. Nesses termos, Jânio Quadros defendeu, durante seu curto mandato, continuado pelas ações de Goulart, que sua política externa representava os direitos brasileiros sem alinhamentos.<sup>149</sup>

A vontade de articular-se de maneira independente das ideologias de bloco refletiu-se na adesão estratégica do Brasil a princípios jurídicos e ideais, tal como o princípio de autodeterminação dos povos, que refletia a busca de uma aparente “desideologização” das

---

<sup>145</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 289.

<sup>146</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 173.

<sup>147</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 232.

<sup>148</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 313.

<sup>149</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 179-180.

relações internacionais brasileiras. Esta estratégia visava gerar maior proximidade com todos os países do mundo, inclusive os países do mundo afro-asiático, sem ter que aliar-se às características radicais próprias do não-alinhamento nessas regiões.<sup>150</sup> O Brasil, com isso, mantinha sua independência político-ideológica em relação ao mundo africano e asiático, embora, de fato, a Política Externa Independente coincidissem com as teses do Movimento dos Não-Alinhados, tais como no repúdio ao colonialismo e ao racismo; na defesa dos princípios de auto-determinação e de não-intervenção; no apoio aos povos da África e da Ásia nas lutas de libertação; e na recusa do sistema de blocos e da participação nos conflitos provocados por essa política.<sup>151</sup>

Jânio Quadros declarava que a delegação do Brasil era independente dos interesses de um bloco ou de outro, pautando sua conduta internacional no desejo de uma atitude livre de predeterminações definidas a partir de interpretações de uma aliança ou de afinidades políticas. Nesse sentido, a Política Externa Independente de “Jânio e Jango” resultou na transição da política exterior brasileira, de uma fase automaticamente alinhada aos Estados Unidos rumo a uma fase mais complexa, inserido o país no contexto hemisférico. As relações internacionais brasileiras passaram a tomar, de maneira inédita, a multilateralização como parâmetro, retirando a diplomacia brasileira de seus limites regionais e de suas perspectivas reativas, para colocá-la numa dimensão mundial.<sup>152</sup> Aumentando sua participação e suas responsabilidades internacionais, a fim de suplantarem o subdesenvolvimento e gerar um mundo multipolar, nosso país se esforçou para a conformação de um novo centro mundial de poder que permitisse a sua inclusão.

Enfim, a Política Externa Independente representou uma inovação na história das relações exteriores do Brasil, revelando-se uma estratégia muito mais precoce do que equivocada. Embora limitando, por hora, os contatos com a África do Sul, o Brasil alargou os horizontes da sua projeção internacional, lançando as bases de uma nova diplomacia a ser implementada somente bem depois do golpe de Estado de março de 1964.<sup>153</sup> Se, por um lado, essa incursão restringiu temporariamente a expansão das relações bilaterais do Brasil em direção ao sul da África, por outro, promoveu ações internacionais que, futuramente, permitiriam o estabelecimento de suas relações com a África do Sul sobre outras bases.

Assim, a partir de meados dos anos 60, tanto no Brasil quanto na África do Sul, intensificaram-se os elementos autoritários, dentro de regimes declaradamente

---

<sup>150</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 314-5.

<sup>151</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 181.

<sup>152</sup> VIZENTINI, 1995, *op. cit.*, p. 304-7.

<sup>153</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 41.

antidemocráticos. Após o golpe militar no Brasil, o problema do controle social por meio de dominação austera e militarizada passou a predominar dos dois lados da relação transatlântica, agravando as dificuldades advindas das fases históricas anteriores para a superação dos alinhamentos automáticos às potências mundiais. Esse cenário fortemente militarizado, do seio interno dos dois países, repercutiu, de maneira profunda, sobre o planejamento de suas diplomacias.

### 1.3. Brasil e África do Sul até a transição democrática

O ano de 1964 revelou-se imensamente favorável às forças históricas autoritárias no Atlântico Sul. Tanto o Brasil quanto a África do Sul enfrentaram, nesse momento, o recrudescimento das tendências mais incisivas e violentas de exercício do poder, e o retrocesso das idéias democráticas, o que dificultou, mais uma vez, o estabelecimento de uma maior reciprocidade nas relações bilaterais entre os dois países.

Em 11 de junho de 1964, o ANC sofre o golpe de misericórdia, que só veio a beneficiar o regime do governo na RAS. Nelson Mandela, Walter Sisulu, Govan Mbeki, Raymond Mhlaba, Elias Motsoaledi, Andrew Mlangeni, Ahmed Kathrada e Denis Goldberg foram condenados a prisão perpétua pelo julgamento de Rivônia, conduzido por Balthazar John Vorster, Ministro da Justiça. Foram exploradas todas as hipóteses de identificar o ANC e Mandela com o comunismo. Como as acusações de traição não foram provadas, os acusados foram liberados da pena de morte. Ao longo de todos esses procedimentos, além do apoio do Judiciário, Verwoerd contou com a atuação do General Hendrik J. Van den Bergh, Chefe do Gabinete de Segurança do Estado. Estas ações, no seu conjunto, evidenciaram o caráter determinado de Verwoerd quanto à política de *apartheid*, e sua conduta implacável face a qualquer movimento contestador.<sup>154</sup>

Sua política persecutória demonstrou um maior comprometimento do governo sul-africano no esmagamento da contestação interna, do que com a política externa e a opinião internacional sobre o país. Operações policiais realizadas, em 1963, em todo o país, conseguiram prender muitos membros dos movimentos de luta armada, provocando a sua

---

<sup>154</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 89.



quase extinção. A maioria dos núcleos de oposição foram desmantelados graças à intervenção das autoridades sul-africanas.<sup>155</sup>

O Partido Nacional, que desde 1948 compunha o governo, sempre colocou a proteção do regime de minoria branca como prioridade da política externa dos sucessivos Primeiros-Ministros sul-africanos. Durante os anos 50 e 60, tal objetivo de proteger o poder branco das ameaças internas e externas do comunismo foi relativamente fácil de alcançar.<sup>156</sup>

O sucesso obtido na neutralização das ações do MK e do *Poqo*<sup>157</sup>, assim como a detenção dos seus principais dirigentes, durante a sua atuação como Ministro da Justiça, fez com que John Vorster ganhasse prestígio e ascendesse rapidamente na hierarquia do NP. Desse modo, quando Verwoerd sofreu o atentado fatal, Vorster despontou como o seu natural sucessor ao cargo de Primeiro-Ministro, suprindo-a, tão logo tenha-se aberto a lacuna. Mesmo o assassinato de Verwoerd, em 1966, pouco veio abalar a continuação do *apartheid*.<sup>158</sup>

Por outro lado, a partir de 1966, passou a ser necessário combater as ameaças ao poder branco minoritário nas dimensões regionais, já que o ambiente internacional vinha se tornando cada vez mais hostil ao regime altamente excludente da África do Sul. A oposição externa ao regime do *apartheid* fazia-se progressivamente mais intensa no cenário externo. Tendo em vista preservar o controle político na mão dos descendentes africânderes, Vorster começou fazendo algumas concessões marginais na aplicação do *apartheid*. O apoio a essa moderação do projeto segregacionista durou até 1974, em decorrência da credibilidade do Primeiro-Ministro junto à população branca. A fim de evitar o isolamento total da República Sul-Africana, Vorster buscou investir no regionalismo africano, apostando nas relações de dependência econômica de seus vizinhos para exercer influência política e proporcionar uma melhor aceitação do *apartheid* e do governo branco em seu país e na região.<sup>159</sup>

Também no Brasil, o momento político favoreceu a tendências regionalistas, ou melhor, americanistas, da política externa. Ao passo que a política exterior de Jânio Quadros e João Goulart buscava reduzir a influência norte-americana, os Estados Unidos, como resposta, se aliaram aos setores conservadores da sociedade brasileira, os quais compuseram a frente de

<sup>155</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 81.

<sup>156</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 151.

<sup>157</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 72 e 81: O *Poqo*, que significa “Só Nós”, correspondeu à luta armada do PAC, quase em simultâneo ao MK do ANC. Entre 1961-1967, o *Poqo* foi responsável por uma série de ações violentas que visaram a eliminação de informadores, polícias e Chefes Tradicionais, principalmente na zona do Transkei, acusados de colaborarem com o regime do *apartheid*. Ao contrário do ANC, as ações do *Poqo* visavam atingir pessoas, nomeadamente brancos, com o objetivo de as fazer sentirem-se inseguras. Operações policiais realizadas, em 1963, em todo o país conseguiram prender bastantes membros do *Poqo*, provocando a quase extinção do movimento na RAS.

<sup>158</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 89.

<sup>159</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 151.

oposição à Política Externa Independente. Imediatamente após o golpe militar de 1964, a diplomacia brasileira passou a moldar-se a partir da identificação do país com os interesses do pólo norte-americano da Guerra Fria, roubando do palco principal, ao menos no início, as cenas do desenvolvimentismo e da política africana do Brasil. Desde essa época, a principal preocupação dos militares centrou-se na defesa do território contra o comunismo, dentro da lógica bipolar do cenário internacional.<sup>160</sup>

A política exterior brasileira sofreu uma inversão de prioridades, e aqueles aspectos, pouco exaltados previamente, ganharam as atenções do primeiro governo militar brasileiro.<sup>161</sup> Ao invés da barganha neutralista intentada pelos presidentes anteriores, o Brasil sofreu um engessamento ideológico atrelado ao realinhamento automático aos Estados Unidos. Através de critérios geopolíticos, o Brasil passou a pautar sua política interna e externa, respectivamente, no restabelecimento da ordem e na segurança coletiva.<sup>162</sup>

De um modo geral, no intervalo de 1964 a 1969, as relações do Brasil com os novos países africanos sofreram um retrocesso, já que a política externa passou a dar prioridade aos aspectos estratégicos levantados pela Escola Superior de Guerra e pelos interesses de setores conservadores da sociedade brasileira. O general Humberto Castelo Branco, conduzido ao poder pelos votos de um Congresso Nacional decepado de seus integrantes filiados ao regime anterior, visava distanciar o país da linha de autonomia e do multilateralismo internacional e rejeitava as teses de necessidade de reestruturação das relações econômicas internacionais entre países desenvolvidos e não desenvolvidos.<sup>163</sup>

Todavia, mais uma vez, a desvalorização das relações com o continente africano permitiu à África do Sul despontar como uma parceria estratégica de interesse para o Brasil. Apesar de ter suspenso o diálogo com a grande maioria dos países africanos recém-independentes, a África do Sul e as colônias portuguesas da costa oeste africana passaram a ganhar certo espaço na política externa brasileira de negociação comercial com a África Austral. Alinhada às influências do Ocidente e aos interesses do bloco capitalista, a região meridional da África era passível do estabelecimento de relações especiais com o Brasil.<sup>164</sup>

A política africana não mais subsistia como projeto de inserção brasileira no cenário internacional, mas se restringia, apenas, à afirmação dos interesses ocidentalistas do Brasil em conservar alguns investimentos mercantis específicos e assegurar sua influência estratégico-militar sobre o sul do Atlântico. Ademais, o próprio fato de retomar as relações

---

<sup>160</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 197-8.

<sup>161</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 98.

<sup>162</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 371-2.

<sup>163</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 301-2.

<sup>164</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 98; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 204.

mais próximas a Portugal e à África do Sul, foi conduzindo, quase automaticamente, ao distanciamento das demais nações africanas, conforme desejado por Castelo Branco.

Ainda assim, o aspecto comercial da diplomacia brasileira para com a África negra deixou reminiscências das iniciativas comerciais e as representações diplomáticas instaladas no período anterior a 1964, embora tenham sido conduzidas com baixa prioridade depois do golpe militar.<sup>165</sup> Foram identificadas duas missões, de caráter preponderantemente comercial, no continente africano, durante o mandato de Castelo Branco. Na sua primeira missão, em 1965, visitou Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim. Na segunda, em 1966, compareceu à África do Sul, Angola, Moçambique, Gana e Costa do Marfim. A segunda visita teve uma natureza mais estratégica, focada na África Austral, cujo intuito era investigar as possibilidades para um maior relacionamento comercial, e político, com a África portuguesa e com a África do Sul.<sup>166</sup> Afinal, naquele ano, a República Sul-Africana detinha 90% das trocas comerciais que o Brasil mantinha com a África Austral. No mesmo ano, ainda, o Brasil recebeu as visitas dos Ministros das Relações Exteriores, H. Müller, e da Indústria, H. Kutzemberg, da África do Sul.<sup>167</sup>

Desse modo, a inevitabilidade do futuro universalismo da política externa brasileira lançava suas primeiras bases por meio de um governo militar que, embora negando retoricamente o multilateralismo, empreendia ações pragmáticas focalizadas no hemisfério sul, muito antes de reconhecê-las para o público internacional.

Na realidade, Castelo Branco consentia a idéia de uma Comunidade Afro-Luso-Brasileira. Para ele, o Brasil podia contar que a República da África do Sul e a Rodésia, assim como as colônias portuguesas, especialmente Angola e Moçambique, continham potencial para tornarem-se parceiros comerciais privilegiados da política brasileira com o continente africano. Essa perspectiva ressaltava a posição conservadora da diplomacia e a tradicional afeição brasileira por Portugal, e, na realidade, mais do que isso, visava evitar os riscos de uma ruptura abrupta do Atlântico com o Ocidente.<sup>168</sup>

Nesse ponto, pode-se identificar certa linha de continuidade com os períodos antecessores, embora com uma nova roupagem. A fusão do discurso lusófono com as tendências geopolíticas ocidentalistas evidenciou a manutenção das questões africanas numa política externa brasileira em outros termos.<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 207.

<sup>166</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 379-380.

<sup>167</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 305.

<sup>168</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 302; MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 205.

<sup>169</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 98.

Esta postura ambígua da política do governo Castelo Branco, contudo, gerou uma série de novos embaraços diplomáticos envolvendo, além do Brasil, Portugal, África do Sul e outros países africanos. Os constrangimentos decorrentes da hesitação brasileira quanto ao colonialismo voltaram a acrescentar dificuldades às relações do Brasil frente aos diferentes interesses contidos no continente africano. Enquanto proclamava sua posição contra o racismo e o colonialismo, na realidade, procurava conservar os mesmos contatos com Portugal e com a África do Sul, sem qualquer medida punitiva ao domínio português ou ao regime sul-africano.<sup>170</sup>

O discurso do Brasil condenava o *apartheid* do seu principal parceiro comercial na África, mas não dava consistência fática às idéias que defendia. Ao mesmo tempo em que o Brasil votava a favor da Resolução 2202-A, na XIX Assembléia Geral das Nações Unidas, prescrevendo o desencorajamento para as relações econômicas e financeiras com a África do Sul, o país recebia a visita de ministros sul-africanos no seu território.<sup>171</sup> A incongruência brasileira estava assentada na velha disparidade entre discurso e prática. Tentando não desagradar ninguém, é possível que tenha desagradado a ambos.

Nesse escopo, o primeiro governo militar concedeu, inicialmente, uma larga margem de autonomia ao Itamaraty, que passou a ser o depositário de uma política africana residual. O Ministério das Relações Exteriores, já desde Araújo Castro, apresentava comportamentos menos radicais, e tornou-se ainda mais conservador depois do golpe. A identificação da atividade diplomática com o caráter tecnocrático do governo militar também deve ter auxiliado a temperança nas relações entre governo e Ministério. Nesse sentido, a rígida estrutura hierárquica, a linguagem única e solidificada entre os pares e o alto nível de especialização técnica conferiam certa confiabilidade ao setor, especialmente depois de expurgados os diplomatas mais exaltados da fase política anterior.<sup>172</sup>

Os problemas da dívida externa e da presença do capital estrangeiro reforçavam a necessidade de uma “correção de rumos” como prioridade para o governo brasileiro. Com esse fim, o projeto nacional de desenvolvimento acabou convertido na idéia de se fazer do Brasil uma potência média industrializada, espelhada no modelo de sucesso capitalista das potências mundiais. Lançando, ainda, um pacote de medidas econômico-financeiras para conter a inflação e o déficit orçamentário, seguido de um Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), os militares conseguiram reconquistar a credibilidade norte-americana, a ponto de receber uma quantia moderada de capital dos Estados Unidos, do FMI e do Banco

---

<sup>170</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 208.

<sup>171</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 208.

<sup>172</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 41-3.

Mundial. Tais investimentos haviam sido bloqueados desde o governo de João Goulart, e sua liberação, nesse momento, foi capaz de conter a progressão da crise econômica brasileira, e estabilizar, temporariamente, as finanças do país.<sup>173</sup>

O aparente crescimento econômico, produzido às custas de um modelo liberal de desenvolvimento, com a desestatização e a ampla abertura ao capital estrangeiro, rapidamente, mostrou-se equivocado, gerando pressões oriundas das necessidades sociais por empregos e investimentos públicos. Apesar de todos os esforços de retomar o alinhamento passivo frente aos Estados Unidos, no intuito de obter, além de segurança, as vantagens econômicas e tecnológicas que viabilizariam a construção do Brasil Potência, verificou-se que tais fontes de investimentos internacionais no país não viriam a se manter conforme era esperado.<sup>174</sup>

Uma das razões da desmotivação para a continuação dos financiamentos foi o estabelecimento da *détente*. Pelo abrandamento das tensões entre os Estados Unidos e União Soviética, no final dos anos 60 que reduziu a importância do campo estratégico-militar na política internacional, favorecendo, a multipolaridade, principalmente no campo econômico.<sup>175</sup>

Em decorrência disso, o Movimento Não-Alinhado sofreu um esvaziamento do seu principal papel na intermediação Leste-Oeste, e teve de articular uma plataforma própria para se perpetuar. Seus pontos mais salientes firmaram-se na preocupação com o desenvolvimento do Terceiro Mundo e a gradual afirmação de uma política internacional mais democrática, com oportunidades de participação mais equitativas para todos os estados no processo decisório internacional.<sup>176</sup>

Também, a política externa brasileira, sofreu os efeitos da *détente*. Afinal, uma política exterior baseada no confronto bipolar tornava-se anacrônica e sem sentido depois desses eventos.<sup>177</sup>

Em 1967, Costa e Silva já partia de uma perspectiva bastante atenuada do bipolarismo. Após o insucesso da política externa interdependente de Castelo Branco, o governo Costa e Silva (1967-1969), avesso aos rumos tomados pelo presidente anterior, foi levado a se preocupar mais com as questões econômicas do que as ideológicas, desenvolvendo uma linha política militar-nacionalista.<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 39-41.

<sup>174</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 377-380.

<sup>175</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 211.

<sup>176</sup> *Idem*.

<sup>177</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 370-2.

<sup>178</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 211-2.

Ressalte-se, que embora ambos fossem militares provinham de filiações diferentes. O primeiro era chegado ao grupo da ESG, cujo principal expoente era Golbery do Couto e Silva, liberal e internacionalista, defendendo o baixo intervencionismo estatal e a entrada de capital estrangeiro. Costa e Silva pertencia à “linha-dura” nacionalista, e fazia uso de métodos mais incisivos de controle social pelo Estado.<sup>179</sup>

Desde logo, Costa e Silva possibilitou o reaparecimento de elementos de redinamização das relações do Brasil com a África negra, mas fora do esquema puramente geopolítico. O seu governo apostou no caráter estratégico do setor externo, incrementando o tema do desenvolvimento com elementos de segurança militar e uma diplomacia multilateral. A Diplomacia da Prosperidade dava ênfase ao desenvolvimento e à soberania nacional, contrariando a política externa interdependente e anti-esquerdista de Castelo Branco. Em busca de novos parceiros comerciais e políticos que lhe possibilitassem avançar no propósito desenvolvimentista, o Brasil procurava fortalecer seus laços com países que tinham em comum os mesmos problemas de pertencer à periferia do sistema capitalista internacional.<sup>180</sup>

A política externa de Costa e Silva alterou radicalmente o discurso oficial brasileiro, procurando reverter o alinhamento automático e reagir contra a dominação econômica e monopólio da técnica. Afirmando-se um país do Terceiro-Mundo, mais do que pertencente ao Bloco Ocidental, o Brasil libertou-se da ineficaz política de alinhamento automático com os Estados Unidos, e buscou uma projeção da sua presença e influência para outras regiões. O interesse nacional, definido como o aumento das possibilidades do Estado brasileiro dentro do sistema internacional, tornou-se, novamente, o elemento de orientação externa.<sup>181</sup>

Com isso, o Brasil passou a assumir uma posição de relativa confrontação com os Estados Unidos, e de solidariedade com todo o Terceiro Mundo. A menor identificação do Brasil com o conflito Leste-Oeste, bem como as mudanças no sistema internacional ajudaram a colocar o continente africano fora do esquema geopolítico da agenda da política exterior do Brasil, nesse momento.<sup>182</sup>

Na II UNCTAD, em fevereiro de 1968, as posições brasileiras mostraram a preocupação do país na reestruturação do comércio internacional em benefícios do Terceiro Mundo. Nesse sentido, o governo Costa e Silva afirmava a necessidade de se buscar apoio político para pressionar as nações ricas, em função dos interesses comuns dos países em

---

<sup>179</sup> SARAIVA, 1994, *op. cit.*, p. 301.

<sup>180</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 44-5.

<sup>181</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 211.

<sup>182</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 214; VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 45.

desenvolvimento.<sup>183</sup> Contudo, essas medidas do governo Costa e Silva não chegam a marcar uma revolução na política externa brasileira, pois a timidez dessas iniciativas diplomáticas só foi realmente quebrada nos governos posteriores, quando o quadro político interno tornara-se mais favorável. Ainda assim, o período foi marcado pelo rompimento de alguns aspectos do relacionamento desfavorável com os Estados Unidos, dando passos importantes no caminho do pragmatismo e do universalismo.<sup>184</sup>

Nos projetos do governo Costa e Silva incluía-se uma agenda para as relações Sul-Sul, aumentando a presença diplomática no continente africano. O relativo ressurgimento do interesse brasileiro para a África, deu-se pelo estabelecimento de novos postos diplomáticos em Abidjan (Costa do Marfim) e outra em Kinshasa (Zaire), bem como pelo acompanhamento da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, com o objetivo de detectar oportunidades de novos mercados ou mesmo estabelecer maior contato com os principais países produtores de café. Apesar do empenho do presidente na direção das jovens nações africanas, contraditoriamente, o Brasil manteve sua posição de interesse em relação a Portugal e África do Sul. Costa e Silva manteve o relacionamento diplomático com as jovens nações africanas em paralelo a uma política que privilegiava as relações com Portugal, no quadro da Comunidade Luso-Brasileira. Assim, o Brasil continuou a dar ênfase à África Austral, e seguindo a política do presidente anterior a este respeito.<sup>185</sup>

A diplomacia brasileira nesse governo contribuiu para o aumento do comércio entre o Brasil e os países africanos, inclusive com a África do Sul, e aliás, com prioridade a esta última. Instalou-se uma linha direta semanal com a *South Africa Airways*, companhia aérea da África do Sul. O ministro sul-africano das relações exteriores, Hildgard Muller, que participou do voo inaugural dessa linha, no Rio de Janeiro, lançou a idéia de um “Pacto de Defesa do Atlântico Sul”, demonstrando uma certa apreensão quanto à presença de barcos soviéticos na região.<sup>186</sup> A lógica de combate ao comunismo, de certo modo, afastava o Brasil dos governos esquerdistas da África Negra e aproximava o país da África do Sul. Os rumores de defesa do Atlântico que se fizeram nessa época, se perpetuaram do governo Castelo Branco ao Governo de Costa e Silva, e perduraram até 1980.<sup>187</sup>

No plano do comércio, uma missão brasileira chegou a visitar a África do Sul e Moçambique durante a Diplomacia da Prosperidade. Entretanto, o fluxo de comércio verificado entre Brasil e as colônias da África Austral apontam para uma outra contradição na

---

<sup>183</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 370-2.

<sup>184</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 215.

<sup>185</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 216.

<sup>186</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p. 217.

<sup>187</sup> SARAIVA, 1996, *op. cit.*, p. 123.

avaliação da política externa brasileira. Primeiramente, enquanto Castelo Branco assinou quatro tratados com os países africanos, na gestão de Costa e Silva foram assinados apenas dois, com países da mesma região. Em segundo lugar, durante toda a década de 60, a participação de Angola e Moçambique na lista de consumidores de produtos brasileiros foi muito pequena, e o papel da África do Sul continuou preponderante. Assim, o apoio brasileiro às posições portuguesas, apesar dos projetos e intenções de Portugal expresso em diferentes discursos, não reverteu em aumento do comércio com a África colonial portuguesa.<sup>188</sup>

Em 1969, a Junta Militar Brasileira, composta por elementos da linha-dura, esteve no poder por dois meses, até que indicou o general Emílio Garrastazu Médici (chefe do Serviço Nacional de Informações) como presidente, empossado dia 30 de outubro por um Congresso mutilado e recém-aberto. Nesse período, a Junta havia baixado uma nova lei de Segurança Nacional ainda mais rigorosa, introduzindo a pena de morte, e promovendo um novo expurgo nas Forças Armadas, que visava afastar aqueles elementos que ameaçavam a unidade da instituição.<sup>189</sup>

Durante o governo Médici, sob o comando do ministro da Fazenda Delfim Neto, a economia cresceu em torno de 10% ao ano entre 1970 e 1973, fenômeno este se tornou popularmente denominado de “milagre econômico”. Este momento da economia brasileira decorreu do aproveitamento da estrutura e oportunidade de crescimento criada pelos governos anteriores, especialmente a presidência de Costa e Silva.<sup>190</sup>

A ascensão de Médici, marca, entre outras coisas, a consolidação dos militares no poder, valendo-se dos efeitos da onda positiva da economia mundial sobre as economias nacionais, e fazendo uso oportuno de elementos construídos, internamente, nos dois mandatos anteriores. Essas bases materiais lançaram o país num novo patamar no concerto mundial, deixando, temporariamente, suspensas as disputas intra-corporação e no seio da sociedade brasileira.<sup>191</sup>

Afinal, o crescimento econômico era grande a ponto de permitir uma certa acomodação de todos os setores sociais. Ademais, o governo Médici conduzia suas medidas com caráter repressivo. O mercado interno crescia, ainda que de maneira estratificada, às custas do arrocho salarial e da pauperização da massa trabalhadora. Também, criou-se uma nova classe média de técnicos e profissionais liberais ligados ao “milagre”, de atitude fortemente consumidora. Além da forte concentração de renda, ocorreu grande concentração

---

<sup>188</sup> MADUREIRA, 1997, op. cit., p. 219.

<sup>189</sup> VIZENTINI, 2003b, op. cit., p. 46.

<sup>190</sup> VIZENTINI, 2003b, op. cit., p. 46.

<sup>191</sup> SOUTO, Cíntia Vieira. A Diplomacia do Interesse Nacional. A política externa do Governo Médici. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 122.



econômica, principalmente no setor financeiro. A poupança espontânea da classe média e a compulsória dos trabalhadores (fundos governamentais como o FGTS) carregaram recursos para investimentos, enquanto as aplicações na Bolsa de Valores passaram a ser comuns para os novos ricos.<sup>192</sup>

Essa onda de consumo foi extremamente favorável ao crescimento industrial, focada em bens duráveis, tais como, automóveis e eletrodomésticos, e preterindo a produção de bens de consumo popular, que cresceram abaixo da média. A indústria automobilística tornou-se o setor mais dinâmico da economia, atingindo uma produção anual de um milhão de unidades. Ainda assim, o mercado interno era insuficiente para o nível de crescimento da economia, tornando necessária a busca por mercados externos para seus produtos industriais.<sup>193</sup>

Esse projeto de expansão de mercados, bem como o desenvolvimento econômico, foram facilitados pela fase ascendente da economia mundial entre 1968 e 1973. Nesse âmbito, a diplomacia do interesse nacional, do chanceler Mario Gibson Barboza, promoveu o projeto de Brasil Potência, conjugando um forte pró-americanismo aliado à idéia desenvolvimentista, perfazendo um conjunto complexo e aparentemente contraditório. Essa nova política tinha objetivos ambiciosos, como o ingresso do Brasil no Primeiro Mundo. Para tanto, os Estados Unidos voltaram a receber maior atenção, estabelecendo-se, novamente, um relacionamento satisfatório, abandonando-se o discurso da solidariedade terceiro-mundista e da estratégia multilateral.<sup>194</sup>

O Brasil cumpriu o papel esperado por Washington, dentro do espaço internacional para configurar uma potência média regional e uma conjuntura latino-americana altamente favorável. O Brasil era um aliado necessário dos Estados Unidos para estabilizar as regiões da América do Sul, que se encontravam em confrontação política interna na iminência de uma guerra civil, motivo que inspirou a solidariedade por parte da Casa Branca. Nesse sentido, a Doutrina de Nixon determinava e delimitava as tarefas pertinentes às potências regionais, tais como o Brasil e a África do Sul, permitindo ao Estado brasileiro conciliar boas relações com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, empreender um projeto nacionalista-industrializante de grande potência. A Diplomacia do Interesse Nacional, preocupada exclusivamente em tirar proveito das brechas existentes no sistema internacional, enfatizou uma estratégia individual

---

<sup>192</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 47.

<sup>193</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 46-7.

<sup>194</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 47-8.

de inserção, estabelecendo relações essencialmente bilaterais, especialmente em direção aos países mais fracos.<sup>195</sup>

Nesse sentido, a diplomacia do governo Médici teve um caráter próprio, superando os entraves existentes nos dois primeiros governos militares. Conciliando o desenvolvimentismo com o contexto do sistema capitalista, a Política Externa do Interesse Nacional se consubstanciou, simultaneamente, nas relações bilaterais e relações terceiro-mundistas. O bilateralismo esteve identificado com as nações com as quais o país mantinha tradicionais relações históricas, enquanto que o viés terceiro-mundista permitiria a aproximação de novas parcerias, para a expansão do mercado externo do Brasil.<sup>196</sup>

Dentre as investidas brasileiras no Terceiro-Mundo, destacava-se a aproximação com os países árabes, pela ousadia e destreza estratégica do feito. Essa era uma medida, que não só aumentava o poder de compra brasileiro, como visava garantir o abastecimento energético do Brasil. Buscando compensar o encarecimento das crescentes importações de combustível, o país tentava minimizar os desequilíbrios da sua balança comercial, devidos ao aumento gradativo do valor do petróleo desde 1971. A questão energética era de tal magnitude para o Brasil, que para sucessão de Médici, foi indicado o General Ernesto Geisel, presidente da Petrobras e chefe da Casa Militar durante o governo Castelo Branco.<sup>197</sup>

Além das profundas dificuldades econômicas decorrentes da crise do petróleo, a indicação de Geisel ao poder representou o retorno dos castelistas ao poder, sobretudo porque o ideólogo e estrategista do grupo, o general Golbery do Couto e Silva, passou a ocupar a chefia da Casa Civil. Não por acaso, o principal projeto explícito de Geisel era o encaminhamento do processo de abertura política, com base na hipótese de que a história da política brasileira transcorria através da alternância de ciclos de centralização e descentralização. Esse entendimento de Golbery, apostava no esgotamento do atual regime centralizante, de forma que seria prudente antecipar-se aos fatos e preparar uma transição controlada rumo a um regime democrático. A estruturação da abertura política num governo civil deveria ser realizada antes que o descontentamento social aflorasse por meio de projetos articulados, promovendo um desgaste do ciclo militar com tal envergadura, que compromettesse as Forças Armadas como instituição.<sup>198</sup>

O ano de 1973 teve forte repercussão sobre as economias de países ricos e países pobres. O aumento do petróleo, no final desse mesmo ano, encareceu as importações

---

<sup>195</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 48.

<sup>196</sup> SOUTO, 2003, *op. cit.*, p. 121.

<sup>197</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 49.

<sup>198</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 50.

brasileiras e produziu uma forte recessão nos países industrializados, gerando uma queda nos investimentos externos e nas importações dos produtos brasileiros. Na África do Sul, começou um severo período de recessão, com o preço do ouro a cair nos mercados mundiais, ao mesmo tempo que a crise petrolífera fez disparar os preços do petróleo. Esta recessão foi acompanhada por uma vaga de greves em todo o país, pelos efeitos econômicos sobre os salários da classe trabalhadora e a crescente falta da habitação para a população negra. A degradação econômica era mais visível no seio da população negra, mas, necessariamente, acabou também por atingir a população branca. Desse modo, a idéia de se criar uma sociedade separada era impossível em termos econômicos, uma vez que as várias realidades sociais acabavam por se tornar mais indissociáveis. Após 1974, as independências de Angola e Moçambique vieram a animar os opositores do regime do *apartheid*, começando-se a sentir uma revitalização da contestação política, exigindo uma atuação menos complacente por parte do governo sul-africano, e tornando a *Détente* de Vorster suscetível às críticas dos setores mais radicais do seu partido e da sociedade branca.<sup>199</sup>

A aposta inicial numa política externa de aproximação regional acabou por revelar-se infrutífera para os planos da África do Sul de contornar a instabilidade da região. A intervenção militar, na questão angolana, também acabou por ter os mesmos resultados. E, por volta de 1976, também começaram a surgir indícios de utilização indevida de fundos governamentais e rumores de ilegalidades dentro do governo, que acabaram por atingir o próprio Chefe de Governo. Vorster, alegando problemas de saúde, se demitiu em 20 de Setembro de 1978, em virtude de escândalos financeiros de sua equipe de governo. Com o falecimento do Presidente sul-africano, Nicholas Diedrichs, Vorster mostrou-se disponível para o cargo, embora soubesse que não teria qualquer poder executivo nesse cargo. Enquanto isso, Pieter Willem Botha, até então Ministro da Defesa, é eleito Primeiro-Ministro, permitindo que as forças conservadoras do NP retomem o controle do país. A eleição de P.W. Botha, em 29 de setembro de 1978, cumulando as funções de Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa até 1980, resultou em profundas alterações nas políticas interna e externa da África do Sul.<sup>200</sup>

No Brasil, embora a crise do petróleo tivesse gerado a necessidade de se cortar gastos para controlar a inflação, o governo manteve um crescimento econômico que oscilou entre 5 e 10% ao ano, criou cinco milhões de novos empregos e aumentou as exportações em 50%. Apesar das dificuldades internas, o Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado por

---

<sup>199</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 104-5.

<sup>200</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 113-5.

Geisel em 1974, adotou uma estratégia de aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações e intensificação da capacitação tecnológica, com vistas em se tornar auto-suficiente em insumos básicos e, se possível, em energia. Nesse sentido, o primeiro passo da diplomacia denominada de “pragmatismo responsável e ecumênico”, do chanceler Antonio Azeredo da Silveira, foi efetivar a aproximação com os países árabes. Mais do que isso, o Itamaraty adotou uma política de cooperação com potências regionais árabes, sob a forma de *joint-ventures*, para assegurar o desenvolvimento energético-tecnológico e bélico-industrial do Brasil.<sup>201</sup>

Ao mesmo tempo, o Pragmatismo Responsável de Geisel reabilitou muitos dos elementos precocemente identificados no período da Política Externa Independente e melhor delineados desde o início da era militar. Tirando, definitivamente, a diplomacia brasileira de suas modestas perspectivas reativas, coube ao regime militar sob essa Presidência o papel de levar a cabo o projeto de conduzir as relações exteriores brasileiras a uma dimensão mundial e a uma postura ativa. A atuação brasileira na ONU e nas demais organizações internacionais conheceu um intenso protagonismo, e isso em convergência explícita com o Terceiro Mundo e suas instituições representativas. Na mesma linha, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o governo marxista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), mantendo estreitas relações políticas e econômicas com Moçambique e outro Estados da Linha de Frente da África Austral. Alias, a política africana do Brasil conheceu um incremento espetacular nesse período.<sup>202</sup>

Como não poderia deixar de ser, isso despertou a ferrenha oposição dos Estados Unidos, bem como dos segmentos conservadores da política brasileira. Geisel precisou mediar, constantemente, conflitos entre o Conselho de Segurança Nacional, que se opunha a muitos aspectos dessa diplomacia, e o Itamaraty, que a defendia. Contudo, o impacto e os conflitos gerados pelo processo de abertura foram ainda maiores do que a política externa. Primeiramente, houve uma forte reação de setores da direita que eram opostos ao processo de abertura, e depois, a manifestação de amplos setores da sociedade contra o governo. A “abertura lenta e gradual” convivía com o conceito presidencial de “democracia relativa ou limitada”. A partir de 1976 houve uma série de atentados a bomba, seqüestros, espancamentos

---

<sup>201</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 51: “Para isso, o governo optou por diversificar suas fontes de energia, lançando um ambicioso programa de construção de hidrelétricas, usinas nucleares, incrementos da prospecção de petróleo e produção de álcool para combustível automobilístico (Projeto Proálcool)”.

<sup>202</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 52-3.

e assassinatos promovidos por órgãos de repressão autonomizados, que foram fortemente combatidos pelo governo.<sup>203</sup>

O último governo militar e o primeiro civil (eleito segundo as regras definidas pela ditadura) foram marcados pela continuidade da política exterior brasileira, num quadro internacional e doméstico cada vez mais adverso. Geisel conseguiu conduzir o processo dentro das linhas gerais que definira e também logrou fazer um sucessor comprometido com a continuidade da estratégia de abertura num mandato ampliado de seis anos. Tratou-se do apogeu e do declínio do modelo do Brasil potência. A luta pela redemocratização também foi marcada pela perda das conquistas econômicas (que não foram acompanhadas de conquistas sociais) e pelo enfraquecimento do projeto nacional. Contudo, nessa época o Brasil logrou grande respeito no cenário internacional, particularmente entre as nações do Terceiro Mundo, atingindo o apogeu da diplomacia do Itamaraty.<sup>204</sup>

Entretanto, para as relações entre Brasil e África do Sul, o fim do regime militar brasileiro implicou a adoção de manifestações mais contundentes do primeiro em relação ao *apartheid* na última. Houve o esvaziamento da pauta política de cooperação, que passou a ser de confrontação, com o Brasil assumindo as críticas ao regime sul-africano com total desenvoltura. Atingindo o nível mais baixo desde a troca de missões diplomáticas em 1947, ocorre um quase congelamento das relações bilaterais entre Brasil e África do Sul, de 1970 até o final dos anos 80. Ademais, diante da deterioração da imagem sul-africana perante a comunidade internacional, o Brasil passou a sofrer pressão por parte de Estados africanos, da Liga Árabe, dos asiáticos e do bloco socialista, os quais identificavam o governo brasileiro como aliado das potências mundiais e filiado às idéias de estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) com a África do Sul.<sup>205</sup>

A aplicação da Estratégia Total Nacional na RAS vai atribuir prioridade à esfera externa do governo de P.W. Botha, fortemente baseado nos setores militares, como meio de garantir a estabilidade e a continuidade do regime. O aumento do poder dos militares, também visível pelo contínuo crescimento dos orçamentos de Defesa, relegou para um segundo plano os diplomatas no período. Dentro da política externa, a prioridade será dada à África Austral, uma vez que era necessário controlar esta região para garantir a segurança do regime sul-africano e a própria hegemonia econômica da África do Sul na região. Para isso, esforçou-se para constituir a Constelação de Estados da África Austral, através da qual buscou, sem sucesso, formalizar a dependência econômica dos países da região em relação à sua economia.

---

<sup>203</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 55 e 61.

<sup>204</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 61.

<sup>205</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 81.

Também tentou, num segundo momento, promover a desestabilização política da região por meio de uma Doutrina da Intervenção Preventiva em territórios considerados estratégicos do ponto de vista da segurança sul-africana.<sup>206</sup>

Até esse momento, o ANC não havia conseguido mais do que sucessos limitados na esfera militar e diplomática. Contudo, o início da revolução portuguesa e as conseqüentes independências de Angola e Moçambique, que se deram ainda no governo Botha, abriram novas possibilidades à luta do ANC. O sucesso dos movimentos de libertação nesses dois países lusófonos serviu de tônico aos outros movimentos na região. Além de cederem seus territórios para a causa libertária da ANC, estes dois países foram fortes aliados do Congresso em várias organizações, nomeadamente na ONU, OUA, SADC, ELF e MNA.<sup>207</sup>

A efetiva criação da *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) em 1 de Abril de 1980 foi o golpe de misericórdia nas expectativas da África do Sul conseguir controlar a região meridional. O aparecimento da SADCC foi encarado como um claro desafio e ameaça pelas autoridades sul-africanas, já que, embora fosse uma organização econômica, sua prioridade, em termos dos seus objetivos, era política. A grande prioridade política da SADCC era contribuir para a eliminação o *apartheid*, sem o que os seus objetivos econômicos não poderiam ser alcançados. Dessa forma, a ação legalizada da SADCC em oposição ao regime, somava-se aos efeitos da atuação clandestina dos guerrilheiros do MK, fechando um cerco sobre as pretensões de domínio econômico e militar da RAS na região sudoeste.<sup>208</sup>

O intervalo do fim da década de setenta ao início dos anos oitenta vislumbrou uma África do Sul isolada, alinhada quase que somente com Estados também escanteados da comunidade internacional, via de regra, acusados pelo desrespeito sistemático de direitos humanos. No continente africano, a África do Sul optou, após a descolonização angolana, por endurecer o jogo com os estados vizinhos, ampliando e sistematizando a política de desestabilização, para a qual possuía estratégias diversas, da pressão econômica à sabotagem militar. 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. Como o Brasil havia optado por uma aproximação especial com os novos países de língua portuguesa na África, a agressão sul-africana a Angola contribuiu ainda mais para que as relações brasileiras com a África do Sul se deteriorassem.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 118-120.

<sup>207</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 281.

<sup>208</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 123.

<sup>209</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 82.

Em 26 de julho de 1985, após a declaração do Estado de Emergência na África do Sul, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 569, na qual, pela primeira vez, foram pedidas medidas econômicas concretas contra a RAS, que incluíam o fim dos investimentos no país. A recusa de instituições financeiras em renovar os seus empréstimos de curto prazo, provocou um aumento da inflação na RAS, com a deterioração dos níveis de vida e a desvalorização do *rand*. Diante desses fatos, P. W. Botha preparava-se para fazer um discurso histórico, no qual prometia anunciar a adoção de profundas alterações do regime, o que acabou gerando expectativas sociais sobre a possibilidade de se estabelecer o fim do *apartheid*.<sup>210</sup>

No entanto, ao contrário de Vorster, o governo de Botha caracterizou-se por uma flexibilização interna e um endurecimento no comportamento regional. Embora o Chefe de Governo sul-africano tivesse flexibilizado o controle sobre os direitos de mestiços e indianos, bem como amenizado a perseguição ao sindicalismo negro, o discurso que proferiu em 15 de agosto do mesmo ano, em Durban, durante a conferência anual do NP, revelou a radicalização do regime, a despeito das adversidades. Esse radicalismo do *apartheid* sul-africano, aliado à crescente contestação internacional do mesmo, conduziu a um aprofundamento das sanções internacionais aplicadas à RAS, dessa vez, com apoio inclusive daqueles que sempre tinham se mostrado contrários a tal medida até o momento, como os EUA e a Inglaterra.<sup>211</sup>

Mesmo sofrendo o isolamento diplomático, comercial, desportivo e militar, Botha mantinha-se radical quanto ao regime. A importância das sanções era que elas, para além de terem aumentado os custos políticos e financeiros do *apartheid*, tiveram um efeito psicológico sobre a população branca que se apercebeu que as sanções só seriam levantadas com o fim do regime do *apartheid*. Ainda assim, o isolamento internacional da África do Sul só começou a ser quebrado em Fevereiro de 1989, com a eleição de Frederik De Klerk para Presidente do NP.<sup>212</sup> Esse isolamento se refletiu em todas as esferas externas do país, abrangendo não só a participação da RAS nos órgãos multilaterais, como inviabilizando muitas das suas relações bilaterais, inclusive com o Brasil.

Em síntese, foram vários os motivos que contribuíram para o esfriamento das relações entre Brasília e Pretória, nos anos 70 e 80, dentre os quais podemos destacar três. Primeiramente, a condução do Brasil rumo à abertura política e redemocratização de suas instituições criaram um clima de contrariedade e intolerância com relação ao *apartheid*, que não pode mais ser contornado. Além disso, a fim de superar as limitações comerciais dadas

---

<sup>210</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 166-7.

<sup>211</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 140.

<sup>212</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 168-9.

pela crise do seu mercado interno, o Brasil, novamente, necessitava buscar outros mercados africanos, se contrapondo aos interesses hegemônico-regionais da África do Sul. Por fim, os efeitos da recessão econômica internacional dos anos anteriores sobre a África e o aprofundamento da guerra na África Austral, com intervenção sul-africana, limitaram ainda mais as possibilidades de tal cooperação.

Na realidade, durante algumas décadas, essas situações adversas foram sendo diplomaticamente conduzidas, preferentemente com o silêncio, e alternativamente, com uma postura oscilante. No entanto, ao atingirem o seu próprio limite, obrigaram o Brasil a tornar mais claras as posições no cenário internacional.

Até 1990, as principais medidas tomadas pelo governo brasileiro para reduzir ao máximo suas relações com a África do Sul incluíram: 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 de funcionários de empresas estatais ou do setor privado (o objetivo dessa 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 sul-africanos e o governo brasileiro; d) reduzir ao máximo os contatos culturais, desencorajando iniciativas de artistas e desportistas brasileiros que 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 não permitir que se levantassem 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.<sup>213</sup>

Paradoxalmente, enquanto o Brasil buscava a redução das relações bilaterais com a África do Sul, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da África do Sul desejava exatamente o oposto, ou seja, a intensificação dessas relações. As orientações recebidas pela embaixada sul-africana em Brasília, desde o início de 1975, eram no sentido de estimular as relações da RAS com o Brasil, em caráter prioritário. Diante da resistência do governo brasileiro em rever sua posição de afastamento, e como alternativa política, a diplomacia sul-africana estabeleceu a prática de contatar diretamente a imprensa brasileira para responder a eventuais críticas.<sup>214</sup>

A diplomacia sul-africana em Brasília, convencida de que no plano oficial nada conseguiria, passou a atuar de maneira independente, mantendo contatos diretos com

---

<sup>213</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 82.

<sup>214</sup> PENNA FILHO, 2001, *op. cit.*, p. 83.



governos dos estados federados e empresas privadas interessadas em fazer o comércio com a África do Sul ou obter cooperação técnica em setores nos quais os sul-africanos estavam adiantados. O caso mais grave da ação da diplomacia sul-africana no Brasil envolveu a proposta de cooperação, para o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, da empresa estatal sul-africana SASOL ao governo do Paraná, sem o conhecimento do Itamaraty, gerando atrito entre MRE brasileiro e a Embaixada Sul-Africana no Brasil.<sup>215</sup>

Apesar dos esforços da diplomacia sul-africana, a conjugação dos auges e dos pródromos de encerramento do ciclo político autoritário com o fim do ciclo econômico mundial recessivo tiveram conseqüências implacáveis sobre os movimentos pendulares da política externa brasileira entre a África e a República Sul-Africana. Esse desfecho somente foi revertido quando a África do Sul conseguiu alcançar as condições políticas compatíveis com o estabelecimento de uma reciprocidade coerente para com o “novo Brasil”.

Portanto, esse lapso temporal, entre os anos setenta e o início dos anos noventa, foi marcado muito mais por um descompasso das tentativas de contato do que por uma efetiva aproximação entre os dois países. No entanto, a compreensão dessa linha de dificuldades diplomáticas do passado será indispensável para o entendimento da futura retomada das relações bilaterais Brasil-África do Sul em um patamar mais elevado e promissor após 2003. Até lá, o Brasil, que já havia instituído o Estado democrático, empreendera esforços para fomentar o crescimento econômico que servirá de base para a real implantação da democracia. E a África do Sul, com isso, ganharia o tempo suficiente para tomar pé de seus problemas internos e afirmar-se internacionalmente em condições de igualdade, ou, ao menos, de similitude, para o diálogo.

---

<sup>215</sup> Idem.

## 2. Brasil e África do Sul: rumos na democracia

Os eventos dos anos noventa abriram, consigo, novas possibilidades de estabelecer parcerias entre o Brasil e a África do Sul. Antes disso, muitas contrariedades, do ponto de vista interno e internacional, foram enfrentadas, até que se pudesse empreender, de maneira mais estável e promissora, as relações bilaterais Brasil – África do Sul, e até mesmo, as interações dessas nações com suas regiões e com o mundo.

Com o estabelecimento do pós-Guerra Fria, vislumbrou-se a acentuação da globalização e de seus elementos mundializantes, tanto na política como na economia. Isso influenciou de maneira significativa na recriação dos paradigmas políticos internos e externos dos dois países, mesmo que muitos destes parâmetros tenham sido, ainda, meros reflexos dos acontecimentos no mundo. Desfez-se a redoma de isolamento, e por conseguinte, de relativa proteção, que o militarismo e a radicalidade dos regimes políticos desses países oferecia a cada um deles em relação ao sistema mundial.

O pensamento político brasileiro no que se refere às suas relações internacionais não ocorreu de modo homogêneo a partir de 1990. No âmbito externo, três fatores contribuíram para o reordenamento das relações internacionais: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos. A partir desses acontecimentos, outros dois se desdobraram, que foram a formação de blocos econômicos e a nova assimetria entre o centro e a periferia do capitalismo.<sup>1</sup>

Da mesma forma, a linha de transição entre o alinhamento automático com potências tradicionais e a constituição progressiva dos regionalismos sul-americano e sul-africano decorreu da desestruturação das condições internas e externas pregressas. Embora trazendo em si inúmeras adversidades para os seus povos e territórios, o clima de tensão interna, aliado às tendências regionalizantes, acabaram por ter um efeito indesejado pelas potências, mas até certo ponto, desejável para países com pouco ou nenhum *hard power*, e mesmo um precário *soft power*<sup>2</sup>, qual seja: a contenção de muitas das pressões neoliberais globalizantes, já que o cenário interno desses dois Estados, era, de certa forma, desinteressante para os interesses mais imediatos do capitalismo financeiro mundial.

---

<sup>1</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 455-6.

<sup>2</sup> Segundo a terminologia cunhada por Joseph S. Nye Jr., em seu livro *Soft Power: the means to success in World Politics*. New York: Public Affairs Books, 2004.

Apesar das semelhanças identificadas nos países em foco, a aproximação entre eles continuou dando-se de maneira indireta e não-linear ao longo do recorte temporal desta pesquisa, circunspecta às oportunidades que a migração ao regime democrático em ambos proporcionava. No Brasil, a caminhada para a democracia ocorreu de maneira dirigida, por meio da condução de um governo de transição do regime militar para um governo civil, que ainda conservou várias marcas do autoritarismo por mais alguns anos. Não muito diferente, na África do Sul, o governo de F. W. De Klerk também revelou ações de avanço em paralelo com atitudes conservadoras. De qualquer sorte, restou historicamente evidente, que a trajetória de ambos os países rumo à democracia, com as vicissitudes e as adversidades de tal trajeto, estabeleceu mais um ponto de identificação a ser ressaltado na proposição de uma agenda externa em comum.

## **2.1. Semelhanças nos Propósitos Democráticos e Humanistas**

A despeito da inalcançável particularidade que o *apartheid* representou na história da África do Sul, é possível apontar elementos comuns na trajetória de uma construção política mais democrática, e de conteúdo mais humanista, dos dois países em questão.

Resgatando as categorias putnamianas, que compõem cada um dos planos políticos que influenciam na política externa de cada Estado, percebe-se que as coalizões e preferências, o papel desempenhado pelas instituições e o perfil dos chefes de Estado, tiveram um caráter determinante, durante todo o processo de transição democrática, e mesmo após a consolidação deste regime, no Brasil e na República da África da Sul.

Desse modo, separando, apenas para fins analíticos e didáticos, nos mandatos presidenciais que se sucederam de 1994 a 2006, podemos avaliar o peso desses aspectos explicativos na observação da realidade da diplomacia brasileira e sul-africana, e de suas interações entre si.

Tal abordagem se fez fundamental para a compreensão da magnitude e do reconhecimento mundial que a cooperação das políticas públicas brasileiras ganhou na agenda global, bem como para adentrar-se, adiante, no potencial cooperativo entre as duas nações estudadas, no que tange ao setor de saúde.

Embora o tema do HIV e da proteção à vida humana pertençam a um forte imaginário coletivo, de apelo para uma consciência moral prescritiva para toda a humanidade, não se pode esquecer, que é no plano da execução das políticas de Estado, que se dá a maior capacidade de implementação de medidas efetivas para a consecução destes valores, e das necessidades e interesses que venham incutidos nas demandas surgidas a partir disso.

Assim, vislumbramos que tais idéias podem servir de princípio, tanto para políticas institucionais idealistas, quanto para aquelas de caráter pragmático. Neste embate, um ponto de partida teórico e abstrato, tal como os valores democráticos e humanitários, pode se inserir tanto num programa idealista quanto naquele com projetos concretos, ambos submetidos à modulação determinada pelos acontecimentos internos e externos de um país. Na realidade, é a sedimentação destas concepções na política externa dos Estados, pela capacidade das instituições articularem-se em meio às preferências políticas, às demandas pela satisfação das necessidades individuais e sociais, e aos interesses representados pelos diversos grupos, nos planos domésticos e internacionais, que permite o aproveitamento de certas oportunidades e riscos historicamente postos.

Não por acaso, temos como ponto de partida, a análise da subida do ANC ao topo do Poder Executivo na África do Sul em 1994, com a sua busca por crescimento nacional e regional pautado na tentativa de implementar um programa afirmado nos anseios democráticos e humanos, verificados na sociedade sul-africana já ao longo das lutas e movimentos sociais *anti-apartheid* promovidos pelo partido. É a partir da visualização geral das contingências domésticas e internacionais determinantes da sua diplomacia, assim como nas relações externas brasileiras, que poderemos, adiante, compreender o caso da cooperação técnica entre Brasil e África do Sul, no setor das políticas públicas da saúde, especialmente nas campanhas de combate à AIDS e à propagação do HIV.

A força dos movimentos sociais democratizantes e humanistas criaram o espaço para a institucionalização das demandas sociais há muito negligenciadas e reprimidas, que puderam, enfim, ter a oportunidade de implementação, ensejada pela subida dos partidos de esquerda, com suas plataformas populistas, ao poder. A projeção de construir o desenvolvimento do país que promovesse não só o crescimento econômico, mas também a capacitação humana, pela solução dos problemas sociais mais prementes, como o combate à pobreza, e o atendimento às necessidades essenciais, como alimentação, moradia e saúde, encontrou forte resistência em grupos minoritários elitizados, que conservaram seu

poder econômico à medida que sofriam o esvaziamento de seu poder político tradicional dentro da máquina estatal.

### **2.1.1. De Mandela a Mbeki**

Na África do Sul, em 1989, a retirada estratégica da política radical de Botha pelo projeto mais moderado de Frederich De Klerk, também pertencente ao NP, permitiu alguma progressão rumo à democracia, apesar da transição lenta e relativamente controlada pelo partido. No plano externo, a imagem da RAS estava muito debilitada entre 1985 e 1990, sobretudo porque a sobrevivência do regime estava intimamente atrelada à capacidade do país controlar a região da África Austral, e os resultados negativos da atuação externa do governo antecessor haviam levado a África do Sul ao isolamento internacional. Assim, a subida ao poder de Frederik De Klerk conduziu o país à retomada das negociações oficiais, possibilitando à RAS melhorar, progressivamente, a sua imagem externa e começar a quebrar o seu insulamento.

Ademais, esse momento coincide com a participação crescente da liderança do ANC nos processos negociais e decisórios dentro do governo, o que foi determinante para a formação da imagem mais confiável e estável do partido, convertendo o seu histórico revolucionário das lutas sociais em uma proposta de concretização dos direitos humanos a partir do fortalecimento de instituições democráticas no país. Em outras palavras, foi a institucionalização progressiva dos conteúdos, antes opositoristas e revolucionários, do ANC, que deram início ao processo constitutivo de uma identidade mais humana e democrática da nação sul-africana, e que, além do reconhecimento internacional, acarretou o resultado das urnas em 1994.

A política externa da África do Sul durante o governo De Klerk foi essencialmente de transição, de um regime de supremacia de uma minoria branca para um governo de maioria e multirracial. Este processo teve natureza dual, não só por ter contado com interferências dos planos doméstico e internacional, como por ter apresentado momentos de cooperação alternados por situações de conflito pelo poder, uma vez que as negociações comportaram posições essencialmente opostas. De um lado, estavam as decisões tomadas pelo governo, cuja composição provinha preponderantemente do NP, e

de outro, as opiniões defendidas pelos militantes do ANC. No âmbito desta disputa interna, a participação internacional tinha um papel instrumental, no sentido de servir de reforço à posição, ora de um, ora do outro partido.<sup>3</sup>

Apesar das iniciativas de De Klerk na direção do desmantelamento do regime, o ANC permaneceu desconfiado das reais intenções do governo durante toda a fase de transição, mantendo uma postura confrontadora. Nem o Congresso, e nem Mandela, acreditavam que a real intenção de De Klerk seria a de ceder o poder, o qual por tantos anos esteve concentrado em mãos africanas. E, de fato, o discurso do presidente revelava uma intenção de apenas partilhar poder com base nos direitos dos vários grupos nacionais, mas ainda visando um razoável controle branco. Nestes termos se deu a aceitação do governo para um relativo protagonismo do ANC, pela sua participação na Comissão de Reconciliação e Verdade, a qual, na prática, visava a investigação e publicização de todos os crimes contra a dignidade humana no passado, incluindo não apenas o governo, mas também o ANC, no rol de acusados.<sup>4</sup>

As pressões exercidas pelo ANC, de um lado, e a crescente insatisfação da extrema-direita com as medidas presidenciais concessivas, de outro, acabaram enfraquecendo as coalizões de base do governo. Somando-se esta configuração interna às pressões internacionais, o resultado foi a negociada, mas tensa, condução avante do processo de desconstituição do regime de segregação pelo próprio governo. A participação internacional, quer pela influência de outros Estados, de forma direta, ou através da “fiscalização” pelas Organizações Internacionais, no apoio ao combate ao racismo e à instabilidade social na África do Sul, revelou o caráter frágil e pouco prioritário de uma política externa própria, em face da imensa repercussão do fim do *apartheid*. Pode-se, inclusive, dizer, que a mudança de regime político foi de tal envergadura, que constituía não só a política doméstica, mas também determinava grande parte da atuação externa da RAS, e da própria agenda mundial para com a África do Sul.

---

<sup>3</sup> MENDONÇA, Hélio Magalhães de. Política Externa da África do Sul (1945-1999). In.: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (org.) *África do Sul: Visões Brasileira*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2000. p.40.

<sup>4</sup> A Constituição Interina (1993) previa a criação da *Truth and Reconciliation Commission*, como uma instituição de natureza participativa dentro do governo de transição. Era o primeiro indício da institucionalização de elementos democráticos na burocracia sul-africana. O fortalecimento das instituições democráticas viria num segundo momento, já no curso do primeiro governo democrático da África do Sul. Na Constituição Final (1996), no seu capítulo nove, previa-se uma gama de instituições governamentais de suporte para a democracia, dentre as quais se incluía: a *Human Rights Commission*, a *Commission for Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*, a *Gender Equality Commission*, a *Electoral Commission*, o *Public Protector*, para investigar improbidades administrativas, e a Auditoria-Geral. Dentre estas, apenas a Comissão de Promoção e Proteção dos Direitos Culturais, Religiosos e das comunidades Lingüísticas ficou pendente de implementação.

No mesmo período, o ANC beneficiava-se das oportunidades postas pelo encerramento da Guerra Fria. Para o ANC, o fim da bipolaridade e da ameaça soviética, que resultou no término do apoio da URSS às lutas sul-africanas, teve duas conseqüências positivas. Por um lado, moderou o discurso do ANC, permitindo que fosse melhor recebido por parte da comunidade branca, e, por outro, retirou dos governos ocidentais o principal argumento para explicar às suas respectivas opiniões públicas de apoio a um regime que praticava a discriminação racial. O ANC havia reestruturado a sua Missão Externa em 1983, expandindo-a de modo a torná-la mais eficaz, e tentou aproveitar ao máximo o ambiente mais favorável do pós-Guerra Fria, para se reorganizar, e fortalecer-se na arena nacional.<sup>5</sup>

Neste momento, não só a África do Sul, mas todos os países do mundo reavaliavam seus interesses nacionais e suas alianças internacionais. O grande problema das relações exteriores sul-africanas foi que, desde o momento em que Mandela foi libertado, em 11 de fevereiro de 1990, o ANC e o governo travaram uma verdadeira concorrência pelo exercício da diplomacia do país. As disputas entre as diferentes coalizões sul-africanas chegava a tal ponto de se propagar de maneira expressa em duas diferentes atuações sul-africanas no exterior: a “*New Diplomacy* do governo” e a “*Contra-política Exterior do ANC*”.<sup>6</sup>

Na tentativa de maximizar a imagem do seu líder histórico e, por conseqüência, obter apoios externos, o ANC decidiu promover um *tour* mundial de Nelson Mandela. Este visitou países africanos, como a Zâmbia, Zimbábwe, Angola e Nigéria, vários países europeus e os EUA.<sup>7</sup> Esta viagem do líder, teve, também, o intuito de angariar financiamentos para os movimentos do ANC, já que as principais fontes do período anterior, nomeadamente a URSS e a RDA, haviam se extinguido com o fim da Guerra Fria.<sup>8</sup>

O posicionamento do ANC no exterior era de prudência com relação ao levantamento das sanções internacionais, como forma de continuar exercendo pressão, para que o desmantelamento do regime prosseguisse no âmbito interno. Sua preocupação estava assentada na percepção de que, uma vez encerrada a luta armada, conforme havia sido negociado com De Klerk, restariam apenas dois instrumentos de pressão do ANC junto do governo sul-africano, que englobavam apenas a mobilização popular interna e as

---

<sup>5</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 283.

<sup>6</sup> DÖPCKE, 1998, *op. cit.*, p. 145.

<sup>7</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 284.

<sup>8</sup> MENDONÇA, 2000, *op. cit.*, p. 44-5.

sanções externas.<sup>9</sup> Por isso, urgia que o ANC aproveitasse o ensejo das mudanças estabelecidas pelo esgotamento do *apartheid*, pelo isolamento internacional da África do Sul e pelo fim da bipolaridade ideológica do mundo. E era isso que a organização acreditava estar fazendo enquanto defendia a remoção lenta das sanções.

O desenvolvimento de duas políticas externas claramente opostas, até 1990, pela RAS, acabou promovendo um verdadeiro desgaste recíproco, mais com a disputa do que pela execução da política no exterior em si. A agenda oficial, conduzida pelo Estado Sul-Africano, visava preservar os privilégios da minoria branca e para tal visava associar-se ao Ocidente. Das duas linhas diplomáticas divergentes, a política oficial foi a mais desgastada pelo isolamento internacional crescente, enquanto tentava, em meio às atribuições internas, retomar as relações com outros Estados. A diplomacia oficiosa, representada pelo ANC, PAC e UDF, de identidade conotada com o mundo socialista, e dirigida primordialmente a formas institucionais não-governamentais, incluído a militância de Mandela na ONU, ao contrário, aproveitava-se das brechas deixadas pelas situações oportunizadas no novo contexto. Esta última tratava de oferecer oposição, cuja meta essencial consistia em derrubar o regime de segregação, até então, vigente. Para o ANC, embora o governo aceitasse negociar, ele permanecia cooptado com as velhas estruturas do regime a ser combatido.

Diante de tamanha disputa entre os que se poderiam chamar de “os dois grandes lobbies sul-africanos”, um contendo a elite branca minoritária, e outro multirracial de maioria negra, ficou evidente que uma concepção bem sucedida de um novo governo democrático teria que abranger a união destas duas diplomacias, sob pena de não se obter a pacificação social.<sup>10</sup>

Assim foi que, no avanço das negociações de encerramento do antigo regime, o ANC conseguiu ampliar seu protagonismo, promovendo a criação, no seio do *Transitional Executive Council* (TEC), de um sub-conselho destinado construir uma nova visão sobre a política externa de uma África do Sul multi-étnica. Se, por um lado, o ANC defendia que deveria haver uma linha de continuidade, focada na prioridade dada à região da África Austral, por outro, asseverava, também, que deveriam haver profundas alterações, como na revisão do peso dado à questão de segurança em relação a outros temas de interesse da

---

<sup>9</sup> MENDONÇA, 2000, *op. cit.*, p. 44.

<sup>10</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 285.



África do Sul. Gradualmente, o TEC passou a adotar, em matéria de política externa, as principais idéias apresentadas pelo ANC.<sup>11</sup>

Um dos pontos essenciais das negociações consistia em determinar o modo como a Constituição provisória seria elaborada. O governo defendia que a mesma deveria ser elaborada por um fórum de movimentos políticos. O ANC insistia que deveria haver uma Assembléia Constituinte a partir de eleições, à semelhança do que tinha acontecido na Namíbia. Para a minoria branca, isso significava submeter-se ao posicionamento do ANC, colocando-se numa posição inferior, já que a consecução de um processo de sufrágio universal seria favorável ao ANC. Por outro lado, o ANC negava-se em aceitar a proposta do governo, alegando que isso significaria ser conivente com uma menor representatividade dos movimentos de libertação e uma conseqüente influência mais conservadora do governo na formulação da nova Constituição.<sup>12</sup>

A solução inicial do impasse deu-se a partir da sugestão de Mandela para se compor uma convenção multipartidária que elaborasse uma Constituição provisória, abrindo caminho para a eleição por meios democráticos de uma Assembléia Constituinte responsável pela elaboração de uma Constituição definitiva. O acordo alcançado entre o ANC e o governo chamou-se *Convention for a Democratic South Africa* (CODESA).<sup>13</sup> Entretanto, novamente, desde a primeira sessão desse acordo, governo e ANC entraram em atrito, perdurando até 18 de novembro de 1993, quando as negociações chegaram ao fim, encerrando o regime de segregação. E, finalmente, em 22 de dezembro do mesmo ano, o Parlamento Sul-Africano aprovou a Constituição Interina.

A Constituição Provisória deveria ser implementada a partir das eleições de Abril de 1994. Esta Constituição forneceria a estrutura para a ação governativa durante o período de 5 anos de vigência do governo de unidade nacional. Ficou estabelecida a

---

<sup>11</sup> ANC. Developing a Strategic Perspective on South African Foreign Policy, p. 2. Consulta, em 20/05/2008, ao site <http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/discussion/foreign.html>. “The 1994 policy document on international affairs adopted by national conference commits the ANC to the following: Promotion of democracy and human rights, based on the belief and understanding that just and lasting solutions to the problems of humankind can only come through the promotion of democracy worldwide; Promotion of international peace as a goal to which all nations must strive; Commitment to the development of the African continent and the Southern African region in particular; A belief that South Africa's economic development depends on the growing regional and international economic co-operation in an interdependent world; That our international relations must mirror our deep commitment to the consolidation of a democratic South Africa; Underpinning all this is our anti-imperialist, anti-colonial and anti-neocolonial commitments in international relations; Development of a just and equitable world order in which tackling the problems facing Southern Africa, Africa and indeed the whole of the South is at the top of the international agenda.” (grifos nossos)

<sup>12</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 192.

<sup>13</sup> SAHO-SOUTH AFRICA HISTORY ONLINE. The CODESA Negotiations. Consulta em 20/06/2008, ao site <http://www.sahistory.org.za/pages/governance-projects/constitution/codesa.htm>.

criação de um Parlamento bicameral, constituído por uma Assembléia Nacional com 400 membros e um Senado com 90 membros, dez por cada província. A Assembléia tinha dois anos para apresentar um projeto constitucional definitivo, que deveria ser aprovado por uma maioria de 2/3 e pelo Tribunal Constitucional.<sup>14</sup>

Quanto à configuração da cúpula executiva, o futuro Presidente ficaria investido de poderes executivos e contaria com dois Vice-Presidentes. Segundo a Constituição Interina, qualquer partido que obtivesse mais do que 20% dos votos nas eleições teria direito a nomear um Vice-Presidente. Se só um partido alcançasse essa percentagem, a outra Vice-Presidência reverteria para o partido vencedor. Em relação ao governo, ficou decidida a criação de um Governo de Unidade Nacional, onde estariam representados todos os partidos que obtivessem mais do que 5% dos votos.<sup>15</sup>

Garantias foram prometidas tanto à população branca, de que os seus direitos seriam respeitados, como para aqueles que se viram privados das suas terras devido ao *apartheid*, os quais poderiam apresentar um pedido de devolução. Esses pedidos seriam examinados por um organismo competente. Desse modo, previa-se a reincorporação dos Bantustões Independentes na África do Sul a partir de 1º de Janeiro de 1994. Diante dos novos contornos propostos para a nação sul-africana pós-*apartheid*, também decidiu-se por criar uma nova bandeira e um novo hino nacional.<sup>16</sup>

O sucesso do processo negocial do fim do regime de segregação racial, rendeu a atribuição do Prêmio Nobel da Paz a Mandela e a De Klerk, em 10 de Dezembro de 1993. Através deste prêmio, deu-se o formal reconhecimento do carácter inovador das negociações pacifistas na RAS, uma vez que se dispensou o recurso a um mediador estrangeiro, para a solução dos conflitos.<sup>17</sup>

Face à natureza da luta anti-*apartheid*, “a nova RAS” acreditava na necessidade de se colocar a moralidade e a defesa de princípios, como a defesa da democracia e dos direitos humanos, como peça-chave da sua política externa, o que chegou a ser confirmado no discurso prolatado pelo próprio Mandela:

Os pilares, sobre os quais nossa política externa se apoiará, consistem nas seguintes convicções: de que os

---

<sup>14</sup> REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Interim Constitution of 1993. Consulta ao site <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm>, em 25/06/2008.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 203.

<sup>17</sup> THE NOBEL FOUNDATION. The Nobel Peace Prize 1993. Consulta ao site em 28/07/2008. [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1993/](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1993/) : "for their work for the peaceful termination of the apartheid regime, and for laying the foundations for a new democratic South Africa."

temas de direitos humanos são centrais para as relações internacionais e um entendimento de que se estendem através da política, abrangendo as áreas econômica, social e ambiental; que a solução justa e final para os problemas da humanidade somente poderão ser resolvidos através da promoção da democracia por todo o mundo(...).<sup>18</sup>

Neste sentido, as lideranças do ANC encaravam a defesa da democracia e dos direitos humanos como uma plataforma perene da política sul-africana, perdurando além da fase de transição de regimes:

A ascensão de uma África do Sul democrática, não-racista e não-sexista, a partir das cinzas do *apartheid*, não esgotará nossa busca pelos direitos humanos. A África do Sul, imediatamente, tornar-se-á um membro vital e plenamente estabelecido da família de nações que tomam os direitos humanos como tema central de sua política externa. Alguns desses passos que nós tomaremos são simbólicos, mas em nossos esforços de canonizar os direitos humanos nas nossas relações internacionais, nós os consideraremos até muito mais do que isso.<sup>19</sup>

Esperava-se muito da “África do Sul renovada”, envolvendo um clima de grande otimismo e idealismo em torno do governo que viria a suceder De Klerk. A expectativa de um maior protagonismo internacional da África do Sul pós-*apartheid*, que reinserisse o país num circuito mais dinâmico de relações comerciais com as demais nações do mundo, compartilhando valores e retomando o desenvolvimento nacional e regional, era nutrida por diversos Estados e organizações internacionais, exercendo pressão sobre Pretória. A soma da atuação do ANC na luta contra a segregação e o enorme

---

<sup>18</sup> MANDELA, Nelson. South Africa: Future Foreign Policy. *Foreign Affairs*. Novembro / Dezembro 1993. p. 88: “The pillars upon which our foreign policy will rest are the following beliefs: that issues of human rights are central to international relations and an understanding that they extend beyond the political, embracing the economic, social and environmental; that just and lasting solutions to the problems of humankind can only come through the promotion of democracy worldwide; that considerations of justice and respect for international law should guide the relations between nations; that peace is the goal for which all nations should strive, and where this breaks down, internationally agreed and nonviolent mechanisms, including effective arms-control regimes, must be employed; that the concerns and interests of the continent of Africa should be reflected in our foreign-policy choices; that economic development depends on growing regional and international economic cooperation in an interdependent world.” (grifos nossos)

<sup>19</sup> ANC. Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa, p. 3. Consulta, em 20/05/2008, ao site <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/Foreign.html> : “The rise of a non-racial, non sexist democratic South Africa from the ashes of apartheid will not terminate our quest for human rights. South Africa will immediately become a fully fledged and vital member of the family of nations who hold human rights issues central to foreign policy. Some of these steps we will take are symbolic but in our efforts to canonise human rights in our international relations we regard them as far more than this.”

prestígio nacional e internacional de Mandela, permitia que o mundo anteviesse uma luz no horizonte sul-africano.<sup>20</sup>

Na altura em que FHC estava para lançar um plano econômico de estabilização da moeda brasileira, preparando o campo para concorrer no pleito pela Presidência do Brasil, ocorriam as primeiras eleições presidenciais democráticas na África do Sul. Embora se tratasse de um cenário eleitoral multipartidário, a disputa mais acirrada, como tradicionalmente, dava-se entre o ANC e o NP. Embora o ANC fosse apontado como provável vencedor das eleições, a liderança do movimento lançou uma vasta moção de sensibilização como forma de garantir uma forte concorrência ao processo eleitoral. Na verdade, pode-se arriscar dizer que o “Congresso” vinha se preparando há muito tempo para oferecer um candidato à altura dessa disputa presidencial.

A campanha do ANC para as eleições começou no início de 1992. A estratégia delineada, já nos primeiros encontros, estruturou a ação eleitoral em duas grandes fases: “ouvir e falar”. Na primeira fase, os delegados do ANC percorreram o país escutando as queixas e sugestões da população. Esta primeira fase durou até Janeiro de 1994, quando se iniciou a segunda fase, típica das campanhas políticas, caracterizando-se pela realização de comícios, colagem de cartazes e ações nos meios de comunicação social. O programa de governo do ANC apresentava o *Reconstruction and Development Programme* (RDP) como peça fundamental de sua plataforma. Aliás, o RDP havia se convertido num “mantra de campanha e de governo do ANC”.<sup>21</sup>

Os cinco programas-chaves do RDP envolviam a busca da satisfação das necessidades básicas da população, o desenvolvimento dos recursos humanos, o crescimento econômico, a democratização do Estado e da sociedade e o plano de implementação do RDP. “Um programa integrado, baseado no povo, que promove a paz e a segurança para todos e constrói a nação, conecta reconstrução e desenvolvimento e aprofunda a democracia.”<sup>22</sup>

Entre as necessidades sociais identificadas pelo ANC, destacavam-se as abordadas nos seguintes programas de governo: a criação de emprego através de obras públicas; construção de 1 milhão de casas, em cinco anos; fornecimento de rede de

---

<sup>20</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 288.

<sup>21</sup> CALLAND, Richard. Democratic Government: South African Style, 1994-1999. In.: REYNOLDS, Andrew. *Election '99 South Africa: from Mandela to Mbeki*. 1.ed. Cape Town: David Philip Publishers, 1999, p. 4.

<sup>22</sup> ANC. The six basic principles of RDP. p.5. Acesso ao site <http://www.anc.org.za/rdp/rdp1.html#1.3>, em 26/08/2008: “An integrated programme, based on the people, that provides peace and security for all and builds the nation, links reconstruction and development and deepens democracy - these are the six basic principles of the RDP.” (grifos no original)

saneamento básico e eletricidade para 2,5 milhões de casas; a ampliação da rede de cuidados de saúde; educação gratuita nos 10 primeiros anos para todos os sul-africanos; redistribuição de terras; implementar uma política de *Affirmative Action*, quer ao setor privado, quer ao setor público. Estas promessas fizeram parte do Manifesto eleitoral do ANC apresentado, no início de Fevereiro de 1994, sob o *slogan* “*A Better Life for All.*”<sup>23</sup>

Durante todo o período de campanha, o ANC pouco se preocupou com os outros partidos, com exceção do NP, cuja atenção foi dada no sentido de desconstituir a afirmação de que De Klerk representava “um novo NP” contra o *apartheid*. Esse cuidado baseava-se na inveracidade do discurso de um “NP de De Klerk”, de cunho anti-*apartheid*, não condizia com as reais ações pregressas tanto do Partido como do seu candidato, além do risco de angariar votos e acarretar um resultado negativo para os objetivos do ANC.<sup>24</sup>

A estratégia eleitoral do *National Party* foi delineada num Congresso Oficial, realizado em Fevereiro de 1994, em Pretória. Embora sofrendo acusações provindas de dentro do Partido, no sentido de ter cedido em demasia ao ANC, arriscando os interesses africanos, De Klerk considerava que, naquele momento, o essencial era reconquistar o máximo de votos brancos no partido, de modo a conseguir oferecer uma oposição forte ao ANC. Esperava-se que o NP fosse capaz de captar a maioria dos votos da população branca, mestiça e indiana, permanecendo, contudo, o grande desafio de conseguir penetrar na população negra.<sup>25</sup>

Neste intuito, as mensagens que o NP propôs destacavam: 1. A idéia de marginalizar o ANC na obtenção dos créditos pela transição de regime, atribuindo o fim do *apartheid* e a instauração da liberdade como resultantes da atuação do NP; 2. Assegurar às pessoas que as eleições seriam livres e secretas; 3. Apresentar o NP como uma figura dissociada do período anterior aos 5 anos de liderança de De Klerk. 4. Ressaltar que a escolha do eleitorado era entre o novo NP e o velho ANC, destacando os perigos das ações radicais e ilegais do ANC no passado.<sup>26</sup>

As eleições ocorreram de 26 a 29 de Abril de 1994. O ANC ganhou a votação de uma forma esmagadora, obtendo 12.237.655 (62.6%) dos votos, na sua grande maioria, da população negra, o que lhe permitiu eleger 252 deputados. Estes números corresponderam a mais de 40% que o segundo partido mais votado, o NP, o qual totalizou

---

<sup>23</sup> ANC. The Reconstruction and Development Programme: a policy framework. 71p. Consulta ao site <http://www.anc.org.za/rdp/rdp.html>, em 26/08/2008.

<sup>24</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 211.

<sup>25</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 212.

<sup>26</sup> Idem.

3.983.690 (20.39 %) dos votos, dos quais uma fatia significativa eram provenientes do eleitorado branco. Diante destes números, o ANC elegeu o presidente Mandela e indicou o vice-presidente Mbeki, sem falar na eleição de 252 deputados, enquanto o NP, como segundo mais votado, indicou De Klerk como o segundo vice-presidente e elegeu 82 deputados.<sup>27</sup>

As eleições sul-africanas foram um dos atos eleitorais mais acompanhados por observadores internacionais. O nível de tensão que se vivia no país e a importância da África do Sul, quer para a sua região, quer para o continente africano, sem falar nas repercussões mundiais da mudança de regime, despertaram um enorme interesse e apoio externo ao processo eleitoral.

Face ao aumento da conflitualidade interna neste período, Nelson Mandela, apoiado pelo OUA, pediu à ONU que acompanhasse a situação na RAS. A ONU decidiu criar a *United Nations Observer Mission in South Africa* (UNOMSA), e através da resolução 772 do Conselho de Segurança de 17 de Agosto de 1992, a ONU convidou a OUA, a União Européia (UE) e a Commonwealth a enviarem missões de observadores para a RAS. Este convite foi aceite, com a UE a enviar uma missão, a *European Union Election Unit in South Africa* (EUNELSA). A Commonwealth enviou a *Commonwealth Observer Group to South Africa* (COGSA). Devido ao seu papel de coordenação e aos meios que envolveu no processo, a posição da ONU sobre o modo como decorreram as eleições foi especialmente importante. Embora admitisse a existência de algumas irregularidades, o Secretário Geral reconheceu a legitimidade do processo, o que reabriu as portas da ONU à RAS. As eleições sul-africanas, embora tenham sido marcadas por algumas irregularidades, acabaram por refletir a vontade da população e a Sociedade Internacional estava muito interessada que as eleições fossem consideradas livres e justas.<sup>28</sup>

Na primeira reunião do novo Parlamento, em 9 de Maio de 1994, na Cidade do Cabo, Nelson Mandela foi proclamado, unanimemente, como Presidente do país, com Thabo Mbeki como primeiro Vice-Presidente e F.W. De Klerk como segundo Vice-Presidente. No dia seguinte, em Pretória, Nelson Mandela fez o seu juramento como Presidente da África do Sul, iniciando o mandato que se estenderia até junho de 1999.<sup>29</sup>

Após instituído o novo governo, recém-saído das eleições de Abril de 1994, a

---

<sup>27</sup> AFRICAN ELECTIONS DATABASE. Elections in South Africa. p.7. Disponível em 28/08/2008, no site <http://africanelections.tripod.com/za.html>.

<sup>28</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 222-3.

<sup>29</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 224.

grande prioridade do novo executivo foi pôr em prática a aplicação do *Reconstruction and Development Programme* (RDP), cujos objetivos essenciais podiam ser resumidos em dois: um de caráter social e outro econômico, no intuito de abordar, simultaneamente, o combate à pobreza e a reconstrução da economia.

Num primeiro momento, os assuntos internos guiados à luz deste programa de desenvolvimento nacional passaram a ser a primeira prioridade do novo governo, inclusive à frente da política externa. Havia grandes expectativas populares à volta do RDP, as quais se centravam essencialmente na melhoria das condições de vida básicas a ser custeada pelo segundo objetivo, o de crescimento econômico. Apesar das dificuldades para se alcançar a concretização de um programa tão abrangente, a primeira fase dos dirigentes sul-africanos contemplou uma euforia com a vitória eleitoral esmagadora do ANC.<sup>30</sup>

Os resultados do pleito evidenciaram o revés de valores e interesses que a cúpula executiva estava por sofrer. Afinal, a política de oposição do Congresso Nacional Africano passou a ser oficial, deixando a minoria branca apenas no papel executivo subsidiário às determinações do Presidente, e do seu vice de mesma origem partidária. Assim, a esquerda subiu ao poder na RAS, escanteando os líderes do NP das decisões importantes.

O primeiro ano de governo de Mandela refletiu o estado geral de animação e expectativa que se vivia no país. De início, a cooperação entre os três partidos do governo correu bem, trabalhando todos no projeto de criação de uma nova Constituição destinada a substituir a interina. Desde o começo do mandato, as reuniões do executivo eram presididas por Mbeki ou De Klerk, mas a liderança de fato do governo foi assumida por Thabo Mbeki, enquanto Mandela desempenhava um papel protocolar de Chefe do Executivo. Mandela e Mbeki coordenaram as suas agendas, de modo que um estivesse sempre no país, a fim de evitar que a presidência interina fosse ocupada por De Klerk. Apesar do espírito de cooperação existente, a verdade é que o governo se baseava numa aliança frágil, em que a desconfiança era muito mais antiga do que o tempo de parceria. Isso, aos poucos, desencadeou novas tensões entre o NP e o ANC. O primeiro grande choque entre Mandela e De Klerk deu-se em 18 de Janeiro de 1995, a respeito do efetivo papel do NP no governo, e acabou resultando-se numa redução ainda maior do papel atribuído a este.<sup>31</sup>

Na Constituição Provisória de 1993, constavam as primeiras propostas para

---

<sup>30</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 226.

<sup>31</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 233.

alterar as injustiças do passado, incluindo o compromisso de rever as fronteiras internas, pois, afinal, durante anos, a população negra foi afastada, quer das suas áreas de residência, quer das suas terras de cultivo. Em Maio de 1993, foi criada a *Commission on the Demarcation of States/Privinces/Regions*, com o objetivo de redesenhar as fronteiras internas, processo que deveria ser feito através de sessões abertas ao público. Até 1994, a RAS ficou administrativamente dividida em 4 províncias (Cabo, Natal, Transvaal e *Orange Free State*), seis Bantustões Autônomos (Gazankulu; Kangwane; Kwandebele; Kwazulu; Lebowa e QwaQwa) e quatro Bantustões Independentes (Transkei; Bophuthatswana, Venda e Ciskei). Ao final, ficou decidido a criação de 9 províncias, dotadas de governos e assembléias próprias. As novas províncias e as suas capitais passaram a ser as seguintes: *Western Cape*, capital Cidade do Cabo; *Northern Cape*, capital Kimberley; *Eastern Cape*, capital Bisho; *Free State*, capital Bloemfontein; *Mpumalanga*, capital Nelspruit; *Northern Province*, capital Pietersburg; *Gauteng*, capital Joanesburgo; *North-West Province*, capital Mmabatho; no caso do Kwazulu-Natal a escolha fez-se mais tarde e recaiu sobre Pietermaritzburg.<sup>32</sup>

A Constituição previu também a criação da *Commision on Restitution of Land Rights* com vista a analisar os pedidos de devolução apresentados. A *Commission on Resistitution of Land Rights* viu a sua atuação clarificada e reforçada através da aprovação, em novembro de 1994, do *Restitution of Land Rigths Act* nº 22544, o qual definia que se a Comissão não fosse capaz de alcançar um acordo amigável entre as partes, a disputa seria analisada por um tribunal especial, o *Land Claims Court*.

Apesar da grande expectativa sobre a reforma agrária, esta foi, na realidade, uma das questões mais adiadas da transição entre regimes na RAS. Embora a alteração da posse da terra fosse um dos principais desejos da população negra, era necessário abordar esta questão de uma maneira gradual e controlada, devido à delicadeza do tema. Ademais, a melhor terra estava na mão de agricultores brancos, responsáveis por grande parte da produção alimentar do país, assim como da exportação de bens, entre os quais carnes e frutas. Como era de se esperar, uma das maiores dificuldades foi que a grande parte dos pedidos apresentados não foram resolvidos amigavelmente, acabando por tramitar até a Corte. A lentidão nas investigações, aliada à falta de meios, humanos e financeiros não possibilitou grandes avanços entre 1994 e 1999.<sup>33</sup>

Também a falta de experiência de quadros, a burocracia, a incompetência e

---

<sup>32</sup> EMBAIXADA DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL. Consulta ao site <http://www.africadosul.org.br>, em 16/07/2008.

<sup>33</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 241.



choque entre vários departamentos governamentais puseram em causa alguns dos objetivos do RDP. Um erro do governo foi o fato de não ter utilizado a capacidade das ONGs. Durante os anos 80, as ONGs desempenharam um importante papel na sociedade sul-africana. Como os países que queriam ajudar a população sul-africana não podiam apoiar o governo de Pretória, devido às sanções, os recursos foram canalizados para as ONGs. Ao subir ao poder, o ANC desconfiou de todas as ONGs que não estivessem na sua esfera de influência, menosprezando assim o conhecimento e a experiência destas nas mais diversas áreas.<sup>34</sup>

A *Affirmative Action* foi um programa do governo sul-africano adotado oficialmente em Agosto de 1995. A criação foi justificada pela herança social e econômica do *apartheid*, que provocara desigualdades sociais e disparidades econômicas. A adoção dessa política era o cumprimento de uma promessa de 1993 feita pelo ANC. O objetivo da *Affirmative Action* era o de obter um equilíbrio étnico na distribuição das funções públicas até o ano 2000. O objetivo era o de que a função pública fosse o reflexo da composição demográfica da população sul-africana, cumprindo assim o estabelecido na Constituição, e os subsídios ou outros apoios ao setor privado seriam retirados das empresas que não cumprissem um programa de *Affirmative Action*. No caso da educação, o governo desconfiava dos professores, na sua esmagadora maioria brancos, tendo iniciado um programa de promoção de professores negros. No caso do desporto, o governo decidiu aplicar um sistema de quotas a cumprir por todas as federações esportivas, sob pena de sofrerem corte dos apoios financeiros.<sup>35</sup>

Um outro problema enfrentado pelo Governo de Unidade Nacional foi a herança ideológica do funcionalismo público remanescente. Após a assinatura do acordo final, uma série de instituições, como as forças armadas, polícia ou função pública, permaneceram praticamente inalteradas. Esta situação provocou os protestos dos setores mais radicais dentro do ANC, que pretendiam ver desmanteladas rapidamente algumas das instituições que tinham suportado o *apartheid*. A partilha de poder acabou por ser a solução aceite por todos, embora a sua prorrogação, por longo tempo, desagradasse em muito o ANC.<sup>36</sup>

A permanência do velho quadro funcional acabou tendo uma natureza ambígua. A vantagem seria a experiência institucional que os quadros do ANC ainda não possuíam. Por outro lado, a lealdade da maioria do funcionalismo público oriundo da época do

---

<sup>34</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 229-230.

<sup>35</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 239.

<sup>36</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 204.

*apartheid* era de posição duvidosa. Mesmo que não contestassem abertamente as reformas, faziam, em muitos casos, resistência passiva ao novo governo. Um segundo problema derivou do fato de se ter optado pela absorção dos funcionários públicos oriundos dos Bantustões Independentes, os quais estavam, na sua maioria, muito mal preparados e iriam desempenhar funções em áreas onde já havia funcionários suficientes, limitando-se a ser um peso financeiro extra para o estado.<sup>37</sup>

A própria visão do governo sobre o RDP não correspondia com as reais dimensões que ele de fato tinha condições de tomar. A idéia original vislumbrava um plano de governo que continha em si os instrumentos capazes de relançar a economia, passando pelo controle do crescimento do Estado e por um plano de privatizações, que viabilizassem o custeio do projeto social. Passada a primeira fase da euforia com a vitória eleitoral, os dirigentes sul-africanos perceberam que objetivos tão amplos como os do RDP dificilmente seriam efetivamente alcançados, passando a gerar certo grau de desentendimento do ANC com os seus aliados. Em 1996, a estrutura do RDP foi profundamente alterada, sinal de que as coisas não estavam a correndo tão bem quanto era esperado.<sup>38</sup>

Em junho de 1996, o governo avançou com um novo programa econômico, o *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR), com o objetivo de criar uma economia competitiva que permitisse um rápido crescimento, que possibilitasse alcançar as metas estabelecidas pelo RDP.<sup>39</sup> O argumento oficial era de que os dois programas eram compatíveis entre si, já que o GEAR visava, tal qual o RDP, promover a redução da pobreza, apostando na resolução deste problema através do crescimento econômico, cujo sucesso implicaria a geração de empregos. Porém, mesmo o GEAR não conseguiu alcançar os seus propósitos. Ao invés da criação de novos empregos, o baixo crescimento econômico aumentou o desemprego, contribuindo também para o aumento da pobreza. Essas barreiras materiais impostas pelas dificuldades de implementar o plano econômico superavitário, comprometeu, em boa parte, os resultados sociais almejados.

Após dois anos de trabalhos, o Parlamento aprovou, em 8 de maio de 1996, a nova Constituição destinada a substituir a Constituição interina de 1993, a partir de 1999. As negociações sobre o novo texto constitucional se arrastaram até o último minuto, com a intransigência do ANC em aceitar a exigência do NP sobre a manutenção da fórmula de

---

<sup>37</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 237.

<sup>38</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 229.

<sup>39</sup> REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Growth, Employment and Redistribution: a macroeconomic strategy. Consulta ao site <http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/gear.pdf>, em 16/07/2008.

partilha do poder para além de 1999. Aprovada a nova Constituição Definitiva, o NP anunciou, em 30 de Junho de 1996, a sua decisão de abandonar o Poder Executivo. De Klerk justificou a saída naquele momento, afirmando que, aprovada a Constituição, a qual merecia um amplo consenso nacional, tinha chegado o momento do NP assumir o papel de líder do movimento de oposição, responsável pela fiscalização da ação do governo. O desejo de De Klerk de abandonar a política ativa já tinha sido visível durante a sua participação no Governo de Unidade Nacional. A passagem de figura central para um papel secundário, acompanhada pela incapacidade de influenciar os acontecimentos no nível governamental, teriam contribuído para o aumento desse desejo. Contudo, a saída do NP do governo, em invés de promover o seu suposto relançamento, foi o princípio do seu declínio, pela apatia partidária e do líder, demonstrada desde então.<sup>40</sup>

No final da era Mandela, os avanços no campo social foram consideráveis, mas insuficientes para superar a tradicional divisão da sociedade entre brancos ricos e negros pobres, o que acarretou a herança destes projetos, com seus problemas, pelo novo governo, no qual Mbeki daria continuidade a esta transformação. Apesar dos avanços obtidos, muito ainda havia ficado por fazer. Face a uma minoria branca, rica e resistente às mudanças, continuava a existir uma maioria negra, pobre e impaciente com a escassez de resultados concretos. O desemprego e a pobreza eram os responsáveis pelo aumento da criminalidade e outras formas de conflito social, agravadas pela entrada de milhares de imigrantes na RAS pós-94.<sup>41</sup>

Apesar dos 3 bilhões de randes aplicados no combate à pobreza no período de 1994 a 2000, apenas 4 milhões de pessoas obtiveram acesso a água potável, 1.5 milhões obtiveram novas ligações para abastecimento de eletricidade, e 900 mil novas casas foram construídas, numa população que atingia os seus 40 milhões de membros. Na área da saúde, foram construídas 600 novas clínicas de serviços médicos, que proporcionaram atendimento de saúde gratuitos para crianças até aos 6 anos e para as mulheres grávidas.<sup>42</sup> De certa maneira, as altas expectativas, que marcaram a Era Mandela, tanto na política interna, quanto na política externa, dificultaram a valorização dos pequenos, mas concretos, progressos obtidos em face do que fora idealmente proposto no início.

Partindo da concepção de que o *apartheid* tinha sido eliminado, a despeito dos seus efeitos remanescentes, esperava-se que o Governo de Unidade Nacional fosse a “panacéia” para os inúmeros problemas enfrentados não só pela RAS, mas pelos países

---

<sup>40</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 235.

<sup>41</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 231-3.

<sup>42</sup> RDP Development Monitor. *Africa Recovery*, vol.14 n° 4, January 2001, p. 14.

africanos de modo geral. Considerando que o continente africano se via numa marginalização crescente no ambiente pós-Guerra Fria, uma visão excessivamente otimista, e até imediatista, pairava sobre as potencialidades sul-africanas, proveniente principalmente do exterior, o que acabou por tornar-se num instrumento de pressão junto ao Executivo de Pretória, para que assumisse um maior protagonismo, não só na região, como também no continente. O esforço do governo sul-africano ocorreu no sentido de adaptar a sua política externa às duas grandes mudanças simultâneas: o fim do *apartheid*, que alterou por completo as prioridades do país, e o fim da Guerra Fria, que pôs termo à lógica bipolar, obrigando o país a um realinhamento.<sup>43</sup>

Pressionado pelo apoio demonstrado pela Sociedade Internacional<sup>44</sup> na luta contra o *apartheid*, além da confiança assentada no prestígio de Mandela, o novo governo da RAS enfrentou a expectativa de que seria capaz de, simultaneamente, oferecer um modelo de desenvolvimento e fomentar o crescimento continental, quer através do comércio, quer através do investimento. Ao subir ao poder, rodeado por um clima de alta expectativa, o Governo de Unidade Nacional levou em frente uma política externa sul-africana baseada no conjunto de princípios apresentados pelo ANC durante os movimentos sociais, e reafirmados pouco antes das eleições, cuja prioridade era a promoção dos direitos humanos.<sup>45</sup>

Apesar dos méritos de incutir uma nova mentalidade pátria, mais democrática e humanizada, a partir dos princípios gerais defendidos, era notório que a política externa sul-africana carecia de uma linha orientadora clara e palpável, que deixasse antever quais seriam os objetivos concretos e estratégias em matéria externa. Esta preocupação a nível teórico veio a ser comprovada com o início da atuação do governo nesta área. A inexperiência do ANC, juntamente com os problemas internos, como a necessidade de uma reestruturação do *Department of Foreign Affairs* (DFA), acabaram por ter efeitos negativos na performance internacional do país.

O idealismo sul-africano do Período Mandela pode ser lido como estratégia de duplo efeito. Além da imprevisibilidade das escolhas *in concreto*, o que gerava grande ansiedade entre os seus potenciais parceiros regionais<sup>46</sup>, uma imagem de política externa benigna, firmada apenas sobre princípios morais, acarretava o risco da RAS ser ignorada

---

<sup>43</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 288.

<sup>44</sup> Onde lê-se “Sociedade Internacional”, entenda-se o conjunto de Estados que, por sua atuação diplomática direta, ou por intermédio dos consensos constituídos em Organizações Internacionais, buscam exercer pressão sobre as questões sul-africanas.

<sup>45</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 288.

<sup>46</sup> DÖPCKE, 1998, *op. cit.*, p. 145

ou marginalizada em determinadas questões africanas, pela redução de instrumentos de pressão e do poder de barganha.<sup>47</sup>

Por outro lado, face ao isolamento internacional anterior, o governo de Mandela desejou estabelecer uma agenda sul-africana que viabilizasse uma boa relação com a governança global. O elevado estatuto moral de Nelson Mandela também convenceu muitos, a começar por ele próprio, de que seria capaz de resolver muitos dos conflitos internacionais. No entanto, esta visão idealizada das relações internacionais, aliado a um intenso protagonismo externo do Presidente Mandela, e a uma estrutura burocrática destoante e precária no seio do DFA, provocou algumas frustrações. O fato do processo de transição política sul-africano ter corrido bem, fez com que muitos países acreditassem na possibilidade do Governo de Unidade Nacional pudesse se tornar um modelo exportável para a região.<sup>48</sup>

A prática da política externa sul-africana logo fez “cair por terra” essa idéia. Passando a sofrer várias contradições, sobretudo porque o ANC e o NP tinham visões diferentes sobre o papel da RAS no mundo, os planos de reconstrução da credibilidade do país, a partir da redução da conflitualidade interna e externa, se inviabilizava. Para o NP, o país deveria continuar a ser um bastião ocidental em África, situação que muitos países ocidentais, nomeadamente os EUA, pretendiam promover. Para o ANC, por sua vez, tinha chegado o momento do país se desligar de uma imagem excessivamente integrada com o Ocidente e regressar ao seio dos países africanos e recompensar os aliados do ANC.

A mais óbvia das incongruências era o desejo de conjugar a defesa dos direitos humanos e conservar alianças com vários países provenientes dos tempos de luta, entre os quais incluía-se a Líbia, Irão, Indonésia e Cuba, os quais estavam longe de ser um exemplo no tema humanitário no mundo ocidental.<sup>49</sup> As contradições provinham da própria falta de homogeneidade dentro do Governo de Unidade Nacional sobre quais decisões tomar em relação a antigas parcerias.<sup>50</sup>

A implementação da ação externa sul-africana no governo Mandela teve que

---

<sup>47</sup> MILLS, Greg. *Leaning all over the Place? The Not-so-new South Africa's Foreign Policy. Fairy Godmother, Hegemon or Partner?* Monograph. N. 13. May 1997. p 1. Consulta ao site <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No13/Contents.html>, em 28/08/2008.

<sup>48</sup> MILLS, 1997, *op. cit.*, p. 2-3.

<sup>49</sup> Enquanto essa leitura dos direitos humanos, alinhada com as idéias de Jimmy Carter dos anos oitenta, defendia uma postura sul-africana de busca de pacificação dos conflitos externos no bojo da transição democrática e da saída do isolamento internacional da África do Sul, as velhas parcerias do ANC provinham de um contexto de combate civil, aparentemente difícil de conciliar.

<sup>50</sup> HENWOOD, Roland. *South Africa's Foreign Policy: Principles and Problems. Fairy Godmother, Hegemon or Partner?* Monograph. N. 13. May 1997. p. 4-5. Consulta ao site <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No13/Contents.html>, em 28/08/2008.

enfrentar, desde logo dois obstáculos. Em primeiro lugar, o organismo que devia ser o responsável pela implementação dessa política, o DFA, tal como todas as outras áreas governamentais, necessitava de passar por uma fase de adaptação e reestruturação em virtude dos novos tempos. O novo DFA tinha que acomodar os antigos funcionários do *apartheid*, os membros do ANC que estiveram relacionados com as questões diplomáticas na época da clandestinidade, e ainda os funcionários dos antigos Bantustões Independentes, que se encarregavam da política externa dos respectivos estados. Tudo isto não só aumentou consideravelmente o número de funcionários, como também comprometeu negativamente a eficácia e a homogeneidade do trabalho produzido. A estrutura do DFA que, em termos gerais, se manteve idêntica à da época do *apartheid*, necessitava de alterações significativas, já que, da maneira como permanecera, a lealdade dos funcionários não era garantida. As grandes mudanças no seio do DFA só começaram, verdadeiramente, em 1998, com a nomeação de Jackie Selebe para a Direção Geral.<sup>51</sup>

Se, por um lado, esta escolha na continuidade do funcionalismo parecia acertada para garantir uma certa estabilidade institucional, por outro, dificultou uma atuação técnica articulada, já que os principais líderes do ANC desconfiavam do DFA, e acabavam marginalizando-o em determinados assuntos. A própria escolha do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Alfred Nzo, foi mais um sinal do reconhecimento pelo seu envolvimento na luta contra o *apartheid*, do que, propriamente, devido às suas qualidades profissionais na área. Ressalte-se que a primeira escolha de Mandela para o cargo havia sido Cyril Ramaphosa, que recusou o convite. Face ao carácter pouco agressivo do Ministro Nzo, a política externa era muitas vezes conduzida pelo Vice-Ministro Aziz Pahad, um dos mais próximos aliados de Mbeki, então vice-presidente. Da mesma forma, outros ministérios, como o da Defesa, Finanças ou Indústria, desenvolveram ações externas ultrapassando ou marginalizando o DFA.<sup>52</sup>

A falta de coordenação intrainstitucional, na política externa sul-africana, foi, também, provocada pelo desejo de Mandela afirmar a sua diplomacia presidencial, muitas vezes, atuando sem dar conhecimento às estruturas do DFA e ao próprio Ministro. Também Mbeki demonstrou o desejo de ter algum protagonismo nesta área, marginalizando as estruturas existentes. Um exemplo desta atitude foi a decisão de Mandela perdoar a dívida namibiana à RAS, a qual foi anunciada durante uma visita do Presidente sul-africano à Namíbia, sem que o DFA fosse informado dessa decisão. Outro,

---

<sup>51</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 290.

<sup>52</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 291.

caso foi o da marginalização do DFA foi o caso do negócio da venda de armas à Síria. Enquanto a diplomacia sul-africana se esforçava para tranquilizar os EUA e Israel, dizendo-lhes que a venda era apenas uma hipótese, Mandela denunciou a ingerência dos EUA e afirmou que a venda ia mesmo realizar-se.<sup>53</sup>

Não só o DFA, mas o Estado sul-africano como um todo, teve que dar um salto qualitativo e quantitativo em pouco tempo. Com o fim do *apartheid* e a realização das eleições sul-africanas, a RAS quebrou o seu isolamento internacional, voltando a ocupar o lugar numa série de organizações internacionais e estabelecendo ou restabelecendo relações diplomáticas com dezenas de países.<sup>54</sup>

O isolamento oficial sul-africano acabou a 23 de Junho de 1994, quando o Ministro Alfred Nzo ocupou o lugar da RAS na Assembléia Geral da ONU. A partir desse momento, o país regressou às várias organizações do sistema das Nações Unidas. Em maio desse ano, a UE já tinha levantado as últimas sanções que mantinha contra a RAS, que diziam respeito ao embargo de armas imposto em 1977. Também importantes, do ponto de vista simbólico, foram a adesão à OUA, em 31 de Maio de 1994, e o regresso à Commonwealth, em junho deste mesmo ano.<sup>55</sup> Todos estes eventos acarretaram uma gama de demandas internacionais sobre a diplomacia sul-africana, sem que tivesse havido tempo suficiente para que o Estado Sul-Africano pudesse dar conta de coordenar a sua reestruturação com as oportunidades que se abriram no exterior.

No âmbito regional, o processo de transição sul-africano, somado à libertação de Mandela, culminando na eleição deste para Presidente, veio a ofuscar a imagem do presidente Robert Mugabe e de seu país, o Zimbábue.<sup>56</sup> Mandela era visto como o líder natural para defender os interesses da região e, após as eleições que o colocaram na Presidência, a RAS recuperou o posto de Estado mais importante da região austral da África, resultando num relativo isolamento do Zimbábue no âmbito internacional. Até então, Robert Mugabe vinha exercendo reconhecida liderança, quer na SADC, quer nos Estados da Linha da Frente, mas com o ingresso da África do sul na SADC, em 1994, o

---

<sup>53</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 291.

<sup>54</sup> HENWOOD, 1997, *op. cit.*, p. 2.

<sup>55</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 291.

<sup>56</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 315-6: Essa preponderância explicava-se pelo fato da economia zimbabweana ser, excluindo a sul-africana, a mais forte da região, com uma economia estável e uma boa infra-estrutura, devido à sua capacidade de produção agrícola. Esta incontestada liderança também se devia do fato do outro potencial líder, a Angola, estar passando por uma guerra civil naquele momento. Ademais, o Presidente Mugabe era visto, regional e internacionalmente, como o líder do conjunto de estados que confrontavam o *apartheid* na África Austral.

risco da marginalização zimbabueana tornara-se premente.<sup>57</sup>

A criação de um órgão político dentro da SADC só veio a agravar a disputa entre os dois países e seus presidentes.<sup>58</sup> Uma vez instituído este órgão, Mugabe assumiu a presidência que, embora fosse rotativa, não deixou de levantar um coro de protestos na RAS. A principal fonte de críticas prendeu-se com a má performance de Mugabe no capítulo do respeito pelos direitos humanos no seu país. O órgão acabou por nascer num momento de grande expectativa à volta dos potenciais sul-africanos, mas os problemas internos sul-africanos, aliados às divergências regionais sobre o modo de atuação deste órgão, restringindo, de maneira significativa, as possibilidades de atuação da RAS. A adesão de novos membros à SADC também não veio ajudar à consolidação, quer da SADC, quer do seu órgão político, uma vez que veio a tornar mais adversa a situação de relacionamento da RAS com o Zimbabwe. Esta realidade deixou bem claro, que o relacionamento sul-africano com os seus vizinhos, apesar de já ter desaparecido o *apartheid*, não seria fácil. Pouco tempo depois, a dificuldade de relacionamento regional da RAS se repetia no manejo da crise zaireense, em que a oposição zimbabueana foi acompanhada pela Angola.<sup>59</sup>

Em Julho de 1997, a organização ELF, criada para combater os regimes de minoria branca na região, deixou de existir pelo esvaziamento do seu objeto de combate. Em sua substituição, e com interesse de assumir a liderança deste projeto, Mugabe propôs a criação da *Association of Southern African States* (ASAS). O Zimbabwe defendia a intervenção da ASAS em situações de conflito interno nos Estados-membros, desde que a intervenção fosse dirigida pelo Secretariado da SADC, e presidida por Robert Mugabe, em virtude de ser o chefe de Estado da região com mais experiência nesta área. Pretória opôs-se a esta idéia, defendendo a intervenção militar apenas como último recurso, e restrito ao prévio consentimento da OUA e da ONU. Além disso, a RAS defendia uma presidência rotativa deste projeto, opondo-se à liderança automática do Zimbabwe. A aprovação das propostas sul-africanas, e a rejeição das idéias de Mugabe, levaram ao fracasso da ASAS e à profunda indignação de Mugabe, perpetuando o desafio regional de constituir uma integração pacífica sob a liderança da RAS para o governo seguinte.<sup>60</sup>

O peso das heranças econômicas e sociais do regime extinto ainda se fizeram

---

<sup>57</sup> SANTOS, Juliana Soares. A integração regional da África Austral: a SADC na ótica dos interesses sul-africanos. São Paulo, FFLCH/USP, 1999. (Dissertação de Mestrado). p. 141-3.

<sup>58</sup> O órgão da SADC para as questões políticas, de defesa e de segurança foi criado oficialmente, em 28 de Junho de 1996, na Cimeira da SADC de Gaborone.

<sup>59</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 317.

<sup>60</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 316.



sentir sobre o mandato de Mandela. O “milagre político” exigiu o acompanhamento por um “milagre econômico”, cujo insucesso determinou as limitações dos resultados dos planos políticos. Além disso, ressentimentos internos e externos do período *apartheid* continuaram existindo, a despeito do suposto fim das condutas discriminatórias, projetadas ao exterior de maneira hegemônica, dificultando uma estabilização de coalizões internas que viabilizassem uma maior coesão social, bem como a cooptação pacífica dos interesses regionais sob a liderança sul-africana. Em outras palavras, o aspecto moral da diplomacia de Mandela acabou sendo confrontado pela dura realidade que ainda persistia em seu país. As cicatrizes do velho cenário aterrador, suas marcas sobre a burocracia sul-africana, a presença inédita do ANC como partido oficial e dominante do Executivo, e a alta gama de demandas geradas a partir do novo regime, assoberbaram o governo que já fez muito ao conduzir a África do Sul à conclusão bem sucedida da transição entre regimes.

As conquistas do Governo de Unidade Nacional resultaram da soma da atuação de um líder carismático esquerdista, que alcançou a Presidência pela composição da vontade de uma maioria nacional, com o apoio e investimento proporcionados pelos recursos materiais e simbólicos angariados por seu partido a partir das coalizões entre as massas populares e as diversas organizações internacionais anti-*apartheid*. Foram as longas décadas de luta social e perseguições políticas que permitiram o fortalecimento da estrutura do ANC e a construção gradual de uma nova plataforma política para a África do Sul.

Embora inserida numa “velha estrutura burocrática”, aliada a práticas políticas elitistas, que ofereceram resistência a qualquer mudança mais significativa, não se conseguiu, contudo, impedir que uma semente de essência multirracial, majoritariamente legitimada e mundialmente reconhecida, se plantasse na máquina estatal sul-africana e iniciasse alguma ação na direção proposta. Foi a partir deste princípio, de inauguração de uma “nova RAS”, mais democrática e humana, encabeçada pelo ANC, que Mbeki sucedeu Mandela, no intuito de dar a continuidade e promover o aprimoramento do projeto.

Durante todo o processo, o sucesso da transição política na RAS esteve umbilicalmente ligado ao caráter excepcional das lideranças dentro do ANC. A trajetória histórica deste partido possibilitou, além da sua própria afirmação e fortalecimento, constituídos a partir da luta por justiça social, a construção de uma plataforma política voltada para uma realidade multirracial, a qual, uma vez implementada por Mandela, ficou conhecida mundialmente como a “nação arco-íris”.

Inegável, também, é o fato de que o ANC acabou sendo uma “escola prática” de

formação de líderes políticos com expressividade na realidade do país. Absorvendo os jovens com grande potencial político, identificados com a luta social, o Congresso jogou-os no palco em que os conflitos e as oportunidades desafiavam não apenas as habilidades destes jovens membros, como a própria capacidade do ANC perpetuar-se face às adversidades advindas de perseguições políticas. Dessa forma, pode-se afirmar que a história do Congresso se confunde com a história da vida pública de vários de seus ilustres membros. Foi assim que Mandela assumiu o poder, com imensa popularidade, e com o apoio da maioria do povo ao projeto de reconciliação nacional. Neste aspecto, não muito diferente ocorreu a Mbeki a partir de 1999.

A afirmação reiterada de que Mandela cumpriria apenas um único mandato presidencial gerava grande preocupação, aos eleitores e ao partido, quanto à continuidade das ações por ele iniciadas. No propósito de dar prosseguimento à implementação principiada pelo líder do “Congresso”, urgia que o partido procurasse, entre os seus pares, aquele que melhor mantivesse o espírito de reconciliação incitado desde 1994. Afinal, o Congresso havia sido o berço das idéias e movimentos que nutriram a base do pensamento político sul-africano pós-*apartheid* e, portanto, era de se esperar, que o partido objetivasse dar seguimento às práticas governamentais que concretizariam tais desideratos.

Desde logo, até por ter ocupado o cargo de Vice-Presidente do Governo da Unidade Nacional, Mbeki era cogitado como o sucessor natural de Mandela à chefia do Executivo Sul-Africano após 1999. O resultado das eleições de 94 revelavam a preferência popular de Thabo Mbeki para suceder Mandela, e a própria história pessoal e familiar do líder, o qual participava desde muito jovem do partido, veio a corroborar com esta escolha.

Thabo Mvuyelwa Mbeki, nascido no Transkei, em 1942, pertencia a uma família com longas tradições na luta política. O seu pai, Govan Mbeki, era professor e membro de destaque do SACP e do ANC, tendo cumprido a pena de prisão perpétua na mesma época de Mandela. Aderindo desde muito jovem aos ideais do ANC, Thabo Mbeki, praticamente, cresceu dentro do núcleo da *Youth League*. Após licenciarse em economia em Londres, na década de sessenta, Mbeki tornou-se representante do ANC no exílio, desenvolvendo internacionalmente a expansão do movimento, em vários países, como a Nigéria, Tanzânia e Suazilândia. Em 1975, ocupou o cargo de Secretário do Presidente do ANC, Oliver Tambo, ficando responsável pela organização executiva do partido. A partir de 1989, Mbeki assumiu a Coordenação das Relações Internacionais do ANC, o que lhe permitiu uma enorme experiência no campo diplomático, sem esquecer a sua habilidade no estabelecimento dos primeiros contatos entre o ANC e o empresariado

de origem *afrikander*.<sup>61</sup>

Mbeki foi um claro exemplo do espírito de liderança coletiva do ANC, sempre falando em nome do partido, e atribuindo a este os louros de qualquer decisão ou realização. Em 1997, a sua escolha para sucessor de Mandela na Presidência do ANC deveu-se a uma situação de disputa entre as preferências das várias facções e grupos de pressão: SACP, COSATU, UDF, incluindo os quadros no exílio, prisioneiros políticos, estruturas clandestinas, as várias sensibilidades a nível provincial, *Youth League* e *Women's League*. Diante da impossibilidade destas facções escolherem um candidato especificamente identificado com cada uma, ficou decidido por se escolher uma solução consensual.

A decisão da sua escolha para líder congressista não foi, portanto, pacífica. Os comunistas, entre eles, Joe Slovo, preferiam Cyril Ramaphosa, após o desaparecimento do seu candidato natural Chris Hani. Ramaphosa, que destacou-se pelo protagonismo durante a fase de transição do regime *apartheid* para o regime democrático, era a escolha da COSATU e, inicialmente, de Mandela. Nelson Mandela teria levado em conta o fator étnico, uma vez que Ramaphosa era de origem venda, enquanto Mbeki era xhosa. Porém, no final, a estrutura do ANC fortemente xhosa, pelo qual também é conhecida por “*Xhosa-Nostra*”, impôs a opção Mbeki. Ademais, Ramaphosa esbarrou na oposição de Winnie Mandela e, por conseguinte, da ANC *Women's League*.<sup>62</sup>

Esta necessidade de construir um novo consenso para determinar o sucessor de Mandela revelou-se um fato importante, porque evidenciava, por menor que fosse, uma relativa ruptura da linha constituída por Mandela, dentro do partido e do governo, a partir do termo do seu mandato. Ressalte-se que este líder era reconhecido por todas as facções, pela sua capacidade de aglutinar os interesses dos diversos lobbies dentro do Congresso, durante os vários anos de luta e de exílio. Assim, o partido carecia de alguém que estivesse identificado com a idéia de reconciliação nacional, e, leia-se aqui, “conciliação também dentro do ANC”, já que uma cisão partidária e de suas alianças poderia por em risco a consecução do projeto.

O cargo de Vice-Presidente, no governo de 1994, permitiu a Mbeki não apenas acumular experiência, como, viabilizou o seu empoderamento, através do seu progressivo controle sobre o aparelho governativo e partidário. No processo de afirmação nacional e internacional da RAS, Mbeki contou com o apoio de Mandela, que declarava,

<sup>61</sup> ANC. Biographies: Thabo Mvuyelwa Mbeki. Consulta ao site [http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/mbeki\\_tm.html](http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/mbeki_tm.html), em 26/08/2008.

<sup>62</sup> CALLAND, 1999, *op. cit.*, p. 5.

publicamente, em inícios de 1997, em Singapura, o importante papel desempenhado pelo seu vice: *I am doing less and less work. That is being done by the present Deputy President*. Este auxílio de Mandela a Mbeki era vital, já que a popularidade do Vice-Presidente a nível nacional não era tão elevada quanto a do Presidente Mandela.<sup>63</sup>

Se, do ponto de vista carismático, Mbeki não alcançava o prestígio de Mandela, por outro lado, o aumento de poder de Mbeki tornou-se bem visível através de ações concretas no Governo da Unidade Nacional. Em 1996, quando a estrutura do RDP perdeu a sua autonomia, grande parte das suas atribuições passaram para a coordenação direta de Mbeki. Um exemplo disso foi o processo de extinção do órgão do RDP e a composição do documento econômico que viria a dar lugar ao GEAR no seio do Ministério das Finanças, sob o acompanhamento de Mbeki.<sup>64</sup>

No seu *modus operandi*, Mbeki era conhecido por dar especial importância à atuação discreta, explorando ao máximo a via negocial, situação que, por vezes, era interpretada como fraqueza. Neste sentido, foi criticado inclusive por Mandela: *He can be diplomatic to the point where many people regard him as weak*. Esta maneira de agir de Mbeki visava conservar o equilíbrio de forças entre as várias facções dentro do ANC, evitando um confronto direto que poderia enfraquecer os interesses centrais do partido na reeleição. Mesmo durante o seu mandato, a disposição negocial esteve presente, tal como nas situações de afastamento de diversas figuras do governo.<sup>65</sup>

A moderação de Mbeki, entretanto, deixava de existir no tratamento dado aos seus opositores, fora e dentro do partido. Talvez estas fossem as suas maiores diferenças em relação a Mandela: o seu viés mais realista no trato com a oposição, e a sua posição menos conciliadora em relação às demandas da população branca. Diversamente do estatuto moral característico de Mandela, Mbeki foi, já desde o seu mandato como vice-presidente, caracterizado por uma atuação mais pragmática. Ademais, o desejo presidencial de um protagonismo internacional protocolar teria sido viabilizado exatamente pela atuação mais objetiva de seu fiel substituto nas obrigações burocrático-administrativas do governo de 1994 a 1999. Uma vez sabido o resultado das eleições de 1999, este mesmo perfil de ação governamental continuou presente no governo conduzido por Mbeki.

Embora tivesse apoiado, enquanto subordinado, os esforços de Mandela destinados a cativar a população branca, Mbeki deu claras indicações ao longo de sua

---

<sup>63</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 268.

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> *Idem.*

campanha eleitoral, de que durante a sua presidência, o governo não se mostraria tão concessivo e preocupado em acalmar os receios da população branca. Tal posição não se devia a uma atitude racista de Mbeki, mas sim devido à necessidade de acelerar o processo de transformação social e econômica. Para Mbeki era impossível manter permanentemente o espírito de harmonia e reconciliação, numa sociedade em que a riqueza e a pobreza continuavam a ser definidas em termos raciais. A decisão de assumir um discurso mais agressivo era vista como necessária para o ANC manter a sua base eleitoral e conduzir, a uma etapa à frente, o programa que havia sido concebido no mandato anterior.<sup>66</sup>

Na medida em que ficava claro que Mbeki era de fato o sucessor de Mandela, vários membros do ANC identificados com o Vice-Presidente, começaram a ser promovidos. Ao mesmo tempo, alguns destacados membros do ANC que não se alinhavam com Mbeki, começaram a ser marginalizados. Uma primeira promoção foi a de Jacob Zuma para o cargo de Vice-Presidente do ANC, o que fazia dele o mais que provável Vice-Presidente do país após as eleições de 1999. Zuma era zulu e líder do ANC no Kwazulu-Natal, tendo desempenhado um importante papel na pacificação desta região após 1994. Embora fosse um excelente negociador, Zuma era pouco conhecido fora da sua província. A sua promoção deu-se em retribuição à lealdade demonstrada para com Mbeki.<sup>67</sup>

Demonstrando uma lógica hegemônica, ao mesmo tempo em que construía a sua base de apoio no partido, Mbeki afastava os seus principais opositores internos, destacando-se Cyril Ramaphosa. Derrotado na corrida pela obtenção do cargo de Vice-Presidente em 1994, Ramaphosa rejeitou o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros, preferindo ocupar o cargo de Presidente da Assembléia Constituinte. Quando, em 1996, e na seqüência do abandono do governo por parte do NP, Ramaphosa tentou ocupar a pasta das Finanças, Mbeki opôs-se, conseguindo nomear para o cargo um dos seus aliados, Trevor Manuel. Perante mais esta derrota, Ramaphosa passou a dedicar-se ao mundo empresarial, afastando-se da vida política.<sup>68</sup>

Um momento decisivo foi quando Mbeki assumiu a Presidência do ANC em substituição de Mandela, em dezembro de 1997, durante a realização do 50º Congresso do

---

<sup>66</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 269.

<sup>67</sup> ANC. Biographies of ANC Leaders. Consulta realizada em 28/08/2008, ao site [http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/zuma\\_j.html](http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/zuma_j.html).

<sup>68</sup> Idem.

ANC.<sup>69</sup> Além de reafirmar o compromisso com o partido, este foi um dos momentos de ratificação da propositura de Mbeki para a campanha presidencial do ANC para 1999.

Pouco antes desta ocasião, mais precisamente no mês de outubro de 1997, havia surgido uma notícia de que Ramaphosa pertencia a um grupo que elaborava um plano para derrubar Mbeki, o que resultou em prejuízo da imagem de Ramaphosa no partido. O rumo tomado por Ramaphosa, desde então, foi, em grande parte, involuntário, já que resultou da crescente marginalização a que estaria sujeito dentro do ANC, orquestrada provável e estrategicamente por Mbeki, a fim de aumentar o seu poder, enfraquecendo a oposição intra-partidária.<sup>70</sup>

Ao mesmo tempo em que ia minando a presença dos seus opositores internos no partido, uma série de quadros do ANC foram sendo trazidos para junto de Mbeki. Nesse sentido, enquanto Vice-Presidente da RAS, Mbeki criou um conselho consultivo, com o objetivo de obter conselhos políticos dos diferentes grupos dentro do ANC, visando reunir à sua volta estas várias linhagens políticas. Constituído por 24 pessoas, tinha membros do governo, como o Ministro da Segurança, Sydney Mufamadi, o Ministro da Defesa, Joe Modise e o Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros, Aziz Pahad. Também estava presente a COSATU, através do seu Secretário Geral, Sam Shilowa, o SACP, através do seu Secretário Geral, Charles Ngakula. O meio empresarial e acadêmico também se encontravam representados. Este conselho era bem o espelho do modo de atuação de Mbeki, que pretendia agir principalmente através de compromissos entre os grupos de interesse.<sup>71</sup>

Mbeki, para além de garantir uma gestão eficaz do governo, tinha que apostar numa mensagem que garantisse a continuação da coesão interna do ANC e o seu domínio sobre este. Ciente de que com o fim do *apartheid* havia desaparecido o principal elo de ligação entre as várias facções do ANC, tornou-se indispensável agir no sentido de mantê-los unidos. Durante a era Mandela, a integração mantinha-se devido ao carisma e prestígio do líder. Mbeki, por sua vez, investiu na mobilização de seus aliados para avançar com a transformação nacional e defender o Renascimento Africano.

Uma das principais prioridades de Mbeki, na altura em que se preparava para assumir a presidência do país, foi a de combater a inalcançável imagem de Mandela, que

---

<sup>69</sup>Ver documentos da posse de Mbeki à Presidência do ANC, no site <http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/conf/conference50/>. Consulta realizada em 25/08/2008.

<sup>70</sup> ANC. ANC Rejects Story on Ramaphosa Challenging Mbeki. *Africa News Online*. 14/10/97. Consulta ao site <http://www.africanews.online>, em 26/08/2008.

<sup>71</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 270.

ameaçava ensombrar-lhe o cargo durante muito tempo. Nesse sentido, em várias entrevistas que concedeu, Mbeki esforçou-se por transmitir a idéia de que a política de reconciliação praticada por Mandela não tinha origem apenas no Presidente sul-africano, já que era uma decisão da direção do ANC que Mandela se limitava a cumprir. Desde a subida do ANC ao poder, em 1994, as decisões governamentais moderadas, muitas delas favoráveis aos brancos, como o abandono da política de nacionalizações e a adoção de políticas fiscais e monetárias rígidas, foram encorajadas por vários setores do ANC, inclusive por Mbeki.<sup>72</sup>

Politicamente, embora reconhecesse a necessidade de uma transição suave de liderança, e elogiasse os enormes méritos de Mandela, as tentativas de Mbeki apontavam para a necessidade de se distanciar deste a fim de consolidar a sua própria liderança. Considerando a era Mandela como sendo apenas o início da transformação desejada, Mbeki reconhecia que o país tinha melhorado nos últimos cinco anos, mas que era necessário continuar com as mudanças em curso, enquanto que do lado oposto, os principais partidos da oposição pretenderam transmitir uma imagem negativa do país, acentuando os problemas ligados à criminalidade, ao desemprego e à corrupção. Praticamente todos os partidos criticaram o ANC pelo o aumento da criminalidade, com os partidos brancos a fazerem desta questão um tema central das suas respectivas campanhas.<sup>73</sup>

Na era Mandela, a política externa havia tido dois objetivos principais: a tentativa de alargar o protagonismo sul-africano no continente, e de devolver à RAS o *status* de membro da comunidade internacional, reintegrando o país ao sistema de negociações mundiais. Destes, somente o segundo foi concluído com êxito, deixando a questão regional de herança para o sucessor. Neste âmbito, diante dos planos inconclusos da diplomacia anterior, o regionalismo africano se pôs como uma possibilidade de Mbeki constituir uma política externa própria de seu governo, imprimindo-a o seu estilo de governar e, ao mesmo tempo, comungando dos interesses do ANC, partido que o colocou no poder.

Os resultados das eleições de 2 de Junho de 1999 já eram esperados. O ANC voltou a obter uma vitória esmagadora em face de uma oposição apática e muito fragilizada diante de um movimento social convertido em um partido hegemônico na RAS. O ANC recebeu 10.608.021 (66,36%) dos votos, o que assegurou um total de 266

---

<sup>72</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 271.

<sup>73</sup> *Idem.*

lugares ocupados por membros do partido. Em segundo lugar, ficaram os 1.526.315 votos do DP, correspondente a 9,55% do total de votos, que somaram 38 lugares para membros deste partido. Em seguida, ficou o IFP, com 1.373.180 (8,59%) votos que resultaram em 34 lugares, e o NNP, com 1.098.125 (6,87%) votos, ocupando 28 lugares com membros do partido.<sup>74</sup>

A grande preocupação com os resultados encontrados foi que o pleito continuava a ser decidido de acordo com questões raciais. Isso pode ser constatado a partir do apoio ao ANC por uma maioria preponderantemente constituída pela população negra. Embora sendo negada, a hegemonia do ANC continuou assentada nos aspectos étnicos, o que inviabilizaria uma razoável oposição nestes termos. Além do mais, este fato apontava para a precariedade com que a reconciliação nacional havia ocorrido.<sup>75</sup>

Era compreensível que nas eleições de 1994 ainda perdurasse este perfil racial dos votos, mas a repetição deste comportamento eleitoral em 1999 era o sinal de que a reconciliação nacional ainda tinha um longo caminho a percorrer. Tal realidade implicou a necessidade do governo continuar a prestar atenção prioritária à esfera interna a fim de consolidar a estabilidade, o que se traduziu numa menor destinação de atenção e dos recursos para a esfera externa no começo do mandato.<sup>76</sup>

A posse de Thabo Mbeki ao cargo de Presidente da África do Sul, tendo como Vice-Presidente Jacob Zuma, em 16 de Junho de 1999, colocou fim ao governo de transição e à era Mandela. A nova composição do executivo surgiu da aliança do ANC e do IFP. Mandela, que recentemente havia se casado, saiu de cena e retirou-se para Qunu, sua aldeia natal, no Transkei. Num primeiro momento, o governo ocupou-se de concluir uma transição tranqüila de governos. Somente depois disso, é que a atenção sul-africana sobre a cena internacional pôde aumentar.<sup>77</sup>

No seu discurso de 03 de junho de 1999, por ocasião da vitória festejada pelo ANC em Joanesburgo, o novo presidente declara sobre a importância desse resultado para o avanço democrático na África do Sul e no continente:

Numa escolha muito clara, o povo disse que a democracia está viva e bem no nosso país. As pessoas

---

<sup>74</sup>AFRICAN ELECTIONS DATABASE. Elections in South Africa. p.7-8. Disponível em 25/05/2008, no site <http://africanelections.tripod.com/za.html>.

<sup>75</sup> SLABBERT, Frederik van Zyl. South African under Thabo Mbeki: the challenge of democratic stability. In.: REYNOLDS, Andrew. *Election' 99 South Africa: from Mandela to Mbeki*. 1.ed. Cape Town: David Philip Publishers, 1999. p. 210-215.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 329.



nos direcionaram para nos movermos em frente e mais rapidamente com nosso programa para reconstrução e desenvolvimento, para que o objetivo de uma vida melhor possa ser atingida por todos, antes do que tarde. As massas do nosso povo nos enviaram para mantermos a paz e estabilidade que a democracia e a boa governança trouxeram ao nosso país. Elas nos levaram a radicalmente a aumentar a proteção e segurança do nosso povo, nas áreas urbanas e rurais, nas fazendas e em casa, entre nossas mulheres e crianças. O povo nos conduziu para que continuemos com nossas políticas econômicas, assegurando que juntos com o setor privado, a economia cresça a níveis elevados, os quais criam novos empregos, garantindo que se continue a desenvolver uma economia moderna e competitiva internacionalmente. O povo deu claras ordens de que estamos nos movendo cada vez mais rápido para a construção de uma sociedade não-racial e não-sexista. O povo do nosso país nos deu uma inequívoca diretiva de que devemos trabalhar juntos pelo Renascimento Africano, para a emergência do século 21 como um século africano.<sup>78</sup>

Desde logo, contudo, o novo presidente sul-africano imprimiu um caráter mais pragmático e mais centrado nas questões econômicas da política externa do país. Definindo o Renascimento Africano como o conceito central para sua política externa sul-africana, este seria o instrumento essencial para que a RAS pudesse assumir maior protagonismo internacional. A intenção de Mbeki era de ampliar a atuação e relevância da África do Sul no processo político-econômico de promoção do desenvolvimento regional e continental. Para ele, embora não fosse nova a idéia do *African Renaissance*, somente naquele momento havia se configurado o cenário com as condições necessárias para sua concretização.<sup>79</sup>

Além dos problemas continentais terem atingido o limite do suportável, pressionando para que alguma solução fosse encontrada, outros fatores exigiram habilidade por parte do governo para conduzir o renascimento africano: o fim do

---

<sup>78</sup> Thabo Mbeki, Discurso da vitória do ANC em 1999: "(...) In a very clear voice, the people have said that democracy is alive and well in our country. The people have directed us to move forward faster with our programme for reconstruction and development so that the goal of a better life for all is achieved sooner rather than later. The masses of our people have mandated us to maintain the peace and stability which democracy and good governance have brought our country. They have directed us radically to improve the safety and security of all our people, in the urban and rural areas, on the farms and at home, among our women and children. The people have directed that we should continue with our economic policies, ensuring that, together with the private sector, the economy grows at higher rates, that it creates new jobs, ensuring that it continues to develop into a modern and internationally competitive economy. The people have given clear orders that we move forward faster to build a non-racial and non-sexist society. The people of our country have given an unequivocal directive that we must work together for the African Renaissance, for the emergence of the 21st Century as the African Century.(...)" Disponível em: [www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/mbeki/1999/tm0603.html](http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/mbeki/1999/tm0603.html), consultado em 28/08/2008.

<sup>79</sup> PENNA FILHO, Pio. African Renaissance e a Política Externa Sul-Africana. *Meridiano 47 – Boletim de Análise da Conjuntura Internacional*. n. 1. Julho 2000. p.7-8.

*apartheid*, a falência do modelo neocolonial na África, o fim da Guerra Fria, a aceleração do processo de globalização no continente e a consolidação de alguns princípios essenciais para a renovação, que incluíram a democracia, o resgate dos direitos humanos, a proteção ambiental e a consolidação de uma sociedade multirracial e sem preconceitos sexuais ou étnicos. Apesar do caráter indispensável destes princípios, que consistiam no elemento diferenciador em relação a outras tentativas de unificação regional ou continental do passado, a proposta de Mbeki era a de conciliar a arrecadação de investimentos e ajuda internacionais com as idéias de boa governança e de responsabilidade social dos Estados Africanos.<sup>80</sup>

A necessidade de se adotar um comportamento mais pragmático com relação aos problemas regionais partiu da premissa de se combater uma imagem de política externa demasiado benevolente, que revelasse uma RAS constrangida em assumir seu papel de liderança regional. Para os novos dirigentes sul-africanos, a falta de uma orientação clara dos objetivos de política externa anterior, aliada a um excesso de otimismo e idealismo, tinha posto em risco a imagem e a credibilidade do país no exterior, sem falar que a construção de uma imagem de política externa “benigna e maternal” reduziu a margem de barganha da RAS, num mundo onde predomina o realismo dos interesses nacionais. A falta de priorização de temas precisos na política externa, tentando abarcar, simultaneamente, a resolução de vários conflitos, a partir de ações muitas vezes desarticuladas da base institucional, também dificultou ganhos concretos no mandato antecedente.<sup>81</sup>

Por outro lado, era inegável que o ideário do Renascimento Africano, e seu “filho mais novo”, o *New Partnership for African Development* (NEPAD), representavam o grande desafio externo do governo Mbeki. Primeiramente, porque o sucesso da aplicação dos ideais do Renascimento dependia diretamente da capacidade de auto-superação sul-africana, por meio do real enfrentamento dos problemas econômicos, do desemprego, da corrupção e da criminalidade, que progressivamente assolavam o país. Como coordenar e promover auxílio na região, sem ao menos dar o exemplo? A questão da recuperação da credibilidade sul-africana se apresenta como pré-requisito tanto para estabelecer um papel de referência na organização e representação dos interesses regionais, como na obtenção de doações de recursos e investimentos externos. Em

---

<sup>80</sup> DÖPCKE, Wolfgang. Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu new partnership for African Development. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 45, n. 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, janeiro/junho 2002. p.146-155.

<sup>81</sup> MILLS, 1997, *op. cit.*, p. 1.

segundo lugar, a afirmação de uma plataforma regional pautada apenas no *Realpolitik*, além de já ter sido tentada antes, oferecia uma relativa contrariedade ao idealismo cunhado pelo ANC e às conquistas internas cunhadas por Mandela no seio da “nova RAS”.<sup>82</sup>

As tensões no nível da formulação da política externa na era Mbeki logo se fizeram sentir. O embate envolvia o confronto entre a vertente favorável aos interesses econômicos e comerciais, e uma outra mais idealista, favorável à defesa de valores democráticos e aos direitos humanos. Aliás, a lógica da política externa da RAS, neste período, não pode ser compreendida fora desta contradição. De um lado, está a natural inclinação idealista do ANC, fruto de seu histórico revolucionário, alinhado aos direitos humanos, à promoção da paz e dos valores democráticos, com ênfase no subdesenvolvimento, no não-alinhamento automático e na cooperação sul-sul, e de outro, estão os interesses hegemônicos do ANC permanecer no governo e da África do Sul liderar a região, bem como os planos de crescimento econômico, e a pressão que o capital externo exerce sobre o mercado sul-africano. Afinal, um retrocesso econômico, pela evasão do investimento externo e êxodo da mão-de-obra especializada, não interessava ao país.<sup>83</sup>

O novo Presidente estava consciente da necessidade de atrair investimento externo de modo a enfrentar três importantes problemas da sociedade sul-africana: crescimento lento, pobreza e extremas desigualdades existentes no seio da população ao nível das condições de vida, rendimentos e oportunidades. Em 1997, a RAS recebeu a injeção de 1.3 bilhões de USD provenientes de capital externo, e em 1998, o valor recebido ficou em apenas 370 milhões de USD, ficando atrás de países como a Nigéria, Angola ou o Zimbábwe.<sup>84</sup> Os investimentos externos na RAS haviam declinado após 1998, e Mbeki previa a recuperação desse investimento, preocupação esta manifestada já no seu discurso de tomada de posse como Presidente, como peça fundamental da concretização da política externa sul-africana.<sup>85</sup>

Um outro ponto de diferença entre a era Mandela e a era Mbeki foi o maior protagonismo da RAS nas Missões de Paz no Continente após 1999. Desde a subida ao poder do ANC, os pedidos para o envolvimento sul-africano em Missões de Paz foram quase imediatos. Não só países, como os EUA, mas também organizações internacionais,

---

<sup>82</sup> DÖPCKE, 2002, *op. cit.*, p. 146-7.

<sup>83</sup> MENDONÇA, 2000, *op. cit.*, p. 52-3.

<sup>84</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 330.

<sup>85</sup> ANC. Towards the African Century, p.5 Disponível em 25/05/2008 no site <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1999/tm0616.html>.

como a ONU e a OUA, esperavam uma maior atuação sul-africana.

Uma vez que atenuou-se parte da forte ansiedade que assombrava o início do Governo de Unidade Nacional, e na medida em que a ameaça de instabilidade social e de um recuo dos progressos democráticos diminuía, criou-se um cenário cada vez mais favorável para a participação sul-africana na região e no mundo. A expectativa excessiva que pressionava o Estado Sul-Africano, por dentro e por fora, na época da transição, foi, sem dúvida, um fator de dificuldade para o antecessor de Mbeki. Ademais, o comprometimento mais palpável do governo de Mbeki com o crescimento continental, explica porque a maior motivação da África do Sul em gastar mais recursos e atenção para com a estabilidade política de toda a região.

Na fase de transição sul-africana, os problemas internos sul-africanos ainda tinham um peso muito significativo na agenda política, o que dificultava, mais uma vez, um envolvimento mais ativo da África do Sul nas questões regionais, limitando sua participação à mera assistência técnica e humanitária em algumas missões *ad hoc*, como no caso do apoio da Força Aérea sul-africana às missões da ONU em Angola, a *United Nations Verification Mission in Angola* (UNAVEM), e em Moçambique, na *Operation of the United Nations in Mozambique* (ONUMOZ).<sup>86</sup>

Com Mbeki, o comprometimento da RAS em participar ativamente das Missões de Paz veio dentro de uma proposta de interação multilateral, criada ao abrigo de mandatos de organismos internacionais, como a ONU, OUA ou SADC. E neste sentido, pode tornar-se mais presente e atuante, como ocorreu no contexto em que a RAS disponibilizou-se para enviar tropas para a RDC. Os pedidos para a contribuição sul-africana no Haiti, Ruanda e Angola surgiram tão logo iniciou-se o mandato de 1999, e em agosto de 1999, o Presidente Mbeki anunciou a disponibilidade da RAS de enviar tropas para a RDC. As pressões sobre a RAS, para que enviasse tropas para as Missões de Paz, foram particularmente fortes no caso do Burundi e, só depois, no caso da RDC. Desde maio de 1994, após a adesão da RAS à OUA, que a organização esperava que os sul-africanos desempenhassem um papel de maior protagonismo e até de liderança da organização, promovendo um controle maior sobre os conflitos na região.<sup>87</sup>

Em 2004, Thabo Mbeki é reeleito, confirmando a permanência do ANC no poder para mais um mandato de cinco anos. As eleições deste período nada mais foram do que a reprodução dos resultados do pleito anterior. O ANC venceu com 10.880.915

---

<sup>86</sup> BRANCO, 1997, *op. cit.*, p. 330.

<sup>87</sup> *Idem.*

(69,69%) dos votos, o que lhe garantiu aumentar para 279 o número de deputados, enquanto que a Aliança Democrática angariou quase dois milhões (12,37%) de votos e o IFP pouco mais de um milhão (6,97%) dos votos. Com mais uma vitória esmagadora, houve o reconhecimento da primeira gestão de Mbeki, pela condução responsável da continuação da consolidação democrática e pelos resultados razoáveis na economia sul-africana. Por outro lado, não restavam mais dúvidas de que o ANC havia se tornado o partido hegemônico da África do Sul.<sup>88</sup>

Apesar do crescimento econômico obtido, este não atingiu o nível previsto pelas metas para o desenvolvimento previsto, nem foi suficiente para impulsionar a superação dos problemas sociais que a África do Sul e todo o continente sofriam. Ao contrário, o governo Mbeki aprofundou as desigualdades sociais e apresentou uma piora geral de diversos indicadores, tais como o desemprego, a criminalidade, inclusive no que se referia a necessidades sociais específicas, como no caso da saúde. Sem dúvida, os limites enfrentados pelo plano de desenvolvimento sul-africano acabou por se estender sobre as questões regionais e continentais, promovendo um regionalismo africano frágil e pouco eficaz para a consecução dos objetivos de estabelecer uma liderança regional a ser conduzida pela RAS. Neste âmbito, o perfil de uma diplomacia quieta, que evitou alardear sobre o desrespeito aos valores democráticos e aos direitos humanos, que continuaram acontecendo no continente, revelou a inexistência de um real consenso regional quanto ao novo regime pautado em princípios.

Os modos como ocorrem as gestões de governo dizem muito sobre o grau de democratização das sociedades, sendo tão importantes quanto a realização dos sufrágios, para a consolidação democrática. A história trata de demonstrar que a consolidação democrática e a afirmação dos direitos humanos envolve um processo longo, não se resumindo apenas à regularidade na realização de eleições por períodos constantes ou a uma mera declaração dos direitos formais. As eleições de 1999 e de 2004 corresponderam a um aprofundamento democrático na RAS, contudo, de modo limitado.

Essas eleições, que ocorreram bem, de um modo geral, mostraram que a democracia sul-africana já funciona, embora não se possa considerar que estivesse sendo plenamente exercida. Em outros termos, pode-se dizer que, até o momento, muito da consolidação da democracia na África do Sul pôde ser medida em termos do progressivo grau de “des-institucionalização” do *apartheid*.

---

<sup>88</sup> AFRICAN ELECTIONS DATABASE. Elections in South Africa. p.8. Disponível em 28/08/2008, no site <http://africanelections.tripod.com/za.html>.

Diante do cenário de falta de coesão social e da persistência de conflitos internos na RAS, poder-se-ia questionar se a democracia somente está efetivamente consolidada. No entanto, não se pode esquecer que a representatividade política sempre envolve algum grau de luta social e de organização de uma nova oposição face ao partido dominante.

Se a idéia de pacificação da política interna fosse requisito indispensável ao reconhecimento de um regime democrático, então, na RAS, a consolidação só estaria concluída no dia em que o ANC perdesse as eleições e abandonasse o poder, ou fosse absorvido por um novo movimento de base social multirracial, que levasse consigo a “vontade do povo”, como sonhou Mandela.

A esmagadora maioria eleitoral obtida pelo ANC, aliada à cada vez maior fragmentação da oposição, e a uma certa estabilidade na concentração racial de seus votos, poderão adiar por muitos anos essa hipótese. Uma outra possibilidade de mudança poderá surgir de uma cisão do ANC, fruto do desentendimento entre os membros da aliança.

A própria renúncia de Mbeki e a composição do novo partido COPE (*Congress of the People*) a partir das dissidências do ANC, apontam para uma chance de articulação mais democrática da política sul-africana ao longo do tempo. De qualquer forma, a sociedade sul-africana já possui determinados instrumentos que, no seu conjunto, servem de garantia ao bom funcionamento da democracia e para dar seguimento a uma convivência mais pacífica e humana.

A efetivação dos valores democráticos e dos direitos humanos se põe como a etapa seguinte à consolidação do novo regime sul-africano. Diante da lacuna encontrada nas políticas públicas sociais da RAS no mandato de Mbeki, em especial no setor de saúde, revela-se a promissora oportunidade de cooperação numa área em que o Brasil possui vasto conhecimento e reconhecimento internacional.

Na trajetória da democratização da sua sociedade, o Brasil avançou mais, num processo de fortalecimento das instituições democráticas marcado pela transição dos governos liberais para um governo de esquerda, o qual se propôs a dar o passo seguinte rumo ao desenvolvimento sustentado, qual seja, tocar na questão das desigualdades sociais.

### 2.1.2. De FHC a Lula

No Brasil, a primeira metade dos anos noventa refletiu o esforço para solidificar a democracia, tanto no seio de sua sociedade como nas relações com o exterior, o que acabou resultando em alterações da configuração da política exterior. Com a consolidação democrática, a atuação diplomática se viu forçada a abandonar sua antiga tendência ao isolamento burocrático, passando a lidar com a necessidade de balancear os diversos interesses da sociedade na formulação das decisões de política externa. Nessa época, não apenas passou a ter uma forma institucional mais politizada, ao depender de aprovação parlamentar de decisões diplomáticas, como também revestiu-se de uma forma mais democrática no que tange à composição temática da agenda externa.<sup>89</sup>

Em outubro de 1992, quando Itamar Franco, o vice-presidente de Fernando Collor de Mello, assumia a frente do governo, a política nacional brasileira vinha sofrendo, mais uma vez, um revés, com o evidente estancamento de vários dos processos de privatização em prol da retomada do projeto nacionalista. Mesmo visando evitar o escoamento de parte significativa do patrimônio nacional, isso viria a lhe render, ainda, alguns problemas com as elites e com o empresariado brasileiros. A posse do governo Itamar ocorreu em meio a uma intensa crise interna, causada pelo ritmo acelerado da tentativa do presidente anterior implementar políticas liberalizantes, a fim de abandonar o modelo estadista e valer-se de uma imagem modernizadora do país.

De qualquer forma, apesar do curto mandato de dois anos, Itamar Franco cumpriu bem o papel de completar o mandato do seu antecessor, bem como de garantir a atmosfera política saudável para viabilizar a continuidade do processo de democratização brasileira.<sup>90</sup> Sua ascensão acabou sendo salutar ao Brasil diante da insatisfação da classe trabalhadora e da perplexidade da elite com o desfecho do *impeachment* do “caçador de marajás”.

No âmbito da política externa, o governo de Itamar Franco visou revalorizar a presença do Brasil no cenário mundial por meio da intensa participação em foros multilaterais e dos esforços em prol da integração regional, buscando, com isso, somar o

---

<sup>89</sup> CANANI, Nei. Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 1990. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. (Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 1993).

<sup>90</sup> SANTANA, Carlos Ribeiro. Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. *Carta Internacional*. Novembro 2006. p. 8-9.

protagonismo internacional ao interesse nacional, e reverter o quadro de considerável retração da política externa brasileira decorrente do governo Collor.<sup>91</sup> Como consequência de todos esses compromissos assumidos nos foros multilaterais, tornara-se praticamente impossível poder dispensar a atuação dos diplomatas em apoio às metas presidenciais, o que permitiu devolver ao MRE a sua devida relevância na composição e cumprimento da agenda internacional brasileira.

Para contornar eventuais dificuldades ideológicas, Fernando Henrique Cardoso foi nomeado para o Ministério das Relações Exteriores tão logo Itamar Franco tomara a Presidência. A presença de FHC foi estrategicamente balizada na liderança intelectualizada que poderia exercer, e no contrabalanço liberal que faria no exterior em face das tendências nacional-desenvolvimentistas de Itamar. Desse modo, o governo brasileiro poderia proceder à sua integração no sistema internacional, de forma democrática, segundo os valores da sociedade brasileira, mas sem confrontar-se diretamente com o processo de reestruturação interna do nacionalismo, a que o novo presidente se propunha.

O plano era de alavancar o desenvolvimento utilizando tecnologias de ponta para atualizar o seu parque industrial. Para conseguir acessar o *knowhow* de países mais avançados, o Brasil lutou no sentido de combater o protecionismo dos países ricos. Entre as prioridades brasileiras, estava a defesa do sistema multilateral nos planos econômico e político, a consolidação de sua atuação junto a órgãos internacionais, como Nações Unidas, OMC e blocos regionais, e a afirmação do sistema multilateral de comércio e da integração regional. Na reunião do Grupo dos 15 (Grupo de Consulta e Cooperação Sul-Sul), em Dacar (Senegal), o Brasil propunha um engajamento internacional numa perspectiva nacionalista sugerindo uma Agenda de Desenvolvimento ligada a uma Agenda da Paz.<sup>92</sup>

A política externa brasileira, a partir desse momento, passou a envolver continuamente a defesa de princípios como democracia, justiça social, direitos humanos, liberdades individuais e justiça social com desenvolvimento.<sup>93</sup> O idealismo do novo chanceler Cardoso trouxe consigo, através dos predicados acadêmicos e do seu alinhamento às tendências neoliberais que o mundo vislumbrava à época, a possibilidade de se iniciar a construção de diálogos com os países detentores do mercado global.

---

<sup>91</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 86.

<sup>92</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 86-7.

<sup>93</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 85.



É interessante o fato de que tanto a agenda externa do Brasil quanto da África do Sul passaram a abranger a promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos a partir de uma mesma época. Podemos identificar uma linha idealista comum, apesar das diferenças entre a diplomacia promovida pelo futuro presidente Nelson Mandela, com uma plataforma de esquerda historicamente oposicionista, e pelo então chanceler FHC, de viés político claramente neoliberal e institucionalista. Talvez esse ponto de semelhança, neste exato momento, justifique-se pela recorrente apregoação de tais valores no discurso internacional hegemônico das potências mundiais. Afinal, após o fim da bipolaridade, a institucionalização da democracia consistiu num requisito para a aceitação e o reconhecimento formal entre os Estados da sociedade internacional.

Apesar da ampla defesa mundial dos princípios humanizadores e democráticos, tais valores foram se inculcando no pensamento político brasileiro e na estratégia externa do Brasil a partir de uma construção que foi ocorrendo de maneira pouco retilínea e não-homogênea. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a coordenação da chancelaria, o que denotava certa instabilidade dentro da instituição, com a diversidade nas perspectivas adotadas e nas formas de reagir às pressões advindas das mudanças no cenário internacional.<sup>94</sup>

Aliás, desde a cassação do Presidente Collor de Mello e a conseqüente reconfiguração do governo por Itamar Franco, havia ocorrido uma guinada dentro do Ministério das Relações Exteriores, e uma razoável recuperação, após ter sofrido o drástico encolhimento da diplomacia brasileira no início dos anos 90. O estilo personalista e imediatista da política externa do governo Collor havia provocado a marginalização da burocracia diplomática na atuação exterior brasileira. Foi somente a partir da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, por muitos chamada de “Conferência do Rio”, que o Itamaraty recuperou o papel de coordenador do processo decisório da política externa. Logo após este evento, Celso Lafer foi sucedido por FHC na chefia da chancelaria brasileira.<sup>95</sup>

Seguindo a linha de um protagonismo crescente na esfera internacional, o Brasil lançou uma nova agenda para o desenvolvimento com ênfase no aspecto social, na III Conferência da Cúpula Ibero-Americana, realizada na cidade de Salvador, em 1993. Um dos principais objetivos do evento foi o de manifestar a disposição dos países-membros em colaborar com os objetivos econômicos e sociais traçados pelas organizações

---

<sup>94</sup> CERVO e BUENO, 2002, *op. cit.*, p. 455-6.

<sup>95</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p10.

internacionais, em especial a ONU e a OEA. Nesse momento, foi reiterado o “total compromisso com a democracia representativa, o respeito, a defesa e a promoção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais”, deixando claro que esse comprometimento “constitui o objetivo básico da comunidade de nações aqui reunidas e fator integrante de qualquer política de cooperação.” Nesse sentido, resultou o entendimento de que “a meta final do desenvolvimento é a consecução da dignidade plena do homem”, sendo indispensável a iniciativa dos Estados para “eliminar o flagelo da pobreza, da fome e do analfabetismo”. Esta proposta regional resultou não apenas da absorção reflexiva do discurso democrático global, mas da crescente percepção de que existe uma “relação mútua entre a consolidação da democracia e a promoção do desenvolvimento”.<sup>96</sup>

Essa proposição do tema social na agenda internacional apresenta, já aqui, um esboço da agenda de novos temas que o Brasil desenvolverá não muito adiante. A retomada do nacional-desenvolvimentismo por Itamar e a proposição de elementos sociais na agenda internacional, somado ao idealismo kantiano do Itamaraty, sob a chancelaria de FHC, propiciaram um ambiente fecundo para que, no futuro, novos temas viessem a ocupar, progressivamente, um espaço significativo na política externa brasileira.

Mais do que apenas proteger-se de eventuais efeitos adversos da ampliação da globalização e de seus efeitos neoliberalizantes, o Brasil procurou valer-se de muitos desses movimentos e tendências externas, para articular-se multilateral e regionalmente, a fim de melhorar a sua inserção nos mercados e nos debates mundiais, e firmar-se como potência média.<sup>97</sup> Embora ainda embasado numa atitude reflexiva face ao poder do mundo globalizado, é inegável que, a partir desse momento, pode-se identificar a linha demarcadora da nova imagem internacional brasileira, num prenúncio do período no qual o país passará também a ventilar o cenário internacional com algumas de suas idéias e propostas.

As parcerias comerciais estabelecidas com países vizinhos e a interlocução eloqüente de diversos diálogos brasileiros no sentido de se criar a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), bem como na articulação da III Reunião da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em que o Brasil foi o anfitrião, também foram

---

<sup>96</sup> SECRETARIA GERAL IBERO-AMERICANA. III Cimeira Ibero-Americana: Um programa de desenvolvimento com ênfase no desenvolvimento social. Salvador, Brasil, 15 e 16 julho 1993. 15p.

<sup>97</sup> O debate sobre as diferentes categorias de potências mundiais, e em qual destes limites conceituais se insere verdadeiramente o Brasil, foi extensivamente abordado por Ricardo Sennes. Para maiores detalhes, ver: SENNES, Ricardo. As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potencia média recém industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

importantes. O maior resultado da ZOPACAS foi o compromisso de pacificação da região através da adoção da Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul.<sup>98</sup>

Quanto ao MERCOSUL, este tomou uma dimensão estratégica que até então não possuía, tornando-se uma prioridade do governo Itamar Franco. Ampliou-se a infraestrutura de integração entre os quatro países-membros, estendendo-se para a Bolívia e o Chile. Tal estratégia revelou-se muito importante para esvaziar as pretensões de Washington, em conquistar tais países para o NAFTA. O Brasil procurou oferecer fatias de seu mercado interno como forma de atrair estes países para a integração sul-americana. O custo relativamente baixo, os ganhos compensadores de longo prazo, e o desvio de comércio gerado permitiram que muitos dos impactos mais negativos da globalização sobre o Brasil fossem reduzidos.<sup>99</sup>

Até mesmo do lançamento oficial da Área Livre de Comércio das Américas (ALCA) na Cúpula das Américas de 1994, em Miami, o Brasil acabou participando. Embora ciente das dificuldades de obter maiores concessões dos Estados Unidos no setor comercial, a não-recusa foi uma maneira de ganhar tempo, desviando de medidas menos favoráveis, e construindo alianças que pudessem mudar o rumo dos acontecimentos ou atrasá-los. Afinal, na ocasião, não havia o mesmo espaço de resistência que nos anos 70 e parte da década de 1980.<sup>100</sup>

Como alternativa para manter-se ativo e não acabar excluído das negociações do mundo globalizado, a melhor estratégia brasileira acabou sendo a de recorrer ao multilateralismo, embasado numa intensa participação nas Organizações Internacionais. Esse comportamento de abertura ao diálogo, mesmo diante do seu desinteresse na ALCA, evitando a mera exclusão ou uma adesão subordinada *a priori*, também revelou indícios de uma mudança de postura internacional do Brasil.

De fato, o tempo vem se mostrando “amigo” daqueles que apostaram no resfriamento dos ânimos em prol da ALCA, demonstrando que a estratégia de dialogar sem uma concessão imediata foi uma estratégia adequada. Na realidade, apesar das promessas de que as barreiras de comércio e investimentos seriam progressivamente eliminadas no continente americano a partir de 2005, poucos avanços tem sido feitos neste impasse, o que demonstra uma tendência meramente discursiva de parte a parte, em que ninguém cede, mas permanece dialogando, na espera de que a outro conceda as vantagens

---

<sup>98</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 86-7.

<sup>99</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 87.

<sup>100</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 91.

desejadas. Face a este embate, outras alianças menos onerosas e mais promissoras têm se apresentado ao Brasil.

Ainda durante o governo Itamar Franco, algumas figuras-chaves migraram de Ministério, e outros importantes políticos ganham o palco da arena nacional. É assim que, em maio de 1993, Celso Amorim tomava posse do Ministério das Relações Exteriores, dando continuidade à vertente desenvolvimentista da política externa. Enquanto isso, FHC assumia o Ministério da Economia, e passava a concentrar esforços na implementação de reformas políticas e econômicas, promovendo o debate com a academia e o diálogo com organizações empresariais, a fim de obter apoio na formulação de uma reforma tributária e de um plano para conter despesas governamentais.<sup>101</sup> Desse modo, a “dança dos paradigmas”<sup>102</sup> perpetuou-se para além do MRE, permitindo que as idéias de Fernando Henrique Cardoso “valsassem” através de outros ministérios.

O Plano Real, implantado em junho de 1994, sob a coordenação do Ministro Cardoso, acabou com a inflação de dois dígitos mensais, estabilizando a moeda, a partir de uma alta taxa de juros para atrair investimentos estrangeiros. A princípio, a gestão Cardoso pareceu lograr um êxito inédito no campo econômico na esteira do Plano Real, o que também foi fonte de euforia popular. Os custos sociais desse aparente sucesso do Plano, contudo, somente tornaram-se explícitos nos governos posteriores, permitindo o uso do discurso de competência governamental no campo da economia, o qual depois não se perpetuou.<sup>103</sup>

O ano de 1994 prenunciava novas eleições presidenciais no mês de outubro, e o clima de estabilização econômica propiciou a escolha do ex-ministro à Presidência da

---

<sup>101</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 10.

<sup>102</sup> CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.45, n.1. 2002. p. 6-10.

<sup>103</sup> ARAÚJO, José Prata. Um retrato do Brasil: balanço do governo Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006, p.79-80: “O Plano Real, de difícil questionamento nos primeiros anos, implicou um enorme custo da ‘estabilização’ da economia brasileira. Como já vimos, seu principal pilar foi a âncora cambial, que manteve de 1995 a 1999 a paridade do real com o dólar. Os efeitos colaterais dessa política já foram apontados neste estudo: a valorização rápida do real desequilibrou a balança comercial e a balança de transações correntes; o Brasil foi colocado à venda – privatizações estatais e venda de empresas privadas brasileiras para os capitais internacionais –; além do aumento expressivo do endividamento externo, estes foram os dois expedientes utilizados para cobrir o rombo no balanço de transações correntes; o país manteve os juros reais elevados para sustentar a insustentável paridade cambial; os juros elevados fizeram explodir a dívida interna e limitaram drasticamente o crescimento econômico; e o país quebrou em 1998, quando foi salvo da bancarrota por um pacote de socorro do FMI, articulado pelo presidente Bill Clinton, para viabilizar a reeleição de FHC. Em 1999, a âncora cambial não se sustentou e foram adotados novos instrumentos de política econômica. A política suicida da âncora cambial foi mantida a ferro e fogo por FHC e sua equipe, sob o pretexto de que seu fim significaria a volta da hiperinflação, o que não aconteceu. Pagamos, portanto, um preço desnecessário pelo populismo cambial tucano-pefelista. A ‘estabilidade’ econômica não gerou o crescimento econômico propagado e FHC encerrou o seu primeiro mandato no final de 1998 com crescimento médio da economia nos quatro anos de apenas 2,57%.”

República. O Plano Real possibilitou a FHC uma vitória relativamente fácil sobre o candidato da esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva. Com uma articulação em torno de sua *expertise*, da eficácia política e da estabilidade econômica, na retomada do projeto neoliberal e na sobrevivência de mecanismos compensatórios no plano internacional, o novo presidente contemplava certa agenda política oculta do Consenso de Washington, a qual incluía: apoiar a eleição de presidentes de centro-direita; reformas econômicas liberalizantes, comprometidos com a nova agenda mundial; uma integração hemisférica multilateral.<sup>104</sup>

A vitória de FHC em 1994, e depois também em 1998, fez com que as suas idéias liberais se tornassem o pensamento político dominante das instituições brasileiras desse período, desfazendo o ecletismo presente na política externa dos mandatos anteriores, em que o corpo diplomático havia sido dirigido por embaixadores com concepções bastante diversas. Embora partidos de esquerda se esforçassem no sentido de fazer oposição às medidas privatizantes, o fato é que demoraria até final de 2002, para que uma nova tendência mais igualitária e menos elitista pudesse se afirmar.

Ao longo dos oito anos do governo FHC, a diplomacia tentou substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da “autonomia pela distância”, preponderante na maior parte dos anos em que durou a Guerra Fria, por uma nova agenda internacional pró-ativa, determinada pela lógica da “autonomia pela integração”. Devido às grandes transformações do mundo após o fim da bipolaridade, prevaleceu, no governo FHC, a visão de que era necessário ajustar as particularidades dos interesses brasileiros às grandes tendências do mundo contemporâneo, da modernidade, amplamente difusoras das concepções liberais. Como estas pareciam estar associadas ao fortalecimento dos valores considerados universais, como democracia, direitos humanos, proteção ambiental, o Brasil buscou ajustar-se as dinâmicas da ordem mundial que poderiam ser úteis à legitimação e a concretização dos próprios objetivos.<sup>105</sup>

Três grandes linhas de força podem ser identificadas na política externa ao longo dos anos 1990: a afirmação da dinâmica democrática brasileira e de seus desdobramentos no plano internacional (e vice-versa, ou seja, a influência do contexto externo sobre o processo político local); a tentativa de inserção competitiva do Brasil na

---

<sup>104</sup> VIZENTINI, 2003b, *op. cit.*, p. 92.

<sup>105</sup> VIGEVANI, Túlio; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A Política Externa Brasileira na Era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Revista Internacional Interdisciplinar Intertesis*. PPGICH/UFSC. 2004. p.2; VIGEVANI, Túlio; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa Brasileira no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*. V.15. n.2. São Paulo, novembro de 2003. p.32.

economia mundial por meio da assimilação da lógica do livre mercado como elemento propulsor do desenvolvimento nacional; e a reiteração da compatibilidade entre os valores contemplados pela política exterior brasileira e os pressupostos de uma ética cosmopolita relacionada ao respeito aos direitos humanos, à preservação do meio ambiente, o combate ao crime transnacional, entre outros.<sup>106</sup>

Em síntese, a política externa do período FHC esteve voltada para três elementos essenciais: defesa da democracia, abertura ao exterior e estabilidade econômica. A diplomacia buscou consolidar a estabilidade econômica iniciada com o Plano Real, e retomar o desenvolvimento de forma sustentável, por meio da abertura comercial e da atração de investimentos e tecnologias, dando prioridade também aos temas *soft*<sup>107</sup>. Pobreza, doença e exclusão social, meio ambiente e direitos humanos, especialmente nos países em desenvolvimento, passaram a compor o desafio de governança no plano internacional globalizado.<sup>108</sup>

O próprio discurso do presidente buscava enfatizar a centralidade dos novos temas:

Direitos Humanos, democracia, desenvolvimento social, a proteção do meio ambiente: em todos esses campos, falamos a mesma língua que a maioria de nossos parceiros em todo o mundo. E esta é uma característica decisiva de nossa política externa. (...) Em todas essas áreas a democracia operou um milagre simples: o de tornar claro para todos os brasileiros que ninguém está mais interessado do que nós mesmos na promoção desses valores em nosso país.<sup>109</sup>

A preocupação com os direitos humanos condicionou a ação externa do Estado, envolvendo a defesa da democracia e do desenvolvimento, de forma criativa e inovadora na política brasileira dos anos noventa. A conjugação dos esforços de juristas, legisladores, diplomatas e governantes produziu no Brasil uma percepção e um conceito original de direitos humanos que, somado ao respaldo fornecido pela democracia, servia de instrumento de ação positiva sobre o cenário internacional. O governo brasileiro

<sup>106</sup> ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.46, n.2. 2003. p.56.

<sup>107</sup> NYE Jr., 2004, *op. cit.*

<sup>108</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 11.

<sup>109</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início do século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.44, n.1. 2001. p.6.

entendia que os direitos humanos – os liberais de primeira geração e os novos direitos econômicos, sociais, civis e culturais da segunda geração – seriam indivisíveis, como o ser humano, e se sobreporiam aos particularismos. Essa vinculação entre fruição de direitos humanos e condições de bem estar social alcançadas com o desenvolvimento econômico permitiu a construção de uma lógica de responsabilidade que pode ser aplicada para outros países, sob diferentes governos, que não apenas aqueles identificados com as causas liberais.<sup>110</sup>

Em paralelo aos procedimentos democráticos de suas instituições domésticas, amparadas na Constituição Federal de 1988, a decisão do governo FHC de assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e o reconhecimento da competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos pela ratificação do Tratado de São José, foram demonstrações do empenho brasileiro em firmar um compromisso em prol da democracia e da proteção dos direitos humanos “dentro e fora de casa”. Obviamente, neste período, a maioria dos envolvimento com a afirmação da democracia pelo Brasil, se deram a partir de procedimentos, regras e competências, seguindo a tradicional linha jurisdicista e formal do MRE, sem necessariamente comprometer-se uma postura mais pragmática com relação estas concepções. Ademais, ao declarar-se defensor dos valores democráticos e dos direitos humanos, o que se mantinha oculto neste discurso era a intenção do Brasil, na realidade, afirmar-se como igual àqueles que decidiam as regras internacionais, nas quais determinava-se que o fortalecimento das democracias e a proteção dos direitos dos homens eram importantes para o mundo todo.

Ressalte-se, ainda, que o grau de generalidade com que os valores e princípios eram lançados no discurso da diplomacia brasileira ao longo da gestão Cardoso permitia uma gama muito variada de interpretações. O conceito de democracia, da forma como era enunciado, possuía uma dupla função: descrever uma realidade doméstica e enfatizar a relação de adequação entre essa realidade e o *standarts* das organizações internacionais, por traz das quais prevalecia a representação dos interesses dos países desenvolvidos do Ocidente. O Brasil, como país onde a liberdade política se consolidara, argumentava que teria um papel significativo na propagação mundial destes valores, o que, simultaneamente, permitir-lhe-ia ampliar a legitimidade da manifestação das suas idéias na esfera internacional, ao defender o vínculo entre a democracia e um processo decisório internacional menos concentrado e excludente.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> CERVO, 2002, *op. cit.*, p.13-4.

<sup>111</sup> ALSINA Jr., 2003, *op. cit.*, p.56-7.

A grande investida na retórica da democracia teve o fulcro de demonstrar o compartilhamento de idéias e valores com os países desenvolvidos e a afirmar a identidade do Brasil com os membros do mundo democrático e, com isso, tentar inserir o país nos diversos tabuleiros onde se constroem as decisões mundiais. A ênfase do discurso diplomático de 1995 a 2002 apostava na possibilidade de um sistema internacional mais democrático, e possuía o condão de reforçar um conceito difuso de democracia como causa/conseqüência de um mundo tendente à diminuição dos desequilíbrios historicamente assentados nas relações entre os Estados.<sup>112</sup>

Para o governo FHC, havia um “déficit de governança” na política internacional, e um papel mais ativo do Brasil poderia ser estabelecido por meio do diálogo e da participação na discussão das questões políticas internacionais direcionadas à reconstrução da governança global. Desse modo, sua política externa apostava numa estratégia embasada teoricamente no modelo kantiano, cujo equilíbrio de poder entre as diferentes nações seria construído através da legitimidade e da responsabilidade, minimizando a importância dos efeitos exercidos pela correlação das forças militares e do poder econômico na realidade internacional.<sup>113</sup>

Os formuladores da política externa do governo FHC, chanceleres Lampréia e Lafer, consideraram bem sucedida a diplomacia brasileira de legitimidade internacional, cuja atuação teve por essência permanecer adstrita e em conformidade com as linhas de força do cenário internacional. Segundo esta perspectiva, teria sido graças ao legado histórico-diplomático e à adequação das ações diplomáticas brasileiras que se configurou o seu papel de país atuante.<sup>114</sup> Para eles, a perspectiva de atuação propositiva do Brasil incluía a defesa do multilateralismo no âmbito da OMC, cuja estratégia consistia na necessidade de submissão às regras do jogo, como único modo de obter a legitimidade para as suas próprias posições. Buscando estabelecer consensos em torno de um inserção fundamentada na aceitação e afirmação de princípios, o pragmatismo era entendido como mero instrumento necessário e eficaz à finalidade de obter a legitimação dos interesses do país no mundo.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> ALSINA Jr., 2003, *op. cit.*, p.57.

<sup>113</sup> ALSINA Jr., 2003, *op. cit.*, p.55.

<sup>114</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.42, n.2. 1998.p.5-17; LAFER, Celso. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future. *Daedalus special issue: 'Brazil: Burden of the past. Promise of the Future.'* Spring 2000. p.1-3. Este último trabalho foi revisado e publicado na obra: LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – Passado, Presente e Futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

<sup>115</sup> VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004, *op. cit.*, p.3.



Pautado nesta lógica, a atuação do governo buscou multiplicar a presença do Brasil nos diversos foros multilaterais, acreditando que a participação nestes debates implicaria o exercício competente da representação dos interesses nacionais pela diplomacia do país. Apostando na efetividade da construção do consenso pelos organismos internacionais, estes seriam o melhor cenário para viabilizar a utilização do poder decorrente da ação conjunta dos Estados. Segundo Lafer, o melhor tabuleiro para o país atuar na elaboração de normas e pautas de conduta da gestão do espaço globalizado seria o multilateral, buscando a maximização das vantagens permitidas pelo uso dos foros internacionais, evitando-se a geração de custos políticos excessivos nas negociações.<sup>116</sup>

Além da percepção sobre as tendências prevalentes no plano mundial, a avaliação dos atributos domésticos contribuiu decisivamente para a conformação da política externa desse período. Uma das principais explicações para o impulso na direção do multilateralismo e da busca de “autonomia pela participação” envolvia a constatação de que o país não mais teria condições de arcar com os custos de transgressão dos regimes, e muito menos a capacidade de aspirar à construção da potência.<sup>117</sup> Neste aspecto, de fato, eram evidentes as limitações brasileiras em poder oferecer uma oposição forte, direta e dura, às construções normativas internacionais. Mas, nem por isso, se justificaria uma postura de aceite incontestado, sem sequer tentar aproveitar obter vantagens a partir das brechas que tais regimes porventura deixassem.

A busca de normas e regimes internacionais visando fortalecer um ambiente o mais possível institucionalizado foi uma constante. Acreditou-se que em relação ao ambiente internacional, local onde o poder do Estado brasileiro apresenta-se em situação de relativa debilidade, a perspectiva institucionalista poderia ser mais favorável a todos os participantes, reforçando a importância das regras do jogo, que por serem estabelecidas por todos, deveriam ser respeitadas pelos mesmos, incluindo os países mais poderosos. Contudo, a avaliação posterior dos anos do governo FHC sugeriu que esta perspectiva de inserção não foi suficiente nem para garantir maior participação nas decisões, e muito menos para proteger os interesses nacionais nos processos de negociação. A estratégia de assentar a diplomacia no reconhecimento de níveis crescentes de interdependência, regional e global, acabou não se traduzindo num instrumento capaz de lidar com a realidade das negociações internacionais.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> LAFER, 2000, *op. cit.*, p.13.

<sup>117</sup> ALSINA Jr., 2003, *op. cit.*, p.59.

<sup>118</sup> VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004, *op. cit.*, p.4.

A intensidade da agenda política externa do presidente e a ênfase dada ao seu discurso diplomático foram demonstrativas da aposta do governo FHC na diplomacia presidencial. Esta foi a característica estratégica mais marcante da política externa do governo Cardoso durante os dois mandatos na Presidência da República. O envolvimento direto do Chefe Executivo na diplomacia, devido à sua familiaridade e interesse nos temas internacionais, trouxe o respaldo de sua experiência no MRE e de sua reconhecida liderança no meio político e intelectual, a fim de ampliar a credibilidade política do país e dar respaldo aos compromissos adotados pelo governo.<sup>119</sup> A perspectiva de restauração da confiança no país, nas várias dimensões, comercial, financeira, política, por meio do engajamento seletivo, pretendia uma integração competitiva da economia nacional aos principais mercados mundiais.<sup>120</sup>

No âmbito da estrutura institucional, a busca de adequação as novas temáticas da agenda internacional ensejaram a criação de departamentos e novas divisões, bem como a readequação das subsecretarias do Ministério das Relações Exteriores. Estas transformações visavam aperfeiçoar a diplomacia para que esta estivesse apta a atuar de maneira eficaz na perspectiva multilateral, a qual ganhava cada vez mais importância. Em 2001 e 2002, tomaram-se medidas no sentido de proporcionar melhor preparação dos diplomatas e dos grupos que lhe dão suporte para enfrentar a cada maior complexidade das negociações. Isso significou investimentos na especialização dos profissionais e na intensificação das relações do setor com especialistas, universidades, empresas, escritórios de advocacia.<sup>121</sup>

Resumidamente, os esforços da PEB nesse período se deram em quatro rumos: multilateralismo, regionalismo, relações com os Estados Unidos e relações com a União Européia. Ao mesmo tempo em que o Brasil empreendia na direção do multilateralismo de suas relações, em evidente oposição aos interesses hegemônicos dos Estados Unidos, apostava também no regionalismo como um ponto de equilíbrio e de fortalecimento comercial, bem como no possível contrabalanço das tensões com os EUA a partir das relações com a União Européia. Assim, estes quatro eixos da política externa do governo FHC identificaram esforços brasileiros voltados para o Primeiro Mundo, na esperança de, em alguns momentos, ganhar lugar junto às “elites da nações”.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p.12.

<sup>120</sup> VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004, *op. cit.*, p.9.

<sup>121</sup> VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004, *op. cit.*, p.5.

<sup>122</sup> CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.46, n.1. 2003. p.5-7.

Os Estados Unidos, cuja atuação hegemônica consistia num fator estruturador do sistema internacional, era um dos principais “exportadores de valores” (democracia, livre mercado, direitos humanos), a partir dos quais a comunidade internacional interpretava a capacidade de atuação dos Estados internacionalmente. A preponderância de valores compartilhados e a inexistência de divergências fundamentais entre os principais atores faria com que o concerto permitisse uma melhor administração da ordem mundial ao estabelecer regimes universais capazes de dar conta das questões que, por seu caráter sistêmico, não poderiam ser adequadamente resolvidas isoladamente por nenhum país. A crença de que a adoção desses valores seria um critério de adequação dos Estados em escala global, tinha por conseqüência direta a concepção de marginalidade daqueles que resistissem ao regime.<sup>123</sup>

A partir da necessidade de adaptação aos “novos temas” políticos e econômicos da agenda internacional emergente foi estruturada a política exterior do Brasil no governo FHC. Segundo este entendimento, a mera afirmação do consenso com os valores do Primeiro Mundo seria condição suficiente para o ingresso nas esferas de decisão. O governo Cardoso buscou equilibrar o diálogo com os Estados Unidos no quadro das negociações com a ALCA, e fora dela, por meio do diálogo entre o MERCOSUL e a União Européia. Embora também se afirmasse preocupado com as relações com a China, Índia e África do Sul, os quatro eixos da agenda externa desse período demonstraram esforços para integrar-se ao países ricos do Hemisfério Norte, rompendo com a tradição universalista dos outros governos brasileiros e revelando ações muito tímidas em outros sentidos. As condições existentes para que o Brasil pudesse, de fato, traduzir suas prioridades elitistas em realidades mostraram-se insuficientes, convertendo os anos 90 na chamada “década das ilusões”.<sup>124</sup>

Ironicamente, mesmo naqueles aspectos em que a vontade do governo mostrava-se positivamente decidida, a imagem do Brasil deste período deteriorou-se no mundo. Consolidou-se, na opinião pública internacional, uma imagem negativa do país nos temas considerados importantes: direitos humanos, violência, tratamento das crianças, das minorias, meio ambiente, narcotráfico, assentada em diversos dados publicados nos relatórios dos órgãos especializados das Nações Unidas. A ação internacional do governo

---

<sup>123</sup> FONSECA JÚNIOR, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In.: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Túlio. (Orgs.) O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1999, p.31.

<sup>124</sup> CERVO, 2003, *op. cit.*, p.7.

foi ultrapassada pelo desenrolar dos fatos, que mostraram a real situação do comprometimento do país naqueles temas, deslegitimando qualquer argumento, influenciando no papel que poderíamos desempenhar, e prejudicando nossa capacidade de alcançar estrategicamente os resultados desejados.<sup>125</sup>

Na realidade, a política externa de FHC conheceu o apogeu e a crise do modelo neoliberal de inserção internacional do Brasil, surgido no início da década de 1990. Enquanto que nos discursos do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique, a globalização aparecia como um desafio a ser encarado e ao qual o governo buscava adaptar-se com todo seu esforço, após 1999, ressaltaram-se mais os aspectos assimétricos do mundo globalizado e a complexidade de lidar com o mesmo, talvez asseverando o sentimento de impotência em face dos resultados obtidos com base numa postura excessivamente idealista.<sup>126</sup>

No âmbito interno, a euforia com a estabilidade econômica começava a ser substituída pelos reais efeitos do plano econômico de 94. Se por um lado, o Plano Real teve ganhos imediatos para a população nos primeiros anos, com o passar do tempo, a crise social se agravou, levando a sociedade brasileira a uma situação continuada de precarização do trabalho, de redução da renda média do trabalhador, e baixos índices de crescimento econômico. Dessa forma, foi o aumento das desigualdades sociais decorrente dos elevados níveis de pobreza, mais do que a “estabilização econômica” do governo FHC, que firmou o convencimento do povo brasileiro na eleição de Lula para comandar o Brasil.<sup>127</sup>

A ascensão da esquerda ao poder, com a eleição do candidato Lula da Silva, ocorreu sob a esperança de mudar o país, e representou o ápice do processo democrático no Brasil. A escolha de uma plataforma política que prometia avanços nas instituições democráticas e uma agenda de políticas públicas mais voltada para a realidade social, foi um fato consubstanciado nas votações em outubro de 2002. Também em 2006, com a reeleição do mesmo, o país decidiu pela continuidade e aprofundamento do projeto democrático pela via esquerda, ao invés da retomada do modelo neoliberal. Com isso, adveio, mais uma vez, o reconhecimento do primeiro governo Lula da Silva, da coalizão do Partido dos Trabalhadores em relação a sua concepção de Estado e a suas ações nas

---

<sup>125</sup> VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004, *op. cit.*, p.5.

<sup>126</sup> SILVA, André Luiz Reis da. Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, Brasil, 2008.

<sup>127</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.81.

áreas sociais e políticas, como bases para o desenvolvimento sustentado do país.

O sociólogo Cândido Mendes, numa avaliação da “crise política” do primeiro governo Lula, ressaltou a dificuldade de se desmoralizar a imagem do Presidente Lula da Silva para o pleito de outubro de 2006, porque “Com Lula, foi todo um inconsciente coletivo que chegou ao poder”, revelando a forte carga simbólica da sua eleição.<sup>128</sup>

Desde 2003, o novo governo de esquerda assumiu o poder executivo numa postura de aprofundamento das instituições democráticas, dentro e fora do país, bem como de promoção do desenvolvimento do país a partir de medidas de promoção dos direitos humanos, em especial àqueles destinados a garantir o acesso aos direitos sociais.

Nesse sentido, vemos aqui parte pertinente ao tema no discurso de posse da Presidência, no dia 1º de janeiro de 2003:

Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. (...) A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado. (...) Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico do combate à pobreza, às desigualdades e a todas as formas de discriminação da defesa dos direitos humanos e da preservação do meio ambiental. Sim, temos uma mensagem a dar ao mundo: temos de colocar nosso projeto nacional democraticamente em diálogo aberto, como as demais nações do planeta, porque nós somos o novo, somos a novidade de uma civilização que se desenhou sem temor, porque se desenhou no corpo, na alma e no coração do povo, muitas vezes, à revelia das elites, das instituições e até mesmo do Estado. (...) O Brasil, nesta nova empreitada histórica, social, cultural e econômica, terá de contar, sobretudo, consigo mesmo; terá de pensar com a sua cabeça; andar com as suas próprias pernas; ouvir o que diz o seu coração. E todos vamos ter de aprender a amar com intensidade ainda maior o nosso País, amar a nossa bandeira, amar a nossa luta, amar o nosso povo.

De início, devido ao choque de desconfiança produzido pela ascensão de ex-líder sindicalista à Presidência da República e por anos de um posicionamento político contrário ao envolvimento do Brasil com instituições financeiras internacionais (como, por

---

<sup>128</sup> MENDES, Cândido. “Lula depois de Lula”. Folha de São Paulo, 22/07/2005.

exemplo, o Fundo Monetário Internacional), o novo presidente assumiu um país com grande vulnerabilidade externa. Logo no começo do mandato, o governo buscou a superação dessas vulnerabilidades – deixadas sob responsabilidade do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Banco Central – era um imperativo político do novo governo.<sup>129</sup>

No plano diplomático, a subida do PT ao governo permitiu a recondução da política externa voltada para o objetivo do desenvolvimento nacional e a aposta na diversificação das parcerias internacionais brasileiras. A retomada deste antigo viés da política externa brasileira, permitiu o aproveitamento de ilustres diplomatas, cuja formação ocorreu numa geração do Instituto Rio Branco sob os auspícios da “Política Externa Independente” de San Thiago Dantas – uma das fontes de inspiração do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” de Azeredo da Silveira. O Itamaraty tem buscado ampliar as relações com os parceiros estratégicos, formar novas coalizões frente às estruturas hegemônicas do sistema internacional e explorar nichos como a África e o Oriente Médio, os quais constituíram verdadeiros objetivos do universalismo da política externa na década de 1970. Neste sentido, pode-se identificar na gestão Lula a presença dos elementos já presentes na política externa de governos militares, como o pragmatismo e universalismo.<sup>130</sup>

A atual política externa, além de buscar aliança, no contexto da cooperação Sul-Sul, com grandes países emergentes, onde incluem-se a China, Índia e África do Sul, também insiste na consolidação do Mercosul como plataforma de propulsão para a concretização da recém-criada Comunidade Sul-Americana de Nações, lançada por meio da Declaração Presidencial de Cusco, em 8 de dezembro de 2004. A essência da Comunidade Sul-Americana de Nações é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos, tendo em vista o objetivo maior do desenvolvimento. No campo do comércio internacional, o governo Lula da Silva logrou alcançar novo patamar de negociações com a criação do G-20, durante a reunião ministerial de Cancun da Organização Mundial do Comércio, em 2003. O novo bloco, em sintonia com os interesses reais do Brasil e de outros países em desenvolvimento, busca a negociação em pé de igualdade com os países ricos na liberalização do comércio agrícola.<sup>131</sup>

Independentemente do regime político interno, o Brasil sempre buscou encaminhar sua política externa como uma política de Estado, e não como uma política de

---

<sup>129</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 12.

<sup>130</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 12.

<sup>131</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 12.

governo. Com isso, os elementos materiais e simbólicos do Estado, tais como população, território, nível de desenvolvimento, recursos naturais, tradição diplomática e nível de desenvolvimento tecnológico e científico, refletem-se sobre as agendas doméstica e exterior do país. Uma vez que está comprometida com os interesses permanentes do Estado, esta identidade contribui para uma política externa sólida, capaz de superar a transição entre governos de diferentes matizes políticos, como ocorreu em 2003. O comprometimento da política externa com os valores democráticos e com os direitos humanos, de maneira continuada, durante os últimos governos, evidencia a persecução de uma política externa de Estado, apesar das particularidades de cada mandato.<sup>132</sup>

Diante disso, podemos afirmar que muitos aspectos da agenda de política externa continuaram, salvo pela evidente ruptura na concepção de Estado, quando comparamos o governo atual com o governo antecessor. Aliás, contrariando as tendências privatizantes da era FHC, Lula teve por orientação geral “empoderar” novamente a máquina estatal, suspendendo as privatizações no seu primeiro mandato e aumentando a contratação de servidores públicos.<sup>133</sup>

No campo econômico, embora recebendo as críticas pela política macroeconômica ortodoxa<sup>134</sup>, o Brasil conheceu um período de menor vulnerabilidade econômica no exterior, com a redução do risco-país<sup>135</sup>, reconhecida por diversas instituições econômico-financeiras internacionais. O protagonismo internacional do governo Lula no sentido de abrir mais mercados aos produtos brasileiros, aliado ao

<sup>132</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 13: “A política de governo é aquela em que o interesse nacional é determinado pelo jogo político interno, variando de acordo com as percepções e as crenças dos atores nacionais. A política externa, por sua vez, é de Estado quando apresenta elementos de continuidade e persistência ao longo de um período superior a, no mínimo, o transcurso de dois governos distintos.” Neste mesmo sentido: LIMA, Maria Regina Soares de. Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. Carta Capital. 27/12/2006. 3p. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio/clipping/cgi/cgilva.exe/sys/start.htm?infoid=13387&sid=85>. Acesso em 23/03/2007.

<sup>133</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.24-5.

<sup>134</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.75: “(...) é na política macroeconômica que podemos localizar a maior continuidade do governo Lula com o governo FHC, especialmente na que foi adotada no segundo mandato tucano-pefelista. Essa política macroeconômica é baseada em três pilares: metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário nas contas públicas. De fato, estes instrumentos de política econômica são utilizados na maioria dos países do mundo. No entanto, a sua aplicação com maior ou menor flexibilidade de acordo com as condições concretas de cada país é fundamental para estimular ou não o crescimento. Entretanto, estes pilares não vem sendo manejados com a devida flexibilidade em nosso país, o que inibiu o crescimento econômico. A falta de ousadia do governo na política econômica vem resultando em conseqüências negativas no plano político: estressou as relações políticas com as bases que elegeram Lula; causou defecções de algum vulto nas bases da esquerda; e reduziu a aprovação do governo no conjunto da sociedade. De uma maneira geral, os números da economia do governo Lula, como o do crescimento econômico, são melhores que os do Fernando Henrique. Mas não são números robustos que consigam garantir uma ampla aprovação junto à população brasileira.”

<sup>135</sup> O risco-país é um indicador da confiança dos investidores estrangeiros na capacidade de um país honrar as dívidas. É medido pelo Banco norte-americano JP Morgan. A base para a medição é feita a partir do risco-Estados Unidos, o qual é considerado zero.

crescimento estável da economia mundial neste período, possibilitou uma balança comercial superavitária do país.<sup>136</sup> Ademais, o Brasil quitou a dívida de US\$ 15,6 bilhões com o FMI, herança deixada pelos governos anteriores, mostrando real disposição de honrar seus compromissos financeiros.<sup>137</sup>

Uma das grandes iniciativas do governo na política externa atual foi o papel que assumiu na liderança dos países em desenvolvimento e pobres nos fóruns internacionais, onde se discutem e se deliberam as regras e condições do comércio internacional como é o caso da Organização Mundial do Comércio. Essas regras comerciais impõem perdas dramáticas nas contas externas para os países em desenvolvimento e pobres, com graves repercussões no desenvolvimento interno e na geração de emprego e renda. Assim a mudança nas regras do comércio internacional, especialmente com o fim do protecionismo aos produtos agrícolas, é fundamental para que tenhamos um mundo mais igual e mais justo.<sup>138</sup>

A atuação mais dinâmica do líder brasileiro fica destacado em frases como: “Sem Lula não existe o Itamaraty de hoje, e sem o Itamaraty de hoje o Brasil retornará ao de ontem, isto é, o da diplomacia sempre competente, como de costume, mas com a costureira política de subordinação defensiva, ou de defesa subordinante.”<sup>139</sup> Desse modo, ressalta-se um novo perfil de protagonismo brasileiro na política internacional.

Neste processo, é inegável o papel de liderança que o Brasil estabeleceu através do atual governo. Foi este que liderou, diplomaticamente, uma saída democrática para a crise venezuelana através da constituição do “Grupo de amigos da Venezuela”. O governo Lula da Silva, em todas as eleições do continente, adotou uma posição de clara simpatia pelas candidaturas de esquerda, como as de Nestor Kirchner, na Argentina, de Evo Morales, na Bolívia, e de Tabaré Vasquez, no Uruguai. Ao não conseguir implementar o prometido crescimento sustentado da economia, o neoliberalismo fracassou na América Latina. Essa virada histórica à esquerda tem contribuído decisivamente para estimular a integração econômica, política e cultural no MERCOSUL e na América Latina.<sup>140</sup>

Entre as dificuldades enfrentadas por Lula no final de seu primeiro mandato, pode se apontar: a) o desgaste sofrido pelo PT e pelo governo na crise política do caixa dois de campanha e seus reflexos eleitorais; b) a fragilidade da coligação partidária que

---

<sup>136</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.66-7.

<sup>137</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.72.

<sup>138</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.115-6.

<sup>139</sup> AGUIAR, Flávio. Os des(a)tinados das esquerdas. *Agência Carta Maior*. 10/01/2006.

<sup>140</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.118.



sustentava a candidatura de Lula para um segundo mandato, pela maior fragmentação da esquerda; c) a diminuição do tempo de campanha no espaço estratégico do rádio e televisão; d) o distanciamento das classes médias e da intelectualidade do projeto de Lula.<sup>141</sup>

Entretanto, a sua reeleição demonstrou que, apesar das diversas situações críticas enfrentadas no ambiente doméstico do primeiro mandato, o governo Lula conseguiu demonstrar a uma maioria que o reelegeu no primeiro turno, que muito foi feito por aqueles que mais necessitam da ação positiva do Estado, e que muitos dos problemas enfrentados decorreram da desacomodação dos interesses das elites nacionais, que depois de muitos anos, deixaram de ser a única ou principal prioridade do governo.

Na política externa do governo atual, a prioridade é a reconstrução do MERCOSUL e a integração sul-americana, estabelecendo um espaço para liderança brasileira, e para além do regionalismo intra-continental, foi anunciada a solidariedade com a África, associando princípios éticos com interesses nacional. A intenção foi de aprofundar as relações com as potências emergentes, dentre elas, China, Índia, Rússia e África do Sul, em paralelo ao estabelecimento de uma associação entre União Européia e MERCOSUL, e promover a valorização das organizações internacionais, em especial a ONU. O princípio da democratização das relações internacionais foi invocado explicitamente para fundamentar uma maior participação dos países emergentes nas arenas decisórias do globo. Este desenho estratégico visou o fortalecimento de um sistema multipolar, para proporcionar uma melhor inserção internacional do Brasil e assegurar vantagens econômicas no comércio mundial, tentando criar algum equilíbrio nas relações com as grandes potências, principalmente os Estados Unidos. A visível inversão da ênfase da era FHC implicou uma inflexão significativa em termos de política externa.<sup>142</sup>

As relações na política externa do governo Lula da Silva podem ser delineadas em três dimensões: uma diplomacia econômica, uma atuação política, e um programa social. A primeira dimensão seria realista, a segunda de resistência e de afirmação, e a terceira, de natureza propositiva. O primeiro aspecto diz respeito à necessidade de manter os canais de negociação abertos com o Primeiro Mundo, para obter investimentos e tecnologia, para negociar a dívida externa e gerar credibilidade e confiança de que o governo deseja cumprir seus compromissos internacionais, e evitando-se, com isso,

---

<sup>141</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.187-8.

<sup>142</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. Relações Internacionais: o mundo de Bush e o Brasil de Lula. In.: CARVALHO, José Reinaldo. (org.) *A Nova Realidade Internacional: sob o primado dos Estados Unidos*. São Paulo: Anita Garibaldi/Instituto Maurício Grabois, 2003. p.155.

rupturas bruscas que poderiam ocorrer a partir de pressões externas, tentativas de desestabilização e até mesmo isolamento internacional. A diplomacia política, por sua vez, representa um campo de reafirmação dos interesses nacionais e de um verdadeiro protagonismo nas relações internacionais, de forma “ativa e afirmativa”, recuperando o projeto desenvolvimentista e autônomo que vinha se delineando até o fim dos anos 80. E, por fim, a campanha de combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais, representam não apenas um princípio ético, mas uma proposição de um modelo sócio-econômico alternativo ao neoliberalismo global. Desse modo, a revalorização do mercado doméstico e da capacidade de poupança interna, de uma economia de produção e de combate de fatores internos que debilitam uma ação internacional mais qualificada.<sup>143</sup>

Um dos aspectos que mais se ressalta nesse governo é o grau de investimento em proteção social.<sup>144</sup> A agenda da esquerda não se resume simplesmente aos índices de crescimento econômico, embora estes também tenham sido superiores se comparados aos obtidos no período do governo liberal brasileiro. Mas, acima de tudo, a subida do candidato do PT à Presidência do Brasil trouxe à pauta “uma agenda de igualdade social”.<sup>145</sup>

Por fim, não se pode deixar de mencionar os esforços empreendidos pelo atual governo no campo social, o qual surgiu com vigor como novo e importante vetor da política externa. Para o presidente Lula da Silva, “não se pode discutir paz e segurança sem desenvolvimento econômico e justiça social”. O governo propôs a criação de um imposto sobre transações internacionais e sobre o comércio de armas para o financiamento de fundo mundial de combate à fome, angariando a simpatia de países como França, Chile e Espanha, além do apoio do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Dessa forma, o Brasil persegue política social condizente com as metas de desenvolvimento da Rodada do Milênio. A consecução do objetivo nacional de desenvolvimento com inclusão social refletiu a melhor maneira de resume os aspectos gerais da política externa desde 2003.<sup>146</sup>

A administração atual tem buscado manter alto nível de diálogo e intersecção entre as agendas interna e internacional. Em relação à gestão Itamar, basta mencionar a

---

<sup>143</sup> VIZENTINI, 2003, *op. cit.*, p.156-7.

<sup>144</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.41.

<sup>145</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.135: O PT foi responsável por importantes políticas democratizantes do Estado brasileiro, como o orçamento participativo, o incentivo à participação, como no caso dos Conselhos; o estímulo à organização da sociedade, especialmente dos sindicatos; a suspensão da privatização das estatais e dos serviços públicos; o estímulo aos mecanismos de transparência em suas administrações.

<sup>146</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 13.

vertente desenvolvimentista comum aos dois governos. Por fim, no que diz respeito à administração Cardoso, em termos de política externa, o governo Lula da Silva tem lançado mão da diplomacia presidencial em intensidade igual ou superior a seu antecessor.<sup>147</sup> O estabelecimento crescente dos temas sociais na política externa brasileira e na agenda da ONU teve o seu auge alcançado durante o governo Lula, como será melhor detalhado no capítulo três.

## 2.2. Semelhanças nos Problemas Sociais

Além das semelhanças na projeção de suas economias dentro do seus ambientes continentais, e do sucesso na implantação de valores democráticos e humanistas, infelizmente, o Brasil e a África do Sul apresentam uma lamentável similaridade de seus cenários sociais excludentes, marcados por uma distribuição desigual da riqueza e de recursos essenciais para a sobrevivência digna em sociedade.

Os diversos indicadores da realidade social são reveladores da persistência dos problemas encontrados no setor das políticas sociais. Apesar da onda crescente de investimentos e ações institucionais no sentido de combater a atual situação de privação de bem-estar para uma enorme fatia da população, os resultados demonstram a proporção do muito que ainda se tem por fazer. Nos dois países em estudo, as grandes desigualdades entre os extremos sociais desembocam num cenário de desenvolvimento humano de nível médio, em que o desemprego, a pobreza, a fome e as doenças ainda prevalecem pela falta de acesso aos serviços de necessidades essenciais por uma grande fatia da população.

A realidade social dos países tem sido anualmente avaliada a partir de uma leitura conjunta de diversos indicadores econômicos e sociais, que resultam no índice de desenvolvimento humano. Criado a partir de 1990, esse indicador geral do desenvolvimento humano nos diversos países do mundo sofreu diversas adaptações, mostrando-se cada vez mais completo e complexo, na medida em que se propôs a superar aquelas análises cujo principal parâmetro de desenvolvimento está assentada na

---

<sup>147</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p. 13.

mensuração do produto bruto interno e sua distribuição *per capita*.<sup>148</sup> Desse modo, valendo-se da já reconhecida propriedade de demonstrar a situação mais geral de cada população, partimos deste indicador mais abrangente, para então visualizar os detalhes dos indicadores sociais nele contidos.

Conjugando elementos de natureza variada, o IDH é a síntese de quatro indicadores: PIB (Produto Interno Bruto) *per capita*, expectativa de vida, taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade e taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino (relação entre a população em idade escolar e o número de pessoas matriculadas no ensino fundamental, médio e superior). Do relatório de 2005 para o de 2006, a principal mudança no cálculo do IDH ocorreu nesse último indicador, em que antes se incluíam os números dos programas de educação para adultos nos dados sobre ensino de 32 países, inclusive o Brasil. Agora, esses dados foram excluídos, para tornar mais precisas as comparações com outros países, o que não representou grandes mudanças para o Brasil, cujo IDH (de 0.792) manteve exatamente o mesmo nesses dois anos.<sup>149</sup>

Do mesmo modo, é inegável que a maioria dos dados vieram a ser melhor pesquisados, na medida em que aumenta a percepção da importância de um certo indicador como ferramenta útil para o controle das políticas públicas dos diversos países. Para maiores detalhes sobre o cálculo deste indicador, é possível consultar as explicações contidas na nota técnica do Relatório Anual de Desenvolvimento Humano da UNDP, onde, também, encontram-se definidos os principais indicadores. (Anexo I)

A tabela 2.1 e os gráficos 2.1. e 2.2, nas páginas seguintes, visam demonstrar a evolução do desenvolvimento humano no Brasil e na África do Sul, bem como comparar suas posições em relação ao grau de desenvolvimento encontrado nos demais países do mundo. Veremos, adiante, que esse indicador, embora tenha um caráter geral, incluindo elementos sociais, culturais e econômicos, serve ao objetivo de monitorar o avanço ou retrocesso dos Estados quanto à capacidade de satisfazer as necessidades essenciais e prover uma vida digna a sua nação.

O final dos anos noventa revela o início de uma trajetória ascendente para o desenvolvimento humano no Brasil. Antes disso, o Brasil já esboçava alguns momentos de constatação do aumento do seu IDH, de 0.804 em 1995 e 0.809 em 1998, mas que não se

---

<sup>148</sup> NAÇÕES UNIDAS. Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 1990. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/>, consultado em 30 de setembro de 2008.

<sup>149</sup> Disponível no site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil, em <http://www.pnud.org.br/home/>, consultado em 28 de setembro de 2008.

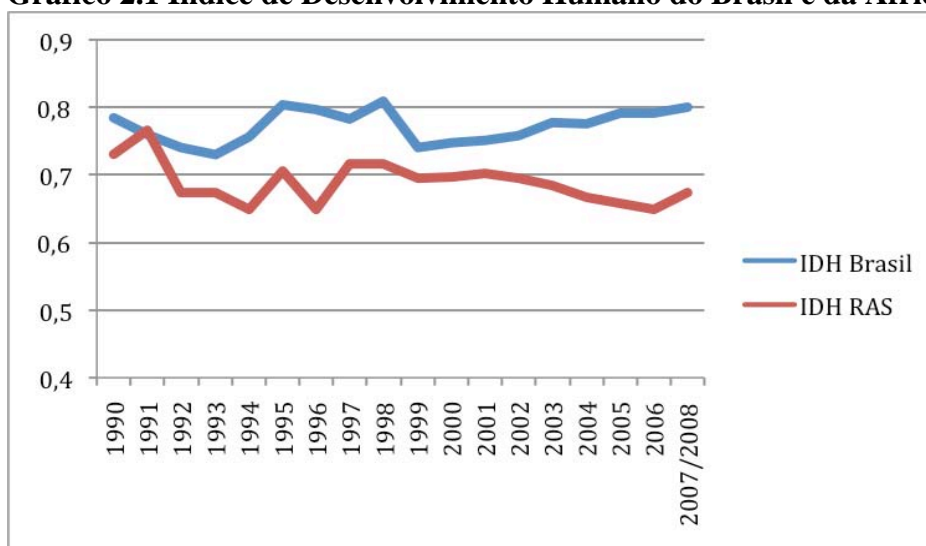
sustentaram no tempo, pelo menos até 2008, quando o país novamente passou a se inserir no grupo de nações com alto desenvolvimento humano.

**Tabela 2.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**

	IDH BRASIL		IDH ÁFRICA DO SUL	
	Índice	Rank	Índice	Rank
1990	0.784	80	0.731	68
1991	0.759	60	0.766	57
1992	0.739	59	0.674	70
1993	0.730	70	0.673	85
1994	0.756	61	0.650	93
1995	0.804	63	0.705	95
1996	0.796	58	0.649	100
1997	0.783	68	0.716	90
1998	0.809	62	0.717	89
1999	0.739	79	0.695	101
2000	0.747	74	0.697	103
2001	0.750	69	0.702	94
2002	0.757	73	0.695	107
2003	0.777	65	0.684	111
2004	0.775	72	0.666	119
2005	0.792	63	0.658	120
2006	0.792	69	0.653	121
2007/2008	0.800	70	0.674	121

Fonte: Adaptado do Relatório de Desenvolvimento Humano 1990-2008/UNDP

**Gráfico 2.1 Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil e da África do Sul**



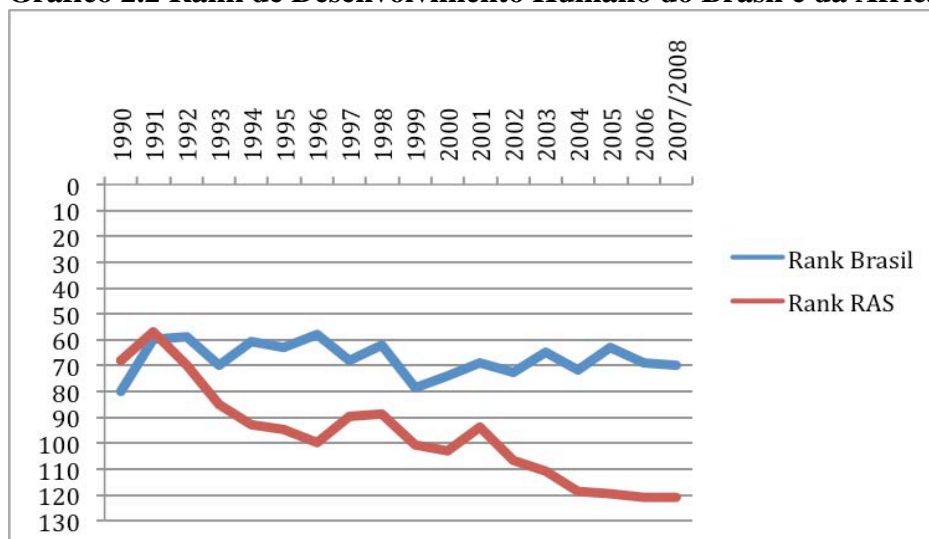
Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1990-2008/UNDP.

Por um lado, os números crescentes do IDH brasileiro, e inversamente, a elevação da sua posição no *rank* geral de desenvolvimento humano, revelam um resultado positivo para o enorme esforço no combate da pobreza e da exclusão social, na medida

que evidencia uma melhora concreta desse cenário. Por outro, as oscilações apresentadas por esse indicador demonstram o quanto as conquistas brasileiras, ali demonstradas, ainda são pouco estáveis, estando vulneráveis às duras contingências estruturais de seu país. Tanto o é, que nos anos seguintes a 1995 e 1998, o IDH retomou a sua “normalidade”, evidenciando que o Brasil continuava a pairar dentre aqueles que possuíam apenas um nível médio de desenvolvimento naquela época.

Ressalte-se que a elevação íngreme do índice de desenvolvimento brasileiro em 1995 e 1998, relaciona-se com a elevação do produto interno bruto do Brasil, induzido a partir do plano econômico de 1994, chamado de Plano Real, conforme demonstrado abaixo na tabela 2.2 e no gráfico 2.3. Da mesma forma e pelo mesmo motivo, explica-se o decréscimo neste indicador, após mais alguns anos, na medida em que se constatou que este mesmo plano econômico agravou ainda mais as condições de emprego e distribuição de renda, dificultando a ampliação do mercado brasileiro, bem como a solidificação de um desenvolvimento sustentado, com pode ser visualizado abaixo, na linha desenhada pelo IDH brasileiro, no gráfico 2.1. A África do Sul, por sua vez, revela um panorama um tanto diverso do Brasil. Até 2001, o decréscimo do IDH da África do Sul ocorreu intercalado por momentos de recuperação parcial desse índice. Após esse período de oscilações, houve uma queda contínua do índice de desenvolvimento sul-africano, que pode ser constatada tanto pelo valor absoluto de seu IDH, do Gráfico 2.1, quanto pelo seu peso relativo, indicando o rebaixamento no rank mundial de desenvolvimento, no Gráfico 2.2.

**Gráfico 2.2 Rank de Desenvolvimento Humano do Brasil e da África do Sul**



Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1990-2008/UNDP.

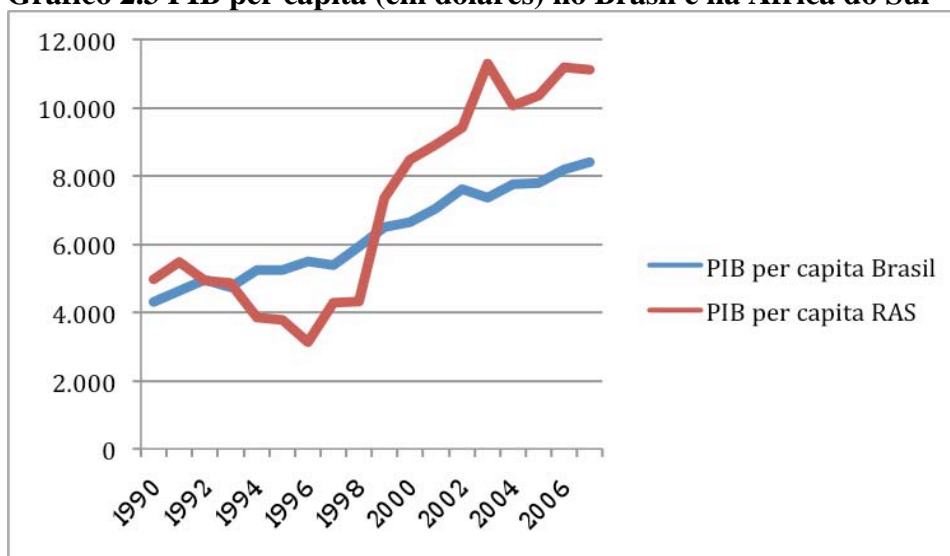
Ao se analisar o aumento progressivo do PIB *per capita* na África do Sul no período, percebe-se que a sua elevação guarda uma relação inversa com a evolução decrescente do IDH na África do Sul. Com base nos números da tabela 2.2 e no traçado do gráfico 2.3., abaixo expostos, pode-se depreender que essa involução no desenvolvimento sul-africano não decorre da falta de crescimento econômico, mas das repercussões do seu estabelecimento sobre uma nação organizada sobre fortes desigualdades sociais.

**Tabela 2.2 IDH e PIB *per capita* 1990-2008**

	BRASIL		ÁFRICA DO SUL	
	IDH	PIB <i>per capita</i>	IDH	PIB <i>per capita</i>
1990	0.784	4,307	0.731	4,981
1991	0.759	4,620	0.766	5,480
1992	0.739	4,951	0.674	4,958
1993	0.730	4,718	0.673	4,865
1994	0.756	5,240	0.650	3,885
1995	0.804	5,240	0.705	3,799
1996	0.796	5,500	0.649	3,127
1997	0.783	5,362	0.716	4,291
1998	0.809	5,928	0.717	4,334
1999	0.739	6,480	0.695	7,380
2000	0.747	6,625	0.697	8,488
2001	0.750	7,037	0.702	8,908
2002	0.757	7,625	0.695	9,401
2003	0.777	7,360	0.684	11,290
2004	0.775	7,770	0.666	10,070
2005	0.792	7,790	0.658	10,346
2006	0.792	8,195	0.653	11,192
2007/2008	0.800	8,402	0.674	11,110

Fonte: Adaptado do Relatório de Desenvolvimento Humano 1990-2008/ UNDP

**Gráfico 2.3 PIB per capita (em dólares) no Brasil e na África do Sul**



Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

A preponderância das contingências sociais sobre os esforços de desenvolvimento econômico fica demonstrada na medida em que atingir o crescimento da economia sul-africana se mostra insuficiente para atingir o desenvolvimento social. Nesse sentido, o nível de pobreza encontra-se diretamente relacionado com as dificuldades de se alcançar o desenvolvimento nacional.

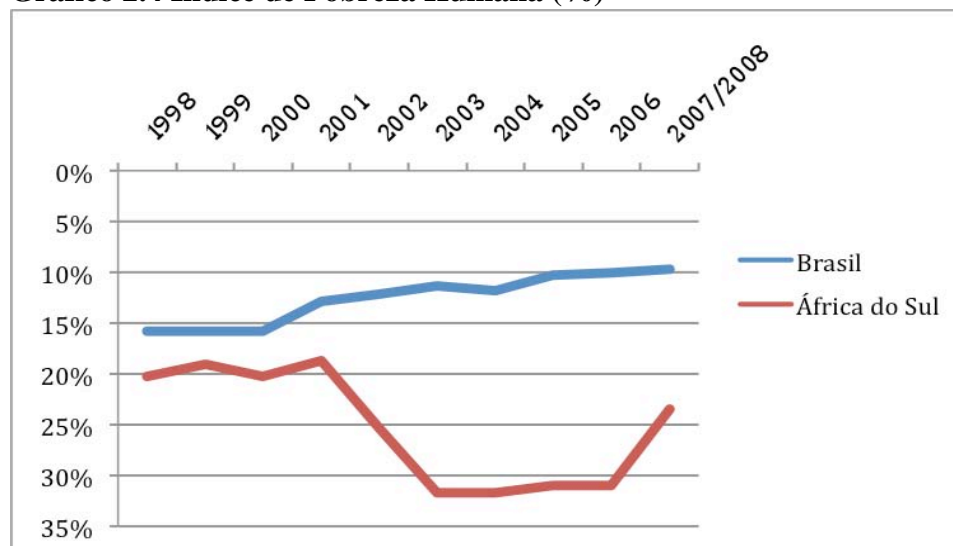
A tabela 2.3 e o gráfico 2.4, abaixo, demonstram o decréscimo sustentado e progressivo da pobreza no Brasil, enquanto na África do Sul ocorreu o agravamento da situação de pobreza, a qual passou a atingir de 20 para 30% da população sul-africana. Esse momento, o qual permaneceu inalterado até 2008, corresponde exatamente ao período em que se identificou um retrocesso do índice de desenvolvimento desse país.

**Tabela 2.3 Índice de Pobreza Humana**

Índice de Pobreza Humana (%)		
	Brasil	África do Sul
1998	15.6	20.2
1999	15.8	19.1
2000	15.6	20.2
2001	12.9	18.7
2002	12.2	—
2003	11.4	31.7
2004	11.8	31.7
2005	10.3	30.9
2006	10.1	30.9
2007/2008	9.7	23.5

Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1998-2008/UNDP.

**Gráfico 2.4 Índice de Pobreza Humana (%)**



Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1998-2008/UNDP.



Do mesmo modo que o Índice de Pobreza Humana, também os indicadores sociais básicos, tais como mortalidade geral e infantil, coincidem com o delineamento do desenvolvimento nos dois países em estudo.

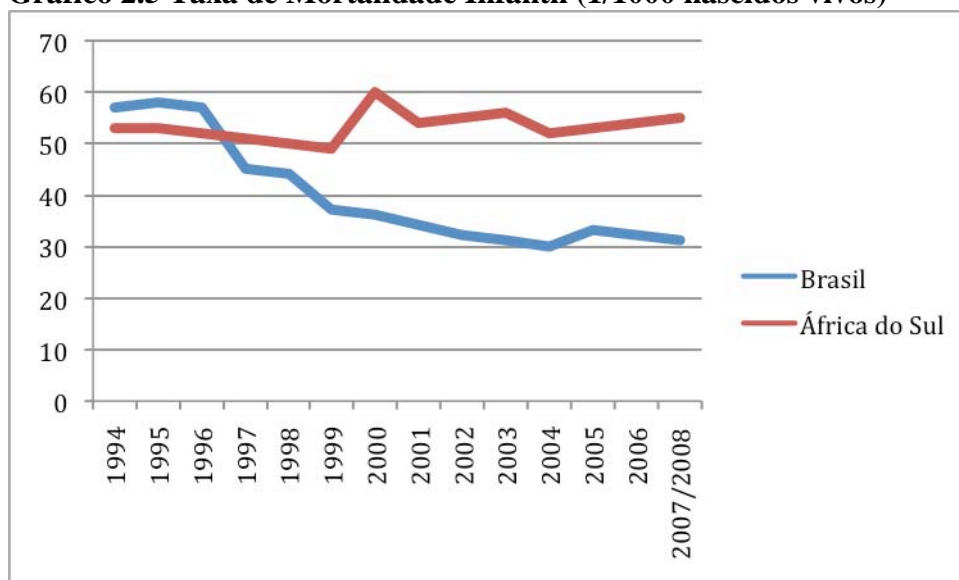
No Brasil, o aumento continuado do IDH acompanhou o progressivo decréscimo nas taxas de mortalidade geral e infantil, como demonstrado nas diversas tabelas e gráficos a seguir. Diferentemente, na África do Sul, o cenário de morte na infância intercala momentos de retrocesso com outros de tênue recuperação, tal como ocorreu em 1999 e 2004, mas sem uma melhora mais definitiva. De 1994 a 1999, houve uma pequena redução da mortalidade infantil, que voltou a se agravar a partir de 2000.

**Tabela 2.4 Taxa de Mortalidade Infantil (1/1000)**

Taxa de Mortalidade Infantil (1/1000)		
	Brasil	África do Sul
1994	57	53
1995	58	53
1996	57	52
1997	45	51
1998	44	50
1999	37	49
2000	36	60
2001	34	54
2002	32	55
2003	31	56
2004	30	52
2005	33	53
2006	32	54
2007/2008	31	55

Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

**Gráfico 2.5 Taxa de Mortalidade Infantil (1/1000 nascidos vivos)**



Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

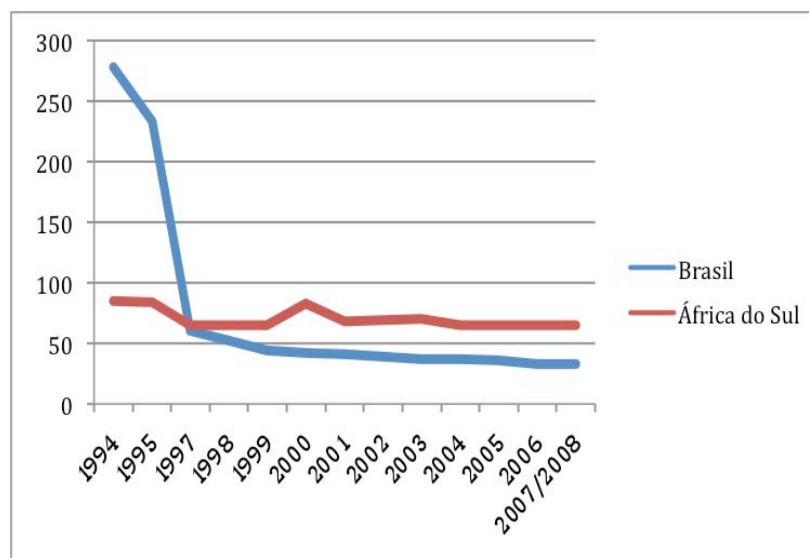
De maneira pouco diferente ocorreu com a mortalidade infantil até os cinco anos de idade, em que o Brasil apresentou um salto nesse percentual desde 1997, e a estabilização desse quadro social nos anos seguintes e, ainda, melhorando anualmente. Ao passo em que se conseguiu estabelecer um nível mediano de progresso nesse indicador, pode o Brasil empreender no sentido de alcançar os países desenvolvidos, a partir de um permanente esforço nesse objetivo.

**Tabela 2.5. Taxa de Mortalidade de menores de cinco anos (1/1000)**

<b>Taxa de Mortalidade de menores de cinco anos (1/1000)</b>		
	Brasil	África do Sul
1994	278	85
1995	233	84
1996	—	—
1997	60	67
1998	52	66
1999	44	65
2000	42	83
2001	40	69
2002	38	70
2003	36	71
2004	36	65
2005	35	66
2006	34	67
2007/2008	33	68

Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

**Gráfico 2.6 Taxa de Mortalidade em menores de cinco anos (1/1000)**



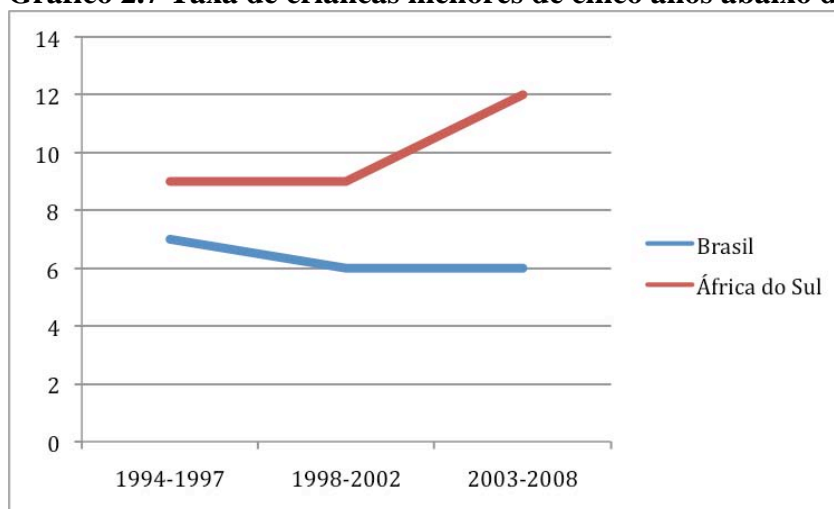
Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

Ainda no gráfico 2.6, da página anterior, observa-se que na África do Sul, ao contrário, houve pouca melhora do cenário infantil, visualizado no platô dos resultados desde 1997, com um esboço de melhora em 1999, que logo se desfez. A persistência dos mesmos percentuais ao longo dos últimos quinze anos demonstra que não apenas os fatores de mortalidade neonatal, mas elementos sociais mórbidos, como a fome, e que ameaçam, significativamente a vida de crianças até os cinco anos, continuam fortemente presentes na realidade sua-africana.

Nesse período, uma piora maior aconteceu no percentual de crianças menores de cinco anos abaixo das estimativas de peso para idade, chegando ao dobro do número de vítimas encontradas no Brasil no mesmo período, como percebe-se no gráfico 2.7, abaixo.

Na questão do peso infantil, pode-se observar os efeitos que a privação das necessidades sociais essenciais, como alimentação sadia e a prevenção de doenças, provoca no desenvolvimento físico das crianças até os cinco anos de idade.

**Gráfico 2.7 Taxa de crianças menores de cinco anos abaixo do peso (%)**



Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

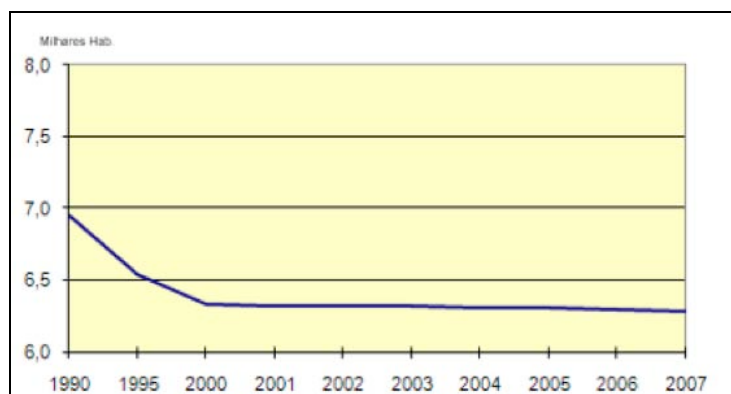
Ressalte-se, ainda, a repercussão negativa que uma infância sob condições sociais adversas, tais como na falta de alimentos, na falta de higiene e de saúde, tem sobre o futuro desse mesmo indivíduo, uma vez que é no início da vida que se sedimentam os elementos mentais, emocionais e até físicos que servem de base para o desenvolvimento do homem, e por conseguinte, de sua sociedade.

Desse modo, quanto maior o grau de privação e desnutrição das crianças, maior será sua dificuldade de capacitação futura para o mundo do trabalho. Assim, ao analisar os

indicadores sociais que dizem respeito à infância e juventude, estamos, na realidade, observando quais serão os potenciais futuros do atual estado de desenvolvimento de uma nação.

Uma semelhança pode ser notada na curva de mortalidade em menores de cinco anos (gráfico 2.6) em relação ao traçado da mortalidade geral brasileira (gráfico 2.8). Na evolução desses dois quadros, a melhora encontrada no grupo das crianças até cinco anos em 1997 se sucede pela estabilização do controle de mortalidade geral brasileira em 2000, na análise do conjunto da população brasileira que inclui todos os indivíduos maiores de cinco anos.

**Gráfico 2.8 Taxa Geral de Mortalidade no Brasil 1990-2007**



Fonte: IBGE.

Essa similaridade é explicada, primeiramente, por um simples motivo: porque cuidar do público infantil significa proteger futuros adultos. O que separa uma curva da outra é o tempo de vida transcorrido. Passada uma década até que se efetivem as políticas públicas para os grupos específicos, incluindo gestantes e crianças, é esperado que o controle da mortalidade de crianças e de suas condições de crescimento venham a repercutir sobre o universo da sociedade em geral.

Além disso, conforme discutiremos mais detalhadamente no próximo capítulo, a trajetória da reorganização dos serviços de saúde no Brasil, em meados de oitenta e início dos anos noventa, acabou contribuindo para a sedimentação de práticas sociais que promoveram a melhora do problema da mortalidade nos mais diversos grupos da sociedade brasileira. Tanto é verdade, que pode-se perceber, na tabela 2.6, na página seguinte, uma elevação progressiva nos números dos indicadores demográficos da população brasileira, na mesma medida da redução da mortalidade já mencionada.

**Tabela 2.6 Indicadores Demográficos do Brasil 1990-2007.**

<b>INDICADORES DEMOGRÁFICOS</b>										
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Esperanças de vida ao nascer	66,57	68,49	70,43	70,71	71,00	71,29	71,59	71,88	72,18	72,48
Taxa de natalidade (por mil hab.)	24,21	21,93	21,13	21,00	21,00	20,85	20,64	20,40	20,10	19,76
Taxa de mortalidade (por mil hab.)	6,95	6,55	6,34	6,33	6,33	6,32	6,31	6,31	6,30	6,29
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	47,00	37,90	30,10	29,20	28,40	27,50	26,60	25,80	25,00	24,10
Taxa de fecundidade total	2,79	2,51	2,39	2,36	2,35	2,33	2,31	2,29	2,27	2,25

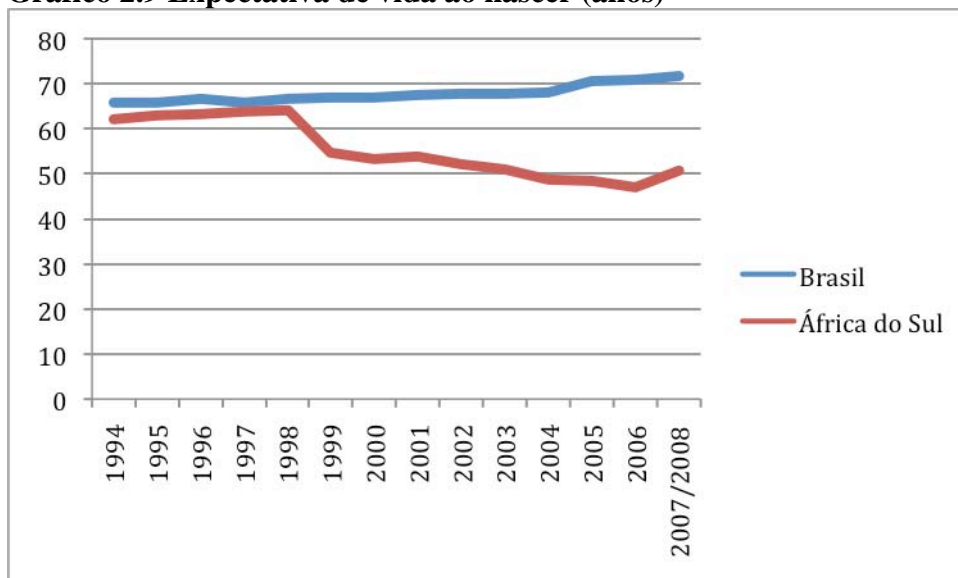
FONTE: IBGE/DPE/COPIS

O controle dos fatores de mortalidade influem diretamente sobre a expectativa de vida de uma população. Assim, da mesma forma que nas tabelas e gráficos anteriores, a evolução da expectativa de vida apresentou uma relação direta com o estado de desenvolvimento humano. No Brasil, a estimativa de idade a ser atingida pela população subiu de 65,8 para 71,7 anos, o que aponta para um cenário muito próximo dos países desenvolvidos. Já na África do Sul, até 2008, a expectativa de vida dos sul-africanos havia decrescido mais de dez anos de vida desde 1994, revelando uma perspectiva preocupante para o quadro social e econômico do país. (Tabela 2.7, Gráfico 2.9)

**Tabela 2.7 Expectativa de Vida ao Nascer**

<b>Expectativa de vida ao nascer (anos)</b>		
	<b>Brasil</b>	<b>África do Sul</b>
1994	65.8	62.2
1995	66.3	62.9
1996	66.5	63.2
1997	66.4	63.7
1998	66.6	64.1
1999	66.8	54.7
2000	67.0	53.2
2001	67.5	53.9
2002	67.7	52.1
2003	67.8	50.9
2004	68.0	48.8
2005	70.5	48.4
2006	70.8	47.0
2007/2008	71.7	50.8

Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

**Gráfico 2.9 Expectativa de vida ao nascer (anos)**

Fonte: Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 1994-2008/UNDP.

A configuração do quadro de expectativa de vida, no entanto, não está relacionada apenas com a pobreza humana. Sem dúvida, a pobreza é um co-fator presente junto a inúmeros outros fatores de morbi-mortalidade em uma população. No entanto, desde os anos oitenta, existe uma outra causa de doenças e óbitos que tem pesado sobre o mundo social: a epidemia da AIDS. Esse é, incontestavelmente, um agente presente em todas as dificuldades sul-africanas de elevar os seus indicadores de bem-estar social e desenvolvimento humano.

A infecção pelo HIV, contudo, consiste num capítulo particular dos problemas sociais enfrentados pelos dois países em desenvolvimento desse estudo, em virtude da velocidade da disseminação e das repercussões nos níveis locais, nacionais, regionais e globais. Em decorrência disso, merece uma abordagem específica, conforme segue.

### **3. HIV e pobreza: potencial de cooperação nas políticas sociais brasileiras**

No início dos anos oitenta, ocorreram os primeiros casos de AIDS ao redor do mundo, o que ocasionou a descoberta do vírus do HIV. Uma década depois, o ritmo de progressão dessa doença e as conseqüências nefastas que essa produziu, não só na esfera privada da sociedade, mas onerando o Estado nas suas obrigações para com os seus cidadãos, acabou gerando uma preocupação global com o problema nas várias regiões do mundo. A percepção da dimensão catastrófica, dos efeitos sistêmicos desse contexto, impôs uma nova realidade para as nações no âmbito de suas relações internacionais, ao se constatar que o custo da não cooperação seria um problema, que no futuro, acabaria sendo arcado por todos, inclusive pelas potências.

Ao longo da história da medicina, raramente foram registradas doenças que possuíssem um perfil tão mutável quanto a AIDS. Essa mutabilidade está ligada com a natureza viral da infecção, que quando progride, acarreta a AIDS, que traduzida significa Síndrome da Imunodeficiência Adquirida. No início da epidemia, na década de 80, a presença do HIV só era identificada no organismo quando se encontrava no seu mais avançado estágio de morbidade e mortalidade, ou seja, a AIDS. Nessa época, em menos de seis meses, os indivíduos contaminados evoluíam para a fase terminal da doença, construindo um imaginário coletivo no qual as idéias de AIDS e morte andavam juntas.

Esse quadro tornou-se mais grave na medida em que outros fatores de morbidade e mortalidade de amplo espectro, como a fome e a pobreza, distribuía-se pelas mesmas regiões onde havia uma maior dificuldade de reter a expansão da infecção pelo vírus do HIV. Nesse âmbito, a conexão desses dois fatos de saúde pública com aspectos estruturais ganharam conotações desesperadoras no continente africano. A África do Sul passou a ser novamente observada pelo mundo, agora não mais pelo combate ao *apartheid*, e toda a instabilidade social decorrente das lutas étnicas, mas por um cenário de outra ordem: a contaminação viral de uma porção significativa da sua população.

O Brasil vivenciou os casos da AIDS de maneira diferente do restante do mundo no seu ambiente doméstico. Tendo em vista a reforma do sistema de saúde, empreendida no mesmo período da maior disseminação da doença pelo mundo, podemos dizer que o Brasil encontrava-se a meio caminho entre as potências que possuíam os recursos para pesquisa da doença e de possíveis tratamentos e formas de prevenção, e os

países em desenvolvimento, com suas instituições democráticas instáveis e carentes de recursos e de maior organização nos serviços essenciais. Vimos nos capítulos anteriores, que nos anos oitenta, o Brasil já buscava articular-se de maneira mais autônoma na política internacional. A política africana, o multilateralismo e o universalismo nada mais foram do que exemplos disso.

A particular engrenagem engendrada pela política doméstica brasileira e a política internacional dos anos oitenta esboçou os primeiros contornos que visualizamos na atual política externa brasileira. A soma dos elementos advindos da transição do militarismo para um governo civil e da organização da sociedade civil em movimentos sociais que geraram demandas por uma estruturação mais democrática das instituições brasileiras, com o cenário internacional bipolarizado, em que o Brasil já buscava brechas para uma desenvoltura menos condicionada pelos interesses exclusivos das potências mundiais, resultaram numa combinação que favoreceu o atual protagonismo brasileiro e sedimentou as bases sobre as quais o Brasil, hoje, estabelece acordos de cooperação nas áreas sociais e de saúde.

### **3.1. O caso das infecções por HIV e a AIDS: uma questão especial da segurança humana**

O HIV, o Vírus da Imunodeficiência Humana, consiste num microorganismo da família dos retrovírus, que foi investigada simultaneamente por dois grupos de pesquisa, um nos Estados Unidos, liderado por Robert Gallo, e outro na França, liderado por Luc Montaigner. A existência dessa infecção foi constatada por meio da detecção de anticorpos a esse vírus, presentes nos humanos infectados. Em 1983, foram feitos os primeiros diagnósticos dessa nova doença, que passou a ser designada pela sigla inglesa AIDS, traduzida para o português como Síndrome de Imunodeficiência Adquirida.

Os primeiros casos de infecção pelo vírus do HIV foram diagnosticados a partir da identificação dessa Síndrome, em que se observou, uma evolução atípica de casos de pneumocistose e Sarcoma de Kaposi em homossexuais masculinos jovens que possuíam uma história prévia saudável. Em 1980, alguns médicos norte-americanos ficaram intrigados com essas novas características dessas infecções, uma vez que não era esperado o acometimento de pessoas jovens e previamente híginas, significando uma incidência completamente fora do padrão de evolução esperado.



Diante da recorrência de uma característica comum a todos aqueles casos de infecções e tumores, que até aquele momento acometiam somente homossexuais masculinos, tal fato passou a ser observado pela classe médica, e acabou ganhando divulgação de maneira alarmista e até distorcida pela imprensa em todo o mundo. Foi assim que a AIDS ganhou a equivocada denominação de "câncer gay", ou ainda "peste gay", em relatos que construíam uma verdadeira "epidemia de significados" enquanto não se chegava a um diagnóstico mais preciso da patologia, a fim de confirmar se realmente havia surgido uma nova doença.<sup>1</sup>

Em reação a esse fato e à forma como foi divulgado, a comunidade *gay* norte-americana, bem como as organizações civis que defendiam seus direitos, especialmente em New York e San Francisco, manifestaram-se duramente contra essa dupla ameaça, às liberdades e à vida, argumentando que a gravidade da situação residia numa doença que colocava em risco não apenas a saúde de seus membros, como alimentava uma onda de discriminação que desrespeitava as conquistas de direitos civis duramente alcançadas na década anterior.

Curiosamente, no mesmo período em que mais a democracia havia se propagado dos centros mundiais para a periferia, surge um evento com potencial para múltiplos significados úteis às forças mais conservadoras, tradicionais e, por vezes, autoritárias, já que a AIDS chegou a ser usada como motivo de combate do exercício das liberdades individuais por grupos muitos variados. Como contra-golpe, no entanto, foi exatamente o contrário que acabou se concretizando.

Os infectados, cada vez em maior número, passaram a se organizar junto a outros movimentos sociais, passando a fazer parte do rol de temas promovidos em prol do fortalecimento das instituições democráticas e da promoção dos direitos humanos pelas organizações não-governamentais em diversos países, inclusive no Brasil. Aquela que poderia ter sido a maior fraqueza de um determinado grupo, acabou sendo a sua principal força e estratégia. Nesse momento, a sociedade brasileira se rearticulava politicamente, caminhando rumo a uma saída dirigida do militarismo, em que as organizações da sociedade civil começavam a emergir e ocupar espaços no processo de estruturação das instituições democráticas no país.

---

<sup>1</sup> CHEQUER, Pedro. 20 Anos do PN-DST/AIDS. Apresentação do VI CONGRESSO BRASILEIRO DE PREVENÇÃO DAS DST E AIDS: Desafios da Prevenção e da Assistência no SUS. Belo Horizonte - MG, 4 a 7 de novembro de 2006. Disponível no site <http://sistemas.aid.gov.br/congressoprev2006/2/index.php>, consultado em 20/05/2008. O autor, ex-Diretor do Programa Nacional de DST e AIDS, atualmente é Coordenador do UNAIDS para o Cone Sul –Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.

Na África do Sul, em especial, o esvaziamento das lutas após o fim do *apartheid*, ensejou a oportunidade do HIV inspirar novos movimentos organizados da sociedade civil, em paralelo ao grande apelo das lutas sindicais no país. Assim, o HIV e o trabalho ocuparam o espaço da luta política antes mobilizado no combate da discriminação social institucionalizada, mas isso quase uma década mais tarde do que o Brasil.

Segundo dados dos órgãos especializados em saúde e AIDS das Nações Unidas, a OMS e a UNAIDS, a trajetória da epidemia mundial de AIDS, desde 1990, apresentou uma onda global crescente, até que em dezembro de 2007, revelou uma estabilização da prevalência de HIV. A percentagem global da prevalência de HIV entre adultos vinha permanecendo no patamar de 0,8% desde 2001, o que demonstrava que a progressão do número de novas infecções por HIV diminuía, embora persistisse o problema daqueles que já haviam sido infectados. A redução se deve também a aprimoramentos consideráveis nas metodologias do UNAIDS e da OMS — o que foi confirmado recentemente por especialistas internacionais independentes. As revisões dos dados em seis países são responsáveis por 70% dessa mudança.

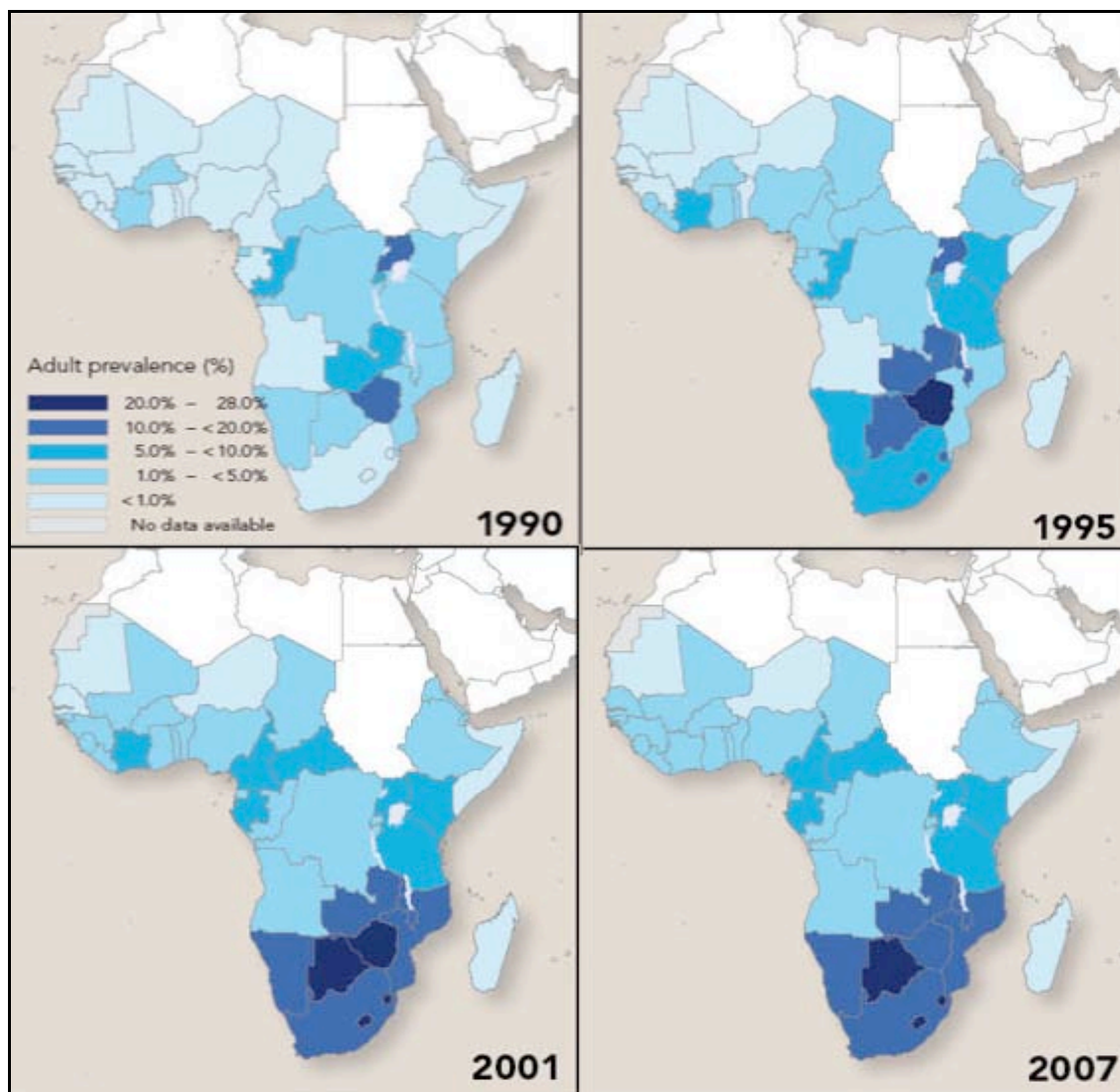
A prevalência de HIV (a proporção de pessoas vivendo com o vírus) pareceu ter mostrado os primeiros sinais de controle do avanço global da infecção somente após 2007. O número de pessoas vivendo com HIV aumentou para 33,2 milhões [variação entre 30,6 e 36,1 milhões] em 2007, comparado com 29,0 milhões [variação entre 26,9 e 32,4 milhões] em 2001. Em 2007, estimava-se um aumento de 2,5 milhões [variação entre 1,8 e 4,1 milhões] de pessoas foram infectadas pela primeira vez pelo vírus, o que apresenta uma relativa melhora do indicador se comparado com os 3,2 milhões [variação entre 2,1 e 4,1 milhões] de novos casos em 2001. Pode-se dizer que, em 6 anos, houve uma redução do ritmo do avanço da doença, o que é pouco diante da dimensão que a epidemia tomou, mas é muito para aqueles 0,7 milhões [variação entre 0,3 e 1,3 milhões] de indivíduos que deixaram de contrair o vírus pelas medidas até agora tomadas.

Contudo, a letalidade da doença persiste, já que os quadros de AIDS continuam entre as principais causas de morte no mundo, decorrente da evolução da doença naqueles que foram infectados na última década. E, especialmente, na África, os dados permanecem confirmando que a AIDS é a principal causa de morte na região. O número de pessoas que morreram como consequência de doenças relacionadas à AIDS foi de 2.1 milhões [variação entre 1,9 e 2,4 milhões] em 2006, e em 2007.

Mais de dois terços (68%) de todas as pessoas infectadas por HIV no mundo moram na África Subsaariana, onde ocorreram 76% de todos os óbitos relacionados à

AIDS. Quase um terço de todas as novas infecções e de todos os óbitos acontecem em oito países da região sul da África: Botsawa, Lesotho, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue. Dentro do continente africano, a África Meridional é, claramente, a mais afetada, cuja prevalência nacional de HIV em adultos ultrapassou 15% em 2005, nos oito países africanos supramencionados, conforme Figura 3.1, abaixo.

**Figura 3.1 Evolução da epidemia do HIV no continente africano**



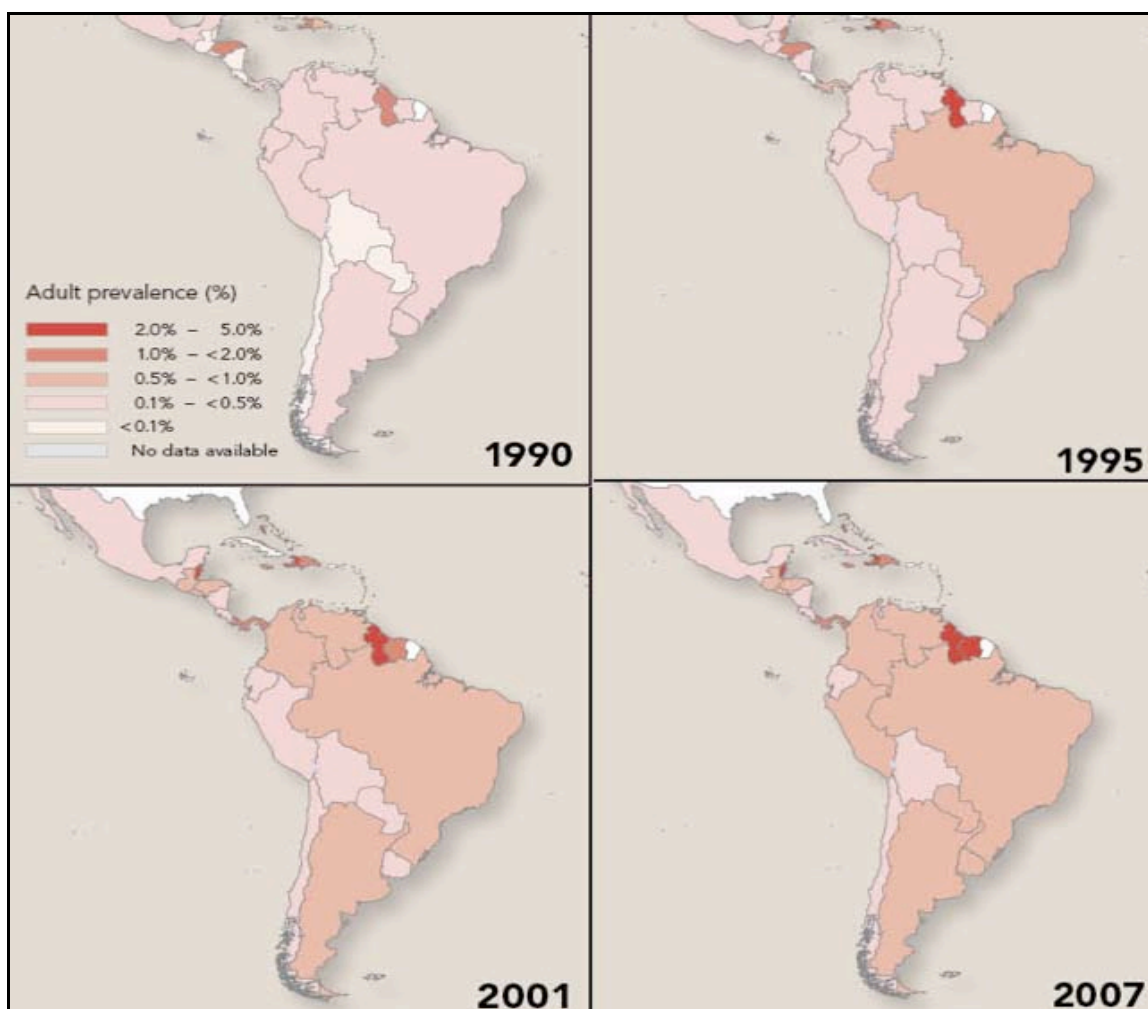
Fonte: UNAIDS, 2008.

A África Subsaariana continuou sendo a região mais afetada pelos efeitos da presença do HIV e da AIDS durante os últimos vinte anos. Nessa região, estima-se que 1,7 milhões [variação entre 1,4 e 2,4 milhões] de pessoas foram infectadas pela primeira vez por HIV em 2007, perfazendo um total 22,5 milhões [variação entre 20,9 e 24.3 milhões]

de pessoas vivendo com o vírus. Diferentemente de outras regiões, a maioria das pessoas vivendo com HIV na África Subsaariana são mulheres, perfazendo 61% dos infectados, o que reforça a hipótese de contaminação preponderantemente heterossexual nessa região.

Na América Latina, de modo geral, as epidemias de HIV apresentaram uma evolução menos intensa do que no continente africano, apresentando um quadro estável em quase toda a região, conforme demonstrado na Figura 3.2, abaixo. O número estimado de novas infecções por HIV na América Latina em 2007 foi 100.000 [variação entre 47.000 e 220.000], perfazendo um total de 1,6 milhões [variação entre 1,4 e 1.9 milhões] de pessoas vivendo com HIV nesta região. Estima-se que 58.000 [variação entre 49.000 e 91.000] pessoas morreram de doenças relacionadas à AIDS na América Latina em 2007. No Brasil, maior país da região, podemos vislumbrar uma estabilização da epidemia ao final dos anos noventa.

**Figura 3.2 Evolução da epidemia do HIV na América Latina**

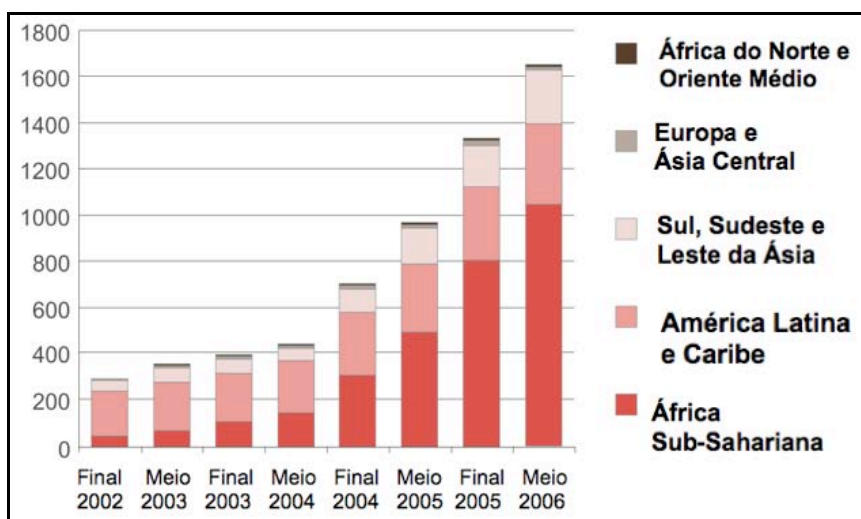


Fonte: UNAIDS, 2008.

Na América Latina, a transmissão de HIV continuou a ocorrer entre populações com risco acrescido de exposição, incluindo profissionais do sexo e homossexuais masculinos que não praticam sexo seguro. Por esse motivo, o sexo sem proteção praticado por homens persistiu sendo um importante fator de risco em várias epidemias na região latino-americana. O estigma e a discriminação generalizados só têm dificultado mais os esforços que visam a alcançar o acesso universal à prevenção, ao tratamento, à atenção e ao apoio em relação ao HIV na região, necessitando de maior investimento para uma cobertura epidemiológica mais eficiente em algumas áreas da América Latina.

O delineamento da gravidade da epidemia global em cada continente tem servido de base para os esforços coordenados dos organismos internacionais, das agências bilaterais e multilaterais dos Estados, das ONGs e do setor privado, através de estratégias envolvendo planejamento de ampla escala e com participação multissetorial. A organização de um Fundo Global de luta contra a AIDS, a tuberculose e a malária, em janeiro de 2002, a partir da parceria entre UNAIDS e Banco Mundial, e a destinação de medicamentos antirretrovirais, seguindo o critério de urgência e gravidade da infecção nos países de baixa e média renda, especialmente na África Sub-Sahariana e na América Latina e Caribe, conforme o Gráfico 3.1, abaixo, são algumas das medidas globais que se desenvolveram desde a criação do Fundo, o qual continua sendo uma das principais fonte de recursos de combate da doença em muitos países.

**Gráfico 3.1 Número de indivíduos em tratamento antirretrovirais em países de baixa e média renda (n° X 1000)**



Fonte: WHO/UNAIDS, *HIV/AIDS treatment data fact sheet*, 2006.

Na Conferência Internacional em DST/AIDS na África, realizada em setembro de 2003, no Quênia, os Estados Africanos, sugeriram uma reavaliação dos princípios norteadores das ações de combate do epidemia no nível nacional. Contando com a participação dos órgãos especializados das Nações Unidas, doadores do Fundo Global de Luta contra a AIDS, e ONGs, construiu-se um consenso sobre os três grandes princípios, *The Tree Ones*, que deveriam compor a base de todos os programas nacionais de combate à doença: uma estrutura básica de ação comum, que permita a coordenação entre parcerias e mecanismos de financiamento; uma autoridade de Coordenação Nacional em AIDS, com um amplo mandato de alcance multissetorial (*the umbrella functions*); e uma base estrutural para monitoramento e avaliação nacional do programa.

Com mais de 6.800 novas infecções pelo HIV por dia, e mais de 5.700 óbitos diários devido à AIDS no mundo, transparecia a necessidade, ainda atual, de se ampliar os esforços globais, adaptando e renovando os esforços de prevenção ao HIV a fim de reduzir significativamente o impacto da doença em todo o planeta.

Dentre todos os países do mundo, a África do Sul é o país que apresenta o maior número de infecções por HIV, como veremos a seguir. Esse é um dos principais motivos pelos quais esse país faz parte do presente estudo de caso.

### **3.1.1. Aspectos da realidade do HIV e AIDS na África do Sul**

Os primeiros casos de HIV na África do Sul foram constatados no início dos anos oitenta. A pequena proporção de casos correspondia à infecção de homossexuais masculinos e alguns hemofílicos. Entretanto, as contingências históricas do país naquele momento, em plena luta dos movimentos sociais pela extinção do regime de segregação racial, acarretou o que se poderia chamar de “perda” de uma grande oportunidade de observar mais cuidadosamente o quadro e evitar que a epidemia do HIV ganhasse as proporções e características atuais. O que poderia ter sido contornado com simples e poucas ações locais no passado, hoje, exige uma mobilização multi-institucional de vários níveis, com participação local, nacional e global.

Naquela época, considerando a doença uma patologia específica de certos grupos de risco, as maiores preocupações das políticas públicas sul-africanas com o HIV giraram em torno do atendimento hospitalar dos pacientes aidéticos, que evoluíam para o

quadro terminal, e da estruturação de bancos de sangue que realizassem entrevistas com seus doadores a fim de identificar comportamentos de risco. A partir de 1985, estabeleceu-se a rotina de realização de um *screening* para rastrear o HIV em todo o sangue que era doado. Ademais, as doações de sangue realizadas tornaram-se mais seguras, reduzindo novamente o risco, através de seleção de doadores considerados de baixo risco. Com isso, em 2002, a prevalência do vírus HIV em estoques de sangue voltou ao percentual que apresentava em 1991, ou seja, 0,06%.<sup>2</sup>

Após 1989, a prevalência de homossexuais infectados atingiu um platô, enquanto que a epidemia ganhava novas vítimas, envolvendo mulheres jovens e homens mais velhos, o que ampliou o espectro de risco de contaminação na sociedade sul-africana. Assim, quando se iniciou a estruturação democrática desse país, que culminou com a eleição presidencial de Mandela, em 1994, mais de uma década havia se passado desde os primeiros casos identificados de AIDS, e nenhuma ação governamental efetiva havia se dado até então para controlar a explosão numérica de novos casos heterossexuais de HIV e AIDS.

Ao longo de toda a década de noventa, a infecção do HIV foi tornando-se um grave problema de saúde pública na África do Sul, assumindo índices assustadores até para observadores globais da doença, já que estimava-se que, ao final desse período, o país havia atingido a mortalidade de mais de 900 indivíduos ao dia por causas relacionadas ao HIV. A partir dessa constatação do crescimento acelerado da epidemia nos países da região Sub-sahariana, passou-se a realizar um controle anual da evolução dos indicadores dessa infecção viral, inclusive na África do Sul.

Em meados dos anos noventa, a infecção pelo vírus do HIV passou a afetar milhões de indivíduos sul-africanos, gerando um cenário cuja necessidade de abordagem tornava-se cada vez mais urgente, tanto no sentido da prevenção de novas infecções quanto do tratamento do grande número dos já infectados.

No intervalo até 2006, a prevalência geral do HIV havia dado um enorme salto, mostrando que o percentual de acometimento populacional da África do Sul pelo vírus havia dobrado em relação à prevalência tida em 1996, quadruplicado em relação a prevalência do HIV em 1994, e aumentado 20 vezes o percentual de 1990, numa trajetória quase exponencial, como pode ser constatado na Tabela 3.1 e na inclinação da curva demonstrada no Gráfico 3.2, na página a seguir.

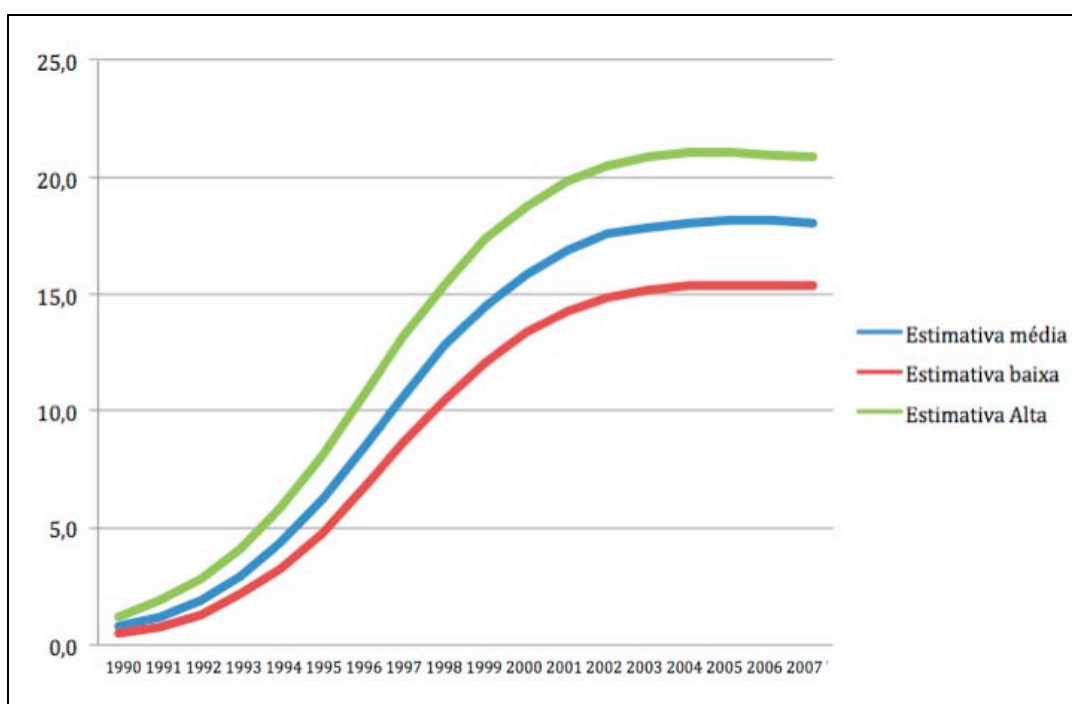
---

<sup>2</sup> KARIM, Salim S. Abdool; BAXTER, Cheryl. HIV/AIDS in South Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.33.

**Tabela 3.1 Prevalência de HIV em adultos (15-49anos) na África do Sul**

Ano	Estimativa média (%)	Estimativa baixa (%)	Estimativa alta (%)
1990	0.8	0.5	1.2
1991	1.2	0.8	1.9
1992	1.9	1.3	2.8
1993	2.9	2.2	4.1
1994	4.4	3.3	5.9
1995	6.2	4.8	8.1
1996	8.4	6.7	10.7
1997	10.6	8.7	13.2
1998	12.8	10.5	15.4
1999	14.5	12.1	17.4
2000	15.9	13.4	18.8
2001	16.9	14.3	19.9
2002	17.6	14.9	20.5
2003	17.9	15.2	20.9
2004	18.1	15.4	21.1
2005	18.2	15.4	21.1
2006	18.2	15.4	21.0
2007	18.1	15.4	20.9

FONTE: Dados Estatísticos da UNAIDS, 2008.

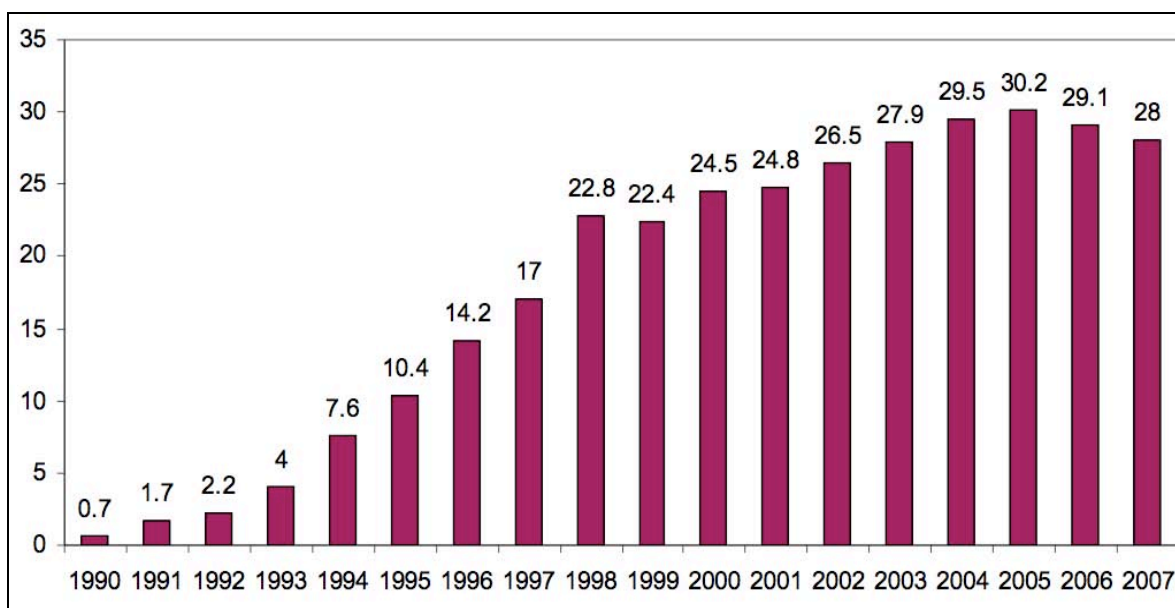
**Gráfico 3.2 Prevalência de HIV em adultos (15-49) na África do Sul**

FONTE: Dados Estatísticos da UNAIDS, 2008.



Considerando que 61% do conjunto de infectados na população sul-africana sejam mulheres, de acordo com a estimativa da UNAIDS para toda a região sub-sahariana em 2007, parece pertinente o estudo do perfil da propagação da doença na população feminina, realizada através de pesquisa nacional dos indicadores em consultas pré-natais nos serviços de atendimento público de saúde da África do Sul. Assim, podemos visualizar uma inclinação semelhante no gráfico de prevalência adulta geral, visto anteriormente, e no Gráfico 3.3, das gestantes infectadas, abaixo.

**Gráfico 3.3 Prevalência de HIV em gestantes na África do Sul (percentual por ano)**



Fonte: Relatório Anual de Pesquisa de Prevalência do HIV/AIDS e Sífilis do Ministério da Saúde da África do Sul em 2007, publicado em 2008.

Essa curvatura acentuada nos gráficos expostos até agora demonstra o crescimento acelerado da população infectada pelo vírus do HIV na RAS no intervalo estudado, especialmente de 1997 a 2005.

Entretanto, ao observarmos especificamente o grupo de mulheres em acompanhamento antenatal, percebe-se o caráter heterossexual da epidemia na África do Sul, em que o percentual de mulheres gestantes infectadas é superior ao índice geral dos adultos, atingindo uma diferença de até 11% a mais, se comparada aos percentuais gerais do HIV na população adulta sul-africana.

Também na distribuição dos quadros de infecção pelo HIV nas províncias, verifica-se um padrão diferenciado de distribuição do percentual de infectados no país, com destaque para a situação de Kwazulu-Natal, Mpumalanga, Gauteng e Free State, cujas prevalências ultrapassaram os 30% de contaminação da população local. Ressalte-se que em 2004, Kwazulu-Natal alcançou o índice de 40% de infectados na população feminina atendida nos serviços de pré-natal da província. (Tabela 3.2)

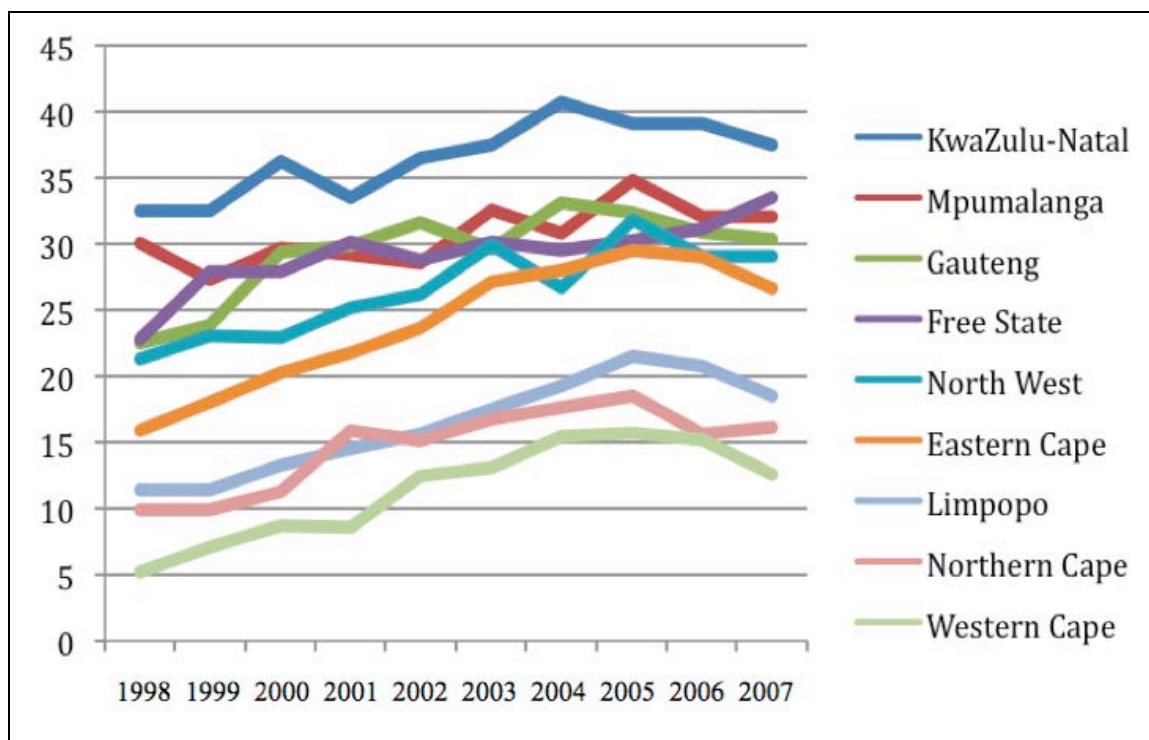
**Tabela 3.2 Percentual de prevalência pré-natal do HIV nas Províncias Sul-Africanas**

<b>Província/Ano</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
KwaZulu-Natal	32.5	32.5	36.2	33.5	36.5	37.5	40.7	39.1	39.1	37.4
Mpumalanga	30	27.3	29.7	29.2	28.6	32.6	30.8	34.8	32.1	32.0
Gauteng	22.5	23.9	29.4	29.8	31.6	29.6	33.1	32.4	30.8	30.3
Free State	22.8	27.9	27.9	30.1	28.8	30.1	29.5	30.3	31.1	33.5
North West	21.3	23	22.9	25.2	26.2	29.9	26.7	31.8	29.0	29.0
Eastern Cape	15.9	18	20.2	21.7	23.6	27.1	28	29.5	29.0	26.6
Limpopo	11.5	11.4	13.2	14.5	15.6	17.5	19.3	21.5	20.7	18.5
Northern Cape	9.9	10.1	11.2	15.9	15.1	16.7	17.6	18.5	15.6	16.1
Western Cape	5.2	7.1	8.7	8.6	12.4	13.1	15.4	15.7	15.2	12.6

Fonte: Dados dos Relatórios Anuais do Ministério da Saúde do Governo da África do Sul, 1990-2007.

Entre as províncias menos afetadas pelo vírus HIV, destacaram-se Northern Cape e Western Cape, com índices de prevalência viral que tenderam a permanecer em níveis inferiores a 20 % de infectados em suas populações distritais, pesquisadas durante o período. Também Limpopo encontra-se entre as províncias menos atingidas, apresentando índices inferiores a 20%, exceto no intervalo entre 2004 e 2006, período do pico da epidemia do HIV em todo o território sul-africano, o que pode ser observado, tanto no Gráfico 3.3, das prevalências pré-natais provinciais, como no Gráfico 3.2, referente à prevalência nacional.

As províncias que ainda possuem uma situação preocupante são aquelas que apresentam uma linha ascendente de prevalência local do HIV, tal como Free State, que subiu de 29.5% para 33.5%, entre 2004 e 2007. Da mesma forma, North West permanece sob certa vigilância, na medida em que seu percentual estacionou em 29% de contaminados na população local. (Gráfico 3.4)

**Gráfico 3.4 Percentual de Prevalência pré-natal do HIV nas Províncias Sul-Africanas**

Fonte: Dados dos Relatórios Anuais do Ministério da Saúde do Governo da África do Sul, 1990-2007.

Os dados da infecção nas províncias revelam o caráter preponderantemente urbano da epidemia do HIV até final dos anos noventa. Ao se analisar em quais distritos o quadro epidêmico é mais grave, encontramos os piores percentuais concentrados na região do eixo urbano de Durban e Pietermaritzburg, na província de Kawazulu Natal. Também o núcleo urbano de Pretória, capital administrativa da África do Sul, e Joanesburgo, populoso centro econômico do país, ambos situados na província de Gauteng, apresentou os piores índices de infecção. Nessas duas grandes áreas urbanas, vários distritos apresentaram uma prevalência superior a 40% de população infectada pelo HIV, demonstrando que ainda hoje, o HIV é uma infecção ligada aos problemas estruturais da urbanização não planejada.

Após de 1998, áreas de desenvolvimento de indústria agrícola, tal como Free State, passaram a ser progressivamente atingidas. A estabilização dos percentuais nos centros urbanos, veio acompanhado de uma crescente onda de infectados constatados nos distritos ao norte dessa província, sugerindo uma recharacterização da epidemia do HIV, que passou a ser mais difuso, incluindo áreas tendencialmente rurais. A provável explicação para isso relaciona-se com o retorno de retirantes rurais, frustrados em suas

expectativas de encontrar emprego nas capitais, e que podem estar retornando portando o vírus para a sua região originária. Isso vem a ter implicações muito graves sobre a epidemia em geral, pois o HIV deixa de ser uma infecção vinculada a comportamentos de risco de algumas pessoas, e passa, de fato, a expor toda a sociedade sul-africana, em sua diversidade étnico-cultural.

Também no que tange à mortalidade relacionada com o HIV, a distribuição é eminentemente urbana, com destaque para as províncias de Kwazulu Natal, Gauteng e Mpumalanga, conforme Tabela 3.3, abaixo. No entanto, devemos observar que logo após os números de óbitos nos centros mais populosos, temos regiões de produção rural que também apresentam elevados números de mortes por AIDS.

**Tabela 3.3 Mortalidade pelo HIV/AIDS nas Províncias Sul-africanas**

Mortes pelo HIV nas Províncias Sul-Africanas*			
	2000	2001	2002
Kwazulu Natal	129.242	75.839	96.442
Western Cape	12.058	6.197	7.885
Eastern Cape	35.789	22.873	26.702
Northen Cape	3.618	2.142	2.474
Free State	30.175	17.444	19.913
North West	33.953	21.452	26.151
Gauteng	92.574	53.696	64.196
Mpumalanga	37.721	20.123	24.769
Northen Province	19.128	12.555	13.772

Fonte: Dados do *Mid-Year population Estimates*. South Africa, 2000-2008.

\* Dados indisponíveis nos documentos após 2002.

Nesse sentido, as estimativas anuais sul-africanas apontaram para uma maior mortalidade de mulheres do que de homens por HIV/AIDS, conforme Tabela 3.4, na página a seguir. Isso decorre diretamente do caráter heterossexual, e possivelmente poligâmico em certas áreas, da epidemia na África do Sul. Isso torna as mulheres em fase reprodutiva mais vulneráveis, uma vez que o planejamento familiar implica uma exposição sexual com potencial para transmitir a infecção, e que apenas um homem infectado acaba por contaminar mais de uma companheira.

Tanto isso é verdade, que o próprio índice de crescimento populacional pareceu reduzir-se ao tempo e ao passo em que a epidemia ganhou grande parcela da população sul-africana. Desse modo, desde 2001 até o final de 2008, o índice de crescimento da população sul-africana baixou de 1,45% para 0,82 %, o que simboliza um recuo total de 76.8% no ritmo de crescimento populacional ao longo desse sete anos de evolução da

epidemia. (Tabela 3.5) Outro indicador que apontou para esse efeito crítico do HIV sobre a vida reprodutiva da sociedade sul-africana foi a redução da expectativa de vida, demonstrado na Tabela 2.7 e Gráfico 2.9, do Capítulo 2 (p. 174-5).

**Tabela 3.4 Mortalidade sul-africana pelo HIV entre homens e mulheres**

Mortes pelo HIV na RAS				
	População Geral	Total	Em homens	Em mulheres
2000	43.685.699	394.258	196.884	197.374
2001	44.560.644	232.321	101.267	131.054
2002	45.454.211	282.303	122.164	160.139
2003	46.429.823	370.000 (*)	*	*
2004	46.586.607	1.667.120	844.611	822.509
2005	46.888.200	*	*	*
2006	47.390.900	*	*	*
2007	47.850.700	*	*	*
2008	48.687.000	*	*	*

Fonte: Dados do *Mid-Year population Estimates*. South Africa, 2000-2008.

\* Dados indisponíveis.

(\*) Utilizada estimativa global da UNAIDS para o país, já que a notificação nacional de mortalidade pelo HIV foram de apenas 11.926 óbitos no ano de 2003, o que sugere uma possível sub-notificação dos casos.

**Tabela 3.5 Taxa de Crescimento Populacional na África do Sul, 2001-2008**

Ano	Índice de Crescimento da População
2001-2002	1.45
2002-2003	1.35
2003-2004	1.25
2004-2005	1.16
2005-2006	1.06
2006-2007	0.94
2007-2008	0.82

Fonte: Dados do *Mid-Year population Estimates*. South Africa, 2008.

Esses efeitos desagregadores do HIV sobre a estrutura familiar e sobre o futuro social, se refletem sobre duas linhas principais. Primeiramente, a alta prevalência da doença e a mortalidade de mulheres têm causado a acumulação de lares sem adultos, onde crianças órfãos, pobres e HIV positivas encontram-se na mais absoluta falta de recursos para a sobrevivência. A UNICEF estima que 1.400.000 crianças no mundo tenham ficado órfãs em virtude dos efeitos da AIDS em 2007. E, além disso, mães HIV positivas oferecem risco de transmissão do vírus à sua prole, caso não tenham acesso ao tratamento

antirretroviral durante a gestação. O governo sul-africano estimou que 257 mil e novecentas crianças estavam contaminadas pelo HIV em 2006. Desse modo, a epidemia vai reproduzindo seus efeitos catastróficos num ritmo muito mais acelerado do que a própria reprodução humana descontrolada conseguiria proporcionar.

Um outro aspecto relevante, diz respeito à faixa etária mais exposta à infecção. Nas mulheres, as faixas de idade de maior prevalência foram a dos 20 aos 24 anos e dos 25 aos 30 anos, conforme disposto na Tabela 3.6, mostrando a vulnerabilidade das camadas mais jovens da população feminina, em virtude do ciclo reprodutivo e do planejamento familiar atingir exatamente esse período de vida das mulheres. Na idade em que decidem ter filhos, há, também, uma maior exposição à transmissão de doenças sexuais.

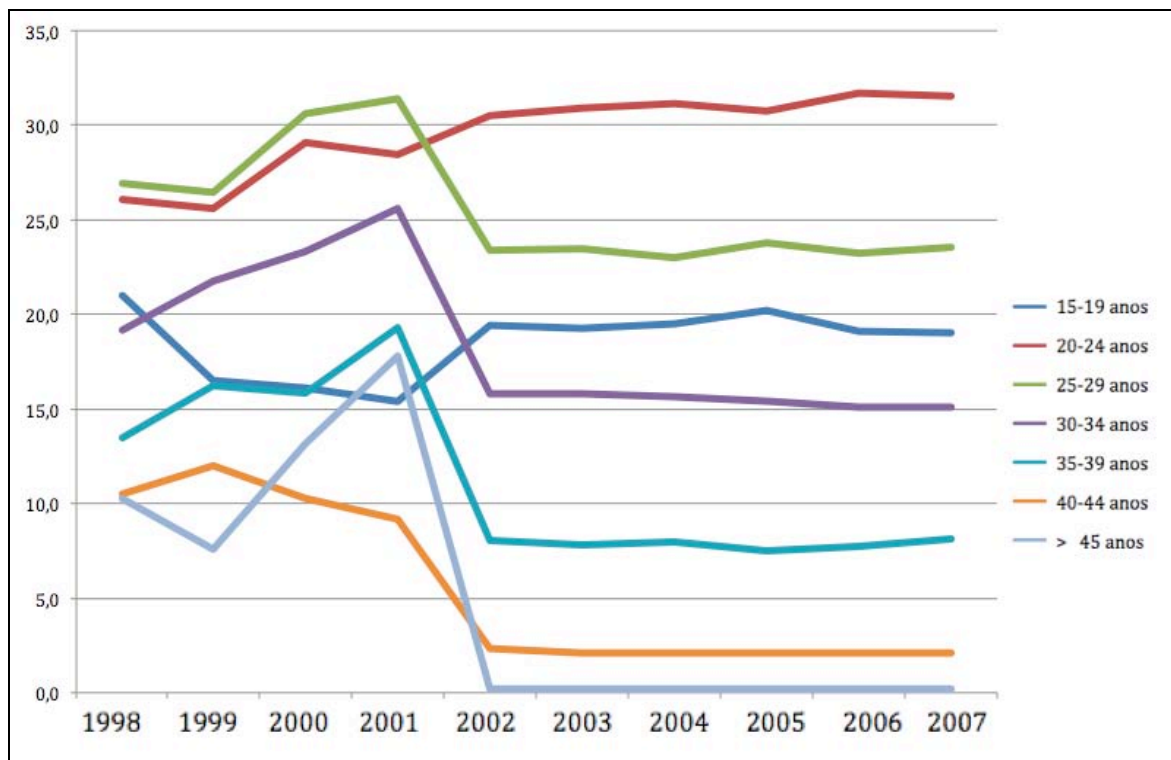
Da mesma maneira, percebe-se que quanto mais as mulheres se afastam da idade reprodutiva, menores são os índices de prevalência do HIV, que se reduzem a menos de 1 % após os 45 anos de idade.

**Tabela 3.6 Prevalência pré-natal do HIV na África do Sul por idade**

ANO	15-19 anos	20-24 anos	25-29 anos	30-34 anos	35-39 anos	40-44 anos	Mais de 45 anos
1998	21.0	26.1	26.9	19.1	13.4	10.5	10.2
1999	16.5	25.6	26.4	21.7	16.2	12.0	7.5
2000	16.1	29.1	30.6	23.3	15.8	10.2	13.1
2001	15.4	28.4	31.4	25.6	19.3	9.1	17.8
2002	19.4	30.5	23.3	15.7	8.0	2.3	0.3
2003	19.2	30.9	23.4	15.7	7.8	2.2	0.2
2004	19.5	31.1	23.0	15.6	7.9	2.2	0.2
2005	20.2	30.7	23.7	15.3	7.5	2.2	0.3
2006	19.1	31.7	23.2	15.2	7.7	2.2	0.3
2007	19.0	31.5	23.5	15.1	8.1	2.1	0.2

Fonte: Dados dos *Health Department Reports*. África do Sul, 1998-2007.

Outro aspecto relevante é que a infecção do HIV tem apresentado a tendência de acometer mulheres mais jovens principalmente após 2002. Isso pode ser verificado pelo aumento do percentual de infectadas na faixa etária dos 15 aos 19 anos e dos 20 aos 24 anos, com escalas decrescentes de infecção após essas idades, conforme apresentado na Tabela 3.6, supra, e no Gráfico 3.5, na página a seguir.

**Gráfico 3.5 Prevalência pré-natal do HIV na África do Sul por idade**

Fonte: Dados dos *Health Department Reports*. África do Sul, 1998-2007.

Diferentemente das mulheres, nos homens sul-africanos, o HIV e a AIDS têm apresentado comprometimento menor nos jovens e maior na fase mais madura. Na faixa etária dos 15 aos 24 anos, foram constatados 181 mil novos casos de infecção no sexo masculino, em relação a 831 mil casos femininos de HIV+ na mesma faixa de idade, no ano de 2006. Isso significa que, no grupo da população jovem entre 15 e 24 anos, as mulheres tem uma ocorrência 4,6 vezes maior do que os rapazes.

No entanto, quanto maior a idade, maior a equiparação do número de contaminados entre os gêneros. Assim, quando comparamos pessoas com idade entre 15 e 49 anos, haviam 1.946.000 homens HIV+ e 2.810.000 mulheres HIV+ nesta faixa de idade, no ano de 2006. Quando a faixa etária aumenta para o intervalo do 20 aos 64 anos, os números de infectados de homens e mulheres se aproximam, totalizando 2.179.000 homens HIV+ e 2.702.000 mulheres HIV+ nessa margem de idade.

Isso equivale dizer que há uma relativa equiparação de uma prevalência aumentada do HIV em mulheres jovens e em homens mais velhos. Dos 25 aos 45 anos, pode-se constatar a mais elevada prevalência nos homens, com um pico de infecção nos

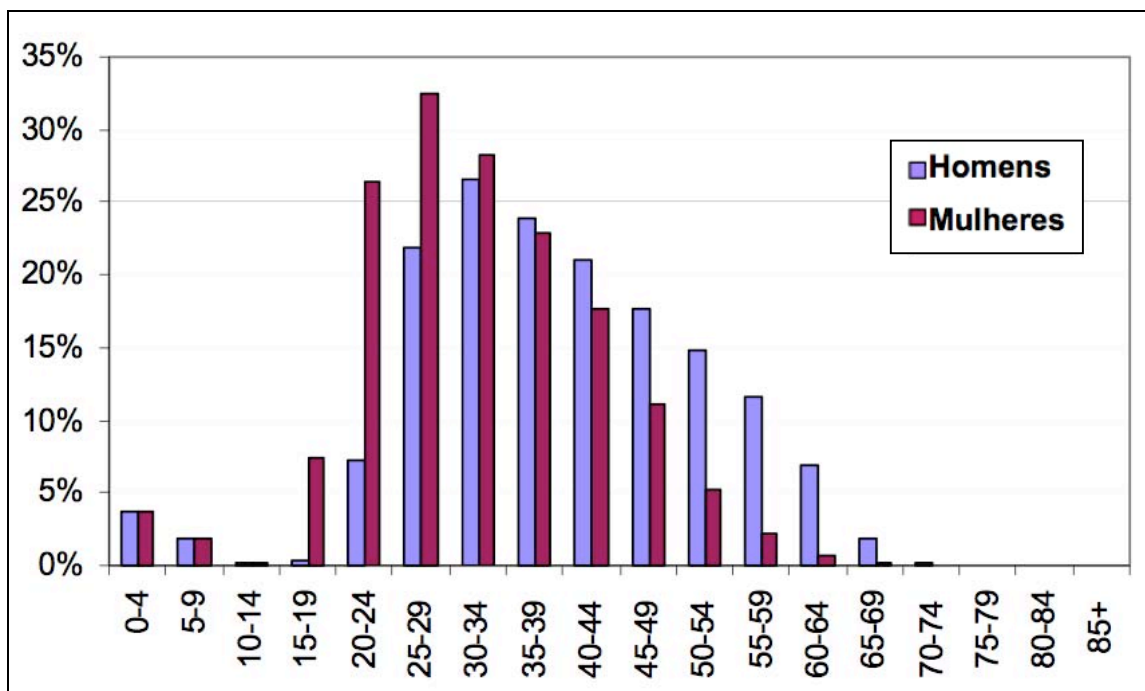
homens dos 30 aos 35 anos de idade, em que a prevalência ultrapassa os 25%, como pode-se confirmar pelos valores da Tabela 3.7 e do Gráfico 3.6, apresentados abaixo.

**Tabela 3.7 Prevalência do HIV na África do Sul por Gênero e Idade**

Idade	Homens	Mulheres
0-4	3.7%	3.7%
5-9	1.9%	1.9%
10-14	0.1%	0.1%
15-19	0.3%	7.5%
20-24	7.2%	26.5%
25-29	21.8%	32.5%
30-34	26.5%	28.2%
35-39	23.9%	22.9%
40-44	21.0%	17.7%
45-49	17.7%	11.1%
50-54	14.8%	5.2%
55-59	11.6%	2.1%
60-64	7.0%	0.7%
65-69	1.8%	0.1%
70-74	0.1%	0.0%
75-79	0.0%	0.0%
80-84	0.0%	0.0%
85+	0.0%	0.0%

Fonte: *The Demographic Impact of HIV/AIDS In South África*. África do Sul, 2006.

**Gráfico 3.6 Prevalência do HIV na África do Sul por Gênero e Idade**



Fonte: *The Demographic Impact of HIV/AIDS In South África*. África do Sul, 2006.



A coordenação dos esforços institucionais com o intuito de implementar um plano nacional de controle epidêmico da infecção pelo HIV na África do Sul datam de 1994, quando criou-se o Comitê Nacional Sul-Africano de Coordenação em AIDS (NACOSA – *National AIDS Coordinating Committee of South Africa*). Antes disso, as ações políticas e de vigilância epidemiológica eram pontuais e isoladas.

Com o aperfeiçoamento do NACOSA, surgiu em 1997, o Plano Estratégico para o HIV/AIDS e DSTs, onde quatro grandes áreas de trabalho podiam ser identificadas: 1) prevenção; 2) tratamento, cuidados e suporte técnico; 3) pesquisa, monitoramento e sobrevida; 4) aspectos legais e de direitos humanos. Esse plano foi reiterado pelo governo em abril de 2002, tendo sido fortalecido pela criação de uma Junta de Saúde com um Grupo-Tarefa de Financiamento (JHTTT - *Joint Health and Treasury Task Team*) para ampliar a implementação do Plano Estratégico para o HIV.

Em face do agravamento da crise de saúde na África do Sul, provocada pela epidemia do HIV, foi aprovado, em novembro de 2003, o Plano Operacional Abrangente de Atenção, Gestão e Tratamento para o HIV e a AIDS na África do Sul (*Operational Plan for Comprehensive HIV and AIDS Care, Management and Treatment for South Africa*).

Do ponto de vista da articulação intra-institucional, desde 2003, a política sul-africana de combate ao HIV/AIDS tem apresentado uma organização multidepartamental, que incluiu predominantemente quatro departamentos governamentais: Departamento de Saúde, Departamento de Desenvolvimento, Social, Departamento da Educação e Departamento de Ciência e Tecnologia, cujos gastos com HIV e AIDS podem ser visualizados no Quadro 3.1, abaixo.

**Quadro 3.1 Gastos Departamentais com HIV/AIDS na África do Sul em 2006-2007**

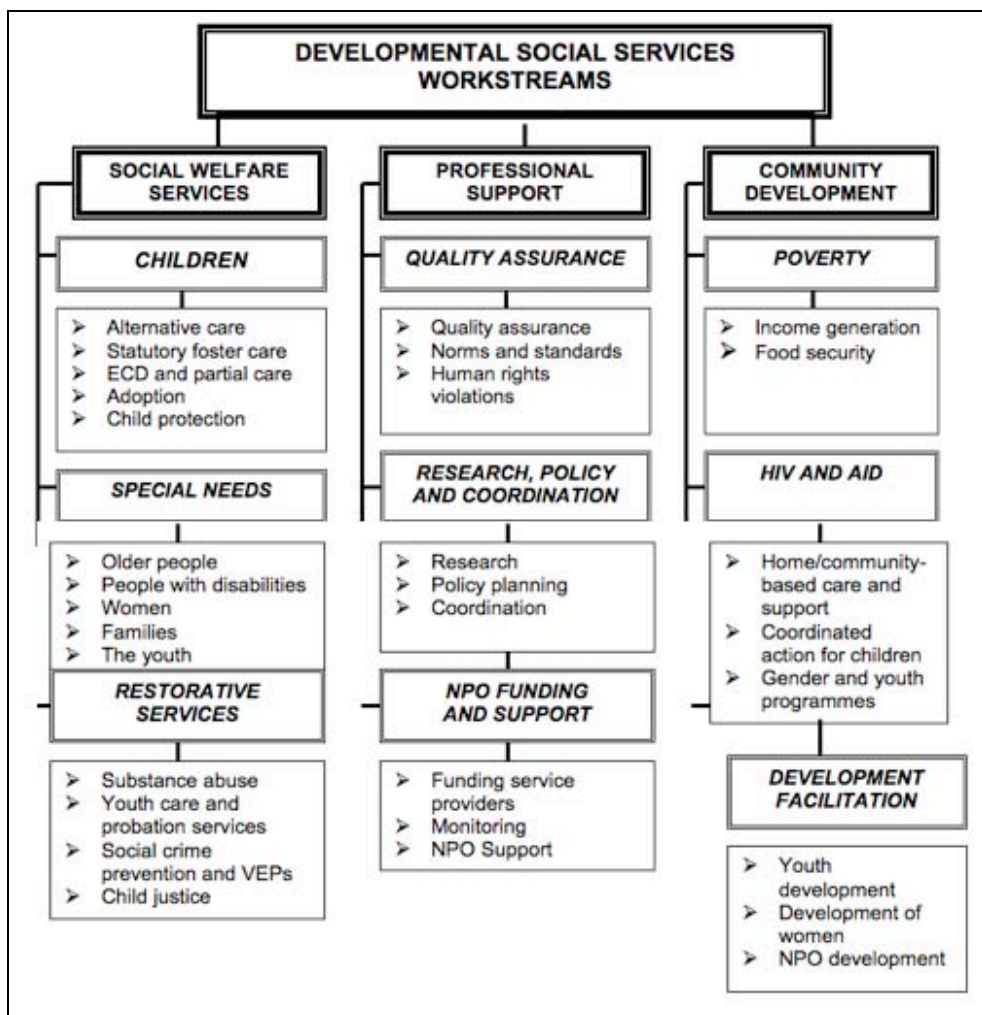
Category	2006		2007	
	(Rands)	USD	(Rands)	USD
Department of Health	2 405 000 000	343 571 429	2 661 802 000	380 257 429
Department of Social Development	339 000 000	48 497 854	452 000 000	64 663 805
Department of Education	157 695 000	22 527 857	167 905 000	24 020 743
Department of Science and Technology	75 000 000	10 714 286	75000000	10 714 286
<b>Sub-total – Public Sector</b>	<b>2 976 695 000 (69.7%)</b>	<b>425 850 500</b>	<b>3 356 707 000 (74%)</b>	<b>479 656 263</b>

Fonte: *Strategic Plan For HIV/AIDS 2007-2011*. África do Sul, 2007.

No Departamento de Saúde, a atenção ao problema do HIV é incumbência do Programa Nacional de DST e AIDS, que consiste no grande financiador dos recursos de combate à epidemia, através da prevenção e tratamento.

Já no Departamento de Desenvolvimento Social, o tema do HIV é implementado junto com outras ações de desenvolvimento e capacitação das comunidades locais sul-africanas, conforme demonstrado no fluxograma da Quadro 3.2, na página a seguir. Desse modo, as atividades do Serviço Social são coordenadas para a pobreza e fome bem como para grupos vulneráveis específicos, tais como as crianças, os jovens, e as questões de gênero, com reinserção politizada de muitos desses indivíduos na luta de combate contra esses problemas de ordem social em suas localidades.

**Quadro 3.2 Linhas de Trabalho nos Serviços de Desenvolvimento Social**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social/África do Sul, 2006.

No âmbito da educação e das pesquisas, dá-se o monitoramento da epidemia e a divulgação do conhecimento, onde destacam-se duas grandes linhas de pesquisa do HIV na África do Sul: o *South Africa Demographic Survey* (SADHS) e o *National HIV and Syphilis Antenatal Prevalence Survey*. O monitoramento do HIV na África do Sul, tal qual o planejamento e a implementação das ações, apresenta uma abordagem multi-setorial, que inclui o governo sul-africano, instituições acadêmicas e de pesquisa, organizações não-governamentais e outras redes menos institucionalizadas de organização das comunidades sul-africanas, da sociedade civil e outros setores privados, que juntos trabalharam contra as conseqüências sociais e de saúde que o HIV e a AIDS acarretam.

As análises obtidas através de atendimentos de pré-natal contaram com a entrevista autorizada de pacientes e com os dados do *District Health Information System* (DHIS), que foram fornecidos para o Programa Nacional do HIV/AIDS. No caso da SADHS, houve uma junção de esforços de várias instituições, tais como o Departamento de Saúde, o Conselho de Pesquisa Médica (MRC - *Medical Research Council*), o suporte técnico da MACRO International, fundada pela USAID e centros universitários de pesquisa como o *University of Orange Free State's Centre for Health Systems Research and Development* em parceria com o *King Finance Corporation*, o *Human Sciences Research Council* (HSRC) e o *Statistics South Africa* (SSA).

Diante de tamanhos esforços inter-institucionais em face da urgente realidade sul-africana, o relatório nacional sobre HIV aponta para uma provável redução de 1.1% da prevalência geral do HIV de 2007, em relação ao percentual constatado em 2006. Entretanto, essa inclinação no sentido de uma estabilização ou início do controle da expansão epidêmica ainda necessita de maior acompanhamento, e não deve desconsiderar que ocorreram novos focos locais ainda em expansão no território sul-africano.

Essa pequena melhora do quadro africano também tem sido o entendimento do monitoramento global da crise do HIV pelos Órgãos especializados das Nações Unidas, evidenciando uma redução no ritmo de crescimento de novos casos de HIV positivos na região meridional da África.

De qualquer forma, parece consoladora a perspectiva de um recente estacionamento parcial do avanço do problema na África do Sul, apesar dos estragos já ocorridos, e essa tem sido a percepção das pesquisas nacionais e globais na região.

### 3.1.2. Aspectos da realidade do HIV e AIDS no Brasil

Os primeiros casos de AIDS no Brasil ocorreram no ano de 1982, identificados com o comportamento homossexual. Desse modo, o tema do HIV ganhou amplitude ao se inserir dentro das lutas contra a discriminação social e nos movimentos pela reforma do sistema de saúde brasileiro.

Nesses grupos socialmente oprimidos, encontravam-se representantes de setores específicos da sociedade brasileira, como as mulheres, os homossexuais, alguns anistiados políticos de 1979, e também profissionais de saúde empenhados num redesenho da assistência pública à saúde, conhecidos de modo abrangente como o movimento de reforma sanitária. Em comum, além de militâncias cruzadas, possuíam as bandeiras de luta pela democracia em prol de uma perspectiva de cidadania ampliada, exercendo forte pressão sobre o Estado.<sup>3</sup>

As eleições diretas para governador, realizadas pela primeira vez em 1982, permitiram que atores dos movimentos sociais de oposição conquistassem cargos em diversas secretarias estaduais de saúde de importantes estados federativos brasileiros. As instituições de saúde eram todas separadas em secretarias estaduais e municipais de saúde, e no nível federal, repartia-se nos Ministérios da Saúde e o da Previdência e Assistência Social. Desse modo, muitos membros da reforma sanitária iniciam experiências institucionais de integração entre as várias esferas da atenção à saúde, que foram denominadas de Ações Integradas em Saúde, ensaio do que viria a ser o SUS no futuro.<sup>4</sup>

Assim, o primeiro programa oficial de controle da doença foi implantado em São Paulo, quase concomitantemente com os primeiros diagnósticos da AIDS no país. Desde o princípio, o programa contou com a cooperação da comunidade gay organizada e dos técnicos da Secretaria de Estado de Saúde de SP. Logo em seguida, surgiu o programa do Estado do Rio de Janeiro e a organização ainda que embrionária, do Programa de AIDS no âmbito da Divisão de Dermatologia Sanitária, seguindo-se a criação formal da Divisão Nacional de DST e AIDS.

A assimilação progressiva das características dos casos e o crescimento do seu número reforçavam, desde o início, a hipótese de que a AIDS tratava-se de uma doença de

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

caráter infeccioso. A possibilidade de contrair o agente infeccioso por meio de hemoderivados, sujeitos a processos de filtração, também sugeria fortemente tratar-se de um vírus. O acúmulo gradual do conhecimento sobre a doença desencadeou novos delineamentos epidemiológicos, cunhando a expressão "grupos de risco", que incluíam os homossexuais masculinos, hemofílicos, usuários de drogas injetáveis.

A percepção distorcida destes fatores de contaminação implicou um direcionamento equivocado da vigilância da doença por longo tempo, levando a crer que somente certos grupos estariam expostos ao risco de infecção. Esse aspecto foi especialmente prejudicial para o restante da população que não se identificou com os grupos sociais considerados de risco, gerando a falsa sensação de segurança e reforçando preconceitos, sem falar no descuido com o risco sexual geral de contrair a doença.

Quando foram disponibilizados os primeiros testes diagnósticos pela detecção de anticorpos para o vírus, em 1985, surgiram as propostas de teste compulsório com a intenção implícita de que poderiam ser isolados os casos constatados de soropositividade, reforçando a idéia de um estigma ligado à infecção. Também nesse ano surgem as primeiras organizações não-governamentais de luta contra o HIV/AIDS no Brasil, com destaque para o GAPA (Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS), em São Paulo, criado em 1985, e a ABIA (Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS), fundada por Herbert de Souza.<sup>5</sup>

Em 1986, é criado o Programa Nacional de DST e AIDS, o que coloca a luta contra a doença em um novo patamar. Ainda nesse ano, a VIII Conferência Nacional de Saúde consagra as idéias do movimento de reforma sanitária, que foram inseridas no texto da carta magna do país, promulgada em 1988, como um marco da redemocratização das instituições políticas no país. Ainda em 1988, é fundado o Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse período, os movimentos sociais organizados passaram a contar com o apoio da equipe técnica fundadora do Programa Nacional, e foram fortalecidos, ainda, pela participação crescente de ONGs de pessoas soropositivas, a primeira das quais, o Grupo pela VIDDA (Pela Valorização, Integração e Dignidade do Doente de AIDS), fundado em 1989, por Herbert Daniel.

A formação dos Centros de Orientação e Apoio Sorológico (COAS), permitiu sedimentar uma rotina de atendimento solidário com as necessidades que as pessoas vivendo com HIV e AIDS possuíam, fortalecendo a posição de que a testagem para a

---

<sup>5</sup> CÂMARA, Cristina; LIMA, Ronaldo Massauer de. Histórico das ONGs/AIDS e sua contribuição no campo das lutas sociais. *Cadernos ABONG*. (Direitos Humanos, Cidadania e AIDS) N.28. São Paulo: ABONG, 2000. p. 42.

soropositividade deveria respeitar a privacidade dos indivíduos, evitando a exposição desses indivíduos ao rechaço social que viria a partir da constatação do estado de soropositivo. A partir daí, criaram-se as condições para um controle da doença, através de uma observação mais fidedigna dos grupos.

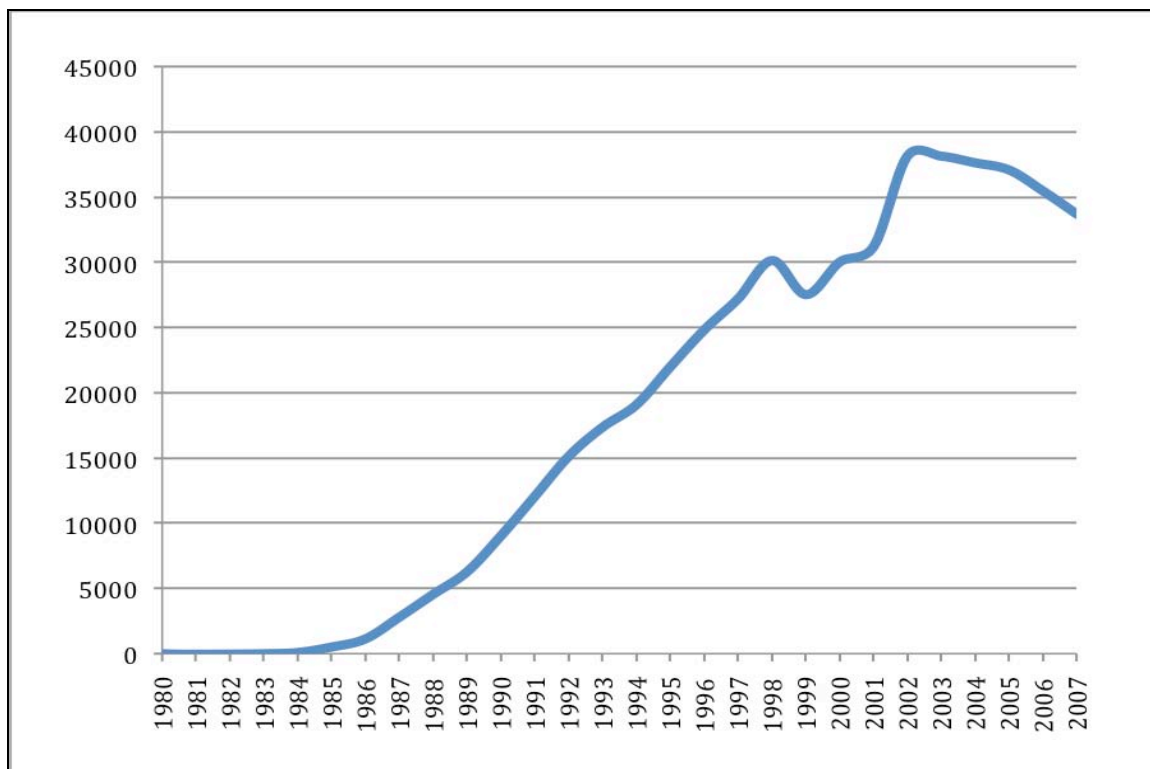
No período de 1980 a 2007, o Brasil totalizou 474.273 casos notificados de AIDS, apresentando um montante de 192.709 mortes pela doença até 2006.<sup>6</sup> A Tabela 3.8 e o Gráfico 3.7 demonstram uma piora significativa da epidemia a partir dos anos noventa, que atingiu principalmente a população masculina brasileira.

**Tabela 3.8 Número Total de Casos de AIDS no Brasil 1994-2007**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Razão Homem/Mulher</b>	<b>Incidência Homens</b>	<b>Incidência Mulheres</b>
1980	1	1	0	-	-	-
1981	0	0	0	-	-	-
1982	10	10	0	-	-	-
1983	41	40	1	40	0.1	0
1984	134	126	8	15.8	0.2	0
1985	553	533	20	26.7	0.8	0
1986	1.178	1.105	73	15.1	1.7	0.1
1987	2.841	2.556	285	9.0	3.8	0.4
1988	4.590	3.975	615	6.5	5.8	0.9
1989	6.317	5.413	904	6.0	7.7	1.3
1990	9.072	7.646	1.426	5.4	10.7	2.0
1991	12.098	9.962	2.135	4.7	13.7	2.9
1992	15.157	12.093	3.064	3.9	16.5	4.1
1993	17.389	13.484	3.905	3.5	18.0	5.1
1994	19.107	14.549	4.558	3.2	19.2	5.9
1995	22.017	16.012	5.867	2.7	20.8	7.4
1996	24.837	17.452	7.383	2.4	22.5	9.3
1997	27.225	18.300	8.924	2.1	23.2	11.0
1998	30.142	19.802	10.340	1.9	24.8	12.6
1999	27.533	17.667	9.865	1.8	21.9	11.9
2000	30.032	18.903	11.128	1.7	22.6	12.9
2001	31.224	19.199	12.021	1.6	22.6	13.7
2002	38.156	23.001	15.152	1.6	26.8	17.1
2003	38.131	22.881	15.249	1.5	26.3	17.0
2004	37.621	22.475	15.145	1.5	25.5	16.7
2005	37.071	21.982	15.088	1.5	24.2	16.1
2006	35.459	21.123	14.336	1.5	23.0	15.1
2007	33.689	20.325	13.361	1.5	21.8	13.9

Fonte: Dados do Boletim Epidemiológico AIDS. DATASUS/Ministério da Saúde, 2007.

<sup>6</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. BRASIL. Boletim epidemiológico 2007. Ano IV. N.01. p. 4-5.

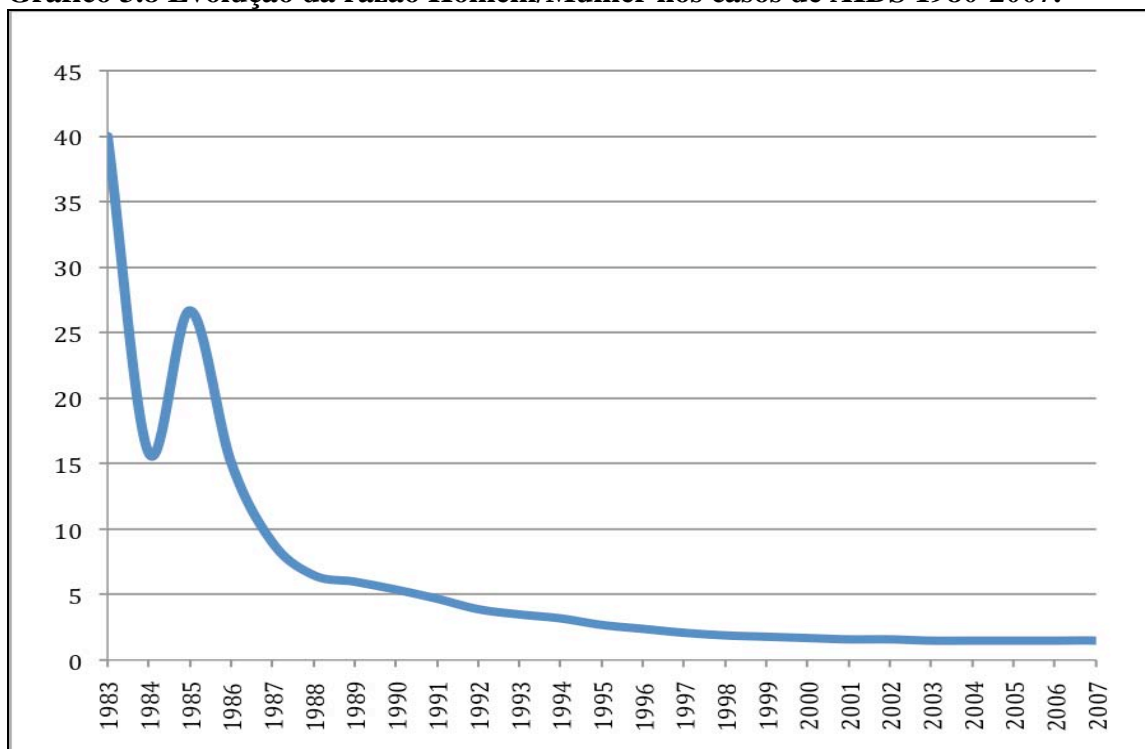
**Gráfico 3.7 Incidência geral de casos de AIDS no Brasil**

Fonte: Dados do Boletim Epidemiológico AIDS. DATASUS/Ministério da Saúde, 2007.

No início, a infecção pelo HIV foi considerada uma doença relacionada à homossexualidade masculina, observada a partir da enorme desproporção inicial entre os casos ocorridos em homens e mulheres. Por esse motivo, até o final dos anos oitenta, a AIDS foi entendida como uma doença ligada a certos grupos de risco.

No entanto, na medida em que decresceu essa diferença de incidência entre os sexos, pelo crescente acometimento da população feminina (Tabela 3.8 e Gráfico 3.8), desconstruiu-se a falsa sensação de que o isolamento daqueles supostos grupos de risco resolveria a questão.

Isso porque, embora tenha havido uma redução na desproporção da infecção nos gêneros, esse equilíbrio ocorreu às custas de uma expansão da infecção na população de comportamento heterossexual, demonstrando um risco difuso de transmissão da doença. Paralelamente à homossexualidade, constatou-se o risco de transmissão viral pelos hemoderivados, por meio de compartilhamento de seringas por usuários de drogas injetáveis, e também a partir da bissexualidade de alguns homens. Assim, a filosofia inicial de proteção contra a AIDS acabou acarretando maior insegurança, na medida em que se constatou que qualquer um poderia contrair a doença a partir da sua intimidade.

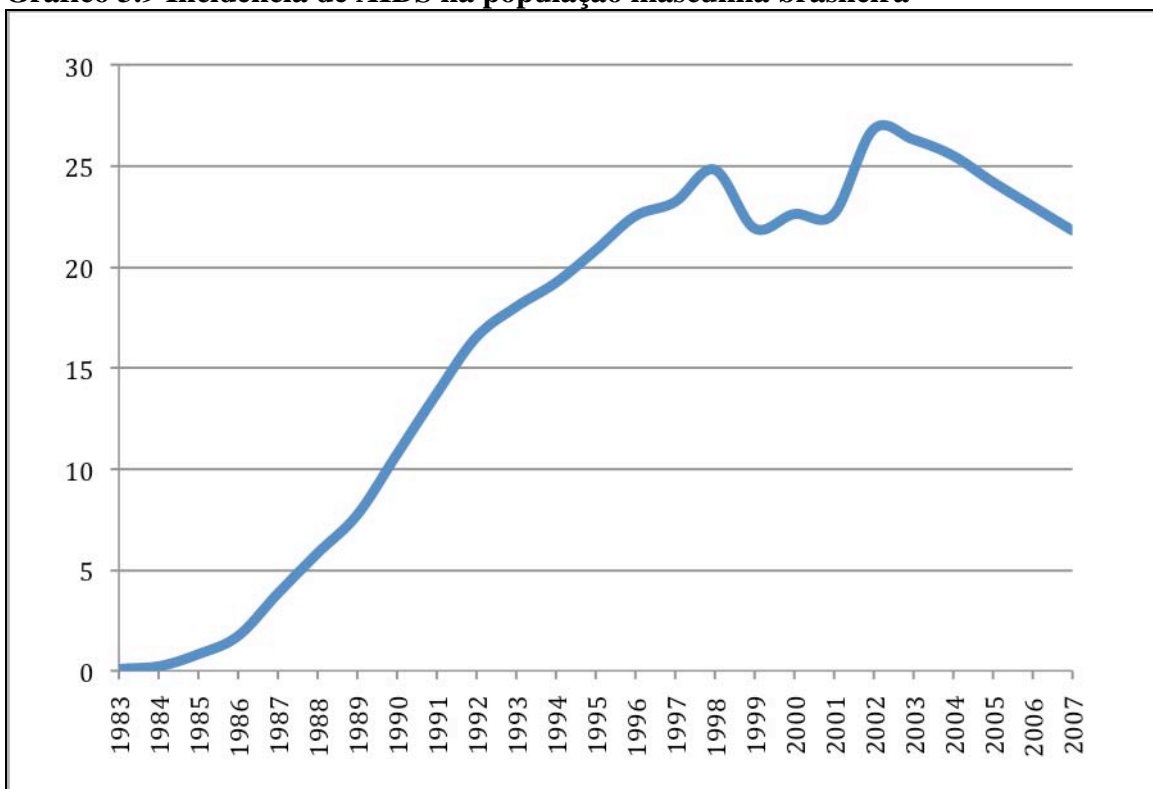
**Gráfico 3.8 Evolução da razão Homem/Mulher nos casos de AIDS 1980-2007.**

Fonte: Dados do Boletim Epidemiológico AIDS. DATASUS/Ministério da Saúde, 2007.

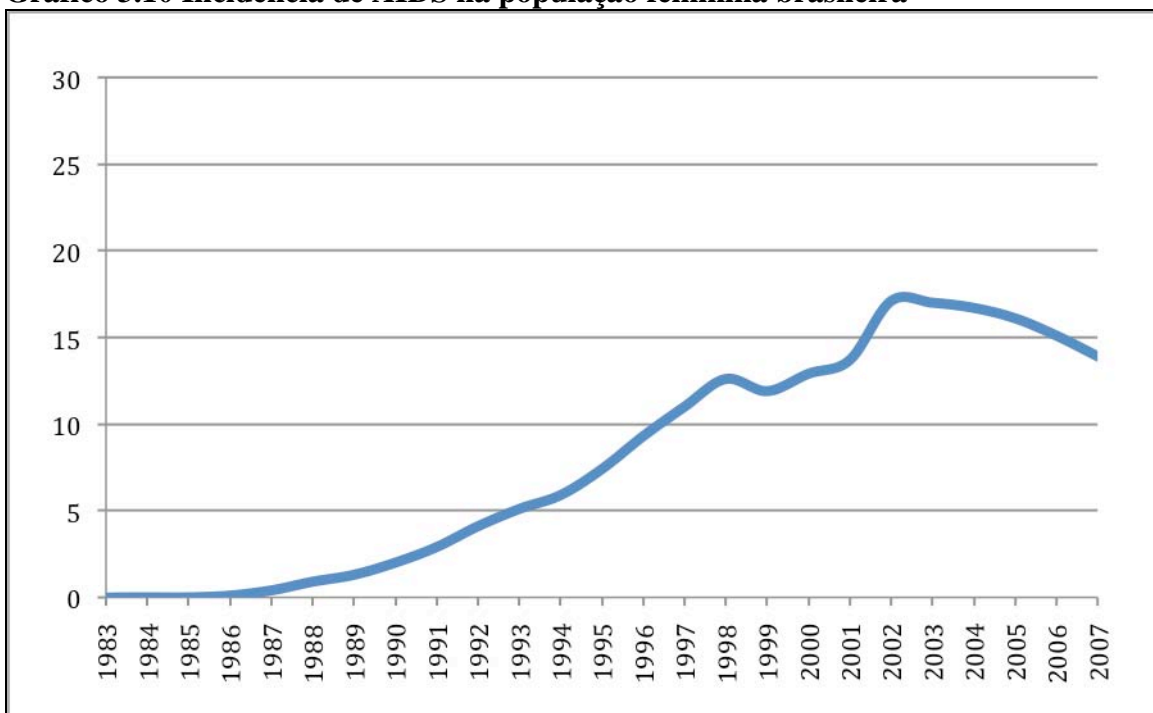
Desse modo, podemos observar que, no Brasil, a primeira fase da expansão da epidemia esteve relacionada a uma elevada incidência da AIDS em homens, principalmente após 1985, como demonstrado no Gráfico 3.9, na página seguinte. Durante a expansão do número de casos, dois picos mais acentuados de infecção podem ser notados no ano de 1997 e no ano de 2002. Essas elevações atingiram a população como um todo, mas de forma mais gravosa na população masculina.

Nas mulheres, a elevação mais significativa da incidência da AIDS passou a ocorrer a partir de 1993. Mesmo assim, em nenhum momento a epidemia atingiu a população feminina com a mesma intensidade que ocorreu com os homens. Enquanto que nos homens o percentual de infectados chegou a 26,8 %, nas mulheres a infecção não ultrapassou 17,1%, no mesmo ano de 2002. (Tabela 3.8 e Gráfico 3.10) Essa diferença de incidência encontrada entre homens e mulheres guarda uma relação direta com as diferentes formas de exposição ao vírus que cada gênero populacional apresenta.



**Gráfico 3.9 Incidência de AIDS na população masculina brasileira**

Fonte: Dados do Boletim Epidemiológico AIDS. DATASUS/Ministério da Saúde, 2007.

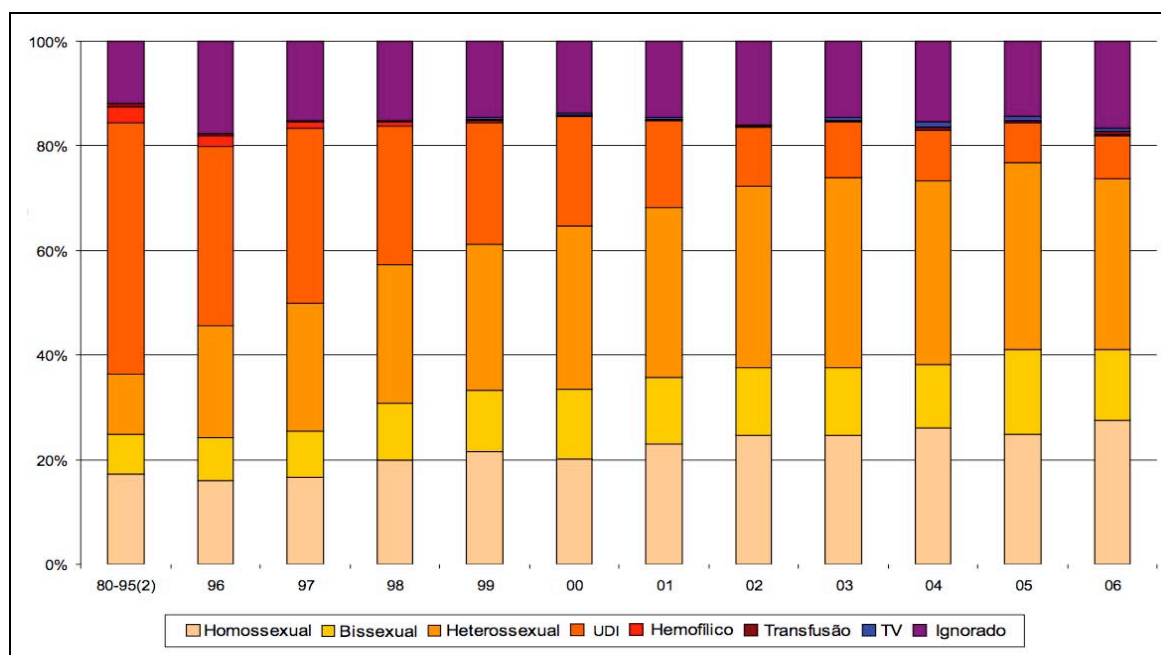
**Gráfico 3.10 Incidência de AIDS na população feminina brasileira**

Fonte: Dados do Boletim Epidemiológico AIDS. DATASUS/Ministério da Saúde, 2007.

Existe uma explicação comportamental para essa desproporção entre os sexos, principalmente se observarmos a população jovem que desenvolveu a doença. Desde 1982, quando contatou-se o primeiro caso de AIDS, até 2006, foram identificados 54.965 casos de acometimento de jovens entre os 13 e os 24 anos, tendo sido 10.377 jovens com 13 a 19 anos, e 44.628 jovens entre 20 e 24 anos. Importante ressaltar que na população entre 13 e 19 anos, ocorreu uma inversão na razão entre os sexos, mostrando o acometimento de 6 homens para cada 10 mulheres após o ano de 1998. Apesar desses dados registrando a exposição inversa em jovens até 19 anos, constatou-se que no total de casos de AIDS em homens, entre 1980 a 2007, 78% estavam na faixa etária dos 25 aos 49 anos. Entre as mulheres da mesma faixa de idade houve uma incidência de 71% dos casos.

O grupo dos homens apresentou um perfil bem mais heterogêneo de risco de infecção do que as mulheres, embora, em ambos os grupos, a transmissão sexual seja a forma mais comum de contaminação. (Gráficos 3.11 e 3.12) Entre as causas de contaminação de homens acima dos treze anos, destacou-se a transmissão pela via sexual sem proteção como a principal forma de contrair o vírus. Entre 1980 e 2007, de um total de 269.632 homens com AIDS acima de 13 anos, 46,1% contaminaram-se pela prática heterossexual, 8,7% eram bissexuais e 17,1% eram homossexuais.

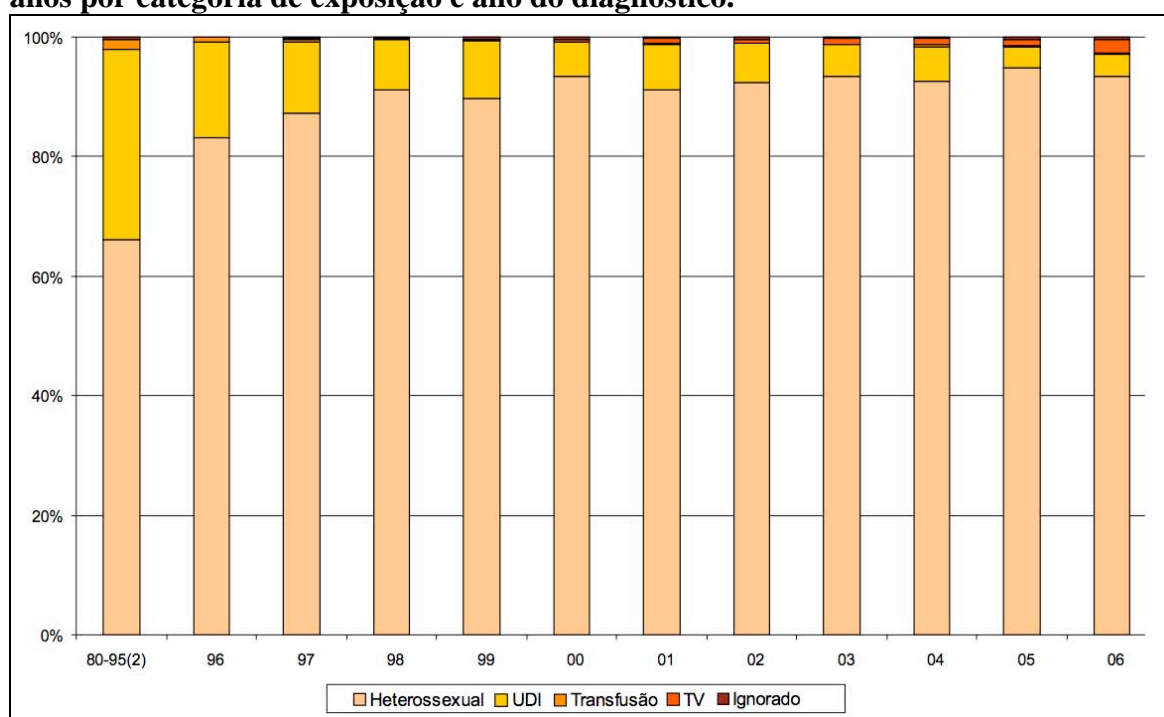
**Gráfico 3.11 Evolução da Incidência de AIDS (100.000 hab.) em homens de 13 a 24 anos por categoria de exposição e ano do diagnóstico.**



Fonte: DATASUS/Ministério da Saúde, Boletim Epidemiológico AIDS 2007.  
UDI = Uso de Drogas Injetáveis. TV = Transmissão vertical (materno-fetal).

As causas não sexuais de contaminação de homens maiores de 13 anos foram se tornando cada vez menos freqüentes após o ano 2000. Isso está diretamente relacionado com procedimentos mais seguros em bancos de sangue e a orientação para uso de seringas descartáveis nos ambientes hospitalares, bem como pelos usuários de drogas. Entre 1980 e 2007, de um total de 269.632 homens com AIDS acima de 13 anos, 19,7% eram usuários de drogas injetáveis, 0,4% eram hemofílicos, 0,4% sofreram transfusão sanguínea, e menos de 0,1% adquiriram AIDS por transmissão vertical<sup>7</sup>. Por fim, 17,7% permaneceram sem um esclarecimento da provável forma de contaminação nesse mesmo período.

**Gráfico 3.12 Evolução da Incidência de AIDS (100.000 hab.) em mulheres de 13 a 24 anos por categoria de exposição e ano do diagnóstico.**



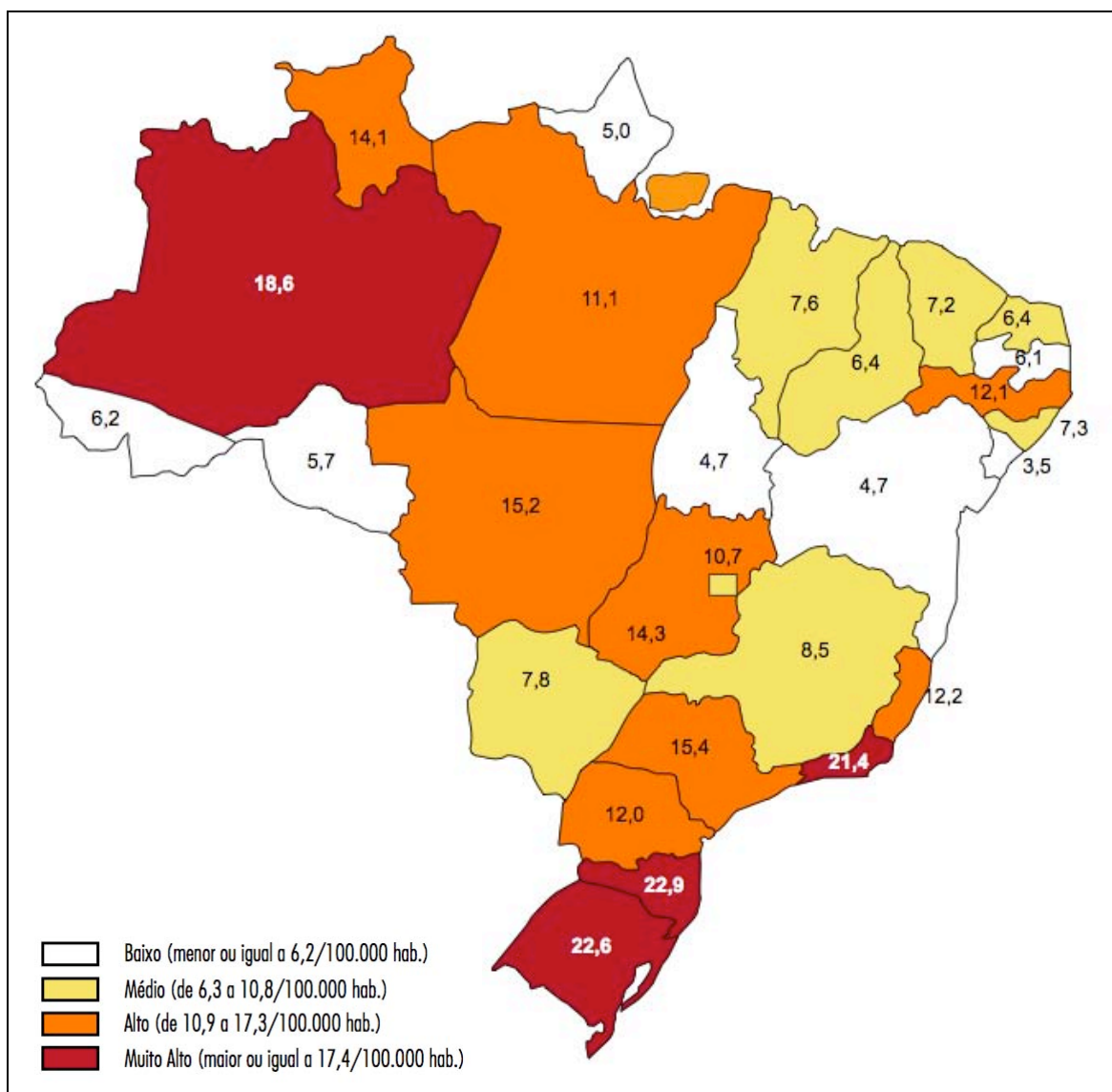
Fonte: DATASUS/Ministério da Saúde, Boletim Epidemiológico AIDS 2007.  
UDI = Uso de Drogas Injetáveis. TV = Transmissão vertical (materno-fetal).

Na população feminina brasileira acima dos 13 anos, a causa heterossexual de transmissão do HIV foi a mais importante. De um total de 124.561 mulheres que apresentaram AIDS de 1980 a 2007, 89,9 % foram contaminadas pela prática sexo sem proteção. A transmissão através de sangue envolveu 11.283 (9,1%) casos de contaminação por usuárias de drogas injetáveis, e 838 (0,7%) casos de transfusão sanguínea, enquanto apenas 0,1% adquiriu AIDS pela transmissão vertical. Do total de casos, apenas 0,3% permaneceram sem esclarecimento quanto à forma de contaminação.

<sup>7</sup> Transmissão vertical, também chamada de transmissão materno-fetal, é aquela que ocorre da mãe para o feto durante a gestação.

Um aspecto indicativo da expansão de casos através de transmissão vertical, no intervalo entre 2000 e 2005, está ligado ao aumento do número de gestantes com AIDS nesse período. Em 2000, haviam 1.703 gestantes com a doença, dobrando para 3.275 no ano seguinte, chegando a 6.158 em 2004. Após 2005 os casos começaram a diminuir, atingindo 2.438 gestantes em 2007. O maior controle dessa forma de transmissão da doença está relacionado a adoção do uso de antirretrovirais como rotina de tratamento no acompanhamento pré-natal de gestantes que desenvolveram AIDS.

**Figura 3.3 Incidência de AIDS (100.000 hab.) em jovens de 13 a 24 anos por região**



Fonte: DATASUS/Ministério da Saúde, Boletim Epidemiológico AIDS 2007.

Também no quadro regional e estadual, a doença apresenta uma distribuição assimétrica. De um total de 506.499 casos de AIDS notificados no Brasil entre 1980 e 2008, 18.155 (3,58%) foram na região Norte, 58.348 (11,52%) na região Nordeste, 305.725 (60,36%) na região Sudeste, 95.552 (18,87%) na região Sul, e 28.719 (5,67%) na região Centro-Oeste. Também a incidência de AIDS em cada Estado-membro foi bastante variável, com o percentual mais baixo no Sergipe (3.5% de casos) e o percentual mais elevado em Santa Catarina (22.9% de casos). Os Estados mais acometidos pelos casos de AIDS em 2007, foram Santa Catarina (prevalência de 22.9%), Rio Grande do Sul (prevalência de 22.6%), Rio de Janeiro (prevalência de 21.4%) e Amazonas (prevalência de 18.6%).(Figura 3.3, página anterior)

Apesar dos novos casos que puderam ser constatados pela notificação oficial brasileira nos últimos anos, segundo dados da UNAIDS, o quadro geral da epidemia no Brasil vem apresentando uma considerável estabilização desde 1994. Desse modo, percebemos que exatamente quando a infecção ganhou uma amplitude descontrolada na África do Sul, o Brasil dava sinais de um relativo estacionamento nos avanços da doença. (Tabela 3.9 e Gráfico 3.13)

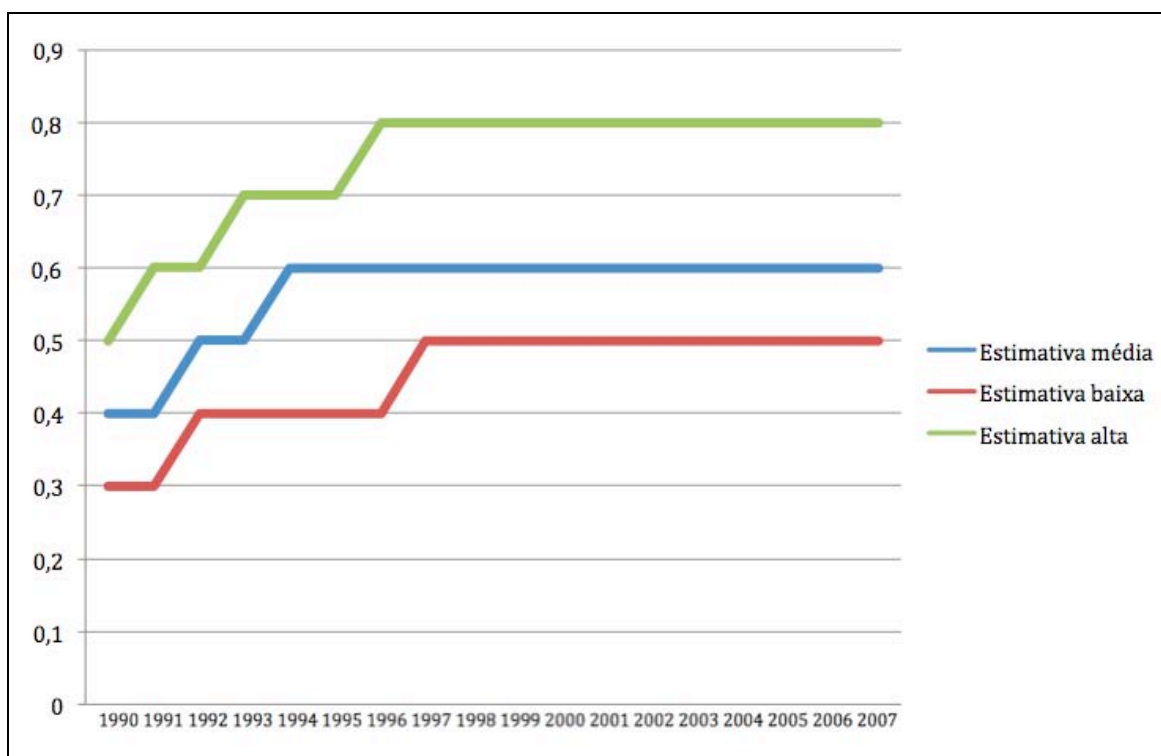
**Tabela 3.9 Prevalência do HIV em adultos (15-49 anos) no Brasil**

<b>Ano</b>	<b>Estimativa Média (%)</b>	<b>Estimativa Baixa (%)</b>	<b>Estimativa Alta (%)</b>
1990	0.4	0.3	0.5
1991	0.4	0.3	0.6
1992	0.5	0.4	0.6
1993	0.5	0.4	0.7
1994	0.6	0.4	0.7
1995	0.6	0.4	0.7
1996	0.6	0.4	0.8
1997	0.6	0.5	0.8
1998	0.6	0.5	0.8
1999	0.6	0.5	0.8
2000	0.6	0.5	0.8
2001	0.6	0.5	0.8
2002	0.6	0.5	0.8
2003	0.6	0.5	0.8
2004	0.6	0.5	0.8
2005	0.6	0.5	0.8
2006	0.6	0.5	0.8
2007	0.6	0.5	0.8

FONTE: Dados Estatísticos da UNAIDS, 2008.

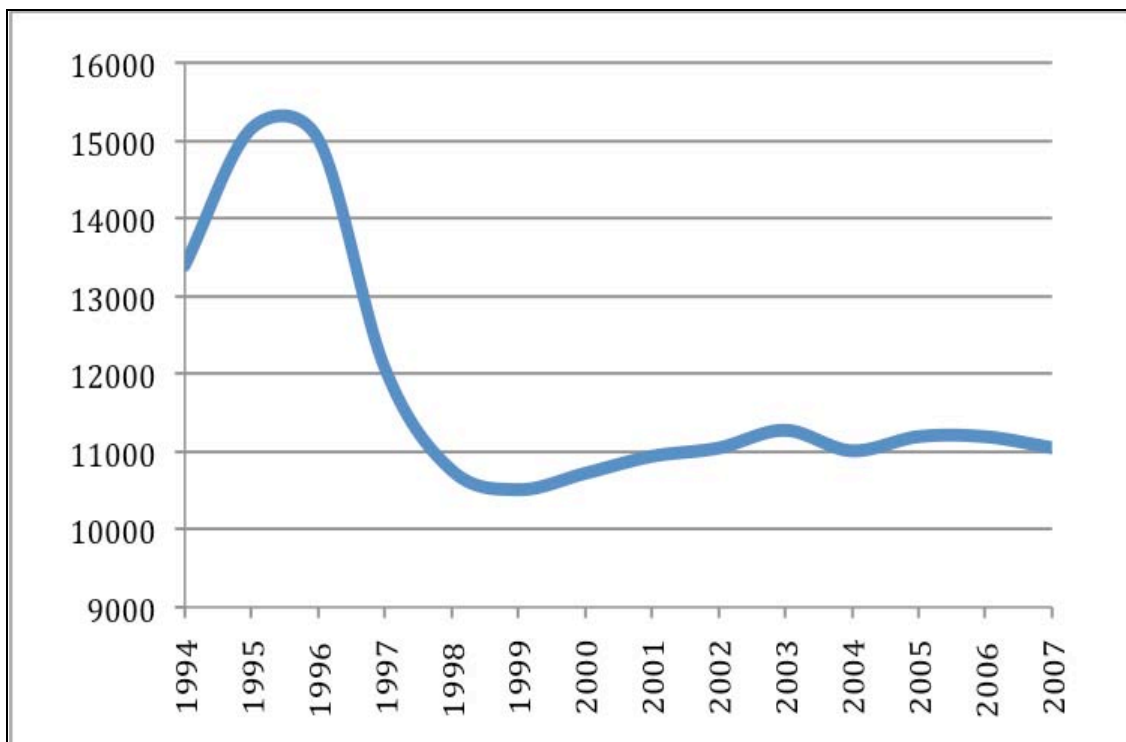
Essa tendência menos agressiva da difusão do HIV no Brasil pode ser visualizada no Gráfico 3.13, abaixo. Mesmo na mais alta das estimativas, a prevalência do HIV nos adultos brasileiros permaneceu constante após 1996, não ultrapassando o percentual de 0,8% sobre a totalidade de 730 mil infectados pelo vírus até 2007. Apesar das pequenas diferenças encontradas nas prevalências estimadas, abaixo, o fato é que todas apontam para uma estabilização do crescimento em meados dos anos noventa.

**Gráfico 3.13 Prevalência do HIV em adultos (15-49 anos) no Brasil**

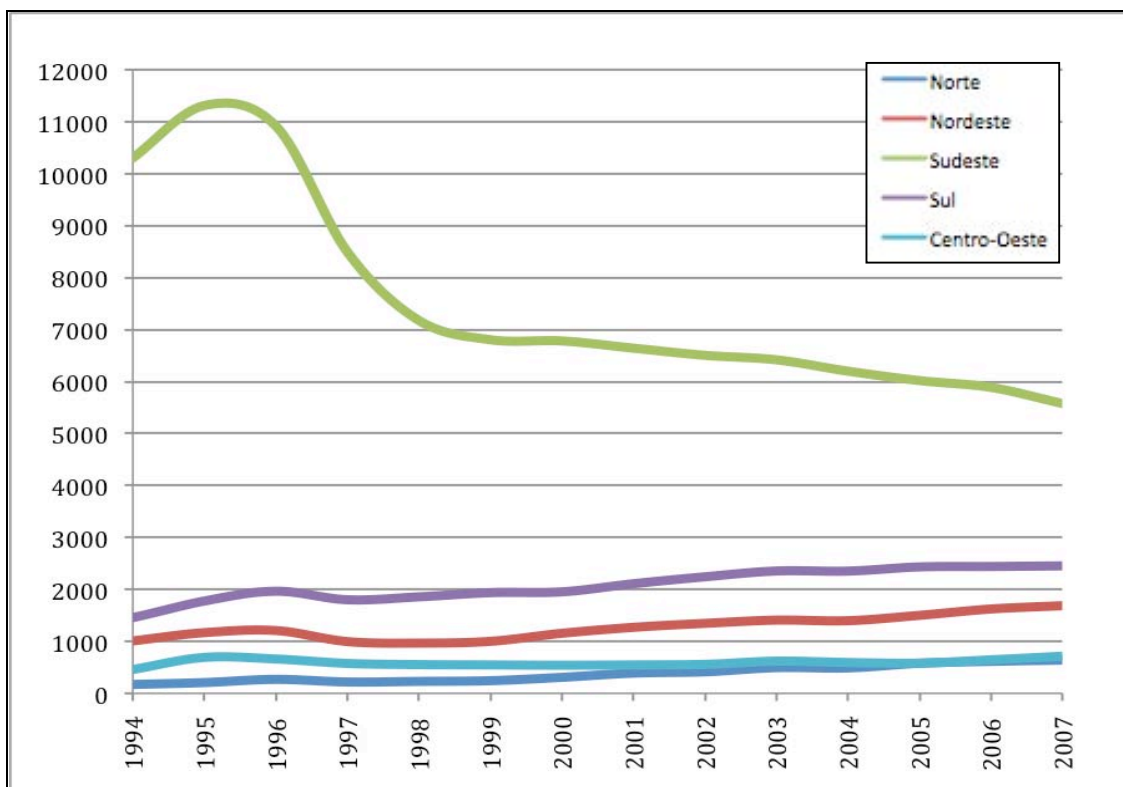


FONTE: Dados Estatísticos da UNAIDS, 2008.

Também no âmbito da mortalidade pela AIDS, o Brasil tem demonstrado um quadro mais moderado, principalmente depois de 2005. No período de 1980 até 2007, ocorreram 205.409 óbitos por AIDS, dos quais 40 mil aconteceram até 1983. Em 1995 e 1996, ocorriam mais de 15 mil óbitos por AIDS ao ano, que foi reduzindo para 10 a 11 mil óbitos ao ano a partir de 1998, estabilizando o coeficiente geral de mortes por AIDS em 1,1 óbitos para cada 100.000 habitantes. Essa melhora relativa está provavelmente relacionada ao acesso a antirretrovirais, acarretando um aumento da sobrevivência dos portadores do vírus e um aumento do tempo até que venham a desenvolver a AIDS. (Gráficos 3.14 e 3.15, página seguinte)

**Gráfico 3.14 Taxa de mortalidade geral de AIDS no Brasil 1994-2007.**

Fonte: Dados do Boletim Epidemiológico AIDS. DATASUS/Ministério da Saúde, 2007.

**Gráfico 3.15 Taxa de mortalidade de AIDS no Brasil por região 1994-2007.**

Fonte: Dados do Boletim Epidemiológico AIDS. DATASUS/Ministério da Saúde, 2007.

Em meados da década de noventa, quando o Banco Mundial passou a integrar a luta global contra o HIV, como financiador de projetos na área da saúde, ocorreu um importante salto qualitativo nas políticas de combate da epidemia, alavancando, inclusive, o programa nacional brasileiro desde 1994. O próprio acordo AIDS I, assinado pelo Brasil com a ONU, incentivava a participação das ONGs no programa, apesar de alguns problemas, aumentando a participação política das mesmas na formulação e implementação das políticas nacionais nessa área. Seguiram-se a assinatura dos acordos de empréstimo AIDS II e AIDS III, este último vigente até 2006. Ainda no início do século XXI, consolidou-se o reconhecimento desses programas brasileiros de controle do HIV e AIDS, transformando-se num modelo internacional de abordagem da epidemia.

Em paralelo a esse sucesso com a AIDS, outros acontecimentos domésticos foram sendo somados a esse reconhecimento global, permitindo ao Brasil ampliar a gama de abordagens sociais para a questão da fome e da pobreza, contribuindo positivamente para a ampliação da agenda global voltada para países em desenvolvimento. Acreditando que, muitas vezes, a expansão da epidemia em certos países pode advir de condições sub-humanas de previdência, a agenda multilateral acabou absorvendo mais essa perspectiva da agenda de políticas públicas brasileiras após 2003.

### **3.2 O poder simbólico e a ameaça real do HIV e da fome nas coalizões inter-institucionais**

O tema do HIV envolveu a história da condenação moral de certos comportamentos sexuais. Antigos tabus sexuais da sociedade vieram à tona com o surgimento do HIV, constatado a partir das mortes pela AIDS. A constatação do vírus do HIV trouxe consigo a necessidade de transformação do modo como o ser humano e as sociedades lidam com as idéias de doença e morte. Ademais, envolveu a exposição de uma faceta da intimidade em uma intensidade até então pouco concebida. Afinal, a psicanálise confirma que a sexualidade encontra-se no íntimo dos indivíduos, no seu instinto, nos seus desejos, sentimentos e pensamentos mais ocultos, mesmo antes de se atingir a idade de compreender o que é o vírus do HIV.

Qualquer tema que envolva a sexualidade humana, traz consigo uma infinidade de aspectos do emocional e do inconsciente humano, que ficam potencializados pela



perspectiva de aproximação com a idéia de sofrimento e de morte. Esses aspectos estão presentes na composição das preferências pessoais e nas escolhas comportamentais dos indivíduos, influenciando nos posicionamentos em sociedade e nas articulações políticas de grupos de pressão.

Até o surgimento do HIV, o padrão moral difundido determinava que sexo era um assunto de intimidade, cujo comportamento de adequação residia em não se falar sobre sexo em público ou até em negar a sua prática. Defender a liberdade sexual significou, por muitos anos, e para alguns grupos conservadores, uma postura tão libidinosa quanto a dos próprios praticantes. Nesse sentido, o estabelecimento de grupos de risco para a infecção pelo HIV, ao constatar-se sua etiologia sexual, tal como as DST, bem como sua ocorrência maior entre homossexuais masculinos, representou um novo argumento para a visão preconceituosa sobre a sexualidade.

Por esse motivo, de início, houve grande dificuldade de se lidar adequadamente com o problema do HIV/AIDS, tanto no âmbito local, quanto no nacional e internacional. Somente quando se deixou de focar a questão da sexualidade e do HIV como “o lixo moral” das sociedades, e se passou a trabalhar duramente sobre as práticas políticas desse problema, tornou-se possível buscar soluções efetivas para essa epidemia. Nesse contexto, a aceitação das diferenças entre as preferências sexuais foi condição indispensável para se trabalhar com os casos de AIDS. E isso ganhou contornos reforçados quando se diversificaram os grupos de exposição ao vírus. A resposta estava em se aceitar aquilo que a moral tanto impingia a se negar. Na medida em que se assimilou a realidade fática, pode-se tentar interferir no seu desfecho, promovendo uma saída do problema do HIV.

Uma visão idealizada, ou seja, construída em ideais mais do que sobre ações, não surtiu os efeitos desejados para a abordagem do problema do HIV. Essa tem sido, aliás, uma das grandes barreiras para a eficiência das políticas nacionais e globais em determinadas regiões do mundo, incluindo a África e o Oriente. Essa questão a ser resolvida envolve um processo muito mais amplo, de aceitação da diversidade no universo sexual do homem, permitindo o manejo comportamental da epidemia e controle das suas conseqüências exponenciais.

A interpretação que cada Estado fez do risco de infecção pelo HIV provocou também o debate, mesmo que involuntariamente, do aspecto moral e cultural de cada sociedade e, por isso mesmo, foi tão evitado no início da epidemia. Como exemplo, a divulgação de que a orientação celibatária da população resolveria o caso não trouxe uma solução efetiva, e apenas promoveu maior negligência para com o assunto. A negação do

diálogo sobre a prática sexual não implica a sua abdicação. Da mesma forma, aquelas afirmações que dispensavam o uso de preservativos tiveram uma repercussão muito negativa e desconstrutiva do esforço empreendido nas campanhas de prevenção da doença.

A complexidade do tema demonstra porque a infecção do HIV não parece ter uma solução definitiva à vista, exigindo um trabalho contínuo e dedicado por pelo menos mais uma década. Para uma política anti-HIV efetiva, temos que aceitar a normalidade da sexualidade humana, em toda a diversidade das preferências sexuais existentes. Na medida em que o “normal” se deslocou da moral assexual para uma “sexualidade consciente e segura”, a “anormalidade” se deslocou do sexo livre para o risco de morte trazido pela AIDS. Ainda hoje, entrar em contato com esse tema tangencia o imaginário da morte.

A disseminação do HIV está diretamente ligado com o tempo que a humanidade levou para sair do campo da moral para o campo da ação. Assim, não importa para as políticas anti-HIV, se a AIDS foi uma “doença de gays”, como era preconceituosamente considerado no início, ou se envolve outros segmentos sociais não tão diretamente conotados com o sexo, tal como a transmissão vertical (gestante-feto). O que se constatou no decorrer do tempo, é que todos estão expostos, por si próprios diretamente, ou através de algum membro de sua família ou grupo de convivência social.

O mais complicado nas abordagens do HIV envolve a desocultação das questões sexuais tão escondidas dos outros e de si mesmo. Sem essa visão comportamental da infecção, fica muito difícil orientar uma sociedade para sua proteção. Um exemplo é a prevenção do HIV na terceira idade, que demonstra o amadurecimento do governo e da sociedade brasileiros em lidar com o problema das DST e do HIV. Na medida em que a sexualidade, tal qual a alimentação, é encarada como uma necessidade da qual decorre o surgimento e manutenção da vida humana, acompanhando as pessoas até o final dela, então, se adquire maior objetividade e alcance, para tentar combater a doença e as privações em sentido amplo, e não apenas para as pessoas portadoras do vírus.

Toda a estrutura institucional, ao promover ações de combate da infecção do HIV, teve de absorver e assimilar as idéias e valores sobre intimidade e sexo, para então reproduzi-las de maneira mais articulada com os interesses coletivos de preservação da sociedade. No Brasil, esse foi um trabalho em conjunto, que demonstrou a interrelação entre instituições governamentais e a sociedade civil organizada, em que as informações e padrões comportamentais se retroalimentaram, na medida em que o Estado buscou na sociedade as demandas reprimidas e capacidade de penetração na dinâmica local do problema, visando alterar o comportamento geral em prol de todos, ou da maioria. Com

isso, a solução do HIV invocou uma lógica de “Estado e sociedade”, e não a visão de tradição liberal “Estado ou sociedade”.

As doenças sexuais, sendo elas psicológicas ou somatizadas, sempre existiram. Talvez pelo mesmo tempo em que exista o homem. No entanto, tornaram-se públicas com o HIV. Antes disso, nos casos de sífilis e outras DST, apenas alguns poucos indivíduos perdiam a vida, muitas vezes até para alívio de suas famílias, pois eram tidos como pervertidos por toda a sociedade. Mas, hoje, crianças e mulheres morrem aos milhares da mais recente e aterradora DST: o HIV, que na sua versão mortal, chama-se AIDS. Atente-se que a publicização do tema HIV adveio da conexão sexo-morte. A percepção dessa dupla foi, e ainda é, estarrecedora aos olhos de muitas sociedades.

O Brasil passou por todas as etapas de assimilação do problema do HIV: negação, revolta, perplexidade, aceitação, observação, organização do conhecimento, e ação. (Vide Quadro 3.3, na página a seguir) A forma como ocorreu a acomodação desses processos dentro da sociedade brasileira revelam um fator diferencial do protagonismo internacional que identificamos em nosso país no presente. Percebe-se, ainda hoje, que muitas das nações permanecem na perplexidade, e com isso, as instituições pouco conseguem intervir afirmativamente no problema.

Além da ameaça da epidemia, outros fatores contribuíram para que as diversas iniciativas da sociedade civil em todo o país começassem a se voltar para os problemas de acesso aos serviços de saúde nas cidades, como a urbanização marcada por um acentuado crescimento demográfico principalmente nos grandes centros urbanos, a partir do final da década de 70 e início da de 80. Tudo isso, somado ao quadro de pobreza absoluta vivido por um grande contingente de famílias brasileiras durante a vigência do modelo econômico imposto ao país no período da ditadura militar, resultou num cenário fértil para novos movimentos sociais.

Nesse contexto, os próprios órgãos do Estado que se incumbiam de executar a Política Nacional de Saúde, entre eles o Ministério da Saúde e Secretarias Estaduais e Municipais, começaram a questionar o seu sistema de atendimento, a partir de seu interior e das pressões externas exercidas, e passaram a buscar aquelas iniciativas comunitárias pelo território nacional, que vinham sendo desenvolvidas localmente. Essas ações, ainda que não necessariamente desenvolvidas por ONGs, algumas delas inclusive desenvolvidas espontaneamente por pessoas físicas, e não por instituições, convergiram a partir do encontro desses vários atores no Movimento Nacional de Reforma do Sistema de Saúde.

**Quadro 3.3 Correlação das etapas e eventos do HIV no Brasil**

ETAPA	EVENTOS
Negação	No início dos anos oitenta, ocorreu a descoberta do HIV nos EUA. No princípio, se cogitou que o HIV não chegaria ao resto do mundo, até pela ligação feita de que a infecção teria ligação com movimentos de liberdade sexual de gays norte-americanos e outras sociedade consideradas avançadas.
Revolta	Em meados dos anos oitenta, a sociedade civil brasileira articulava-se em movimentos sociais organizados nos centros urbanos do Brasil, somando a luta de infectados e discriminados sexuais ao movimento de outros grupos de pressão, envolvendo mulheres, sanitaristas em prol da reforma do sistema de saúde, e alguns exilados políticos anistiados nessa época.
Perplexidade	Com o início dos anos noventa, agrava-se a epidemia, e constata-se a disseminação da infecção por meios não-sexuais, atingindo outros segmentos sociais além do grupos de risco. Nesse momento, a epidemia da AIDS ganha conotações globais, como uma nova peste a ameaçar à humanidade. No Brasil, iniciava-se a estruturação do Sistema Único de Saúde, que acompanhou a trajetória do HIV nos centros urbanos do país.
Aceitação	A ruptura com a noção de grupos de risco, a partir da consciência da exposição geral, permitiu a transformação da concepção de “sexo”, deslocando a normalidade da “castidade” para a idéia de “sexo seguro”, bem como a incorporação de cuidados especiais dos serviços de saúde com qualquer exposição a sangue e hemoderivados.
Observação e organização do saber	Os serviços de saúde estabelecidos, sucessivamente, em SP e RJ e RS, permitiram o acesso dos infectados à assistência sanitária gratuita e universal, conforme previamente buscado pelos movimentos sociais. A estruturação do Programa Nacional de combate às DST/HIV permitiu o alcance do conhecimento das características da doenças, bem como o acompanhamento de suas mutações, e migrações entre diversos grupos sociais.
Ação	O estudo dos casos novos e as pesquisas desenvolvidas no mundo todo, permitiram estabelecer uma ação cada vez mais direcionada para o imenso problema da epidemia. As políticas afirmativas direcionadas para os grupos que foram sendo vitimizados pelo HIV, tal como o uso do coquetel antirretroviral para evitar a transmissão materno-fetal, bem como o aperfeiçoamento na produção de medicamentos genéricos, a distribuição gratuita de preservativos e de medicamentos antirretrovirais.

O poder simbólico e a ameaça concreta do HIV, ainda mais aliado à fome e a pobreza, conferiram força e argumentos aos grupos de pressão dos anos oitenta, abrindo uma importante brecha para que as demandas dos movimentos sociais ganhassem alguns espaços na arena nacional das políticas públicas na década seguinte. Embora muitas ONGs/AIDS estivessem em pleno processo de conformação institucional nesse momento, suas lutas ganharam amplitude junto com a estruturação organizacional de muitos desses movimentos.

Segundo dados da ABONG, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, o conjunto de suas filiadas voltadas para a questão da AIDS apresentou uma mobilização social mais ativa do que as ONGs formadas na década de 70, anteriores à fundação dessa Associação. A partir de 1985, diante da realidade de soropositividade e de luto vivenciado pelas vítimas da AIDS e seus estigmas, as ONGs/AIDS surgem como um importante mecanismo de luta social pela sociabilização, pressão política e reinclusão dos infectados.<sup>8</sup>

Em meados dos anos noventa, algumas oportunidades para essas organizações não-governamentais foram se solidificando, tal como a criação da Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/AIDS no Brasil (RNP+ Brasil), em 1995, inspirada no exemplo oferecido pela *Global Network People Living with HIV/AIDS* (GNP+). É constituído de um colegiado nacional formado pela Secretaria Nacional e por cinco representantes regionais e com representações em todas as esferas de controle social e nos principais estados federados, visando proporcionar aos portadores do vírus HIV/AIDS a oportunidade de se tornarem os principais protagonistas da história de luta contra a AIDS no país, a partir do acesso ao conhecimento dos seus direitos e deveres enquanto cidadãos e também dos mecanismos das políticas públicas de saúde.<sup>9</sup>

Da mesma maneira, desde essa época, começaram a ser realizados Fóruns de ONG/AIDS ou mesmo de Articulação Temática da AIDS, construindo espaços de representação das ONG e dos movimentos sociais no âmbito do HIV/AIDS em cada estado, com a finalidade de promover deliberações conjuntas sobre assuntos e estratégias que envolvem o enfrentamento da epidemia de AIDS. O primeiro deles foi o Fórum de ONG/AIDS do Estado de São Paulo, em 1996, e, atualmente, existem 27 Fóruns de ONG/AIDS, um em cada estado federativo.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> CÂMARA e LIMA, 2000, *op. cit.*, p.40-41.

<sup>9</sup> Ministério da Saúde. Brasil. 2009. Disponível no site oficial [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br), consultado em 20/03/2009.

<sup>10</sup> Idem.

Apesar da proliferação de organizações não-governamentais, desde o início, a dependência financeira colocou às ONGs sob a exigência de desenvolvimento da política governamental e a participação das mesmas na execução dessa política legitimava as ações do governo. Por mais que quisessem preservar a sua autonomia no desenvolvimento das ações e na mobilização política pelas questões relativas à saúde e à pobreza, o fato de receberem financiamento do governo acarretava a necessidade de modelar seus projetos a partir das exigências públicas, principalmente porque o Estado coordenava o processo seletivo de ONGs e representava a fonte de recursos majoritária das mesmas.

Apesar dessa contingência financeira, desde essa época, em vários países em desenvolvimento, as organizações não-governamentais que surgiam vinham exercendo pressão sobre o processo de construção de respostas mais efetivas para o problema do HIV/AIDS. Em outras palavras, muitas das organizações não-governamentais brasileiras promoveram a identificação, prevenção, educação e cuidados de infectados pelo HIV/AIDS antes mesmo que o HIV tenha se tornado um problema nacional. O que se fez, ao tempo do pico da epidemia do HIV, foi fortalecê-las institucionalmente para combatê-lo *in loco*.

A parceria das instituições governamentais oficiais com as organizações não-governamentais buscou ampliar o fundo nacional e internacional de financiamento de políticas de combate ao HIV e de minimizar os impactos dessa epidemia, através de acordos que envolvem a contratação com ONGs como um mecanismo de aumento da escala de serviços e monitoramento do HIV/AIDS.

Tradicionalmente, as parcerias entre ONGs e Estados eram concretizadas por meio de acordos cooperativos de provisão de assistência técnica, concessões, e participações nos planejamentos estratégicos, sendo mais rara a assinatura de contratos. No entanto, recentemente, as melhores práticas de organização de demandas em programas institucionais de HIV/AIDS foram aquelas identificadas nos programas de combate do HIV/AIDS contratados entre ONGs e os Estados do Brasil e da Guatemala.

Enquanto na Guatemala, a expansão do Programa Nacional de AIDS esteve relacionada com parcerias internacionais, através de contratos do Estado com organismos das Nações Unidas e através de doações internacionais de Associações de Organizações Não-Governamentais Internacionais, no Brasil, por sua vez, ocorreram os contratos entre o Ministério da Saúde e as ONGs de HIV/AIDS do nível doméstico, através dos Projetos AIDS I (1994-1998) e AIDS II (1998-2002), co-financiados pelo governo brasileiro e pelo

Banco Mundial.<sup>11</sup> Em 2003, foi assinado o AIDS III, em continuidade e aprofundamento das medidas tomadas nos módulos dos acordos anteriores. Importante mencionar que os acordos internacionais assinados entre o Governo Federal brasileiro e o Banco Mundial correspondem a cerca de 8% do financiamento do Programa Nacional Brasileiro de combate à AIDS e DST.

O AIDS I foi o primeiro acordo de empréstimo, assinado em 1994 e concluído em 1998, o qual conseguiu acumular um montante de US\$ 250 milhões, dos quais US\$ 160 milhões provieram do Banco Mundial e US\$ 90 milhões do Governo Federal, destinados ao financiamento do Programa Nacional de DST/AIDS brasileiro. O AIDS II, também um acordo de empréstimo voltado para o mesmo fim, foi assinado em 1998 e finalizado em 2003, e acumulou US\$ 300 milhões, dos quais US\$ 165 milhões provieram do Banco Mundial e US\$ 135 milhões dos Governos Federal, Estadual e Municipais brasileiros. O AIDS III visou dar continuidade e aperfeiçoar os projetos anteriores. Assinado em 2003 e vigente até 2006, esse último acordo acumulou US\$ 200 milhões, metade emprestada pelo Banco Mundial, e a outra parte pelo Governo federal brasileiro.<sup>12</sup>

No momento em que se obtiveram recursos de financiamento das campanhas, a partir dos acordos supramencionados, o Estado brasileiro estabeleceu um diálogo com as organizações não-governamentais, para então, iniciar um processo seletivo de quais dessas organizações poderiam participar do planejamento, implementação e monitoramento das ações locais de combate do HIV/AIDS propostas pela Política Nacional de AIDS.

Na medida em que se identificaram quais ONGs teriam condições de viabilizar a execução de algumas ações governamentais com uma boa penetrabilidade nas redes locais de contatos com profissionais da área e com um bom alcance de pacientes vitimizados pela doença e seus estigmas, foram sendo firmados contratos domésticos de implementação do programa, assinados entre governo brasileiro e ONGs.

Um dos grandes objetivos desses contratos era buscar uma maior influência dessas organizações do setor privado sobre os processos decisórios que definiam as políticas públicas de saúde e delinear tais programas sanitários baseados na busca de resultados em programas específicos para o combate do HIV/AIDS. Por outro lado, a parceria com as ONGs permitiu a construção de programas de saúde com maior

---

<sup>11</sup> BARNETT, Courtney; CONNOR, Catherine; PUTNEY, Pamela J. Contracting Non-Governmental Organizations to Combat HIV/AIDS. *Executive Summary –Special Initiative Report*. N° 33. Bethesda: Partnership for Health Reform Project/USAID, February 2001. 13 p.

<sup>12</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. BRASIL. Dados disponíveis no site oficial [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), consultado em 04/03/2009.

transparência, que pudessem suprir mais fidedignamente as necessidades e incapacidades do setor no nível local. Os elementos operacionais essenciais para a contratação das ONGs incluem: analisar as condições operacionais de cada país; determinar os objetivos e arranjos institucionais do programa de saúde; e desenhar o processo de solicitação e de seleção, os termos da contratação, e os sistemas de avaliação e monitoramento.<sup>13</sup>

Dentre as ações em que as ONGs possuem um poder de penetração populacional incomparável, sobre as quais residem as vantagens de uma aliança com as mesmas, pode-se destacar: a) a ampliação da cobertura de serviços a populações de alto risco ou de sub-acesso à cidadania; b) a indicação de possíveis fragilidades e incapacidades nas ações do setor público; c) a melhoria da qualidade dos cuidados de saúde; d) a oferta de serviços para HIV/AIDS a um baixo custo; e) o fortalecimento da capacidade institucional das ONGs promoverem melhores serviços e elevarem o nível dos serviços; e, f) o encorajamento de uma dinâmica competitiva entre provedores públicos e privados desses serviços. Essa coordenação de setores público-privados, no nível doméstico, possui o condão de evitar a duplicidade de contratos com o mesmo fim, e por conseguinte, evita o dispêndio de recursos e esforços com uma possível competição de sistemas contratados paralelamente.<sup>14</sup>

O procedimento de contratação de uma ONG, antes do início do programa, envolveu as etapas de: a) planejamento do programa de contratação do ONG, incluindo a definição de objetivos, arranjos institucionais e financiamento; b) solicitação e seleção das ONGs a serem contratadas; c) determinação da estrutura e dos termos do contrato com a ONG; d) implementação do contrato pela ONG; e, e) monitoramento e avaliação financeiros e programáticos. Já no nível de monitoramento e avaliação, os critérios de análise das melhores práticas institucionais das ONGs leva em consideração: a capacidade de inclusão para acesso a todos os recursos disponíveis; a promoção de lideranças locais; a construção de capacidade local; e o estabelecimento de uma forte entidade administrativa, confortável e confiável, orientada para os usuários.<sup>15</sup>

Através de associação entre ONGs e Estado, ocorreu, na realidade, uma parceria Estado-sociedade, já que permitiu aos cidadãos organizados reagir e agir perante situações inaceitáveis, mas também interagir com as autoridades públicas e o conjunto dos atores econômicos, sociais e políticos que participam do processo de decisão. Desse modo, as ONGs, representando categorias de atores individuais, puderam dotar-se de uma

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem.



coordenação nacional habilitada a representar um conjunto ou o movimento nacional das ONGs nas suas interações com as autoridades nacionais.

As coordenações nacionais de ONGs, chamadas de Plataformas Nacionais de ONGs (PFN), podem se unir, cooperar uma com as outras e criar uma Coalizão Regional (CR) ao nível de um continente ou de uma região, construindo verdadeiras redes organizacionais. Finalmente, as plataformas nacionais e/ou as coalizões regionais podem cooperar ao nível internacional e se organizar para dialogar com as organizações internacionais, intergovernamentais ou não governamentais. Podemos imaginar que uma Aliança internacional (AI) das PFNs e das CRs poderia ser construída, mas ainda nenhuma reflexão foi iniciada entre as PFNs sobre a forma que isso poderia tomar.<sup>16</sup>

A cadeia, que começa com as ONGs locais e as plataformas nacionais e que continua até uma aliança internacional, representa uma das lógicas possíveis de internacionalização da solidariedade internacional, construindo verdadeiros eixos de reforço institucional das plataformas nacionais de ONGs ou coalizões regionais, que possuem o potencial de concretizar ações de cooperação. Embora existam outras vias de internacionalização, a lógica geográfica é mais interessante, visto que corresponde à lógica de internacionalização dos atores estatais. Uma cooperação entre Plataformas Nacionais permitiria acompanhar os processos diplomáticos país por país – e tomar em consideração a diversidade da imensa rede de ONGs oferecendo um lugar a todos os movimentos nacionais, particularmente aos que não são audíveis no cenário internacional. Essa construção de atores coletivos nacionais (PFN) e regionais (CR), ou mesmo de um agente coletivo internacional (AI), é complexa e depende da maneira pela qual cada um dos atores institucionais escolhe seus porta-vozes e define suas posições.<sup>17</sup>

Assim, a organização das sociedades civis nas chamadas ONGs e OINGs não substituíram os Estados em seu papel articulador de interesses e fomentador de políticas, já que muitos financiamentos globais ainda se dão pelo desenho de metas estatais exigidas em contraprestação pelos organismos internacionais. Tal é o poder dos Estados, enquanto instituições indispensáveis para a estabilidade de certos processos políticos amplos e de maior duração, em que se podem perpetuar os esforços e lutas por meio de sua estrutura duradoura. Nem sempre o Estado consegue alcançar os grupos sociais de base que mais

---

<sup>16</sup> D'ORFEUIL, Henri Rouillé. Primeiro Documento de Trabalho da Conferência Internacional das Plataformas Nacionais de ONGs. Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement, La coordination nationale des ONG françaises Paris, 27 e 28 de outubro de 2008. Disponível em [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org), consultado em 02/03/2009. 9 p.

<sup>17</sup> Idem.

necessitam desses recursos, daí se insere o papel da sociedade civil organizada, mas nem sempre essa consegue captar os recursos sem o respaldo estatal, o que torna essa relação inter-institucional quase simbiótica.

Especialmente no setor de saúde, as ONGs e ONGIs tem tido um papel de relevância, devido à urgência e eficácia exigida das instituições Estatais e Organismos Internacionais. Em 2002, a OMS estimava uma participação de ONGs e ONGIs em 4% das ações globais desse órgão das Nações Unidas, o que equiparava-se ao grau de participação estatal desses mesmos processos globais naquele ano. Isso não implicou uma substituição de um pelo outro, mais uma maior disposição para o diálogo e para a audiência recíproca das necessidades e capacidades de cada um dentro de ações que visam beneficiar a todos.

O redimensionamento das noções de segurança e desenvolvimento acompanhou importantes experiências no campo da articulação entre as lutas e demandas da sociedade e a habilidade do Estado absorver discursos e propostas advindas da base social, assim como do meio internacional. Ao longo de várias décadas, na grande maioria dos casos, era atribuição exclusivamente estatal decidir quais demandas e quais organizações poderiam ser abrangidas na composição de suas políticas públicas, especialmente no caso da saúde e da redução da pobreza.

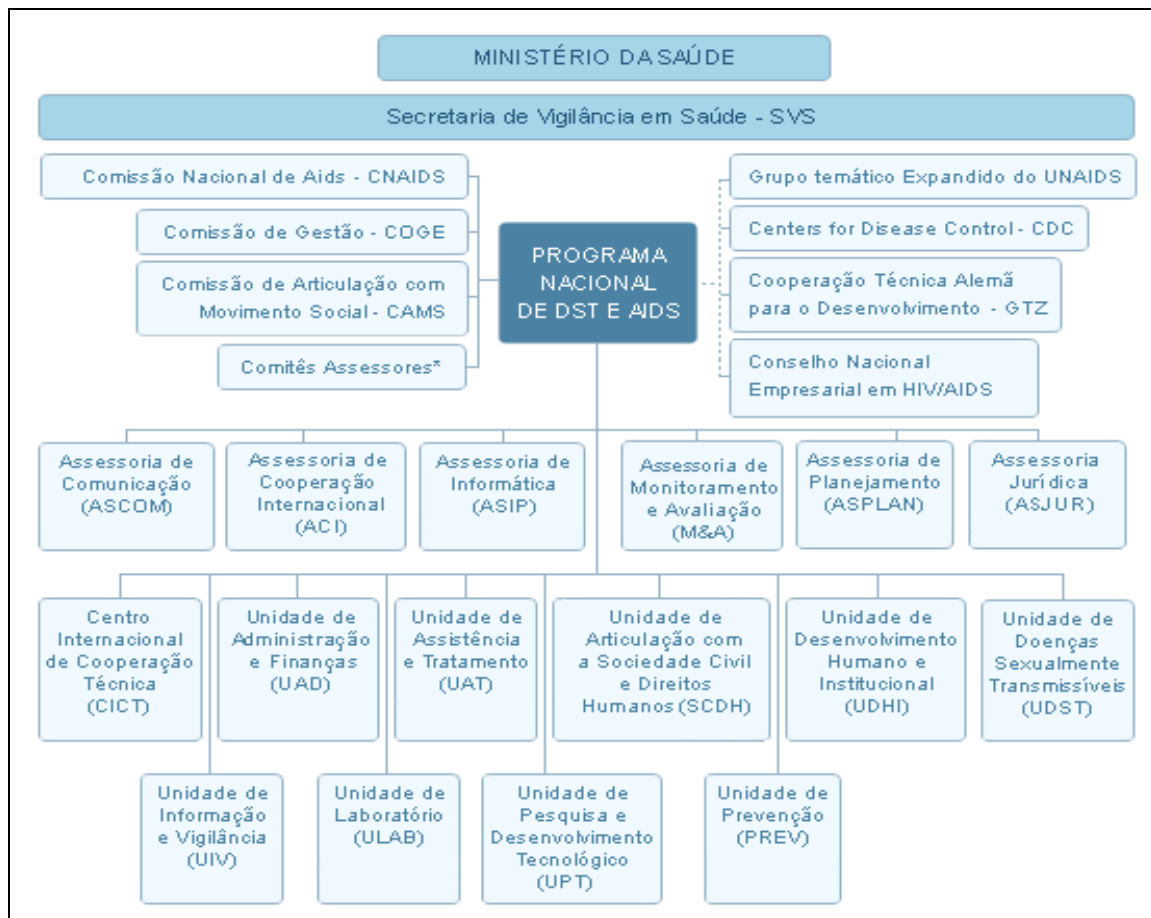
Diante disso, a constatação de uma parceria multiestrutural e multissetorial foi uma relativa novidade, com grandes potenciais de realização de suas metas. De certa forma, a priorização dos objetivos em face de uma maior flexibilidade no uso das estruturas institucionais com um viés pragmático, e por vezes, menos formal, foi muito positiva. Tradicionalmente, essas formas de organização de poder (estatais e não-governamentais) atuavam isoladamente, e por vezes, até concorrencialmente, pelos espaços, dispersando o foco de suas ações e o seu poder de resolução dos problemas.

### **3.2.1 A Política Nacional de DST/AIDS**

O Programa Nacional de DST e AIDS (PN-DST/AIDS) consiste num plano de abordagem combativa da epidemia do HIV/AIDS e DST em todo o território brasileiro, a partir de ações governamentais descentralizadas, que visam reduzir a incidência do HIV e melhorar a qualidade de vida das pessoas vivendo com HIV/AIDS.

Do ponto de vista institucional, o Programa Nacional de DST e AIDS se organiza, dentro do Ministério da Saúde, conforme demonstrado no Quadro 3.4, abaixo.

**Quadro 3.4 Organograma do Programa Nacional de DST e AIDS Brasileiro**



Fonte: Ministério da Saúde. Brasil, 2009. Disponível em [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br), consultado em 20/03/2009.

No planejamento desse programa, foram estabelecidas as seguintes diretrizes: melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos às pessoas portadoras de AIDS e outras DST; de redução da transmissão vertical do HIV e da sífilis; de aumento da cobertura do diagnóstico e do tratamento das DST e da infecção pelo HIV; de aumento da cobertura das ações de prevenção em mulheres e populações com maior vulnerabilidade; da redução do estigma e da discriminação; e da melhoria da gestão e da sustentabilidade do programa em si.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. BRASIL. Dados disponíveis no site oficial [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br), consultado em 04/03/2009.

Para a concreção de suas diretrizes, o PN-DST/AIDS conta com diversas parcerias intra-institucionais, além dos contratos com as ONGs e dos acordos internacionais com o Fundo Mundial e a UNAIDS, já supramencionados. Assim, a implementação do programa conta com o apoio do Conselho Empresarial Nacional, representativo da sociedade civil empresária, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e os Conselhos Nacionais dos Secretários Estaduais e Municipais de Saúde (respectivamente, CONASS e CONASEMS). A partir das Normas Operacionais de Assistência, chamadas de NOAS/SUS, as gestões pactuadas entre as instâncias federativas podem ocorrer de forma desconcentrada.<sup>19</sup>

A ação descentralizada para a AIDS no Brasil ficou estruturada em diferentes grupos de políticas: 1) políticas de diagnóstico; 2) políticas de prevenção; 3) políticas públicas de promoção de saúde; 4) políticas de tratamento e; 5) políticas de incentivo. O Ministério da Saúde vem intensificando suas ações de saúde pública em DST/AIDS, no intuito de ampliar sua qualidade e abrangência na oferta de assistência às pessoas acometidas pelas doenças.<sup>20</sup>

No âmbito das **políticas de diagnóstico** encontram-se a disponibilização dos exames laboratoriais necessários para a identificação e monitoramento da evolução da infecção do HIV e outras DST. Essas informações são indispensáveis não só ao acompanhamento individual da doença em cada portador do vírus ou da AIDS, mas também para o monitoramento do impacto social da doença pelos órgãos institucionais. Assim, uma rede de vigilância epidemiológica tem sua eficiência diretamente atrelada à capacidade dos serviços de saúde rastrear novos casos e novas tendências de contaminação a partir do diagnóstico viral.

Destacam-se como medidas importantes das políticas de diagnóstico do PN-DST/AIDS, o aconselhamento pré e pós-teste para pessoas que realizam o exame anti-HIV nos Centros de Testagem e Aconselhamento (CTA), assim como a promoção do acesso da população a exames laboratoriais capazes de diagnosticar o HIV; disponibilização de testes para o monitoramento do paciente quando em tratamento com antirretrovirais, como os exames de carga viral e contagem de CD4 e CD8; treinamento e capacitação de profissionais de saúde, TELELAB; garantia da qualidade do diagnóstico laboratorial para o HIV; e o desenvolvimento de pesquisas na área do HIV/AIDS. O acesso dos pacientes a exames laboratoriais para o diagnóstico e tratamento gratuitos das DST, como é o caso da

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem.

sífilis, hepatites B e C, gonorréia, infecção por clamídia, entre outras, também faz parte dessa política.<sup>21</sup>

As **políticas de prevenção** consistem em abordagens que visam proteger os grupos mais vulneráveis, mas sem expô-los ao estigma social que as doenças de transmissão sexual geralmente ocasionam. Assim, envolvem o delineamento de ações que favoreçam a adoção de comportamentos menos arriscados à saúde, a diversificação e a ampliação da oferta de serviços de assistência e de prevenção, devendo ser conduzidos com sigilo e discrição, para se evitar a ofensa a uma diversidade de direitos humanos.

Da mesma forma, a identificação e orientação da população quanto aos comportamentos sexuais de risco deve ser promovida de forma difusa, identificando possíveis vulnerabilidades comportamentais em certos grupos, sem com isso derrogar o problema do HIV e AIDS apenas a certos ambientes específicos. Os grupos considerados de maior vulnerabilidade incluem homossexuais masculinos, pessoas presas, usuários de drogas injetáveis, profissionais do sexo, caminhoneiros e garimpeiros, assim como crianças, mulheres, índios, pessoas de baixa renda e efetivos militares e conscritos das Forças Armadas. Desse modo, o planejamento estratégico pode ser direcionado para abranger de forma mais incisiva determinados perfis, onde a infecção pode ser mais freqüente, mas sem excluir ninguém da possibilidade de apresentar algum risco para adquirir a doença.

A prática sexual sem preservativo, principalmente entre homens, mas também comportamento heterossexual sem proteção, tem sido o comportamento mais ligado à expansão e perpetuação da epidemia. Por esse motivo, tem sido freqüente a distribuição de preservativo gratuitamente pelo governo brasileiro, com a finalidade de se evitar o agravamento do quadro social do HIV. Desde 1997, o Brasil distribuía gratuitamente 13,4 milhões de preservativos masculinos ao ano, atingindo o número de 400 milhões nos últimos anos. A meta visava atingir um bilhão de unidades em todo o país até 2007. Para isso, desde final de 2006, o Brasil vem produzindo preservativos com borracha própria, o que reduziu o custo da matéria prima (de R\$ 1,80 para R\$ 1,10 o litro de látex) e aumentou empregos diretos, bem como o rendimento dos seringueiros brasileiros. De acordo com a direção da Suframa, a produção da fábrica nacional deve chegar a 100 milhões de preservativos ao ano.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> AGÊNCIA BRASIL. De 13 de janeiro de 2008. Consultado em 20/03/2009, no site <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/01/22/materia.2008-01-22.2507874595/view>.

Também gel lubrificante e outros materiais oferecidos em kits de redução de dano, tal como seringas descartáveis, têm sido distribuídos gratuitamente para serem usados durante a exposição ao comportamento de risco. Nesse sentido, as políticas de prevenção brasileiras têm sido importantes campos de implementação dos cuidados recomendados pelas diretrizes das políticas públicas de promoção da saúde no país.

As **políticas públicas de promoção da saúde** no âmbito do SUS envolvem uma perspectiva mais ampla do que a ações políticas de prevenção, porque visam não só incentivar o uso dos insumos de proteção distribuídos gratuitamente pelo governo, mas visam também uma mudança de atitude em face da avaliação da vulnerabilidade e risco de cada indivíduo, sem esquecer de buscar uma ampliação do acesso de modo mais equitativo pelo território nacional, por meio de ações que visam a expansão da cobertura e implementação de serviços de referência em assistência e casas de apoio próximas a populações emergentes, populações distantes ou vivendo com HIV e AIDS de baixa renda.

Essas ações de promoção de saúde são orientadas segundo critérios de abrangência populacional, epidemiológicos e de focalização, priorizando as ações dirigidas para populações de risco acrescido e populações mais vulneráveis. Essas ações são executadas pelos Programas Estaduais e Municipais, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), em parceria com as organizações da sociedade civil. Desse modo, as linhas estratégicas das políticas públicas de promoção de saúde dirigidas às DST/HIV/AIDS no Brasil, tomam como paradigma uma abordagem da saúde que dá ênfase ao desenvolvimento sustentável, à melhoria da qualidade de vida das pessoas e ao direito de cidadania, participação e controle social.

Os princípios e diretrizes que orientam essa políticas de promoção envolvem: 1) Atitudes de solidariedade, não-preconceito e não-discriminação em relação às pessoas que vivem com HIV/ AIDS; 2) Garantia dos direitos individuais e sociais das pessoas que vivem com HIV/ AIDS; 3) Acesso à rede de saúde e disponibilização de insumos de prevenção, notadamente preservativos masculinos e femininos, gel, agulhas e seringas e materiais educativos; 4) Acolhimento, aconselhamento e tratamento das pessoas infectadas pelo HIV e portadores de DST nos serviços de saúde, e; 5) Descentralização, institucionalização e sustentabilidade das ações de saúde no que se refere à prevenção, promoção e educação em saúde.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. BRASIL. Dados disponíveis no site oficial [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), consultado em 04/03/2009.

As **políticas de tratamento** são as principais ações do Programa Nacional de DST, HIV e da AIDS, que envolvem a aquisição e distribuição gratuita de medicamentos antirretrovirais para todos os pacientes, os quais confirmadamente apresentam o diagnóstico de HIV, assim como proporcionam o tratamento de DST e outras infecções oportunistas nesses doentes. Todos os antirretrovirais disponibilizados pelo Ministério da Saúde e as orientações para a sua indicação de uso são definidas pela Coordenação Nacional de DST e AIDS. Desde novembro de 1996, foi promulgada a lei que dispõe sobre a obrigatoriedade do acesso universal e gratuito aos medicamentos antirretrovirais pelo sistema público de saúde brasileiro.

Da mesma forma, o acesso universal a antirretrovirais gratuitos é garantido a todas as gestantes e crianças portadoras do vírus do HIV ou com AIDS. A política de medicamentos para portadores do HIV e pacientes com AIDS tem o condão de oferecer, também, o tratamento gratuito e universal para todas as complicações e infecções oportunistas a que os aidséticos podem vir a apresentar, tal como a tuberculose e as pneumonias por germes oportunistas.

Essa rede de distribuição de tratamentos muito se beneficiou e se ampliou após o estabelecimento da produção nacional de genéricos. No Brasil, o programa de medicamentos genéricos, criado a partir da promulgação da Lei 9787 de 1999, ocorreu no prazo de três anos, após o país voltar a respeitar o direito de patentes em 1996. Num período de apenas 4 anos da criação dessa lei, os genéricos já se encontravam disponíveis em mais de 4 mil apresentações, abrangendo as principais classes terapêuticas, atendendo a mais de 60% das necessidades de prescrições médicas brasileiras.<sup>24</sup>

A primeira medicação com eficácia, ainda que limitada, contra a progressão da imunodeficiência, foi o AZT (originalmente chamado de azidotimina, posteriormente renomeado como zidovudina), o qual já estava em uso desde o fim da década de 80. Essa medicação mostrou-se bastante eficaz na prevenção da transmissão vertical do HIV. A utilização do AZT pela mãe durante a gestação e no momento do parto, e sua administração à criança nos seus primeiros meses de vida reduz em pelo menos 60% as chances da transmissão.

Em 1996, com uma nova abordagem terapêutica, proporcionada pelo advento de uma nova classe de fármacos, os inibidores da protease, unido à utilização simultânea de múltiplas drogas, se alcança uma importante vitória na luta contra a doença. A

---

<sup>24</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS. Disponível no site <http://www.progenericos.org.br>, consultado em 15/10/2008.

combinação de medicamentos, chamada de coquetel anti-AIDS, deteve a progressão da doença e reduziu a progressão da deterioração do sistema imunológico humano, permitindo a recuperação desses nos infectados, o que acarretou uma diminuição muito significativa da mortalidade pela AIDS a partir de então.<sup>25</sup> Houve redução de aproximadamente 50% do número de óbitos no Brasil, entre os anos de 1995 a 2001, e queda de 80% nas internações hospitalares por complicações da AIDS, o que gerou uma enorme economia de recursos.<sup>26</sup>

Atualmente, o Sistema Único de Saúde fornece 15 tipos de antirretrovirais para tratamento dos 140 mil pacientes notificados que vivem com a AIDS, dos quais 8 desses medicamentos são produzidos dentro do território brasileiro. Os 8 antirretrovirais produzidos no Brasil são a didanosina (ddI), a lamivudina (3TC), a zidovudina (AZT), a estavudina (d4T), a zalcitabina (ddC), o indinavir, a nevirapina e a associação AZT+3TC num comprimido único. Esse investimento do governo na produção e fornecimento de medicamentos levou suas despesas com internações prolongadas relacionadas à AIDS a uma significativo decréscimo na maior parte das regiões brasileiras. De 1997 a 2001, 358 mil internações por doenças oportunistas foram evitadas, gerando uma economia de 1,1 bilhão de dólares.<sup>27</sup>

Desse modo, a produção nacional de medicamentos antirretrovirais foi decisiva para a viabilidade da distribuição universal e gratuita dessas drogas a todos os que necessitam delas. Essa produção teve início em 1993, com a fabricação da zidovudina (AZT), sucedida pela produção de mais 7 medicamentos no ano seguinte, no LAFEPE - Laboratório do Estado de Pernambuco. Hoje também os laboratórios Farmanguinhos/FIOCRUZ, Fundação para o Remédio Popular/SP, Instituto Vital Brasil/RJ, entre outros, estão envolvidos com a produção de antirretrovirais. O Laboratório Farmanguinhos produz cerca de 40% das demandas, correspondendo a 6 dos antirretrovirais utilizados no Brasil, todos aprovados em testes de bioequivalência e, portanto, licenciados como droga genérica. Do total da demanda nacional pelos medicamentos no ano de 2002, 39% dos recursos são gastos com medicamentos produzidos nos laboratórios nacionais e

---

<sup>25</sup> Os primeiros casos de AIDS evoluíam para óbito em no máximo cinco meses após a constatação da doença. Hoje, portadores do HIV com um diagnóstico precoce unido a um imediato início de tratamento com o chamado coquetel anti-AIDS, têm apresentado uma sobrevida superior a dez anos, com casos atuais que vem se estendendo a até 13 anos desde a infecção.

<sup>26</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. BRASIL. Dados disponíveis no site oficial [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br), consultado em 04/03/2009.

<sup>27</sup> Idem.



61% com medicamentos importados.<sup>28</sup>

Em virtude da produção nacional dos medicamentos do coquetel anti-AIDS, os gastos governamentais atuais com a importação de antirretrovirais ficam em torno dos R\$ 610 milhões. Se não fosse possível essa fabricação nacional de medicamentos, os gastos chegariam a R\$ 1.325 bilhões. Em 2000, foram gastos US\$ 303 milhões com medicamentos para atender uma média de 100 mil pacientes. Em 2001, os gastos foram de US\$ 232 milhões para atender uma média de 105 mil pacientes, e em 2002, foram gastos US\$ 170 milhões para tratar quase 120 mil pacientes. (Tabela 3.10)

**Tabela 3.10 Gastos do Ministério da Saúde brasileiro com contratos de importação de medicamentos genéricos antirretrovirais**

Ano	Gasto (em milhões de US\$)	Gasto (em milhões de R\$ )
1996	34	34
1997	224	250
1998	305	354
1999	336	610
2000	303	554
2001	232	546
2002	179	523
2003	183	563
2004*	212**	621
2005*	234**	684
2006*	427**	938

Fonte: PN DST/Aids.

\* Foram considerados o orçamento federal executado no ano

\*\* Dólar médio (compra) do ano

Todo o monitoramento das necessidades regionais e locais de medicamentos fica sob o controle estratégico realizado pelo Sistema Informatizado de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM), o qual visa garantir o estoque e fornecimento de medicamentos de forma continuada. Assim, a medida em que vai variando a população em tratamento, esse sistema de controle vai realizando a observação mais eficiente de onde há necessidade de reposição de medicamentos, evitando omissões no abastecimento.

<sup>28</sup> Idem.

As **políticas de incentivo** do PN DST/AIDS, por sua vez, abrangem as ações que visam criar fundos para os projetos de desenvolvimento da Política Nacional de Saúde em todo o território nacional. Consiste numa modalidade de financiamento por meio de mecanismos regulares do SUS, com repasse automático do Fundo Nacional de Saúde aos fundos estaduais e municipais de saúde, constituída em virtude da necessidade e da importância da formulação e implementação de alternativas de sustentabilidade da Política Nacional de DST e AIDS. Em dezembro de 2002, foi instituído o Incentivo aos Estados, DF e Municípios, no Âmbito do Programa Nacional de HIV/AIDS e outras DST, previsto pela Portaria Ministerial nº 2.313. Através dessas políticas, as gestões em cada nível federativo podem operar conforme os diferentes graus de autonomia, capacidade de execução e das responsabilidades.

O Plano de Ações e Metas (PAM), a ser apresentado pelo Gestor de Saúde e aprovado pelos conselhos de saúde locais, associado a um sistema de monitoramento, compõem um instrumento de planejamento de programação anual, em que torna-se possível a execução financeira dos planos, o cumprimento das pactuações para aquisição de medicamentos e preservativos e a evolução de indicadores relacionados às ações de controle do HIV/AIDS e DSTs.

Atualmente, o Incentivo contempla 26 Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e 456 Secretarias Municipais de Saúde (SMS). O alcance desses municípios corresponde a 62% da população nacional e 89% dos casos de AIDS registrados em todo o país. O total de recursos de incentivo repassados anualmente pelo Programa Nacional de DST/AIDS é de R\$ 125,7 milhões. Desse montante, R\$ 101,3 milhões foram destinados às ações das SES e SMS, R\$ 22 milhões direcionados para organizações da sociedade civil e R\$ 2,4 milhões voltados para a formulação de mecanismos de melhor nutrição infantil e cuidados a crianças verticalmente expostas ao HIV.

Na área da saúde pública como um todo, as seguintes realizações apontam para a ampliação do acesso: a) 2 bilhões de atendimentos realizados pelo Serviço Único de Saúde (SUS) em 2005, contra 1,8 bilhão em 2002; b) implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) em 330 grandes municípios de 22 estados e cobertura para 68,3 milhões de pessoas; c) Programa Brasil Sorridente, que ampliou o serviço de saúde bucal no Brasil, cujos investimentos passaram de 56,5 milhões em 2002 para R\$ 400 milhões em 2005; d) investimentos de R\$ 4,2 bilhões em medicamentos em 2006, contra R\$ 2,1 bilhões em 2002; e) criação do programa Farmácia Popular, que já conta com 100 unidades e, caso sejam cumpridas as metas do governo, fechará 2006 com

334 unidades; f) criação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRÁS), visando a ampliação da produção de medicamentos; g) investimentos, através do REFORSUS, na ampliação da rede hospitalar e ambulatorial, especialmente na construção de unidades nas áreas de urgência e emergência e assistência ao parto; repasse para a assistência médica dos estados e municípios da atenção básica até a alta complexidade, de R\$ 21 bilhões em 2005 contra R\$ 15,8 bilhões em 2002, com incremento de 33%.<sup>29</sup>

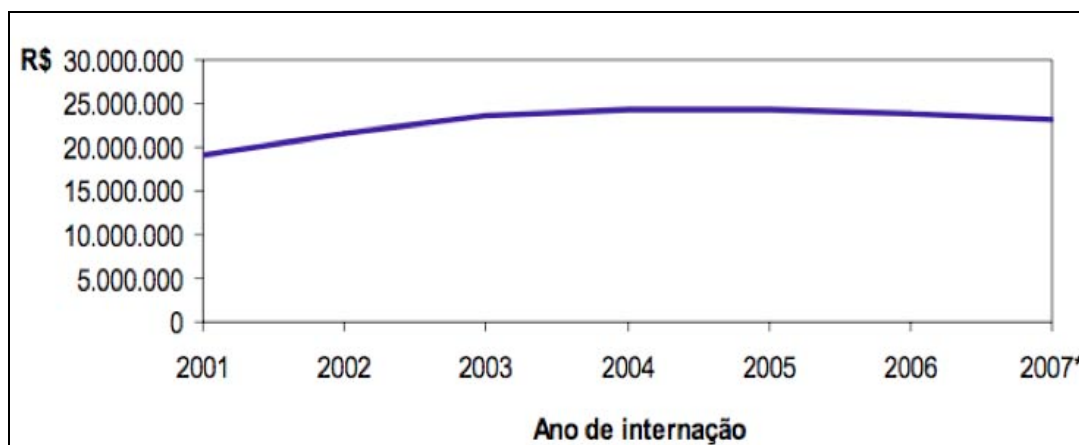
A Tabela 3.15, abaixo, aponta para um aumento dos gastos do governo brasileiro com saúde após o ano 2000, estabilizando os valores após 2004. Essas despesas vêm comprometendo crescentemente parte do PIB do país com as questões de saúde voltadas para a prevenção, tratamento e monitoramento da epidemia do HIV/AIDS e DST. Só em internações relacionadas à AIDS, o governo brasileiro tem dispendido mais de 20 milhões ao ano, conforme demonstra o Gráfico 3.9, abaixo, distribuído por região na Tabela 3.12, na página a seguir.

**Tabela 3. 11 Gasto do governo brasileiro com saúde total e *per capita***

Indicador	Estimativa				
	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Gasto total do governo com saúde</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Gasto total (em milhões de US\$)	18610,4	17033,6	16254,8	17202,6	22220,1
Gasto per capita (em US\$)	112,0	98,8	93,1	97,3	122,4
Percentual do PIB	3,09	3,34	3,53	3,40	3,69

Fonte: BRASIL, SIOPS/ Ministério de Saúde/Banco Central, 2000-2004.

**Gráfico 3. 16 Gasto anual brasileiro com internações por AIDS (em reais)**



Fonte: BRASIL, DATASUS/SIH, 2001-2007.

\*Dados de janeiro a novembro.

<sup>29</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.166-7.

**Tabela 3.12 Gastos Anuais (em reais) do Governo Brasileiro com Internações por AIDS, por Estado Federativo e Região, de 2001-2007**

Região/UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
<b>Região Norte</b>	<b>825.630,89</b>	<b>969.593,66</b>	<b>1.308.330,69</b>	<b>1.544.234,08</b>	<b>1.313.391,39</b>	<b>1.634.829,40</b>	<b>1.744.823,34</b>
.. Rondônia	47.751,10	41.159,95	65.039,11	88.029,55	82.911,76	109.762,46	123.839,57
.. Acre	27.069,92	16.137,11	56.452,24	49.010,69	42.197,41	26.458,91	20.385,89
.. Amazonas	322.626,27	432.573,75	545.163,68	554.999,44	625.320,44	657.092,87	657.608,24
.. Roraima	21.229,60	20.536,33	29.007,19	30.742,72	36.725,97	48.771,85	36.931,04
.. Pará	369.068,24	412.064,62	542.929,11	743.612,74	454.633,43	729.747,82	829.949,75
.. Amapá	0	0	17.211,02	28.274,34	27.917,22	19.308,40	16.918,59
.. Tocantins	37.885,76	47.121,90	52.528,34	49.564,60	43.685,16	43.687,09	59.190,26
<b>Região Nordeste</b>	<b>2.834.205,99</b>	<b>3.053.300,96</b>	<b>3.694.846,10</b>	<b>3.848.285,53</b>	<b>3.909.532,52</b>	<b>3.997.888,12</b>	<b>4.188.869,78</b>
.. Maranhão	156.614,70	191.911,68	357.634,48	321.832,28	334.203,24	359.562,60	321.313,00
.. Piauí	225.291,14	280.056,19	285.554,72	327.522,90	435.754,26	396.976,18	384.116,32
.. Ceará	785.105,09	931.087,58	1.197.525,91	1.116.579,48	932.795,07	854.521,79	816.048,07
.. Rio Grande do Norte	146.614,02	9.878,08	15.822,40	19.759,18	26.566,45	23.453,91	25.049,47
.. Paraíba	235.347,29	300.538,58	483.786,94	595.410,01	643.139,97	711.464,35	801.005,76
.. Pernambuco	613.335,01	599.110,32	650.544,77	632.480,33	725.163,83	856.411,03	962.198,30
.. Alagoas	173.484,63	207.653,12	170.504,36	284.439,63	244.018,22	240.437,42	306.433,18
.. Sergipe	53.107,91	60.520,74	53.554,22	51.377,59	54.284,67	56.430,94	64.716,78
.. Bahia	445.306,20	472.544,67	479.918,30	498.884,13	513.606,81	498.629,90	507.988,90
<b>Região Sudeste</b>	<b>10.277.903,05</b>	<b>11.703.659,33</b>	<b>11.915.910,35</b>	<b>12.331.263,29</b>	<b>11.957.303,24</b>	<b>11.028.664,79</b>	<b>10.659.322,67</b>
.. Minas Gerais	1.705.404,88	1.818.446,97	1.805.652,83	1.858.028,04	1.922.621,53	1.703.315,10	1.763.251,67
.. Espírito Santo	203.259,15	218.737,24	258.163,24	254.064,31	296.267,00	263.136,56	282.008,04
.. Rio de Janeiro	2.192.422,86	2.326.670,76	2.641.054,03	2.715.803,08	2.375.983,86	2.128.276,36	1.991.239,93
.. São Paulo	6.176.816,16	7.339.804,36	7.211.040,25	7.503.367,86	7.362.430,85	6.933.936,77	6.622.823,03
<b>Região Sul</b>	<b>4.175.590,50</b>	<b>5.000.365,26</b>	<b>5.537.670,81</b>	<b>5.481.929,89</b>	<b>5.734.586,50</b>	<b>5.735.904,68</b>	<b>5.279.236,86</b>
.. Paraná	815.490,18	941.726,13	1.019.621,02	820.189,37	788.157,29	747.417,58	512.312,62
.. Santa Catarina	882.559,89	1.073.412,48	1.198.754,42	1.142.357,80	1.180.069,86	1.246.084,72	1.183.342,16
.. Rio Grande do Sul	2.477.540,43	2.985.226,65	3.319.295,37	3.519.382,72	3.766.359,35	3.742.402,38	3.583.582,08
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>926.806,40</b>	<b>918.663,39</b>	<b>1.222.064,39</b>	<b>1.189.211,79</b>	<b>1.475.215,25</b>	<b>1.427.107,68</b>	<b>1.341.968,70</b>
.. Mato Grosso do Sul	146.577,92	207.748,14	146.415,30	198.620,96	228.704,33	245.620,06	207.595,00
.. Mato Grosso	211.778,40	159.854,16	275.036,22	267.401,75	251.799,36	237.811,03	233.698,00
.. Goiás	371.054,68	328.804,39	536.666,67	468.427,07	709.036,78	643.514,61	641.455,31
.. Distrito Federal	197.395,40	222.256,70	263.946,20	254.762,01	285.674,78	300.161,98	259.220,39
<b>Total</b>	<b>19.040.136,83</b>	<b>21.645.582,60</b>	<b>23.678.822,34</b>	<b>24.394.924,58</b>	<b>24.390.028,90</b>	<b>23.824.394,67</b>	<b>23.214.221,35</b>

Fonte: DATASUS –SIH

\* Dados de Janeiro a Novembro

Desses gastos do governo brasileiro com internações por causa relacionada à AIDS, observa-se uma maior despesa nas regiões Sudeste e Sul, acima de 10 milhões e 5 milhões de reais, respectivamente, no ano de 2007. Apesar disso, evidencia-se uma redução dessas despesas após 2005, quando ocorreu a última elevação da prevalência da doença. A única região em que as despesas com internações por AIDS aumentaram foi o Nordeste, que apresentou um incremento de mais de um milhão de reais no período de 2001 e 2007. As menores despesas com internações por AIDS aconteceram nas regiões Centro-Oeste e Norte, ficando entre um milhão a um milhão e meio de reais no ano de 2007.

Uma das grandes características do Programa Brasileiro de Combate da AIDS tem sido a indissociabilidade das ações de prevenção, assistência e monitoramento. Dessa forma, a rede de vigilância dos eventos relacionados a epidemia permitem uma utilização otimizada dos recursos, de acordo com o perfil da doença em cada Município e Estado. Essa integração de ações, somada a uma articulação intra e inter-institucional, só poderia ter apresentado os resultados tão exaltados no âmbito doméstico e internacional.

### **3.2.2 O Fome-Zero**

A fome e a desnutrição continuam sendo um grave problema global que atinge mais intensamente os países em desenvolvimento. Segundo a FAO, mais de 850 milhões de pessoas em todo mundo passam fome diariamente, das quais aproximadamente 24 mil pessoas morrem de fome ou causas relacionadas a cada dia. No cômputo dessas mortes, destacam-se 50% delas, que ocorrem em crianças abaixo de 5 anos de idade, concentrando-se principalmente em países da África, América Latina e Índia, onde mais se precisam de ações mais eficientes no plano dos direitos sociais.

No Brasil, embora a pobreza estivesse fortemente concentrada na região Nordeste (50% dos pobres estão em estados nordestinos), ela apresentou certo crescimento em quase todas as regiões metropolitanas brasileiras no período de 1995 a 1999 (a uma taxa de 5% ao ano), configurando-se mais grave na Grande São Paulo (com índice de pobreza de 9,2% ao ano) e na região metropolitana de Porto Alegre (com índice de pobreza de 7,8% ao ano). De modo geral, o aumento dos níveis de pobreza e vulnerabilidade à fome, concentrado principalmente nas áreas metropolitanas, no período

de 1995 a 1999, foi fruto do desemprego e dos baixos níveis salariais que assolavam as capitais do país naquele momento.<sup>30</sup>

O debate da questão da insegurança social se estabelece diante de um contexto de lutas e articulações sociais de combate de uma epidemia de grandes proporções no mundo. Diante do sucesso e amplo reconhecimento da capacidade brasileira de articular parcerias domésticas e internacionais no âmbito do HIV e da AIDS desde 1994, surgiu a idéia de construir uma rede semelhante para a questão da fome, da pobreza, e da exclusão social, a partir do ano 2000. Assim, o movimento de luta contra a fome e a pobreza aproveita vários dos pontos positivos da plataforma política de saúde e da própria infraestrutura desenvolvida pelo SUS: gratuidade, universalidade do acesso aos vulneráveis, integração entre prevenção e assistência, controle social por meio de uma estrutura flexível e fomentadora de parcerias multissetoriais.

O Projeto Fome Zero, apresentado no Dia Mundial da Alimentação, em 16 de outubro de 2001, veio lançar o objetivo de propor uma política nacional de segurança alimentar e combate à fome, de natureza ampla e participativa, no Brasil. A elaboração do Projeto Fome Zero envolveu alguns dos principais especialistas no tema, além de movimentos sociais e ONGs, nos diversos seminários e debates realizados ao longo de um ano de elaboração. Em 2003, quando o Presidente Lula assumiu o Governo, oficializou o Fome Zero em sua plataforma, absorvendo os programas pré-existentes, ampliando e aprofundamento de muitas das ações pré-existentes em prol do direito humano à alimentação dos mais pobres no Brasil. Desde o lançamento oficial em 2003 até 2006, o financiamento do Fome Zero sofreu um enorme acréscimo de investimentos, que partiu de R\$ 4,9 bilhões para atingir R\$ 11,6 bilhões em 2006.<sup>31</sup>

O Governo brasileiro define o Fome Zero como uma estratégia governamental para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Nesse sentido, busca incentivar iniciativas que visam a promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Contanto com amplo apoio do Governo Federal, esse programa conta com a participação multi-institucional, conforme demonstrado no Quadro 3.5, na página a seguir.

---

<sup>30</sup> DEL GROSSI, M.; SILVA, J. G. da, e TAKAGI, M. Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99. Campinas, Instituto de Economia, Texto para Discussão no. 104, nov. 2001, *apud SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os Críticos do Fome Zero. Publicação disponível no site <http://www.fomezero.gov.br>, consultado em 27 de janeiro de 2009.*

<sup>31</sup> BRASIL. Fome Zero: principais lições. Relatório Conjunto FAO para Vídeo-Conferência Regional da América Latina e Caribe. Santiago, Chile: 14 de agosto de 2006. 14 pp.

### Quadro 3.5 Órgãos do Governo Federal que participam do Fome Zero

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA
Ministério da Saúde - MS
Ministério da Educação - MEC
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA
Ministério do Trabalho e Emprego - MTE
Ministério da Integração Nacional - MI
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP
Ministério da Fazenda - MF
Casa Civil da Presidência da República - PR
Secretaria Geral da Presidência da República/Secretaria de Comunicação - PR
Assessorias Especiais da Presidência da República - PR
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Brasil, 2008.

Do ponto de vista das parcerias com a sociedade civil brasileira, temos o engajamento de diversas pessoas, algumas inseridas em Organizações Não-Governamentais de Combate à Fome e à Pobreza, outras pertencentes ao empresariado brasileiro, bem como a participação direta de pessoas físicas no Programa através de ações e doações. No âmbito das acumulações de financiamento para o programa em 2007, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza contou com a doação de R\$ 42.369,65 realizados por pessoas físicas e R\$ 194.284,16 realizados por pessoas jurídicas. Ainda nesse mesmo ano, R\$ 185.133,83 foram doados por pessoas de natureza não registrada no Banco, na ocasião da transferência dos valores. Ao todo, de janeiro a setembro de 2007, somou-se um total de R\$ 421.787,64 destinado ao Fundo de Doações para Financiamento do Fome Zero.<sup>32</sup>

Desde o início, diversas experiências têm demonstrado a viabilidade destas parcerias no Brasil. Destacam-se as experiências do SESC-SP, através do Mesa São Paulo, assim como a experiência do Banco Municipal de Alimentos da Prefeitura de Santo André. Outras ações que podem ser citadas são as da ONG paulista Banco de Alimentos, as do Banco Municipal de Alimentos da CEASA no Rio Grande do Sul, bem como o Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação (ISA), que recolhe alimentos da CEASA de Campinas, em São Paulo.<sup>33</sup>

No entanto, a meta do Fome Zero, num sentido amplo, tem sido não só de

<sup>32</sup> Dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para o Governo Brasileiro, em 17 de outubro de 2007.

<sup>33</sup> Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Versão 3. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. p.59.

oferecer assistência alimentar, mas de aumentar a consciência pública da natureza e das dimensões do problema da alimentação mundial a longo prazo, e fomentar o sentido da solidariedade nacional e internacional na luta contra a fome, a desnutrição e a pobreza.<sup>34</sup> “O eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social.”<sup>35</sup>

Para isso, o Programa está estruturado em quatro grandes eixos de ação e mobilização de recursos, como pode ser visto no Quadro 3.6, na página a seguir.

### Quadro 3.6 Organograma dos Eixos do Programa Fome Zero



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Brasil, 2008.

No eixo das ações para garantir o **acesso à alimentação**, enumeradas no Quadro 3.7, na página a seguir, temos um amplo rol daqueles projetos que visam diretamente o fornecimento de alimentos e água a diversos grupos vulneráveis. Abrangem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o recolhimento e redistribuição de alimentação a grupos específicos, incluindo povos indígenas, comunidades quilombolas, grupos de trabalhadores rurais acampados, catadores de lixo e outros que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional, através de doações de alimentos feitos por Restaurantes, Bancos Alimentares, Hortas Comunitárias, criação de cisternas d’água em comunidades desprovidas de rede aquífera, além de ampliar a vigilância nutricional pela rede pública de serviços sociais e de saúde.

<sup>34</sup> RUANO, Onaur. O chamado da FAO e as respostas na ação. Artigo disponível no site [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), publicado em 16/10/2007, consultado em 20/03/2009. O autor é o atual Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo brasileiro.

<sup>35</sup> Projeto Fome Zero, 2001, *op. cit.*, p. 9.



**Quadro 3.7 Ações para Acesso à Alimentação**

Com programas de alimentação e nutrição	Alimentação Escolar (PNAE) Alimentos a grupos populacionais específicos Cisternas Restaurantes populares Bancos de alimentos Agricultura urbana/Hortas comunitárias Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) Distribuição de vitamina A (VITAMINA A+)
Com transferência de renda	Bolsa Família
Com incentivos fiscais	Alimentação do trabalhador (PAT)
Com redução de tributos	Desoneração da cesta básica de alimentos

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Brasil, 2008.

Desde 2003 até 2007, o Programa de Construção de Cisternas no semi-árido brasileiro havia proporcionado a construção de mais de 200 mil cisternas, com investimentos de mais de R\$ 300 milhões, dos quais R\$ 257 milhões foram disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Com essa ação, 1 milhão de pessoas, residentes em localidades sem acesso à água, que antes se utilizavam de água de barreiros e outras fontes de água não potáveis, hoje tem acesso à água de qualidade.<sup>36</sup>

Do mesmo modo, considerando que a ocorrência de anemias (privação de ferro) e desnutrição ocorrem preponderantemente em crianças dos 6 aos 18 meses, gestantes e mulheres pós parto, com prevalências de anemia de 50% em crianças e 40% em gestantes, o que pode ser muito prejudicial ao desenvolvimento físico das futuras gerações de brasileiros, o governo estabeleceu uma linha de distribuição de vitamínicos e ferro para esses grupos mais expostos ao risco nutricional.<sup>37</sup>

O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) consiste numa ação da atenção básica à saúde que tem o objetivo de sistematizar o monitoramento do estado nutricional, descrevendo as tendências de saúde e nutrição e situações de insegurança nutricional, em nível individual ou coletivo, formando indicadores para avaliação de políticas públicas do Sistema Único de Saúde, visando à melhoria das condições de saúde da população.

O Bolsa Família, enquanto ação voltada para a transferência de renda, tem sido

<sup>36</sup> Dados monitorados pelo Ministério do Desenvolvimento Social até o ano de 2007. Disponível no site oficial [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) ou no [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), consultados em 20/03/2009.

<sup>37</sup> Idem.

considerado o carro-chefe do Programa Fome Zero, pois é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 100 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro com o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social.

Por fim, as ações visando fomentar incentivos fiscais, tal como o Programa de Alimentação do trabalhador (PAT), e desonerar a cesta básica de alimentos, tal como a isenção ou minimização do ônus do ICMS sobre os gêneros alimentícios de primeira necessidade, compõem medidas de otimização da força produtiva através da melhora das condições nutricionais dos trabalhadores e da minimização dos custos com a cesta básica familiar, ambos considerados indispensáveis para a sobrevivência digna.

No campo da ampliação do abastecimento de alimentos, vislumbram-se os programas voltados para o incentivo da atividade de **agricultura familiar**, conforme dispõe o Quadro 3.8, abaixo. São essas políticas fortemente voltadas para o incentivo à Agricultura Familiar, as grandes responsáveis pela produção de mais de 60% do alimento que vai à mesa do brasileiro.

### **Quadro 3.8 Ações para Fortalecimento da Agricultura Familiar**

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)  
 Garantia-Safra  
 Seguro da Agricultura Familiar  
 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Brasil, 2008.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) fomenta a valorização das atividades de agricultura familiar como a atividade econômica fundamental, que aliado ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), voltado para a produção de alimentos pela agricultura familiar, permitindo a compra, a formação de estoques e a distribuição de alimentos, permite que o alimento chegue para pessoas em situação de insegurança alimentar no ambiente rural. Os produtos desses programas também são distribuídos na merenda escolar de crianças, em hospitais e entidades beneficentes.

Para assegurar o bom andamento das atividades de modo sustentável no meio rural, o Governo ainda desenvolve o Garantia-Safra e o Seguro da Agricultura Familiar, que funcionam como uma espécie de retaguarda do PRONAF. O Garantia-Safra está

inserido dentro do PRONAF como um mecanismo de segurança para o tranqüilo exercício da atividade agrícola na região semi-árida brasileira, oferecendo ao agricultor a possibilidade de receber um benefício social no período de seca a fim de garantir o sustento de sua família por seis meses. Já o Seguro da Agricultura Familiar visa cobrir 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar. Essa cobertura de risco visa assegurar uma porcentagem significativa da renda esperada pelo agricultor familiar no momento de contratar suas operações de custeio agrícola no PRONAF.

Do ponto de vista das ações voltadas para a **geração de renda** entre as populações mais desprovidas, encontram-se varias medidas de capacitação profissional, conforme demonstrado no Quadro 3.9, abaixo.

### Quadro 3.9 Ações para Geração de Renda

Qualificação social e profissional Economia solidária e inclusão produtiva Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) Organização produtiva de comunidades (PRODUZIR) Desenvolvimento de cooperativas de catadores Microcrédito produtivo orientado
---

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Brasil, 2008.

A qualificação social e profissional somada a ações de economia solidária, que geram oportunidades de emprego, reinserindo trabalhadores beneficiários e/ou egressos de ações do Sistema Público de Emprego no mercado de trabalho após a elevação da escolaridade. Essas ações correm de forma integrada com as ações de microcrédito, geração de emprego e renda e economia solidária.

O Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) consiste numa iniciativa de promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do país, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda. Sua principal estratégia visa a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza nessas regiões. Nesse mesmo intuito, a Organização produtiva de comunidades (PRODUZIR) busca organizar empreendimentos produtivos autogestionários, economicamente viáveis e sustentáveis, para promover a inclusão social de desempregados, comunidades pobres, urbanas e rurais, e trabalhadores de empresas em processo de desestruturação produtiva.

Uma iniciativa que procura aliar medidas ecologicamente corretas com oportunidades de emprego é o desenvolvimento de cooperativas de catadores, para triagem e beneficiamento do lixo, em consonância com novo modelo de tratamento integrado de resíduos e a erradicação dos lixões. Desse modo, estimula organizações sustentáveis que apontam para atividades de cuidado do ambiente local engajadas, simultaneamente com a geração de emprego e renda.

Para as organizações afinadas com os objetivos supramencionados, o Governo concede um microcrédito produtivo orientado para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

Finalmente, o Programa Fome Zero abrange, ainda, ações voltadas para a **articulação, mobilização e controle social** das situações que exigem uma abordagem protetiva, conforme dispõe o Quadro 3.10, abaixo.

### **Quadro 3.10 Ações para Articulação, Mobilização e Controle Social**

Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Mobilização social e educação cidadã Capacitação de agentes públicos e sociais Mutirões e doações Parcerias com empresas e entidades Controle social - Conselhos da Área Social
--

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Brasil, 2008.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), também denominado Casa das Famílias, consiste num serviço continuado de proteção social básica, localizado estrategicamente em áreas com maior índice de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Esses centros prestam atendimento socioassistencial, articulando, potencializando, coordenando e organizando a rede de proteção social básica intersetorialmente com políticas de qualificação profissional, inclusão produtiva, cooperativismo e demais políticas públicas e sociais em busca de melhores condições para as famílias.

Muitas dessas ações são desenvolvidas a partir de mutirões e doações, que visam estimular a mobilização social e a educação cidadã dos indivíduos vulneráveis ao contexto de insegurança social, a partir do seu acesso à informação e capacitação, com a finalidade de reinseri-los no processo de mobilização social em prol da articulação dos

seus interesses e realização das atividades que promovam uma maior eficácia do Mutirão da Sociedade pela Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse âmbito, também são estimuladas a capacitação de agentes públicos e sociais e a composição de parcerias com empresas e entidades que desejem se aliar ao grande movimento nacional de solidariedade para com aqueles que sofrem com a falta de alimentos a cada dia.

No entanto, muitas atividades vão muito além do que a oferta de alimentos ou dinheiro. Envolvem também ações em que a sociedade se envolve no intuito de buscar atacar as causas estruturais da fome e da pobreza. São projetos executados pelos parceiros do Fome Zero, que servem de apoio às políticas sociais do Governo Federal, nas quais se incluem apoio à geração de trabalho e renda, ações complementares do programa Bolsa Família, ações de proteção social, segurança alimentar e nutricional com foco em ações de cunho estruturante.

Nesse processo, o Fome Zero espera que a própria sociedade participe da verificação e monitoramento da implementação dos seus projetos. Assim, foram constituídos conselhos da área social, em consonância a Conselhos Sociais e Comitês Gestores locais já existentes, voltados essencialmente para a missão de controle social das atividades promovidas no setor de assistência alimentar e inclusão social.

O impacto social de todas as ações do Programa Fome Zero tem sido reputadas como positivas. O Brasil tem avançado de forma significativa na luta contra a fome e a exclusão social. Segundo dados do Centro de Políticas Sociais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, a porcentagem de brasileiros abaixo da linha de pobreza caiu de 35% para 19% do total de 190 milhões da população. Com exceção do período de piora da pobreza durante a recessão de 2003, há uma linha de continuidade nas conquistas do programa, onde os resultados de 2006 se mostraram os maiores progressos observados desde o começo. Da mesma maneira, a nova Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), promovida pelo IBGE junto com a Fundação Getúlio Vargas, afirmou que 2006 foi o melhor ano isolado da série histórica do programa e o melhor resultado dos últimos dez anos, com queda de 15% da miséria em áreas urbanas e rurais do país. Essas análises indicam que do ponto de vista da distribuição de renda comparado ao ano 2005, os 50% mais pobres aumentaram em 12% a sua participação nas riquezas do País, enquanto os 10% mais ricos apenas em 7,8%.<sup>38</sup>

Embora a extinção da fome ainda seja um objetivo a ser atingido, as políticas públicas específicas do Governo Lula reduziram drasticamente os índices de miséria

---

<sup>38</sup> IPEA. Nota Técnica: A Queda Recente da Desigualdade no Brasil. Brasília, 21 de julho de 2006. 4pp.

daquela parte da população outrora relegada a uma invisibilidade perversa. A queda dos índices de miséria se inicia de forma mais evidente após 2003, caindo de 28,7% para 25,38% em 2004, 22,77% em 2005 e 19,31% em 2006, conforme os números da PNAD/IBGE processados pela FGV. Tais números permitem a melhoria significativa no acesso da população mais pobre à alimentação adequada, mas são ainda insuficientes face à meta de erradicação do problema.<sup>39</sup>

Apesar de suas deficiências, o Fome Zero tem mostrado ao mundo que é possível construir sustentabilidade nas mudanças sociais se houver uma articulação de múltiplos setores sociais e institucionais. Não por acaso, o programa de combate à fome, juntamente com as políticas de combate à AIDS, foi colocado no topo da agenda externa brasileira e acabou ganhando apoio da comunidade internacional, que hoje fazem parte dos debates globais sobre as metas do Milênio da ONU.

Desde então, vários documentos de natureza multilateral foram assinados com o intuito de promover Diretrizes Nacionais que viabilizem a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto nacional. No encontro do Conselho Mundial de Alimentação da ONU, em 2003, o Brasil aderiu juntamente com 187 países às Diretrizes Voluntárias para o Direito a Alimentação. Em março deste ano, foi realizada no País a 32ª Sessão do Comitê Permanente de Nutrição da ONU, em que foi assinada declaração conjunta, entre Brasil, Bolívia, Angola e Moçambique.

O Fome Zero possui acordos permanentes de combate à fome com países como Angola, Moçambique, República de Camarões, Guatemala, Venezuela, Haiti, Egito, Argentina, Bolívia, Uruguai e Peru, e realizou ações humanitárias de doação de 142 mil quilos de alimentos, através da atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), destinados ao Haiti, Tailândia, Guiana e Sri Lanka, entre 2004 e 2005.

Em setembro de 2004, o Presidente Lula, em parceria com os chefes de Estado e de Governo da França, do Chile e da Espanha, e com o apoio do secretário-geral da ONU, Koffi Annan, organizou, em Nova Iorque, o Encontro de Líderes para uma Ação contra a Fome e a Pobreza, com o objetivo de estimular o debate internacional sobre mecanismos inovadores de financiamento de desenvolvimento e combate à fome e à pobreza. Mais de 50 governantes compareceram ao evento, que contou com o apoio de mais de 100 países.

---

<sup>39</sup> RUANO, 2007, *op. cit.*, p. 2.

### 3.3 As políticas sociais brasileiras e a cooperação técnica internacional

A cooperação científica e tecnológica internacional é tema dos mais relevantes no cenário mundial, em especial no que diz respeito ao acesso por parte dos países em desenvolvimento às formas mais sofisticadas do conhecimento humano no campo tecnológico, inclusive às tecnologias de ponta, que constituem ponto fundamental para o crescimento e progresso desses países.

No caso brasileiro, o país vem desenvolvendo um parque tecnológico apreciável, que se tem beneficiado, também, da iniciativa de cooperação científica e tecnológica. Encurtar distâncias entre os atores que operam no contexto científico-tecnológico representa mudança significativa, uma vez que, até há pouco, a atenção dos centros de pesquisa e agências governamentais se voltava preponderantemente para a ciência básica. Nos últimos anos, tem-se difundido o conceito de ciência e tecnologia "economicamente orientadas".

Na fase atual da ciência e tecnologia no Brasil, a ênfase da política externa brasileira se orienta de acordo com duas linhas de atuação: 1) a das áreas de ponta, indutoras de transformação tecnológica, como informática, inclusive telemática e automação, biotecnologia, novos materiais, tecnologia espacial e engenharia de precisão; e 2) a melhoria de tecnologias com impacto social direto, como educação, saúde pública, saneamento básico, desenvolvimento urbano e regional, segurança civil, alimentos, nutrição, meio ambiente, energia e transportes.

Quanto a esse último grupo de setores, as tecnologias de impacto social, deve-se atentar para o fato de que seu desenvolvimento é buscado não só com vistas à melhoria das condições sociais do País, mas também como pré-requisito para o desenvolvimento de setores de ponta. A falta de educação básica da população sobre o risco do HIV e a falta de capacitação profissional local em diversos países, por exemplo, tem sido apontada como limitantes mais graves ao desenvolvimento de uma política de combate do vírus. Por esse motivo, uma busca de cooperação a fim de obter orientações e diretrizes que aproveitem o acúmulo de experiência e a base tecnológica avançada de certos países, para a capacitação de pessoal em países onde a epidemia do HIV/AIDS ganharam conformações mais urgentes e destrutivas.

Essas considerações acima se refletem nas iniciativas multilaterais e bilaterais já

em curso. O Brasil tem buscado promover a geração de condições para alcançar um nível de desenvolvimento semelhante para todos os parceiros, através da cooperação e da transferência de tecnologia. A associação do Brasil com países desenvolvidos e em desenvolvimento em projetos bilaterais tem representado avanços significativos de transferência de tecnologia, onde o HIV e a fome tem sido temas significativos do ponto de vista dos acordos que visam reduzir problemas de impacto social.

Na evolução da epidemia do HIV, as diferenças encontradas no Brasil e na África do Sul relacionam-se com o momento e com a forma como o problema foi encarado e manejado desde o início no nível doméstico. Assim, os achados dos anos noventa refletiram as ações e omissões dos governos com relação ao HIV e a AIDS desde a década anterior.

A abordagem do HIV, controlando a sua disseminação a índices mais estáveis, permitiu ao Brasil ampliar suas ações para o universo da pobreza, com uma migração das medidas de prevenção e tratamento para busca de resolução da pobreza e da privação alimentar. Essa ampliação quantitativa e qualitativa das políticas sociais guarda uma relação direta com a eleição do candidato do PT à Presidência da República. Todo o seu histórico pessoal e político desse líder apontam para um acúmulo de experiências e capacidades para lidar com problemas dessa natureza. A infância pobre revela uma vivência de identidade com os excluídos sociais, e a sua militância de esquerda revela um histórico de diversos momentos de perseguições políticas e de aliança do Partido dos Trabalhadores com variados movimentos sociais.

Após uma trajetória de lutas e persistência para chegar à presidência do Brasil, um dos maiores méritos do atual governo brasileiro tem sido a habilidade de trabalhar, objetivamente, com as diversidades sociais. Talvez, finalmente, depois de tantos desafios, o atual presidente do Brasil possa demonstrar que seu maior mérito está na sua coragem de lançar um olhar direto para as desigualdades sociais brasileiras e tentar amenizá-las, através de medidas que reduzam a exclusão social. O sucesso das políticas sociais e de saúde do governo atual possuem reconhecimento local e global, e garantiram uma parcela significativa dos votos que viabilizaram a reeleição de Lula para o segundo mandato.

A Presidência atual conseguiu captar certos aspectos da política (brasileira e global), que outros líderes não conseguiram visualizar, talvez por estarem menos identificados com assimilação dos problemas sociais e de suas complexas causalidades. O governo anterior iniciou algumas ações pontuais, que foram absorvidas pelos programas do governo seguinte, mas tangenciou o tema da exclusão e das diversidades sociais.



Até o ano de 2003, embora a política externa estivesse centrada numa perspectiva mais elitista e com uma estratégia preponderantemente formal e discursiva da diplomacia brasileira, a política nacional dos medicamentos genéricos, com a distribuição gratuita dos medicamentos antirretrovirais, sob a direção do então Ministro da Saúde José Serra, consistiu numa iniciativa que abriu o processo de sucessão de políticas de saúde que viriam a ser ampliadas e acentuadas depois. O programa governamental Comunidade Solidária, em coordenação com as Secretarias Estaduais de Saúde, compreendia seis ações principais, envolvendo desde o atendimento a gestantes, planejamento familiar e exames pré-operatórios, até a correção das carências nutricionais, incentivo à vacinação e saneamento básico.

Também a postura do governo FHC no sentido de estabelecer uma participação brasileira no diálogo estabelecido nos encontros multilaterais foi positivo, na medida em que mostrou-se numa graduação das alterações de comportamento internacional que vieram a ser consagrados com a nova Presidência, e possibilitaram a progressiva aceitação dessas mudanças de protagonismo brasileiro pelos Estados Unidos. Entretanto, a política social brasileira na agenda de política externa é uma peculiaridade do governo atual, já que a PEB do período anterior estava mais voltada para os problemas do reconhecimento internacional em si, do que para a construção de uma agenda pragmática de solução de problemas sociais dos países em desenvolvimento.

Não se pode negar os méritos de iniciativas anteriores, mas as políticas sociais brasileiras que estão sendo internacionalizadas e reconhecidas são as decorrentes do atual governo brasileiro. A abordagem do Presidente Lula da Silva, destacando, de forma franca e espontânea, a sexualidade como uma necessidade biológica ou “preferência de parte significativa das pessoas”, demonstrou a capacidade de lidar com a diversidade no padrão normal do comportamento sexual. E, nesse sentido, consistiu numa postura bastante vanguardista, tendo em vista a protelação da maioria das lideranças em tocar no assunto do caráter comportamental da disseminação do HIV.

Além disso, seria de se esperar que um presidente muito conotado com a imagem de adequação e formalismos tivesse uma maior dificuldade de abordar um tema como o HIV, porque, afinal, esse é um assunto que por si só implica capacidade de entrar em pontos polêmicos e chocantes para a grande maioria das pessoas. O próprio tema da AIDS envolve uma necessidade de despir-se dos padrões morais e preconceitos, e aceitar toda a diversidade humana sob o prisma sexual, para, então, conseguir expressar a

mensagem de que todo ser humano deve se proteger da contaminação por uma prática sexual segura.

Uma forma bem simples de analisar a diferença estratégica essencial entre governo anterior e o atual está situada no fato da política do governo FHC ter lançado um olhar de “baixo para cima”, enquanto a política externa atual olhou de “cima para baixo”, e com isso conquistou um importante espaço de valorização no mundo, a partir da relativa originalidade do seu perfil de liderança no Brasil e das ações que a sua subida ao poder desencadearam.

Considerando que as necessidades sociais mais graves encontram-se na base do sistema e não no topo, uma visão muito do alto corre o risco de não conseguir visualizar as reais demandas sociais. Esse é um risco que todo processo de institucionalização sofre. As escolhas que o chefe de Executivo faz no planejamento de suas políticas públicas e na destinação de recursos, dizem muito das necessidades, valores e interesses dos grupos priorizados pelo governo. Assim, não por acaso, a política doméstica e a política internacional do governo anterior determinaram uma PEB elitizada, enquanto que as políticas do período atual determinaram uma PEB para outro extremo social, o grupo dos excluídos.

Perceba-se que ambos os Presidentes incutiram o perfil estratégico de seus governos às instituições brasileiras, mas a repercussão do governo Lula no exterior não foi coincidência ou apenas questão de sorte. É da natureza institucional que sua efetividade representativa esteja conectada axiológica, funcional e estrategicamente com a sua base. Então, como lidar com a pobreza, governando para as elites econômicas? Como poderia o Brasil tornar-se subitamente rico para integrar as elites mundiais, negando a sua realidade excludente? A resposta a essas perguntas explica a diferente trajetória das duas lideranças brasileiras.

A viabilização da aproximação do Brasil e da África do Sul decorreu diretamente do sucesso das políticas sociais brasileiras. Nem a política africana do Brasil, nem a vontade de aproximação entre Brasil-RAS são recentes. Nem correspondem a inovações desse momento histórico. A novidade está no modo como se efetivou essa intensificação das relações brasileiras com a África do Sul a partir da promoção das políticas sociais. Nesse sentido, a atual relação Brasil-África do Sul ocorreu dentro da lógica de maximização global das políticas sociais brasileiras, tão importantes para o delineamento da política externa do período atual.

Vejamos essa relação a partir das necessidades sul-africanas, diante da realidade da epidemia do HIV/AIDS no país. A África do Sul realizou um belo trabalho de reconstrução nacional a partir de uma reconciliação étnica pautada na promoção dos direitos humanos. Não se pode negar o caráter complexo e, por vezes, controverso das ações governamentais nesse percurso. Mas a democratização da África do Sul se sedimentou nas instituições políticas desse país, com suas virtudes e “chagas”. Uma vez assegurado o fim do grave problema das liberdades ensejado pelo *apartheid*, pode a África do Sul galgar novos passos rumo ao seu desenvolvimento. Antes disso, muitas oportunidades de romper com a explosão da epidemia do HIV na RAS foram perdidas, num período em que uma abordagem específica e adequada às pequenas proporções do problema naquele momento teriam feito toda a diferença.

No caso especial do HIV, somente depois ter se estendido pelo globo, percebeu-se que os seus efeitos sociais nefastos repercutem sobre o plano econômico das nações atingidas, sobre a produtividade e sobre o potencial de acumulação de bens pelas elites. Sem dúvida, que pela via da privação do excedente, o HIV torna-se um elemento persuasivo sobre os interesses individualistas e elitistas, uma vez que combater a propagação dessa doença parece ser mais lucrativo ou menos prejudicial do que ignorar sua existência e efeitos. Por outro lado, a produção de medicamentos antirretrovirais consiste num lucrativo negócio do mercado farmacêutico, que se soma ao discurso combativo da doença, desde que sem desrespeitar as patentes.

Além do risco individual de infecção, que abrange as restrições das liberdades para os indivíduos sexualmente ativos, e dos aspectos morais de impingem uma postura solidária na medida em que os elevados percentuais de contaminação poderão dizimar parcelas elevadas de seres humanos, impera também uma ameaça de caráter político-econômico. Nesse nível, o Estado se torna um personagem importante, como fomentador do desenvolvimento nacional e provedor das condições para atingir esse fim.

Uma das diferenças encontradas entre Brasil e África do Sul foi a seqüência com que se iniciou a plataforma social. Na África do Sul, a idéia de combater o HIV ocorreu com uma forte crença no aspecto social do problema, com enfoque na redução da fome e da pobreza, para depois ser focada de forma especializada na saúde, e só por fim, reconhecer que o HIV necessitava de um plano específico. No Brasil, ao contrário, o tema das DST/HIV/AIDS foi instituído junto com a reforma do sistema de saúde, permitindo a construção de políticas públicas de saúde que levassem em conta o caráter especial da AIDS. Somente quando o quadro da AIDS no Brasil já mostrava certa estabilização, e se

constatou uma experiência positiva das alianças intra e inter-institucionais, reconhecida nacional e internacionalmente, foram lançadas as políticas de redução da pobreza, mostrando uma ampliação das políticas sociais no sentido de um ponto de partida mais particular para um problema mais geral.

Além disso, percebe-se uma diferença de estratégia das lideranças em cada um desses países ao tratar da questão da AIDS. Tanto Mandela quanto Mbeki, embora tenham suas diferenças no âmbito da política externa, apresentaram uma visão idealizada da solução do problema da AIDS durante seus governos.<sup>40</sup> O primeiro, porque desempenhava um papel mais protocolar nos exercício do poder durante o seu mandato presidencial, delegando para Mbeki as ações governamentais mais concretas. Como Mbeki apresentava uma visão idealista da solução da AIDS, ao considerar que a solução da epidemia residia na luta de combate à pobreza e à construção de uma boa qualidade de vida e saúde em sentido amplo, acabou ignorando ou desacreditando as medidas técnicas que a *expertise* médica de todo o mundo apontava.

Um ponto específico de fragilidade identificado no governo Mbeki, o qual sofreu acentuadas críticas no âmbito nacional, e que ganhou repercussão internacional, foi a visão idealizada do seu governo sobre o combate ao HIV e à AIDS. As declarações do presidente associavam a doença mais à miséria do que ao vírus da imunodeficiência humana, justificando a ineficácia das políticas de saúde para o HIV a partir da má distribuição de riqueza no mundo. Evidência desse posicionamento do líder do ANC pode ser constatado em seu discurso na 13ª Conferência Internacional de AIDS, ocorrida em 09 de julho de 2000<sup>41</sup>:

Evidentemente, se nós, como países Africanos, tivéssemos o nível de desenvolvimento para habilitar-nos a produzirmos estatísticas precisas sobre nossos países, a figura de nossa morbidade e mortalidade contaria a história a qual seria verdadeiramente apavorante para se contemplar. Como eu ouvi ao longo de toda a história contada sobre o nosso país, pareceu-

---

<sup>40</sup> Ressalte-se que nesta pesquisa foi considerada a ação de Nelson Mandela enquanto Presidente da RAS, desconsiderando sua influência e atuação nas alianças com a sociedade civil organizada de combate à AIDS após o cumprimento do seu mandato.

<sup>41</sup> Discurso na Sessão de Abertura da 13ª Conferência Internacional da AIDS (Durban 09/07/2000): “Clearly, if we, as African countries, had the level of development to enable us to gather accurate statistics about our own countries, our morbidity and mortality figures would tell a story that would truly be too frightening to contemplate. As I listened and heard the whole story told about our own country, it seemed to me that we could not blame everything on a single virus. It seemed to me also that every living African, whether in good or ill health, is prey to many enemies of health that would interact one upon the other in many ways, within one human body. And thus I came to conclude that we have a desperate and pressing need to wage a war on all fronts to guarantee and realise the human right of all our people to good health.” Disponível em <http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/mbeki/2000/tm0709.html>, consulta em 25/08/2008.

me que nós não poderíamos atribuir tudo a um simples vírus. Parece-me, também, que todo aquele que vive na África, em boa ou má condição de saúde, está exposto a muitos inimigos da saúde, os quais interagem uns sobre os outros em diversos modos, através de um organismo humano. E, assim, eu venho a concluir que temos uma necessidade desesperadora e urgente para uma guerra em todas as frentes para garantir e realizar os direitos humanos de todo nosso povo para a boa saúde. (grifos meus)

Para o presidente Mbeki, o desenvolvimento da AIDS decorreria da exposição africana às contingências sócio-econômicas e falta de desenvolvimento, e não apenas do contágio pelo vírus do HIV. No seu entendimento, a concretização dos direitos humanos por meio do combate às condições de miserabilidade do povo seria condição suficiente para contornar a epidemia, assim como outras doenças. Segundo suas próprias palavras: “O maior assassino do mundo e a maior causa de má saúde e sofrimento ao redor do globo, incluindo na África do Sul, é a pobreza extrema.”<sup>42</sup>

Essa perspectiva mostrou-se parcialmente falaciosa, na medida em que os indicadores revelavam o crescimento desenfreado e assustador da AIDS no país exatamente quando os movimentos sociais do ANC conseguiram “invadir” a estrutura institucional sul-africana. Se a concessão de direitos humanos fosse a solução para a crise de saúde na África do Sul, então, deveríamos encontrar uma relação direta da tomada do Poder Executivo da RAS pelo ANC com um algum esboço de melhora da epidemia já ao final dos anos noventa. Mas, isso não ocorreu de pronto.

Além disso, apesar dos planos de crescimento econômico propostos pelo governo Mbeki não terem obtido êxito, os indicadores sociais do país apontam para uma relativa moderação do avanço do HIV na África do Sul, esboçando, talvez, os primeiros sinais de controle da epidemia, a ser examinado em detalhes no capítulo 3. Assim, mostrou-se possível contornar a expansão da doença a despeito da falta de crescimento econômico e do aumento do desemprego.

Por outro lado, não se pode negar que existe uma soma de efeitos negativos naquelas regiões em que fome e HIV se encontram. Visto por esse lado, não há como se negar uma relativa razão ao discurso sul-africano. O grande problema é que tem-se que começar a abordagem por algum lugar, e talvez querer solucionar a epidemia a partir do incomensurável universo das privações sociais seria como dar um passo maior do que as condições de países em desenvolvimento permitiriam.

---

<sup>42</sup> Idem.

Nesse sentido, discursou o então presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 21 de setembro de 2004, durante a 59ª Assembléia-Geral da ONU em Nova Iorque, o discurso do presidente da República:

(...)Também priorizamos o tema do HIV-AIDS, que tem perversa relação com a fome e a pobreza. Nosso programa de Cooperação Internacional no combate ao HIV-AIDS já opera em seis países em desenvolvimento e brevemente chegará a mais três.(...) (Grifo meu)

No entanto, o Presidente brasileiro, embora reconheça as contingências sociais em que o HIV mais se expande, é categórico em analisar de maneira pragmática a natureza preponderantemente sexual da epidemia. Nesse sentido, aconteceu a manifestação humorada do Presidente Lula da Silva no dia 08 de março de 2007, durante a celebração do Dia Internacional da Mulher, que também marcou o lançamento da do Plano de Enfrentamento da Feminização da AIDS e outras DST (Doenças Sexualmente Transmissíveis), juntamente com a Campanha de Prevenção das DST/AIDS no Pan-Americano, do governo federal. Nessa ocasião, o presidente satirizou o estigma e preconceito em torno da sexualidade, enquanto conversava com a Ministra Nilcéia Freire, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres:

Você pode, Nilcéia, no Dia Internacional da Mulher fazer o Dia Nacional Contra a Hipocrisia. Hipocrisia porque muitas vezes nós deixamos de debater o tema por pura "minha mãe não gosta, meu pai não gosta, a Igreja não gosta. (...) Não tem como carimbar na testa do adolescente a hora que ele vai fazer sexo. Sexo é uma coisa que quase todo mundo gosta e é uma necessidade orgânica. (Grifo meu)

Essa questão do estigma social da sexualidade humana em toda a sua variedade, tem sido um dos grandes obstáculos para se efetivarem as políticas públicas em HIV/AIDS e DST. Muitas vezes, as barreiras são postas pelos próprios governos, a exemplo do que ocorreu com Uganda, cuja campanha anti-AIDS de abstinência sexual vinha sendo financiada pelos Estados Unidos no período do governo Bush. Assim, não é raro que em países africanos, onde mais se teria que solidificar um posicionamento de incentivo da proteção populacional, por vezes presenciamos grandes contrapropósitos, tal

como no discurso corrente na Uganda, em que o governo propõe uma norma moral de abstinência, condenando o uso de preservativo.

Esse foi um caso isolado, pois essa não corresponde à diretriz regional da África Meridional, tendo em vista que a *Southern African Development Community* (SADC), em seu Relatório da Reunião ocorrida em agosto de 2006, ressaltou a necessidade de se utilizar o preservativo sempre, em paralelo à redução do número de parceiros e a uma iniciação sexual mais tardia e responsável. A ênfase em abstinência pode eventualmente resultar no retardamento da primeira relação, entretanto, quando o adolescente começa a praticar sexo, isto não tem qualquer impacto na redução de riscos e tem múltiplos parceiros e não aprendeu a praticar sexo com preservativo, asseverou o relatório. Assim, o não-uso constante de preservativo aliado a uma multiplicidade de parceiros continua sendo o “coquetel fatal” para se adquirir o HIV e outras DST.

Por tudo isso, o governo atual conseguiu avanços importantes na área de saúde e da exclusão social. As políticas públicas para o setor social somente atingiram o seu ápice a partir de 2003, com a ênfase dada tanto na esfera interna quanto na política externa do país. Antes disso, houveram alguns eventuais discursos abrangendo o tema, mas sem conseguir configurar algo de concreto na agenda da política brasileira para si e para o exterior.

Curiosamente, com a subida do ex-sindicalista ao poder, os temores e desconfiança quanto a capacidade de conduzir a economia do país vieram acompanhadas da surpresa de ver as políticas sociais se converterem em um modelo de políticas públicas, reconhecido na Brasil e no mundo. É possível que se o crescimento econômico tivesse se acelerado e se os juros tivessem recuado, e não houvesse se iniciado uma crise econômica ao final do ano 2008, com mais rapidez os indicadores sociais se tornariam mais positivos. Mas mesmo com tais constrangimentos às políticas sociais, o governo brasileiro teve muito o que mostrar.<sup>43</sup>

Assim, a sedimentação dos valores democráticos, somada à evolução da doença nos países em desenvolvimento vieram a despertar uma série de linhas de força que vieram se mobilizando ao longo do período estudado. A trajetória de inserção do Brasil como um modelo de políticas públicas sociais reconhecido na ONU perpassa todos esses eventos. Foi a soma da oportunidade e da “oportuna ação”. Naquele momento, o discurso não teria sido suficiente. Os resultados encontrados respaldaram a intenção do governo atual, e a liderança de esquerda construída nas décadas anteriores permitiu a sua

---

<sup>43</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p.141.

identidade com o sofrimento do povo brasileiros com os problemas sociais a serem combatidos.

Mais alguns fatores foram favoráveis a consecução desses objetivos sociais: a composição de coalizões e as pressões exercidas pela sociedade civil, grupos de risco, o empresariado farmacêutico e de indústria para a medicina, a reforma sanitária e a institucionalização do SUS, com a garantia da universalidade do acesso à saúde na CF88 no Brasil, a participação de médicos e especialistas no processo de pesquisa da cura e a colaboração dos meios acadêmicos de diversos países na causa.

Também foi importante o amadurecimento de formas mais organizadas de movimento social (tal como as ONGs sobre HIV/AIDS e Fome/Pobreza), de âmbito nacional e internacional, além da atuação da ONU e o comprometimento de seus órgãos especializados para a manutenção de um Fundo Mundial de combate à AIDS, bem como outro de combate à Fome. Tudo isso criou as condições externas que deram uma dimensão muito maior às políticas sociais brasileiras do que já ocorrera em qualquer outro momento.

A evolução da AIDS para uma pandemia que ganhou dimensões continentais, especialmente quando falamos da África, veio a corroborar a urgência de decisões e ações, aglutinando esforços já propostos há mais tempo, com a conscientização dos mais reticentes, de que esse é um problema que atinge a todos. Desse modo, a compreensão de que o resultado, “de soma positiva” na cooperação e “de soma negativa” na omissão, será compartilhado por todos os países, de maneira mais direta ou indireta, o que facilita a comoção da humanidade e a mobilização de recursos dos Estados. Afinal, as condições de vulnerabilidade social, geralmente associadas, de doença e miserabilidade, possuem o seu apelo, e na maioria dos casos, podem ser encontradas de forma concentrada nos mesmos locais.



#### 4. Aspectos Pioneiros da Cooperação Sul-Sul: dos conceitos para a prática

Na interpretação sobre o sistema mundial, existem aqueles que o entendem composto por dois grandes contextos, dados pela realidade hemisférica, ou seja, as perspectivas do norte e do sul. Desse modo, as relações internacionais contemporâneas podem ser analisadas sob “dois grandes blocos”, em que os países do Hemisfério Norte têm agido como divulgadores da visão universal do mundo, construída predominantemente pelos países avançados.<sup>1</sup>

Durante o pós-guerra imediato, e mesmo até o fim da bipolaridade, as maiores preocupações das potências giravam em torno do zelo pela paz ou pela preparação de Guerra, a composição ou rompimento de alianças, o prestígio e a construção de uma potência e a difusão de ideologias e valores de relações igualitárias entre os indivíduos e entre os Estados. Nesse âmbito, se deu a institucionalização de regras internacionais que objetivavam atingir esses fins propostos. E, nesse sentido, a construção da paz consistia numa agenda comum, embora pudesse ser manipulada para justificar ações em prol dos interesses hegemônicos de algumas potências mundiais.

No entanto, os países do Hemisfério Sul não possuem mais os mesmos interesses coletivos que os países do Norte, na medida que o tempo foi desconstruindo as amarras que o colonialismo impunha ao pensamento político do sul do globo. Ciente de não possuir as mesmas condições de obter vantagens num mundo liberal, onde, na realidade, a afirmação das parcerias iguais entre países dos diferentes hemisférios não é verdadeira, senão do ponto de vista formal, tornou-se premente a busca de autonomia. Nesse aspecto, embora não correspondendo exatamente ao mesmo fenômeno, pode-se admitir que o surgimento da necessidade de autonomia, não deixou de guardar uma certa similitude e contemporaneidade com o processo do movimento não-alinhado, ambos se inserindo na proposição da solidariedade dos países do Sul em algum dado momento das relações internacionais.<sup>2</sup>

Com a *détente* e o fim da guerra fria, o tema do militarismo se deslocou para o da governança, e o tema da segurança ganhou novos contornos. Foi nessa “relativa

---

<sup>1</sup> CERVO, Amado Luiz. O Desafio Internacional. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: UNB, 1994, p.15-6.

<sup>2</sup> AMIN, Samir. “Refundar a solidariedade dos povos do Sul”. In.: SANTOS, Theotonio dos. (coord.). Os Impasses da Globalização. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003. p. 174.

anarquia”, não só na definição dos poderes, mas dos argumentos e valores, então, que os países dos Hemisfério Sul, considerados desiguais e atrasados dentro do processo histórico-evolutivo dos Estados, conseguiram começar a firmar-se no diálogo internacional, não mais como meros expectadores. Afinal, seus temas passaram a fazer parte da agenda global, exercendo pressão em diversos fóruns multilaterais. Em outras palavras, muitos dos organismos internacionais passaram a olhar o mundo pelos olhos das demandas estruturais de países em desenvolvimento, e isto ensejou uma participação de fato mais globalizada.

Para os países do Hemisfério Sul, o estabelecimento de relações internacionais sempre dependeram, em grande parte, dos ritmos do desenvolvimento, das oportunidades de melhoria das condições sociais, e do cotidiano, deixando transparecer os problemas estruturais e o caráter existencial de suas crises. Assim, a busca pelo desenvolvimento costuma preponderar de forma significativa nas suas agendas de políticas exteriores, como já não acontecia mais com os países já desenvolvidos.<sup>3</sup>

Essa visão dicotômica do mundo, continha a visão das relações entre “desenvolvidos e sub-desenvolvidos”, hoje, mais adequadamente designados “países em desenvolvimento”, e também abrangia as tensões entre “o centro e a periferia”. Com base nessas diferenciações, hoje insuficientes para descrever a realidade internacional, não era de se esperar que a teoria e a história das relações internacionais feitas no norte, gravitassem em torno da política internacional do sul.<sup>4</sup>

Diante do esgotamento das análises puramente dicotomizadas do mundo, muito influenciadas pela bipolaridade determinada pela Guerra Fria, outras leituras foram sendo necessárias para se descrever o sistema, o que potencializou o discurso global e transnacional, e relegou a questão nacional a um papel secundário nas relações internacionais dos países.

Na política exterior do Brasil daquele momento, abandonou-se a idéia de construção de um Brasil-Potência, e centralizou-se a atuação diplomática em três elementos fundamentais: o pacifismo, o juridicismo e o pragmatismo.<sup>5</sup> Essa modificação

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> CERVO, 1994, *op. cit.*, p. 15.

<sup>5</sup> CERVO, 1994, *op. cit.*, p.26-7: “O pacifismo brasileiro é uma opção filosófica que conta com o apoio de fatores socioculturais, tais como a satisfação com o território e a abundância de recursos naturais, a heterogeneidade cultural, a tolerância social, a tranquilidade diante dos vizinhos e valoriza sobretudo a atitude não-confrontacionista, e os princípios da autodeterminação e não-intervenção. O segundo elemento, condiz com respeito aos tratados e convenções, ‘como se fossem manifestações sagradas da vontade nacional ou multilateral’. E o terceiro, o pragmatismo, costuma ‘fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o

de estratégia, a partir destes três elementos, produziu dois resultados históricos: “o abandono da idéia de construção e uso da potência para obter ganhos externos e a despolitização, depois desideologização, enfim a moralização da conduta”. Como consequência, houve a preocupação de fortalecer outras vias do poder nacional, onde a PEB ganhou uma orientação, na direção de uma espécie de diplomacia econômica, ressaltando uma baixa densidade política e uma alta densidade econômica nas relações internacionais do Brasil.<sup>6</sup>

Assentado no formalismo diplomático, deu-se um assento mais discursivo e menos pragmático à agenda externa brasileira, o que ocasionou efeitos positivos e negativos. Por um lado, essa visão mais formal evitava um confronto mais direto e ameaçador com os interesses das potências mundiais, e acabou sendo útil a construção de um princípio de autonomia que não apontava, inicialmente, para resultados práticos imediatos. Por outro lado, esse pensamento acabou conduzindo a um momentâneo desvio dos objetivos concretos de interesse nacional. A preocupação de angariar credibilidade externa, sem falar nos problemas estruturais internos, provocaram a construção de uma “diplomacia em abstrato”. Dessa forma, o discurso serviu tanto para a persuasão dos países em desenvolvimento, como para que esses pudessem desviar de eventuais pressões externas. O grande diferencial ocorreu a partir do relaxamento das tensões militares no globo, e da percepção que o pensamento hegemônico poderia ser conduzido a favor de certos interesses periféricos.

O Afropessimismo<sup>7</sup> pode ser inserido no grupo de concepções hegemônicas sobre países africanos, ressentidas das perdas colonialistas, as quais sempre tenderam a dominar e planejar a exploração de recursos, através da afirmação do mau prognóstico sócio-econômico e na incredibilidade internacional dos países do sul, restringindo a leitura da realidade africana somente sob o ponto de vista das catástrofes sociais, tais como o agravamento da pobreza, o autoritarismo e o armamentismo.<sup>8</sup> Essa visão vinha, geralmente, desacompanhada de um desestímulo a qualquer proposta de negociação e enfatizava apenas a natureza assistencial das possíveis relações com a África.

---

destino, a liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas-de-força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência dos fatos’. Deste modo, este último elemento possibilitaria percepções mais adequadas dos reais interesses nacionais aos desígnios externos.”

<sup>6</sup> CERVO, 1994, *op. cit.*, p.27-8.

<sup>7</sup> Perspectiva excludente, que retratava os entraves estruturais e conjunturais como impeditivos do crescimento econômico, da superação de suas crises internas e regionais, bem como uma participação mais significativa dos países africanos na esfera internacional. Com esta leitura, acreditava-se que as relações internacionais com a África não iriam além da recepção de assistência internacional para os seus problemas, descrentes em qualquer potencial de natureza cooperativa.

<sup>8</sup> CERVO, 1994, *op. cit.*, p.16-7.

Entretanto, a política africana do Brasil apostou, exatamente, no contrário. Fortemente criticada na época do seu lançamento, nos anos oitenta, e excluída da PEB até o final dos anos 2000, a política africana foi o primeiro apontamento do destaque que o multilateralismo viria a ter como estratégia da política externa brasileira vindoura. Da mesma forma, consistiu na confiança de que diversos países africanos poderiam lançar-se junto com o Brasil nessa concepção multipolar de mundo. Na ocasião, o Brasil buscava construir uma agenda externa não alinhada às tendências tradicionais de alianças com as potências mundiais, e para isso, buscou diversificar parcerias.

A reaproximação brasileira dos países africanos, no governo Geisel, deu-se num contexto de dificuldades para as relações do Brasil com a África do Sul, em que as condicionantes internas e externas atrasaram por mais uma década a viabilidade desta maior interação entre os dois países.<sup>9</sup>

Naquele momento, internamente, tanto o Brasil quanto a RAS empreendiam no sentido de estabelecer regras democráticas em suas instituições políticas e fortalecê-las, e buscavam o crescimento econômico nacional e regional. Também nesse período, surgem demandas a partir dos graves problemas sociais, tais como o esgotamento do *apartheid*, a epidemia da AIDS, o agravamento da exclusão social. Nesse escopo, diversas formas de organização da sociedade civil surgem a partir da institucionalização de grupos de interesse específicos, com possibilidade de ganhar as arenas nacionais.

Enquanto isso, externamente, ocorria a retração do militarismo na política internacional e composição do multilateralismo econômico-comercial institucionalizado em órgãos especializados das Nações Unidas. Nesse momento também ressurgem os debates sobre a necessidade de redefinição estrutural e funcional da ONU.

Quando o cenário internacional desvelou a oportunidade de se discutir e combater os problemas estruturais de regiões e continentes tradicionalmente excluídos das negociações e decisões globais, é que se configurou o ambiente fecundo para as investidas tentadas em épocas anteriores. Em outras palavras, muitas das demandas internacionais por uma autonomia relativa de países em desenvolvimento, e por uma oportunidade de integrar a mesa dos decisores mundiais, envolvidas na luta por assentos no Conselho de Segurança, ganharam nova viabilidade, com parcerias peculiares.

Mesmo que resgatando alguns elementos do passado, a relação Brasil-África do Sul nos contornos atuais, em processo de conformação iniciado ao final dos anos noventa, dado pelo equilíbrio gerado a partir da democratização pós-apartheid sul-africana, acabou

---

<sup>9</sup> MADUREIRA, 1997, *op. cit.*, p.

por revelar-se uma aliança bilateral *sui generis*, pela sua intencional interlocução entre países emergentes meridionais e periféricos, e pela sua tal abrangência que permitiu um reconfiguração em bases trilaterais, tão logo se apontaram as evidências da formalização do acordo entre as duas primeiras partes. Nesse âmbito, pode-se dizer tratar-se de um evento de pioneirismo nas relações internacionais em mais de um sentido.

Sendo assim, além da relação bilateral em si, muitos outros aspectos relevantes para a política externa dos dois países estão ligados à análise central, não podendo ser negligenciados. Nesse ponto, destacam-se: a ponderação sobre o projeto nacional de desenvolvimento e do perfil de liderança regional do Brasil e da África do Sul para de suas relações bilaterais; o protagonismo multilateral de ambos e suas repercussões bilaterais e regionais; os aspectos da agenda bilateral *per se*; e a abertura para uma triangulação das relações originalmente vistas como bilaterais.

O quadro a seguir tem por objetivo demonstrar, de modo objetivo e sintético, a frequência e a variedade dos contatos ocorridos entre Brasil e África do Sul, nos diversos níveis de relações internacionais, acima mencionados.

#### **Quadro 4.1 Visitas Presidenciais e Encontros em Fóruns Internacionais envolvendo Brasil e África do Sul, 1994-2008**

<b>LOCAL E DATAS</b>	<b>EVENTOS</b>
Nova Iorque, 22 a 24 de outubro de 1995	FHC participa da Sessão Especial da Assembléia Geral comemorativa do cinquentenário da Organização das Nações Unidas.
Pretória, 26 a 28 de novembro de 1996	Visita Oficial do presidente FHC à República da África do Sul.
Brasília, 21 de julho de 1998	Visita do Presidente Nelson Mandela ao Brasil.
Brasília, 12 a 15 de dezembro de 2000	Visita do presidente Mbeki ao Brasil, e assinatura da Declaração de Intenções de Cooperação no Setor de Saúde pelos Ministros da Saúde, José Serra, do Brasil, e Manto Tshabalala-Msimang, da África do

	Sul.
Joanesburgo, 31 de agosto a 04 de setembro de 2002	As comitivas brasileira e sul-africana participaram da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.
Nova York, 07 a 11 de dezembro de 2002	O presidente FHC, e seu vice, foram representados por Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, então Ministro do Supremo Tribunal Federal, em visita para o recebimento do Prêmio <i>Mahbub Ul Haq 2002</i> , por Contribuição Destacada ao Desenvolvimento Humano, conferido ao Brasil pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD).
Brasília, 06 de junho de 2003	Assinatura da Declaração de Brasília, pelos chanceleres do Brasil, Índia e da África do Sul, instituindo o IBAS.
Nova York, 25 de setembro de 2003	Comunicado de Nova York, entre os países membros do IBAS.
São Paulo, 27 outubro de 2003	Abertura do Congresso da Internacional Socialista, o presidente Lula teve encontros com o presidente da África do Sul, Thabo Mbeki.
Pretória, 7 e 8 novembro de 2003	Visita bilateral de Lula à África do Sul, e encontro com o presidente Thabo Mbeki.
Nova Délhi, 5 de março de 2004	Primeira Comissão Mista presidida pelos chanceleres do Brasil, África do Sul e da Índia.
Davos, 27 a 29 janeiro de 2005	Participação no Fórum Econômico Mundial: encontros com o presidente da Comissão Européia, José Manuel Durão Barroso; com o Chefe de Governo da Alemanha, Chanceler Gerhard Schroeder; com o presidente da Confederação

	Helvética, Samuel Schmid; com o presidente da África do Sul, Thabo Mbeki e com investidores internacionais.
Cidade do Cabo, 03 de março de 2005	Segunda Comissão Mista presidida pelos chanceleres do Brasil, África do Sul e da Índia.
Gleneagles (Escócia), 7 de julho de 2005	Reunião do G-8 e Chefes de Estado e/ou da Governo da África do Sul, Brasil, China, Índia e México.
Nova Iorque, 14 de setembro de 2005	Encontro de trabalho do IBAS, com a presença dos presidentes do Brasil, Índia e África do Sul.
Pretória, 11 e 12 fevereiro de 2006	Viagem à República da África do Sul: participação na reunião de cúpula da Governança Progressista, com chefes de governo de outros 13 países.
Rio de Janeiro, 30 de março de 2006	Terceira Comissão Mista presidida pelos chanceleres do Brasil, África do Sul e da Índia.
Brasília, 13 de setembro de 2006	I Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul - IBAS (G-3), com a presença do Chanceler Celso Amorim, do Primeiro Ministro da Índia, Manmohan Singh, e do presidente da República da África do Sul, Thabo Mbeki.
Nova York, 18 a 20 de setembro de 2006	Presidente Lula participa da LXI Assembléia Geral das Nações Unidas.
Abuja (Nigéria), 29 de novembro a 1º de dezembro de 2006	Presidente Lula participa da reunião de Cúpula dos Chefes de Estado da África e da América do Sul.
Nova Délhi, 16 e 17 de julho de 2007	Quarta Comissão Mista presidida pelos chanceleres do Brasil, África do Sul e da Índia.

Tshwane, 17 de outubro de 2007	Segunda Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul - IBAS (G-3).
Somerset West, 11 de maio de 2008	Quinta Comissão Mista presidida pelos chanceleres do Brasil, África do Sul e da Índia.
Nova Délhi, 15 de outubro de 2008	Assinatura do III Cúpula do Fórum de Diálogo dos países componentes do IBSA.

Fonte: Dados extraídos do site do governo brasileiro, <http://www.presidencia.gov.br>, e do site do governo sul-africano, <http://www.sa.gov.za>, consultados em 10/12/2008.

#### 4.1. O Desenvolvimento Humano e as lideranças regionais

A agenda externa no setor das políticas sociais, narrada no capítulo anterior envolve um projeto mais amplo de desenvolvimento nacional do Brasil e da África do Sul, bem como de fortalecimento de suas lideranças regionais. Destacamos a importância da política externa para a concretização desse fim. Por essa razão, ressaltamos, até agora, os determinantes domésticos e internacionais que agem sobre a atuação externa desses dois países.

A institucionalização de muitas das linhas de política externa que são, por vezes, esquecidas no processo de sucessão de alguns governos têm a sua perpetuação assegurada no seio do Estado pelo Ministério de Relações Exteriores. A continuidade burocrática e a sua natureza estrutural são responsáveis pela relativa estabilidade de diversos aspectos da política externa brasileira ao longo das últimas décadas.<sup>10</sup>

Nesse sentido, pode-se destacar a seguinte diferenciação: “a política de Estado, que reflete os interesses mais permanentes e consolidados do Estado brasileiro”, enquanto a política de governo “se relaciona às prioridades, às ênfases, ao estilo e ao tom definidos pelas forças que ocupam, em diferentes períodos, o comando do poder executivo

<sup>10</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório de cidadania 2003. p.94-100. Acessado em 23/07/2008, disponível no site [http://www.socialwatch.org/es/informeimpreso/pdfs/panorbrasileirog2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informeimpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf).



nacional.” Desse modo, a condição brasileira de Potência Média pertenceria ao âmbito da política de Estado, de caráter permanente na agenda externa do país.<sup>11</sup>

Da mesma forma, desenvolvimento é um tema que, implícita ou explicitamente, perpetua-se na agenda externa. Na composição da política externa encontramos aspectos mais específicos dentro do amplo conjunto das relações internacionais, “enfocando a ‘orientação governamental’ de determinado Estado a propósito de determinados governos e/ou Estados, ou ainda regiões, situações e estruturas em conjunturas específicas”, mas, mesmo assim, percebemos fatores de continuidade das regras do jogo da política internacional, através dos quais busca-se a consecução de interesses nacionais preservados nos acervos diplomáticos permanentes, em que as políticas governamentais aguardam as condições e oportunidades para ganharem novamente destaque no palco das conquistas externas.<sup>12</sup>

Com base nas suas dimensões continentais dentro do espaço na América do Sul, bem como na dinâmica da sua atuação internacional, o Brasil têm investido na sustentação e ampliação do seu desenvolvimento, bem como na construção de uma liderança regional norteada pelo objetivo de preservar e ampliar a sua margem de ação autônoma no mundo em face do confronto com as acentuadas assimetrias encontradas no sistema internacional.<sup>13</sup>

E não se pode falar em desenvolvimento e interesse nacional sem tocar na questão do poder hegemônico que estes muitas vezes contemplam. O projeto de tornar-se desenvolvido envolve diversos canais de empoderamento estatal que, em últimas instâncias, constituem lideranças, cujos graus de poder exercido guardam relação estreita com as diferentes noções de potências.

Ao longo dos anos 80, o movimento das Potências Médias e recém-industrializadas, dentre elas o Brasil, envolveu uma drástica mudança de postura: de uma atitude antagônica e conflituosa para com o ordenamento internacional (Movimento dos Não-Alinhamento, a noção de conflito Norte-Sul, o grupo dos 77, a não aceitação dos Regimes Internacionais) para um tipo de postura de participação e de aceitação geral das bases e regras do ordenamento internacional vigente, conferindo um caráter mediado e indireto aos conflitos nas políticas e interesses. Com isso, o Brasil, como país de condição

---

<sup>11</sup> FERNANDES, Luis. Autonomia pela liderança: o governo Lula conquistou importantes vitórias na frente diplomática. Revista Bonifácio, Abril, 2004. p. 25-27.

<sup>12</sup> SANTANA, 2006, *op. cit.*, p.8.

<sup>13</sup> Idem.

intermediária no sistema internacional e preponderante na América do Sul, apresentou uma particular evolução.<sup>14</sup>

Embora o Brasil tenha sofrido muitos dos constrangimentos com relação aos movimentos acima mencionados, essas restrições trouxeram-lhe algumas oportunidades, tais como a “retomada da dinâmica regional, liderança e integração regional, credenciais de Grande Mercado Emergente, condições mínimas de capacitação tecnológica, espaço para cogitar mudanças nos processos decisórios internacionais, dentre outros.”<sup>15</sup>

A matriz da política externa brasileira e, conseqüentemente, suas regras e estratégias, refletiram um esforço para incrementar sua inserção internacional com os recursos de poder de que dispunha na época. Tal ação privilegiou o aumento da presença brasileira no MERCOSUL e no continente sul-americano, evitando, sempre que possível, a influência de potências extrarregionais. Essa inflexão teve profundo impacto no Brasil pelo fato de ser ele uma Potência Média, que considera, no âmbito das relações internacionais, o espaço regional como preferencial para o engajamento político e a arena em que vêm mais diretamente envolvidos seus interesses.<sup>16</sup>

Nos anos 90, novamente, as alterações do sistema repercutiram sobre a política externa dos países em desenvolvimento que tenderam a um distanciamento dos princípios desenvolvimentistas em prol de uma lógica mais global, fortemente assentada no neoliberalismo econômico. Apesar de o governo Cardoso ter sido responsável pela consolidação de um modelo econômico interno calcado no binômio liberalização-desnacionalização, sua política externa tratou de fortalecer o Mercosul como marco alternativo de integração ao longo de seus dois mandatos, sinalizando para um dos projetos políticos brasileiros de longo prazo. Além disso, o estabelecimento de uma postura de diálogo em diversas circunstâncias multilaterais acabou tendo alguns efeitos positivos que puderam ser aproveitados tardiamente.

Nessa mesma década, adveio uma noção ampliada de segurança, e por conseguinte, de desenvolvimento, conforme já mencionado. Ao passo em que a guerra havia se tornado uma realidade mais distante e menos freqüente, em que os homens de Estado conseguiam sentar para dialogar, ainda que sem uma solução definitiva para se evitarem os conflitos, a busca pela riqueza e as possibilidades de sua destinação puderam conter outras alternativas de proteção dos povos.

---

<sup>14</sup> SENNES, Ricardo. As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p.133.

<sup>15</sup> SENNES, 2006, *op. cit.*, p.135.

<sup>16</sup> Idem.

Na medida em que se vislumbrava o desmantelamento da estrutura internacional bipolar de poder, o militarismo e a destinação bélica das riquezas nacionais sofreram um profundo abalo em seus significados. Nesse período, países que apresentavam um PIB elevado, mas com indicadores sociais baixos, passaram a ter uma avaliação menos positiva de seu estágio de desenvolvimento, e o Brasil fora citado como exemplo dessas condições.

Essa releitura dos conceitos de segurança e desenvolvimento, não foi feita a despeito dos Estados, como poderiam supor as teses transnacionalistas ou supranacionalistas. Ao contrário, o papel estatal retomou um sentido funcional dentro da revalorização da sua estrutura articuladora de políticas públicas dentro de seu territórios. Assim, o alcance global das políticas sociais acabou integrando diferentes níveis institucionais, ainda dentro dos limites de cada país. Nessa ocasião, constatou-se que mesmo os países que apresentaram um acréscimo de riqueza, não haviam, de fato, produzido desenvolvimento sustentável, avaliado a partir do índice de desenvolvimento humano.

Somente no final da década de noventa, ao sinal de esgotamento das teses liberais diante da realidade de insucesso dos projetos de crescimento econômicos baseados em medidas privatizantes, tornou-se possível dar o devido peso à questão do desenvolvimento nacional na composição principal da política externa. A ascensão de candidatos de esquerda à presidência de países de economias emergentes e a construção de uma agenda global inclusiva vieram a corroborar com a instituição dessa matriz desenvolvimentista renovada pelos novos temas globais, onde destacam-se aqueles de natureza social.

Dessa forma, o projeto desenvolvimentista retoma um papel mais significativo em política externa brasileira, desde a posse de Lula da Silva à Presidência da República em 2003. Na África do Sul, o marco para a retomada da busca do desenvolvimento nacional adveio com a subida de Mandela à Presidência do país em 1994. Seus projetos, o RDP (*Reconstruction and Development Programme*) e o GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*), de foram evidências desse intento.

De meados dos anos noventa em diante, fortaleceu-se a proposta de construção de uma base social para um desenvolvimento sustentado dentro de cada fronteira, e o conceito de desenvolvimento humano começou a ganhar contornos mais pragmáticos, integrando a lógica do cenário internacional, em que tanto a ONU quanto os próprios países em desenvolvimento empreenderiam ações afirmativas de combate dos problemas sociais considerados impeditivos ou retardantes de um desenvolvimento sustentado dentro

dos Estados. Nesse âmbito, o Brasil destacou-se, pelo reconhecimento internacional de suas políticas públicas de combate ao HIV, bem como suas políticas públicas de combate à fome e à pobreza, e pelo protagonismo que demonstrou em oferecer propostas e atuar na liderança de muitas dessas ações sociais globais<sup>17</sup>.

Com esse viés social, a política externa do governo Lula da Silva foi o ponto de maior diferenciação em relação à PEB do seu antecessor. O novo governo redefiniu os eixos prioritários da atuação no exterior, começando pela centralidade das políticas do MERCOSUL e nas relações Sul-Sul. Para isso, contou com a mudança do entorno continental brasileiro, muito mais favorável as políticas de integração do que a de quatro anos antes. O processo de integração contou com mais países e mais comprometidos desde a eleição de Nestor Kirchner, Tabaré Vasquez, Evo Morales e o estabelecimento de Hugo Chávez na Venezuela.<sup>18</sup>

Desse modo, mais calcado regionalmente, desenvolvendo um reconhecido protagonismo global, e restabelecendo parcerias amplas, onde se destaca a aliança com a África do Sul, somada à Índia, o Brasil tem demonstrado suas habilidades internacionais, recebendo não apenas o respeito e a confiança de outros países, mas também a admiração de muitos pelo seu empreendedorismo ao buscar alcançar o desenvolvimento nacional sustentado, participando ativamente das lutas pela concretização das Metas do Milênio, para si e para outros, sem desleixar quanto aos seus projetos regionais. Essa combinação enseja possibilidades promissoras.

Os grandes desafios que se põem são o de conciliar uma liderança regional com as tendências de economias emergentes e com as atuações globais dos dois países. Uma das dificuldades brasileiras de exercer o papel de potência regional está na resistência argentina em aceitar uma tal organização. Assim, também, ocorre com a África do Sul na SADC, encarando a forte oposição de Zimbábue.

Essas oposições intra-regionais não têm inviabilizado o projeto de uma regionalização mais ampla do Brasil dentro da América do Sul, ou da África do Sul no continente Africano, mas apontam para outras possibilidades mais próximas de uma concretização, de alianças inter-regionais do Sul, tal como ocorreu com a assinatura do IBAS, e com assinatura do acordo entre as uniões aduaneiras do Brasil e da África do Sul, esse último ainda não em vigor. (Vide Anexo II)

---

<sup>17</sup> Nesse sentido, o Brasil atuou no nível global como uma das lideranças nacionais engajadas nos objetivos da UNAIDS e da FAO, respectivamente, na ação de combate mundial contra a AIDS e na Ação Global contra a Fome.

<sup>18</sup> SADER, Emir. A carta internacional de Lula. *Le monde diplomatique*. Dezembro 2006. p.1-4.

Dessa maneira, aproveitando-se estrategicamente das suas principais linhas de política externa que somadas já desenham um multilateralismo mais ativo, o Brasil soube aproveitar as oportunidades para ampliar sua margem de liderança regional e global, e com isso, lançar mecanismos de acumulação de poder que poderão desencadear a sua evolução futura, de uma potência média para uma potência regional. Nesse mesmo sentido, também a África do Sul, poderá alcançar esse status, na medida em que superar seus entraves estruturais, para a qual a cooperação com o Brasil e a Índia pode ser muito proveitosa. Quando suas economias emergentes passarem a ser sustentadas por uma base social estável, o desvio estrutural que os recursos provindo do crescimento sofrem poderão voltar-se para a concretização dos projetos de lideranças regionais mais sólidas.

#### **4.2. Dos ganhos multilaterais que aproveitaram à relação bilateral**

Na perspectiva de uma ordem mundial que aponta para a multipolaridade política e econômica, o Brasil mostrou, em diversas situações, o seu interesse de participar mais ativamente do “novo centro”, onde poderia aumentar suas responsabilidades e, principalmente, o seu poder decisório. Valendo-se do multilateralismo como estratégia para dinamizar seus contatos e ampliar seu protagonismo internacional, o Brasil vem empreendendo suas ações em campos diversos do cenário internacional, mas que, em última análise, podem gerar vantagens para além das oportunidades específicas cogitadas para cada encontro global.

As instâncias multilaterais permitem amplas esferas de “trocas de informação e de experiências, e acesso às tecnologias que os outros Estados descobrem” que consistem em elementos indispensáveis ao desenvolvimento de diversos países e à consecução de suas políticas públicas no âmbito interno. Ao adotar uma estratégia dinâmica, de múltiplos contatos e ações, aumentam as expectativas de que esse país venha a desempenhar um papel de realce no contexto mundial, o qual transmite uma imagem de maturidade e confiabilidade internacional desse Estado, instigando o interesse dos demais em estabelecer relações.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> MYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 43. n 1. p.119-137. Brasília, 2000.

Dessa forma, podemos destacar seis aspectos da atuação multilateral brasileira que, de alguma forma, influenciaram na consolidação da relação bilateral do Brasil-África do Sul, hoje absorvida pela triangulação feita com a Índia. Assim, algumas disputas do setor comercial e de segurança internacional se irradiaram para o contexto específico da AIDS e da exclusão social, ganhando uma conotação própria que revelou resultados, por vezes, surpreendentes.

#### **Quadro 4.2 Ações Multilaterais do Governo Brasileiro**

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Busca de maior participação dos países em desenvolvimento no Conselho de Segurança das Nações Unidas</li> <li>2 A configuração de uma política internacional brasileira e sul-africana alinhadas com o respeito e à promoção dos direitos humanos</li> <li>3 Atuação brasileira bem sucedida nas negociações sobre patentes medicamentosas no âmbito da OMC</li> <li>4 Articulação da coalizão do G20 como mecanismo de pressão internacional em prol da busca de redução dos subsídios a produtos exportados por países em desenvolvimento, no âmbito do GATT e da OMC</li> <li>5 Estabelecimento de inúmeras parcerias no âmbito do combate ao HIV/AIDS em países em desenvolvimento, preconizada pela UNAIDS.</li> <li>6 Proposta de Ação Mundial de Combate à Fome e à Pobreza, em consonância com as ações apoiadas pelo PNUD e pela FAO.</li> </ol> |
|--|

Fonte: Ministério das Relações Exteriores, Brasil. 2008.

As conquistas em fóruns internacionais podem trazer vantagens que são buscadas também nas alianças bilaterais, da mesma maneira que as relações bilaterais podem formar alianças vantajosas para esferas multilaterais. Afinal, as coalizões bilaterais construídas entre os países dizem respeito a alguns de seus interesses práticos em cada processo de negociação multilateral. Assim, não se pode negar a validade dos inúmeros esforços multilaterais que podem ser identificados tanto na agenda brasileira como na agenda sul-africana. Afinal, os fóruns multilaterais constituem-se numa valiosa abordagem para países menos empoderados dentro dos regimes globais, pela composição de alianças.

Primeiramente, trataremos da candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Ao longo da trajetória da Liga, seguida pela ONU, podem ser identificadas postulações brasileiras ao cargo permanente do Conselho de Segurança no período de 1921 a 1926; a sua manifesta candidatura em 1944-1945; e a renovação desta candidatura em 1994 a 1998, não se fazendo qualquer alusão recente à

desistência brasileira quanto a esta idéia.<sup>20</sup> A indicação do nosso país a um assento permanente nesse órgão de segurança global vem sendo um dos temas mais “cultivados” pela diplomacia brasileira, em decurso há décadas.

Essa motivação alimentada pela confiança de que o Brasil é um candidato “natural” ao posto permanente entre as nações que integram o Conselho de Segurança, e o prestígio crescente do Brasil na esfera global, servem de argumento e incentivo para a atual persistência do Brasil nesse objetivo. Desse modo, parece evidente que, uma maior eloqüência de qualquer um dos países da relação Brasil - África do Sul no âmbito do Conselho de Segurança da ONU representa uma conquista em termos de representatividade dos países em desenvolvimento como um todo por melhores oportunidades no cenário internacional.

Um outro ponto importante da construção de uma agenda de valores e interesses em comum entre o Brasil e a África do Sul se solidificou através de uma política externa alinhada com o respeito aos direitos humanos. Na medida em que a África do Sul desmantelou o regime do *apartheid*, e com a ascensão do ANC à presidência sul-africana, os dois países passaram a cultivar instituições políticas de valorização e promoção dos direitos humanos, e isso tornou compatível o diálogo entre dois países democráticos. O antigo regime sul-africano representava um forte entrave político às relações internacionais da RAS, tanto no âmbito bilateral, quanto global.

A Tabela 4.1 demonstra a data de assinatura dos principais acordos de direitos humanos pelo Brasil e pela África do Sul. Como já destacado em capítulos anteriores, a transição sul-africana do regime de segregação para um regime de valores democráticos foi fundamental para a possibilidade do país retomar suas relações externas, que haviam sofrido um profundo isolamento pela comunidade internacional. A assinatura dos acordos de direitos humanos representou, mesmo que da perspectiva formal, a tentativa da política externa sul-africana adequar-se aos valores mais essenciais (e hegemônicos) dos organismos internacionais de poder e, sem dúvida, a partir daí, abriram-se as oportunidades de retomar contatos com outras nações.

#### **Tabela 4.1 Posição dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos**

---

<sup>20</sup> SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e Política externa: a atuação brasileira na Liga das nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.41, n. 2. 1998. p. 151-2.

	Convenção Internacional para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio 1948	Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial 1965	Convênio Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos 1966	Convênio Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais 1966	Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres 1979	Convenção contra a Tortura e Outras Punições ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes 1984	Convenção sobre os Direitos da Criança 1989
Brasil	1952	1968	1992	1992	1984	1989	1990
África do Sul	1998	1998	1998	1994	1995	1998	1995

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-2008/UNDP.

Um exemplo do multilateralismo pró-ativo brasileiro e da ampla desconcentração e renovação das regulamentações do poder internacional diz respeito à discussão do regime de patentes em discussão na OMC, a qual acabou sendo conduzida para uma interpretação inusitada à cláusula de exceção do acordo TRIPS, no que tange ao medicamentos genéricos antirretrovirais, a serem utilizados em políticas públicas de combate ao HIV e à AIDS.<sup>21</sup>

A rodada de negociações de 2001 da Organização Mundial do Comércio, em Doha, Qatar, foi o palco onde o Brasil defendeu a proposta vitoriosa de que as necessidades emergenciais de uma população se sobrepõem aos direitos de patentes, dando respaldo político e legal ao Brasil nas suas negociações internacionais. Nesse processo, o Brasil foi confrontado pelas pressões da indústria farmacêutica multinacional, a qual vinha desenvolvendo práticas abusivas para as novas drogas, especialmente no custo dos antirretrovirais, tão cobiçados pelos mercados de países que enfrentam de maneira mais grave a epidemia pelo HIV. Amparada na legislação internacional sobre patentes, os laboratórios e mercados farmacêuticos exploravam a indiscutível necessidade dos países mais atingidos pelo problema.

A produção de medicamentos genéricos, isto é, química e farmacologicamente idênticos aos de marca internacional, mas passíveis de revenda a um custo menor no âmbito doméstico, por não embutirem os gastos com propaganda e marketing na composição de seu preço, é uma arma importante do governo brasileiro na negociação com a indústria farmacêutica. Cerca de metade dos medicamentos anti-HIV atualmente distribuídos pelo SUS são produzidos nacionalmente.

A atuação brasileira no caso das patentes de medicamentos para o HIV lhe conferiu prestígio ímpar e um status de liderança reconhecida e admirada por Estados em desenvolvimento interessados no desfecho do tema, por meio do exercício de poder sem uso da força militar. Nesse caso, o resultado da disputa foi determinado não só pela ponderação entre valores econômicos e humanitários, mas pelo forte apelo universalista

<sup>21</sup> SILVA, Alex Giacomeli da. Poder inteligente: a questão do HIV/AIDS na Política Externa Brasileira. *Contexto Internacional*. v.27., n. 1, janeiro/junho 2005, p. 127-158.



do tema somado aos interesses de uma coalizão composta por grupo muito heterogêneo, que incluiu os de risco do HIV, dos infectados, e da expertise médica mundial, em oposição aos efeitos persuasivos de diversos lobbies organizados das instituições representativas do campo farmacêutico e comercial.<sup>22</sup>

Da mesma maneira, vislumbra-se a importância e utilidade do G-20, lançado pelo Brasil durante V Conferência Ministerial de Cancun da Organização Mundial do Comércio, em 2003. Essa reunião, embora tenha terminado sem um resultado prático, implantou a “retórica da resistência como tática contra os países desenvolvidos” no que tange à regulação dos subsídios agrícolas, que oneram a parte composta por países menos desenvolvidos, cuja agenda de exportação abrange preponderantemente produtos primários. Esse encontro foi marcado por um amplo protagonismo do Brasil nas sugestões que permeiam o debate sobre a reforma institucional da ONU e a proposição de uma participação internacional mais efetiva e igualitária dos países em desenvolvimento que representam uma liderança dentro desse grupo nas negociações dos regimes internacionais propostos pelos organismos de regulação econômica.<sup>23</sup>

O discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na 59ª Assembléia-Geral da ONU em Nova Iorque, no dia 21 de setembro de 2004, demonstra a intencionalidade brasileira em valer-se dos mais diversos instrumentos estratégicos para buscar uma ordem menos excludente aos países em desenvolvimento:

O Brasil tem atuado nas negociações comerciais multilaterais para alcançar acordos justos e equitativos. Na última reunião da Organização Mundial do Comércio, deu-se um grande passo para a eliminação de restrições abusivas que prejudicam os países em desenvolvimento. A articulação de países da África, América Latina e Ásia no G-20 foi decisiva para manter a rodada de Doha na trilha da liberalização do comércio com justiça social. O sucesso de Doha representa a possibilidade de livrar da pobreza mais de 500 milhões de pessoas. É fundamental continuar desenhando uma nova geografia econômica e comercial, que, preservando as vitais relações com os países desenvolvidos, crie sólidas pontes entre os países do Sul, que por muito tempo permanecem isolados uns dos outros. (grifos meus)

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira Política Internacional*. v.8, n. 2, ano 2005, p. 55-69.

A Rodada de Doha representou um avanço nos processos negociais de luta de maior igualdade na liberalização do comércio internacional, e consiste num interesse comum dos países em desenvolvimento, incluindo Brasil e África do Sul, entre outros, a fim de melhorar suas condições de disputar mercados para seus produtos. Ainda dentro do tema da busca de um tratamento com maior equidade entre os países inseridos no sistema internacional, o G-20 consiste num poderoso instrumento que pode fortalecer também a barganha pela reforma estrutural dos organismos internacionais, e pela busca de espaços para os países em desenvolvimento dentro desse processo de transformação institucional.

Esse objetivo se insere no contexto de uma ampliação do sentido tradicional de segurança e manutenção da paz, denominadores clássicos do principal papel da ONU desde o pós-guerra. Com o advento do fim da Guerra Fria e esgotamento da bipolaridade como parâmetro de ordem mundial, as Nações Unidas passam a ser alvo de diversos questionamentos e da necessidade de uma conseqüente ressignificação.

O remodelamento da agenda da ONU perpassa a incursão por novos temas, abrangendo uma gama de iniciativas multidimensionais, que transcendem a leitura tradicional do conceito de segurança. “Uma vez superado o conflito, a chamada ‘construção da paz pós-conflito’, para usar o jargão da ONU, deverá lidar com tensões localizadas que podem levar à retomada da luta armada.”<sup>24</sup>

Desse modo, a reforma da ONU evidencia uma mudança não só da estrutura institucional, mas do seu *modus operandi* e da dimensão do seus objetivos. A atuação em cooperação com os Estados, num assistencialismo modificado pela consciência da necessidade da participação local no desenho e implementação das políticas públicas em prol do desenvolvimento humano, dizem respeito de uma nova maneira de gerar tolerância a partir da criação de bases econômicas, sociais, políticas e culturais, canalizadas pelas parcerias entre instituições estatais e globais, em conjunto com diferentes formas de organizações da sociedade civil, em que destacam-se as ONGs.

De maneira muito interessante, os regimes internacionais e as noções de Estado-cêntrismo nas políticas públicas passaram a construir uma forma híbrida de atuação, que visa sobretudo conseguir efetivamente conferir o caráter humano às suas implementações, até porque, os resultados tem sido cada vez melhor apreciáveis pelos indicadores de desenvolvimento.

---

<sup>24</sup> FONSECA JÚNIOR, Gelson; BELLI, Benini. Novos desafios das Nações Unidas. *Política Externa*. v.10, n. 1. Junho/julho/agosto 2001. p. 61.

Do ponto de vista da maior abrangência dos objetivos da ONU, o rol contido nas Metas para o Milênio revela uma amplitude jamais vista antes, conforme elencado na Tabela 4.2. Esses objetivos foram acordados entre os 191 países membros das Nações Unidas. A redefinição do conceito de segurança militar para a noção de segurança humana, em 1990, acabou por conferir um caráter transdisciplinar à finalidade das principais organizações internacionais do mundo.

#### **Tabela 4.2 Metas do Milênio para 2015**

---

- 1 Erradicar a extrema pobreza e a fome
  - 2 Atingir o ensino básico universal
  - 3 Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
  - 4 Reduzir a mortalidade infantil
  - 5 Melhorar a saúde materna
  - 6 Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças
  - 7 Garantir a sustentabilidade ambiental
  - 8 Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento
- 

Fonte: PNUD, 2004.

A política de combate à pobreza e outras metas de natureza sociais do milênio junto a ONU veio a solidificar a liderança brasileira no âmbito das promoções dos direitos humanos e de sua concretização a partir de políticas sociais voltadas para os mais excluídos das sociedades de diversos países. Além disso, a identificação com o discurso inclusivo nas agendas nacionais vem servindo de fundamento para a mesma perspectiva inclusiva no âmbito da participação dos países em desenvolvimento nos fóruns representativos dos interesses globais em fóruns multilaterais.

A luta por menores desigualdades entre pobres e ricos, diz respeito também as desigualdades de acesso às negociações relevantes pelas nações com diversos níveis de riqueza. Trata-se de uma proposição de rediscussão das regras do jogo, na medida em que na nova ordem global vários pólos de poder emergem em diversas regiões do mundo.

O protagonismo multilateral de países em desenvolvimento pode, sim, decorrer da soma de diversas alianças bilaterais que resultam numa parceria ampla para determinadas questões *ad hoc*. A aproximação do Brasil com a África do Sul envolveu oportunidades advindas de contatos em fóruns dos mais variados temas, a serem entendidos dentro da agenda multilateral brasileira após 2003. Por esse motivo, alguns

aspectos multilaterais da política externa brasileira não puderam ser excluídos da compreensão de suas relações bilaterais.

### 4.3. Dos Atos Bilaterais entre Brasil e África do Sul

Como abordado anteriormente, não restam dúvidas de que, da perspectiva da África do Sul, o fim do *apartheid* foi o desencadeador do “grande *brainstorm* mundial”, que passou a enxergar vários potenciais para a região africana, sob a liderança sul-africana. A evolução para um regime democrático e a construção de um imaginário que compatibiliza a nova realidade política sul-africana com novas oportunidades de interações internacionais foi mera consequência do grande passo interno dado pela nação e pelo Estado.

Até então, o regime de segregação racial havia sido a plataforma política interna, e da política externa do governo, demonstrado pela elevação do número de representações diplomáticas sul-africanas, cujo topo acompanhou o auge do *apartheid* no país.

O contexto de lutas internas, que repercutiu sobre a política externa sul-africana até o início dos anos noventa, revelou um período crítico em que as pressões domésticas e internacionais colaboraram para que o próprio Estado Sul-Africano conduzisse sua transição política. Neste sentido, a crescente abertura da RAS para contatos externos, a partir do estabelecimento de um Governo de Transição, ocorreu na medida que sua realidade interna possibilitava.

Considerada uma exceção no cenário de crise político-econômica e do ponto de vista da insegurança coletiva no continente africano, a África do Sul ganhou destaque que concretizou sua trajetória pela institucionalização da democracia e dos direitos humanos, à semelhança do que havia ocorrido em outras regiões do mundo há mais tempo.

No entanto, mais do que a mera adequação ao regime internacional, são o interesse recíproco e uma identidade cultural que, de longa data, permeiam as relações entre o Brasil e a África do Sul, que impulsionaram uma retomada dos contatos em novos termos. Desta forma, a democratização sul-africana, assim como o fortalecimento das instituições democráticas, ali e do outro lado do Atlântico, deram o “*start*”, mas não foram o delineador dos interesses, pois esses, já é descrito pela *expertise* internacionalista, são

mais antigos. Pode-se arriscar dizer que a democracia era uma das condições faltantes para que uma relação bilateral Brasil-África do Sul pudesse se firmar em termos mais concretos, sem comprometer negativamente suas outras relações com o resto do mundo.

Por outro lado, foi a valorização dos ideais democráticos e a ênfase que os Estados Democráticos de Direito dão à promoção dos direitos humanos que permitiu, primeiramente de maneira mais idealizada, e depois ganhando contornos mais pragmáticos, a construção de uma agenda de políticas públicas, que serviu de fonte de inovação temática das negociações bilaterais, trilaterais e, até mesmo, multilaterais, provocando um remodelamento das agendas locais e globais. Ou talvez tenha sido a caminhada simultânea para o mesmo sentido, que possibilitou ao Brasil ganhar liderança em novos temas internacionais em que se destaca, ao mesmo tempo em que a crise da ONU revelava a necessidade de um remodelamento da agenda global, culminado com a releitura do conceito de segurança internacional, da qual a ONU, em suas diferentes fases, foi a principal guardiã, desde o pós-guerra. Nesta realidade, a constatação do agravamento da epidemia da infecção pelo HIV e da radicalização da fome no mundo, o que já era de se esperar dentro de um sistema regido pela lógica do capital, só vieram a corroborar com as tendências supramencionadas.

Começando pela promoção das liberdades nos governos de direção neoliberal, para depois focar as igualdades nas agendas públicas de um governo de esquerda, o Brasil aproveitou as oportunidades para lançar o “seu jeito” de fazer política social e de fazer política externa. E, o mais, interessante, é que no embate entre as forças liberais por retomar o poder e os esforços redistributivos do partido do atual governo, quem acabou lucrando foi a porção mais pobre da população brasileira (e até de outros países), apesar dos muitos problemas ainda existentes.

Tanto é fato, que o Brasil tornou-se um modelo de políticas sociais, de saúde e de redução da pobreza, o que lhe rendeu diversos acordos de cooperação no setor social, técnico e de saúde, uma liderança regional e global no tema da boa governança e da responsabilidade social dos Estados, o reconhecimento internacional do desenvolvimento sustentado do país, a partir do crescimento econômico somado à capacitação humana e redução do patamar de excluídos da sociedade.

É nesta ótica que deve se entender a cooperação sul-sul: como uma luta contra-hegemônica, mas também como um jogo que visa ganhos institucionais (políticos, econômicos, sociais, simbólicos) que possam construir de maneira progressiva e sustentada, o empoderamento daqueles Estados que conseguem valer-se de uma imagem

de adequação, sem, contudo, abrir mão do potencial de crescimento a partir da observação atenta às brechas dos regimes internacionais e a uma postura de constante barganha em prol de vantagens objetivas. Na medida em que o Brasil sugere ações globais que foram sendo abraçadas pela agenda das Nações Unidas, e vice-versa, ele passou a realizar algo inusitado à política externa brasileira: conseguiu, finalmente, exercer uma PEB participativa, pró-ativa<sup>25</sup> e afirmativa<sup>26</sup>.

Com isso, o Brasil tem, como ninguém, sabido aproveitar as suas oportunidades e acumular diversos tipos de capital político que o jogo em dois níveis possibilita, produzindo não apenas reconhecimento, como almejava a política externa imediatamente anterior, mas obtendo resultados institucionais concretos, como visualizados a partir do governo atual, que podem ser percebidos pelo maior número de acordos negociados e formalizados após 2003, em muitos casos, já ratificados.

O passo inicial das negociações pode ser identificado no final de novembro de 1996, quando ocorreu a visita oficial de FHC à República da África do Sul, posteriormente retribuída pela vinda de Mandela ao Brasil em 21 de julho de 1998. (Quadro 4) Nessa viagem, o presidente sul-africano visitou o então Presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, e fez contato com o candidato opositor, Luís Inácio Lula da Silva, fato esse que foi muito questionado pela imprensa.

Nessa mesma ocasião, Nelson Mandela e Fernando Henrique Cardoso destacavam a existência de desafios comuns no campo do desenvolvimento social e econômico de suas nações multirraciais.<sup>27</sup> Entretanto, naquele momento, as idéias não passaram do discurso e da assinatura de um memorando de intenções de trocas de informações de alto nível, para exame de interesses comuns, não resultando, ainda, num acordo de cooperação entre as partes envolvidas. Esse ato entrou em vigor com a sua assinatura e teve seu termo previsto para meados de 2003, ao completar o prazo de cinco anos de vigência. (Vide Anexo II)

Nesse período, foram vários os momentos de diálogo entre os dois países, por vezes em atividades multilaterais sediadas, ou pelo Brasil, ou pela África do Sul, que ensejaram o aproveitamento dessas oportunidades para menção da reciprocidade de interesses, previamente formalizados naquele memorando de 1998. De 31 de agosto a 04

---

<sup>25</sup> Expressão cunhada no trabalho VIGEVANI e OLIVEIRA, 2004, *op cit.*, p.2.

<sup>26</sup> Expressão cunhada por Maria Regina Soares de Lima, em LIMA, 2003, *op. cit.*, p. 94.

<sup>27</sup> CILLIERS, Jakkie. Parceria para a paz na África. In.: COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra. (orgs.) *Fórum Brasil-África: Política, cooperação e comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 107.*

de setembro de 2002, a comitiva brasileira participou da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na cidade de Joanesburgo, na República da África do Sul. Já no Brasil, foram realizados fóruns de discussão Brasil-África, atinentes a questões que pudessem compor negociações e acordos com países africanos, com um relativo destaque para os interesses comerciais na África do Sul.<sup>28</sup>

Apesar dos seminários realizados para a promoção do conhecimento mútuo entre o Brasil e África do Sul, e das visitas presidenciais realizadas, nossa política externa durante o governo FHC estava bastante centrada no acesso ao mundo hegemônico, e não no universo dos países “internacionalmente excluídos”. Assim, embora dando continuidade a uma agenda externa multilateral, nossas prioridades continuavam a ser o alinhamento às potências mundiais, a despeito de outras oportunidade de obter ganhos mais concretos.<sup>29</sup>

Quando assumiu o novo presidente sul-africano, Thabo Mbeki, não houve, necessariamente, uma ruptura da linha de trajetória para as políticas de saúde sul-africanas, nos procedimentos globais de combate ao HIV e à fome, devido ao controle externo dos resultados, como requisito para receber o fundo internacional. Então a caminhada rumo ao desenvolvimento de potências regionais não está completamente impedida ou estagnada.

Ao contrário, o agravamento dos indicadores sobre a doença levaram, se não à mudança de ações, ao menos a uma mudança do discurso, o que já aponta para a necessidade de uma maior abertura dos governantes sul-africanos para este tema. Ademais, o requisito para receber o fundo inclui uma série de metas a serem empreendidas pelo governo, sob pena de não receber os recursos globais para políticas públicas. E, o cenário mostra que a África do Sul não está podendo prescindir de qualquer capital que possa ser injetado nos seus planos de desenvolvimento.

O Brasil possui, até o momento, 85 atos de cooperação em matéria de saúde, dentre os quais um quinto correspondem ao compromisso de colaboração mútua em termos de políticas de combate às doenças sexualmente transmissíveis e HIV. Dentre as alianças no tema HIV/AIDS, o Brasil totaliza 11 países parceiros, sendo que 10 deles pertencentes aos continentes latino-americano e africano, o que, sem embargo, delineia uma perfil de parceria sul-sul.

---

<sup>28</sup> Informações presidenciais disponíveis no site [http://www.planalto.gov.br/Infger\\_07/presidentes/FHC-2.htm](http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/FHC-2.htm) consulta realizada em 02/12/2008.

<sup>29</sup> CERVO, 2003, *op. cit.*, p.7.

Na cooperação em Ciência e Tecnologia, o Brasil possui dois acordos com a África do Sul. O primeiro, celebrado em 01/03/2000, durante o governo FHC, foi assinado pelo Ministro Luiz Lampreia, e promulgado pelo Decreto Legislativo nº 4824, em 02/09/2003, já no primeiro mandato do governo Lula. Em novembro de 2008, foi assinado um novo acordo de cooperação científica e tecnológica com a África do Sul, promulgado através do Decreto Legislativo nº 6617, na data de 23 de outubro desse mesmo ano. (Vide Anexo II)

No acordo de 2000, em vigor desde 2003, estava contemplada a cooperação técnica em saúde, como uma das áreas de especial interesse mútuo, e admitia-se a participação de instituições dos setores público e privado, assim como de organizações não governamentais de ambos os países. No próprio acordo ficava atribuída à Agência Brasileira de Cooperação a responsabilidade pelo desenvolvimento da cooperação com a África do Sul nos termos desse acordo. Entre as atividades, a cooperação poderia envolver: reuniões, programas de treinamento, realização de conferências e seminários, consultorias, permuta de dados entre as instituições previstas, envio e recebimento de funcionários, técnicos, peritos e consultores, envio de equipamentos, materiais e bibliografias relacionados com as atividades previstas e a possibilidade de ampliação da cooperação para terceiros.

Já o segundo acordo, mais focado para a cooperação em transferência de tecnologia, não faz menção direta ao setor de saúde como área de amparo a esse documento. Nesse sentido, são áreas gerais previstas: Ciência, Pesquisa e Política Tecnológica; Pesquisa básica, desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia; Desenvolvimento do Capital Humano, em que se admite a participação de universidades, centros de pesquisa e instituições públicas e privadas, para esse fim.

Embora as negociações para cooperação no setor de saúde para o combate do HIV e AIDS, bem como da fome e da pobreza, tenham sido delongadamente bilaterais e, por vezes, intensificada pelos múltiplos diálogos em encontros multilaterais, não há acordos de cooperação nessa área celebrados exclusivamente entre Brasil e África do Sul. Isso de forma alguma significa que não houve avanços. Ao contrário, as negociações evoluíram de tal maneira que ganharam uma conformação transformada, de uma estrutura bilateral em uma parceria triangular, que somou a Índia a esse conjunto.



#### 4.4. IBSA: a trilateralidade trazendo mais equilíbrio ao jogo

O IBAS, Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, consiste numa parceria triangular institucionalizada, com temas dialogados bilateralmente há mais tempo, formalizada a partir da assinatura da Declaração de Brasília, em 6 de junho de 2003. Há décadas, as relações entre esses três países já existem na forma bilateral.

Em assuntos como a cooperação técnica, existem acordos que datam de meados dos anos oitenta. Além dos acordos bilaterais de cooperação técnica e tecnológica<sup>30</sup> com a África do Sul supramencionados, o Brasil possuía um acordo de cooperação no campo de Ciência e Tecnologia com a Índia, celebrado em 22 de julho de 1985, promulgado pelo Decreto Legislativo nº 98943, em 13 de fevereiro de 1990.

Inúmeros têm sido os motivos para dar impulso e continuidade à aliança trilateral, mas desde logo, na Entrevista Conjunta à Imprensa, realizada em Brasília, em 06 de junho de 2003, o Ministro Celso Amorim sintetizou os principais pontos de identificação entre os parceiros:

Por que esses três países, em primeiro lugar? Porque são três países, cada um de uma das três regiões do mundo em desenvolvimento: Ásia, África e América Latina. São três democracias; são três países que têm um importante papel a desempenhar em suas respectivas regiões; são três países democráticos, países em que a democracia tem um forte papel na sua vida política; são países que têm também problemas sociais, mas que estão dispostos a enfrentá-los; e são países que têm também visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. Então, era preciso transformar essa coincidência virtual numa cooperação real. Eu acho que é isso que essa reunião desses três países do Sul visa a criar.

---

<sup>30</sup> Quando se fala em cooperação técnica e cooperação em ciência e tecnologia, a diferenciação entre as duas deve estar clara. “É nesse sentido que o trabalho se concentrará nas atividades de cooperação *científico-tecnológica e técnica*, sendo que, pela primeira, deve-se compreender todas aquelas atividades em que o montante de conhecimento foi alterado “apreciativamente” ao longo do processo de cooperação. É dizer, com o objetivo inicial de “inovação” e atitudes de “parceria” e “co-financiamento”, as partes se lançam a atividades em que o quociente de conhecimento deve ser alterado “para cima”. Pela segunda, de caráter mais marcadamente assistencialista, deve-se entender atividades que não buscam fundamentalmente a alteração do conhecimento em objeto; visa apenas à transferência de conhecimento já existentes e se realiza sobretudo entre parceiros de capacidade científica e tecnológica bastante díspare. A cooperação internacional para o desenvolvimento não pode prescindir de uma política externa para a ciência e tecnologia, que abranja essas duas modalidades.” (grifo do autor) TROYO, Marcos Prado. *Tecnologia e Diplomacia: desafios da cooperação internacional no campo científico-tecnológico*. São Paulo: Aduaneiras, 2003, p.24.

Esse Fórum teve o condão de amplificar e dinamizar as negociações antes desenvolvidas bilateralmente. Assim, um estudo das relações entre Brasil e África do Sul não pode prescindir de analisar a sua reconfiguração no IBAS, uma vez que esse foi um elemento propulsor nas negociações e acordos entre as partes estudadas. Nesse sentido, entenderemos como significativa a presença da Índia nessa parceria, na medida em que ela confere novos contornos a uma relação inicialmente bilateral entre Brasil e África do Sul. O tema do HIV exemplifica uma linha de negociação que vinha se desenhando entre o Brasil com países africanos, mas que no caso da África do Sul acabou sendo formalizado no âmbito trilateral. A epidemia da AIDS, considerada um problema de segurança não-tradicional de relevo, restou, desde o início, assinalada como um dos objetivos da parceria triangular do sul.

É inegável, contudo, que a presença desse “terceiro elemento”, nas relações que o Brasil vinha empreendendo com os países africanos do seu hemisfério, confere grandes oportunidades à aliança Sul-Sul. Apesar de uma evolução democrática bem diversa dos demais parceiros, a Índia pode contribuir no âmbito da tecnologia em farmacologia, de que tanto o Brasil quanto a África do Sul carecem. O seu ecletismo cultural pode dar alguns exemplos de convivência e coesão social para a África do Sul. O Brasil pode ajudar a Índia e a África do Sul com as políticas públicas de saúde, especialmente no caso do HIV, bem como das políticas sociais. E a África do Sul pode favorecer comercialmente aos demais, com destaque para o conhecimento em extração de minérios. Além disso, a parceria pode representar vantagens políticas, já que o reconhecimento recíproco dos protagonismos regionais e internacionais de seus membros e o apoio aos interesses comuns em órgãos multilaterais pode vir a ser muito positivo para os três.

Uma das grandes novidades do IBAS reside na manifesta negociação de diversos assuntos de interesse comum, numa agenda multi-temática, que abrange ações diversas as quais objetivam, em última análise, promover o desenvolvimento nacional dos países membros bem como de outros, e assim, corroborar com as intenções de atingir metas globais defendidas nas Nações Unidas. Nesse sentido que o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, discursou em Nova Iorque, na 59ª Assembléia-Geral da ONU, ocorrida em 21 de setembro de 2004:

A política externa brasileira, em todas as suas frentes, busca somar esforços com outras nações em iniciativas que nos levem a um mundo de justiça e paz. Tivemos, ontem, uma reunião histórica com mais de 60 líderes mundiais, para dar

um novo impulso à ação internacional contra a fome e a pobreza. Acredito firmemente que o processo desencadeado ontem elevará o patamar da luta contra a pobreza no mundo. Na medida em que avançarmos nessa nova aliança, teremos melhores condições de cumprir as Metas do Milênio, sobretudo a erradicação da fome. Foi com esse espírito que África do Sul, Índia e Brasil estabeleceram, no ano passado, o fundo de solidariedade – IBAS. Nosso primeiro projeto, em Guiné-Bissau, será lançado amanhã.

Putnam considera que a diversidade temática de uma negociação consiste num fator que aumenta as possibilidades de que cada país conseguir obter diferentes vantagens, e conduzi-las com sucesso até a fase de ratificação em cada um dos Estados envolvidos. Assim, se por um lado, pudéssemos imaginar que o aumento de variáveis a partir da triangulação pudesse dificultar algum acordo, por outro, a abertura temática permite a acomodação das perdas e ganhos, na medida em que existem muitos pontos onde se pode obter vantagens, a despeito daquilo que a negociação exige que cada um ceda.

A organização do IBAS ficou estruturado segundo grupos de trabalho organizados de acordo com as áreas de informações e pontos de cooperação envolvendo setores diversos das Administrações Públicas, o que resultou a distribuição em grupos temáticos. (Quadro 4.3)

#### Quadro 4.3 Grupos Temáticos do IBAS

1 Administração Pública;	9 Desenvolvimento Social;
2 Receita Tributária;	10 Educação;
3 Agricultura;	11 Energia;
4 Assentamentos Humanos;	12 Meio Ambiente e Mudança Climática;
5 Ciência e Tecnologia;	13 Saúde;
6 Comércio e Investimentos;	14 Sociedade da Informação;
7 Cultura;	15 Transporte; e
8 Defesa;	16 Turismo.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores, Brasil. 2008.

De fato, essa amplitude da agenda tornou a aliança deveras interessante e inovadora para uma parceria entre países de Hemisfério Sul, ainda em rumo do desenvolvimento. Essa Comissão Trilateral Conjunta já encaminha-se para seis anos de existência, e permanece recebendo propostas de diferentes atores para abranger novas atividades. No entanto, devemos destacar que, desde o começo, o tema da saúde e a

possibilidade de cooperação farmacêutica no campo dos medicamentos genéricos estavam em mente, como declarado pelo Ministro Amorim na Entrevista Conjunta, em junho de 2003:

“O Brasil tem uma cooperação bilateral importante nesse campo, tanto com a Índia como com vários países da África. Saúde certamente é um dos campos que nós mencionamos como tendo que necessariamente fazer parte dessa Comissão Trilateral, quando reunirmos também técnicos e peritos das diversas áreas. Como foi dito antes, hoje não houve uma discussão específica de projetos. Nem sobre AIDS, nem sobre nenhum outro tema. Creio que nós poderemos ter programas comuns em educação, habitação, mas nenhum projeto específico foi discutido. Foi discutida a questão de áreas possíveis de cooperação, e a área de saúde foi uma delas”.

Da perspectiva procedimental, realizam-se, anualmente, no segundo semestre de cada ano, reuniões de alto escalão, presididas por Chefes de Estado e de Governo, denominadas de Cúpulas. O IBAS já realizou três edições desses encontros, a primeira ocorreu em Brasília, no dia 13 de setembro de 2006, a segunda em Tshwane, em 17 de outubro de 2007, e a terceira em Nova Délhi, em 15 de outubro de 2008. Cada uma dessas reuniões resultou na emissão de um Comunicado Conjunto pelos Chefes de Estado ou de Governo.

No nível inferior, realizam-se as Comissões Mistas, presididos pelos chanceleres, que ficam responsáveis pelos comunicados oficiais das posições comuns consolidadas sobre temas políticos, tanto nas Comissões Mistas, como em outras oportunidades, assim como nas Assembléias Gerais da Nações Unidas. Até o momento, ocorreram cinco Comissões Mistas, conforme exposto Quadro 4.1. Via de regra, realizam-se as Comissões Mistas com frequência anual, no primeiro semestre de cada ano. Essas atividades de acompanhamento e coordenação das atividades do IBAS fica a cargo de altos funcionários das chancelarias, enquanto que os pontos focais são assessorados imediatamente por coordenadores. (Vide Anexo III)

Indicando o aprofundamento e fortalecimento do processo de aproximação entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, as chancelarias dos três países conceberam ações pontuais, que têm se prolongado em edições sucessivas. Essas iniciativas vem admitindo um relativo grau de informalidade, admitindo a participação de entidades de fora da esfera do Poder Executivo, tal como as ONGs e Sindicatos.

Um dos pontos focais do IBAS, resultou na primeira reunião do Grupo de Trabalho (GT), sobre Saúde e Ciência & Tecnologia (C&T), realizado em Nova Délhi, em 24 de novembro de 2004, cujas atividades giraram em torno da cooperação sobre o combate da infecção pelo HIV, vacinas e tratamentos para a AIDS e para outras epidemias, como a tuberculose e a malária. Além da troca de informações técnicas e orientações práticas, a cooperação abordou o acompanhamento de epidemias, regulamentações sanitárias, transferências de tecnologia e propriedade intelectual. Essa reunião do GT em C&T teve cunho preparatório para a II Reunião da Comissão Mista do IBAS, realizada em 03 de março de 2005, na Cidade do Cabo, África do Sul.

O tema da AIDS já vinha sendo recorrentemente cogitada nas negociações entre Brasil, África do Sul e Índia, o que tornava previsível que tal tema seria um dos que abriria o rol de atividades focais do IBAS. A I Reunião Ministerial do IBAS em C&T, realizada em Nova Deli, em outubro de 2004 identificou as áreas prioritárias de cooperação em C&T, as quais conferiram destaque à cooperação em saúde. A urgência e gravidade da epidemia do HIV justificam a celeridade em se adotar as ações práticas de solidariedade nesse âmbito. Assim, a partir do I GT do IBAS, sucederam vários Workshops, grande parte deles focados em Saúde ou Tecnologia. (Quadro 4.4)

**Quadro 4.4 Quadro de *Workshops* Temáticos em C&T do IBAS**

LOCAL E DATA	TEMA	ATIVIDADE
Nova Deli, Índia, maio de 2005.	Saúde	I Reunião preparatória para o <i>Workshop</i> de Vacinas para HIV/AIDS.
Pretória, África do Sul, abril de 2005.	Nanotecnologia	IBAS - <i>Workshop</i> em Nanotecnologia.
Nova Deli, Índia, julho de 2005.	Biotecnologia	“ <i>Workshop</i> on Functional, Life Sciences, Gm and Agriculture”.
Angra dos Reis, Brasil, setembro de 2005.	Oceanografia	I Reunião da Aliança Inter-Regional do IBAS para Oceanografia e Pesquisa Antártica – IOCEANIBAS.
Pretória, África do Sul, setembro de 2005.	Saúde	<i>Workshop</i> "Malaria Initiative for África".
Nova Deli, Índia, outubro de 2005.	Sociedade informacional	<i>Workshop</i> sobre E-Governance.
Cidade do Cabo, África do Sul, outubro de 2005.	Saúde	“ <i>HIV VACCINE WORKSHOP</i> ”.
Teresina, Brasil, março de 2006.	Saúde	IBAS <i>Workshop</i> de Malária no Brasil.

Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia, Brasil. 2008.

Em 08 de junho de 2005, durante a realização da II Reunião Ministerial em C&T do IBAS, no Rio de Janeiro, foi assinada a Declaração do Rio de Janeiro sobre Ciência e Tecnologia do IBAS e aprovado o Programa de Trabalho 2005-2007, anexo à Declaração. Esse Programa de Trabalho visou esclarecer as áreas prioritárias da cooperação para os próximos dois anos, indicar os coordenadores nacionais para cada área temática, e elencar alguns eventos correlacionados aos workshops temáticos do IBAS, os quais tem como objetivo principal elaborar planos de trabalhos específicos para cada tema.

A programação de trabalhos temáticos elencados na II Reunião Ministerial em C&T do IBAS foi submetida à apreciação e aprovação na II Reunião do Grupo de Trabalho do IBAS em C&T, ambas realizadas em junho de 2005. As áreas de relevância estratégica para dar início às atividades de 2005-2007 em C&T foram: Saúde (HIV/AIDS, Tuberculose, Malária); Biotecnologia; Nanociências e Nanotecnologia; e Ciências Oceanográficas. Durante a III Reunião da Comissão Mista Trilateral do IBAS, de março de 2006, foram indicados temas adicionais de interesse para esta cooperação: biodiesel, biotecnologia aplicada à saúde e agricultura, bioinformática e mudanças climáticas.

A fim de criar bases para a cooperação tecnológica entre Índia, Brasil e África do Sul, o Brasil instituiu o Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral IBAS, através da Portaria Ministerial em C&T nº 481, de 15.07.2005. (Vide Anexo III) A Agência de implementação e apoio às atividades aprovadas pelo Comitê Gestor do PROGRAMA IBAS no Brasil é o CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. O Programa IBAS de Cooperação em C&T abrange áreas técnicas de grande interesse aos três países, conforme o Quadro 4.5. No âmbito dessas áreas, a Portaria destaca, expressamente, como ponto de partida da cooperação, as seguintes questões: HIV/AIDS, tuberculose e malária; biotecnologia na saúde e na agricultura; nanociências e nanotecnologia; e ciências oceanográficas.

#### **Quadro 4.5 Áreas Temáticas do Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral IBAS**

Biотecnologia (incluindo biotecnologia agrícola e bioinformática); Energias alternativas e renováveis; Astronomia e Astrofísica; Meteorologia e Mudanças Climáticas; Oceanografia, Ciências da Pesca e Pesquisa Antártica; Conhecimentos tradicionais; e Tecnologias da Informação.
---

Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia, Brasil. 2008.

Em 1º de setembro de 2006, o Ministério de Ciência e Tecnologia firmou a Portaria nº 623 (vide Anexo III), o qual criou o Conselho Científico Coordenador do Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul. Esse Conselho tem a atribuição de promover o intercâmbio de idéias sobre problemas científicos e tecnológicos de interesse comum, bem como ações nos campos da ciência, da tecnologia e da inovação em benefício dos três países; de avaliar o desenvolvimento e a execução do Programa IBAS; e de submeter ao Ministério da Ciência e Tecnologia suas conclusões, propostas e recomendações. Essa nova Portaria revogou a anterior, a Portaria MTC nº 481 de dezembro de 2005.

Além das Portarias Brasileiras, e da seqüência dos Grupos de Trabalho, as negociações acabaram resultando na assinatura de vários acordos voltados a assentar juridicamente as áreas temáticas do relacionamento trilateral. Estão em vigor um Plano de Ação sobre Facilitação do Comércio em Normas, Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade, bem como nove memorandos de entendimentos, nas áreas descritas no Quadro 4.6, e um Acordo sobre Cooperação das Administrações Aduaneiras e Tributárias entre Índia , Brasil e África do Sul.

#### **Quadro 4.6 Áreas Temáticas dos Memorandos de Entendimento assinados no IBAS**

Administração Pública e Governança Cooperação Cultural Educação Superior Temas Sociais Recursos Eólicos Saúde e Medicina Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Meio Ambiente Desenvolvimento da Mulher e a Igualdade de Gênero
---

Fonte: Ministério de Ciência e Tecnologia, Brasil. 2008.

Dentre os Memorandos supramencionados, destacam-se pela importância deles nesse trabalho de tese, os referentes à saúde e medicina e o dos temas sociais. (Vide Anexo III) Conforme exposto no embasamento teórico, o processo de negociação visa desembocar na assinatura de uma acordo e, portanto, no avanço da cooperação. Desse modo, a assinatura desses dois Memorandos de Entendimento significam a consolidação da trajetória negocial do IBAS nos temas referidos. Também refletem os progressos anuais em articular os recursos passíveis de cooperação a cada nova realização das atividades de Grupos de Trabalho nos pontos nodais dentro do campo da ciência e tecnologia.

No âmbito da saúde, as áreas específicas contempladas pela cooperação do IBAS constam nos Quadros 4.7 e 4.8, enquanto que as áreas referentes ao Memorando dos temas sociais vêm descritas no Quadro 4.9.

O ponto de maior relevo e detalhamento no acordo mencionado, é o das medidas de combate ao HIV e à AIDS. Tal é a relevância, que além de ser o primeiro tópico específico do tratado, é também o que recebeu um maior detalhamento das atividades compreendidas na cooperação, que vão desde a transferência do conhecimento científico até a concretização de medidas de apoio, tal como a compartilhamento de material técnico e treinamento profissional para fins de controle epidemiológico. No tópico de combate ao HIV/AIDS, o acordo sobre saúde e medicina contemplou a realização das atividades elencadas no quadro 4.8.

#### **Quadro 4.7 Áreas Específicas do Memorando de Entendimento em Saúde e Ciências Médicas assinado pelo IBAS**

- 1 HIV/AIDS.
- 2 Desenvolvimento de programa de tuberculose (TB), inclusive medicamentos de programas comunitários e co-infecção HIV e TB.
- 3 Programas de malária, inclusive programas comunitários, diagnósticos, tratamento e controle de vetores.
- 4 Programas de assistência farmacêutica, inclusive regulamentação e registro de produtos de saúde.
- 5 Fornecimento de medicamentos.
- 6 Vacinas.
- 7 Pesquisa e desenvolvimento em medicina, em consonância com o Programa de Trabalho do IBAS para Ciência e Tecnologia (C&T).
- 8 Medicina tradicional.
- 9 Direitos de propriedade intelectual.
- 10 Vigilância de doenças.

Fonte: Ministério das relações Exteriores, Brasil. 2008.

#### **Quadro 4.8 Atividades de Combate ao HIV/AIDS previstas no Memorando de Entendimento em Saúde e Ciências Médicas assinado pelo IBAS**

- a. esforços para estabelecer uma estratégia comum e desenvolver ações paralelas nos três países, em resposta à epidemia de HIV, de acordo com especificidades nacionais;
- b. produção de drogas antirretrovirais (ARVs) e de outros medicamentos para o tratamento de AIDS e de infecções oportunistas, para assegurar acesso universal e a preços acessíveis a medicamentos de emergência e de suporte à vida;
- c. pesquisa, desenvolvimento e produção de vacinas e antimicrobianos, inclusive matérias-primas, em combinação com o programa de trabalho conjunto do IBAS para



Ciência e Tecnologia (C&T);

d. produção de matérias-primas para a fabricação de testes rápidos, testes de carga viral de CD4 e genotipificação, e

e. transferência e compartilhamento de tecnologia em ciências laboratoriais para garantia de qualidade, pesquisa sobre resistência de drogas, confecção de kits de diagnóstico de baixo custo e recursos correlatos.

Fonte: Ministério das relações Exteriores, Brasil. 2008.

Como mencionado ao longo desse trabalho, são políticas públicas paradigmáticas do atual governo brasileiro as concernentes à erradicação da pobreza, a promoção da saúde e combate de epidemias, bem como o desenvolvimento das capacidades humanas, expandidas para as nações envolvidas trilateralmente, bem como para as ações globais das Nações Unidas. Desse modo, tanto os objetivos das políticas sociais brasileiras, quanto as metas para o Milênio da ONU, encontram-se incutidas no espírito do Memorando sobre Temas sociais do IBAS.

#### **Quadro 4.9 Áreas Específicas do Memorando de Entendimento em Temas Sociais Médicas assinado pelo IBAS**

- 1 erradicação da pobreza
- 2 seguridade social
- 3 política social
- 4 monitoramento e avaliação
- 5 desenvolvimento de capacidade institucional
- 6 microfinanças
- 7 cooperação em foros multilaterais

Fonte: Ministério das relações Exteriores, Brasil. 2008.

O sucesso do Fórum IBAS tem-se apresentado com base num elevado desempenho, conjugando temas de política externa que confluem posições comuns sobre ampla gama de temas e com a mobilização de inúmeros setores das chancelarias. Além disso, a parceria triangular. Até o momento, esse exercício foi importante para aprofundar o conhecimento mútuo e criar as bases de uma cultura de interação política entre os três países. Cabe, também, atentar para a possibilidade de coordenação com Índia e África do Sul nos foros multilaterais, no que diz respeito a áreas que possam reforçar posições de interesse mútuo: posição no Conselho de Segurança e melhor condições de negociação no GATT e OMC.

Ainda no âmbito multilateral, além das atividades de cooperação intra-grupo, Índia, Brasil e África do Sul constituíram, em 2004, um Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, denominado Fundo IBAS, para beneficiar países em desenvolvimento, inovando, assim, em relação ao círculo tradicional de doadores. Essa iniciativa havia sido anunciada pelo Presidente Lula na Sessão de Abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU, quando também reiterou as Metas do Milênio, metas estas que também estão incluídas entre os objetivos do Fundo IBAS. Assim, como instrumento de combate ao subdesenvolvimento e luta contra a pobreza e a fome, disseminam-se projetos concretos de ação nesse sentido.

Por alinhar-se com as propostas desenvolvimentistas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os projetos de capacitação humana no sentido de assentar bases firmes para o desenvolvimento econômico têm sido promovidos com apoio da ONU, e em adequação aos seus regimes e mecanismos. Os recursos do Fundo IBAS são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD, mediante pagamento de taxa de administração. A UECSS também é responsável por secretariar as reuniões da Junta de Diretores do Fundo e por contribuir com o processo de elaboração, análise, aprovação, execução e fiscalização dos projetos do Fundo. Os critérios de avaliação para obtenção do Fundo IBAS encontram-se enumerados no Quadro 4.10.

#### **Quadro 4.10 Critérios de avaliação para o Fundo IBAS**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Potencial para reduzir a fome e a pobreza;</li> <li>b) Alinhamento com as prioridades do país beneficiário;</li> <li>c) Uso das capacidades disponíveis nos países do IBAS e de suas experiências bem-sucedidas;</li> <li>d) Sustentabilidade;</li> <li>e) Impacto identificável;</li> <li>f) Possibilidade de que a iniciativa seja replicada;</li> <li>g) Inovação;</li> <li>h) Realização em período de 12 a 14 meses.</li> </ul> |
|--|

Fonte: Ministério das relações Exteriores, Brasil. 2008.

Nesse âmbito, dois países já foram beneficiados com as práticas de ampliação da cooperação do IBAS para países extra-grupo: Guiné-Bissau e Haiti. Esse último recebeu apoio técnico e financeiro para o projeto de Coleta de Lixo Tóxico, formalizado nos termos da Declaração da II Reunião da Comissão Mista do IBAS, na Cidade do Cabo, em março de 2005, enquanto que a primeira, recebeu apoio e financiamento para o

desenvolvimento da agricultura e pecuária, para a geração de renda local e combate à pobreza. Até 2006, a despesa com financiamento de projetos desses dois países apresentou um custo estimado de 550 mil dólares gastos com o Haiti, e 800 mil dólares gastos com Guiné-Bissau. Ademais, o projeto inicial com o Haiti já se multiplicou em 14 projetos diferentes de cooperação com esse país.

A repercussão internacional dos esforços do IBAS, através desses dois projetos iniciais, para promover o desenvolvimento não apenas próprio, mas de outros países em condições iguais ou piores, rendeu a premiação do IBAS com o *South-South Partnership Awards*, para homenagear o pioneirismo das ações do IBAS na categoria Aliança Sul-Sul, instituída pela ONU.

Desde 2004, o Brasil vem propondo reunião com os parceiros do IBAS e a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do PNUD, a fim de otimizar a utilização dos recursos disponíveis e fixar algumas práticas para recebimento de propostas, preparação de projetos e sua implementação. Nesse sentido, é posição comum dos membros do IBAS e da ONU, que os projetos já realizados possam ser replicados em outros contextos, aproveitando-se a experiência acumulada.

Como bem sintetizado abaixo, o IBAS representou a sedimentação de diversas negociações, bilaterais e multilaterais, dentre as quais a solidariedade no setor de saúde e cooperação científico-tecnológica revelaram-se algumas das mais vantajosas e positivas parcerias desse triângulo:

Houve ganhos concretos para todos. O Brasil manteve sua política de saúde com economia de recursos. A Índia ampliou seu mercado de genéricos ao fornecer os princípios ativos para a produção de medicamentos mais baratos. Enquanto a África do Sul foi beneficiada por programas de cooperação técnica internacionais oferecidos pelo Brasil para o tratamento dos seus doentes de AIDS.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> OLIVEIRA, 2005, *op. cit.*, p. 11.

## CONCLUSÃO

As relações Brasil-África do Sul encontraram a possibilidade de uma aproximação em novos termos desde meados dos anos noventa. Pode-se inclusive afirmar que a própria ordem internacional se encontrava num momento de absorção de novos temas, ensejando uma oportunidade de inserir países em desenvolvimento ou de industrialização relativamente recente nos debates globais. Interessantemente, essa inserção não ocorreu de forma passiva, a partir da obrigatoriedade permanente de adequação a proposições externas, mas com a contribuição desses países em desenvolvimento de maneira mais participativa e bastante enriquecedora em muitos aspectos da agenda global do século XXI.

Ao longo dos anos oitenta, a própria perpetuação do *apartheid* representava um obstáculo a ser superado para o avanço das negociações entre os dois países. A África do Sul vinha sofrendo os efeitos do crescente isolamento internacional, enquanto as forças ativistas do ANC arrecadavam cada vez mais apoio dentro e fora do país. A trajetória brasileira acerca das suas próprias ambigüidades em relação à África do Sul ao longo das décadas permitiu-nos identificar os motivos pelos quais as relações Brasil-África do Sul não conseguiram avançar exclusivamente com base no âmago do tradicional pragmatismo da política exterior brasileira, nem sob a perspectiva do interesse exclusivamente econômico-comercial, e tampouco apenas com a declaração recíproca afinidade cultural.

A política africana dos anos sessenta, bem como o pragmatismo de Geisel do início dos anos oitenta, esboçaram algum esforço brasileiro em se aproximar de maneira mais consistente da África do Sul, mesmo sob circunstâncias que eventualmente revelaram certa contradição nessas interações, especialmente quando confrontadas com a busca de contatos com outros países africanos. Foram feitas diversas tentativas de estabelecer uma parceria mais ampla com a África do Sul, mas como até o final do governo FHC, o Brasil vinha desenvolvendo uma política externa fortemente atrelada a parcerias tradicionais, como Estados Unidos e Europa, acabava restando pouca margem para a possibilidade de ampliação das alianças com outros países do Hemisfério Sul, salvo em algumas relações formais ou comerciais bem estritas e específicas.

A África do Sul, por sua vez, até 1994, ainda vivenciava toda espécie de desordem doméstica relacionada aos movimentos sociais pela extinção do regime do *apartheid* e pelo estabelecimento de uma organização mais democrática da sociedade e

das instituições sul-africanas. Uma transição política que foi conduzida pelas coalizões internas, mas também sob forte pressão internacional. Assim, não é coincidência que a aproximação mais significativa entre Brasil e África do Sul tenha ocorrido dentro da lógica de um movimento de redefinição das relações de poder nos ambiente internacional e após a democratização sul-africana.

Diante da falta de uma delimitação bem definida da nova ordem pós-Guerra Fria no cenário internacional dos anos noventa, abriram-se oportunidades para se retomar a busca de inclusão de potências médias, dentre as quais o Brasil e a África do Sul, no Conselho de Segurança da ONU, bem como uma maior participação nos processos decisórios globais de comércio e outros fóruns multilaterais. O debate da reforma institucional das Nações Unidas abrangeu também a perspectiva conceitual, já que ocorreu a mudança paradigmática de uma visão tradicional de paz e segurança para as noções de segurança humana e de desenvolvimento sustentável baseado na capacitação do homem. Durante esse cenário de discussão da reforma das instituições internacionais, despontaram candidatos de esquerda nos governos brasileiro e sul-africano, com suas agendas voltadas para a satisfação das necessidades sociais, incluindo combate ao HIV, à fome e à exclusão social.

A aproximação entre Brasil e África do Sul no âmbito da promoção dos direitos humanos e das políticas sociais foi compreendida a partir de uma análise de dois níveis: o doméstico e o internacional. O desenrolar dos acontecimentos em cada um dos ambientes ocorreu de maneira interligada. O desenho do quadro doméstico das coalizões sociais e institucionais, bem como o perfil das lideranças nesses países, delineararam a possibilidade de uma parceria voltada para o universo dos cidadãos mais excluídos e vulneráveis às contingências sociais próprias de países em desenvolvimento. E essa parceria ganhou repercussão internacional, quer pela liderança brasileira nas agendas globais *pro misero*, quer pelo reconhecimento internacional dos programas de políticas sociais desenvolvidas pelo Estado brasileiro.

No que tange ao contexto da AIDS, o desenlace da epidemia ocorreu praticamente ao mesmo tempo nos Estados Unidos, onde foram detectados os primeiros casos de homossexuais doentes, e o resto do mundo. Nesse primeiro momento, a falta de conhecimento sobre a doença ensejou uma série de declarações movidas por cogitações descabidas e preconceituosas, com graves conseqüências para a realidade a ser enfrentada pelas vítimas. A reação negativa do mundo aos primeiros diagnósticos de AIDS foi profundamente lesiva aos direitos humanos de infectados e suas famílias, mas por outro

lado, essa foi a maior inspiração do ativismo contra a omissão assistencial e contra a exclusão social desses indivíduos contaminados.

Como paradigma das crises providas do final dos anos oitenta, a AIDS ganhou rapidamente o centro das atenções locais e globais exatamente no período em que o ANC estava conseguindo vencer as barreiras que inviabilizavam a afirmação dos valores democráticos a serem institucionalizados na África do Sul. No entanto, assoberbado com as tarefas de reconstrução doméstica, a África do Sul acabou perdendo uma valiosa chance de combater a expansão da AIDS no seu início. Teria sido menos custoso em todos os sentidos, embora seja compreensível que, num contexto de profunda desorganização social e institucional, logo que assumiu o poder, a receptividade do governo do ANC para questões tão específicas como a da AIDS estivesse em baixa.

A desnutrição e a AIDS foram, e ainda continuam sendo, graves problemas de saúde pública, tanto no Brasil, quanto mais na África do Sul, variando apenas as prevalências desses casos em cada território. Isso só vem a ressaltar a importância das políticas sociais brasileiras como exemplo de esforço institucional para o combate desses quadros. Sabendo que a fome e a infecção pelo HIV possuem alcance local, nacional, regional, e mesmo global, as medidas governamentais do Programa Nacional de DST/AIDS, com acesso universal ao diagnóstico e à distribuição gratuita de antiretrovirais, assim como o Programa Fome Zero, com a construção de redes de abastecimento alimentar para as populações mais vulneráveis à esse tipo de insegurança, tornaram-se respeitadas modelos para outras nações que visam tentar frear, respectivamente, o crescimento da epidemia do vírus HIV e dos índices de mortalidade infantil pela desnutrição, ressaltando os seus efeitos perversos sobre a sociedade e sobre os planos de um desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o *boom* epidêmico ocorreu junto com os movimentos sociais em prol da reforma sanitária que desembocaram na definição do Sistema Único de Saúde. Isso permitiu uma sedimentação relativamente precoce das questões de AIDS junto com a institucionalização de um novo regime descentralizado de vigilância sanitária, com ações relativamente autônomas, mas sob a competência do Ministério da Saúde. Enquanto os movimentos sociais da África do Sul estavam centrados principalmente em temas étnicos e trabalhistas, com ações muito pontuais no que tange ao HIV, o Brasil visualizava a formação de coalizões da sociedade civil organizada em ONGs, buscando estabelecer redes com diversos órgãos institucionais que foram absorvendo parte significativa das demandas de direitos humanos em saúde e segurança alimentar.

A maioria das chamadas ONGs/AIDS surgiram na década de oitenta no Brasil, com a finalidade específica de defender os direitos humanos das vítimas da AIDS e criar movimentos em torno das demandas por atendimento com dignidade desses doentes. Face ao estigma social que se originou em torno da doença e da sua etiologia, essas ONGs tiveram o condão de buscar ressocializar esses doentes, oferecendo amparo às famílias daqueles jovens que manifestavam a síndrome em fase já letal. Assim, as ONGs/AIDS não surgiram junto aos demais movimentos da sociedade civil brasileira da década de setenta. Ao contrário, surgiram a partir dos primeiros casos de AIDS no Brasil, em meados de oitenta, visando suprir lacunas institucionais e gerar demandas a serem atendidas pelo Estado. Como já haviam outros movimentos sociais ocorrendo, a AIDS foi um tema que se somou a outros, atribuindo um apelo mais expressivo nas lutas pela reforma da saúde brasileira.

A diferença de uma década de caminhada democrática, já percorrida pelo Brasil, e ainda por ser traçada pela África do Sul desde 1994, fez toda a diferença nos resultados encontrados tanto nas políticas sociais, quanto na política externa. Isso porque, embora a África do Sul tenha finalmente estabelecido um governo democrático naquele mesmo ano, ainda enfrentava um contexto institucional amarrado ao passado, não só ideologicamente, mas procedimentalmente. Muitos dos funcionários antigos permaneceram nos órgãos do Estado Sul-Africano, oferecendo uma resistência velada às propostas do ANC por mais alguns anos após a eleição de Mandela.

Além disso, o problemas estruturais da África do Sul e da sua região como um todo, dificultaram progressos acelerados nas abordagens sociais. Se, de um lado o contexto social sul-africano demandava urgência, de outro, o cenário econômico não permitia grandes saltos. Sem dúvida, houve a declaração de intenções dos governos congressistas no sentido de implementar uma plataforma de políticas sociais mais incluídas, identificada tanto no RDP quanto no GEAR. No entanto, a pobreza difusa e a ausência de coesão social, a partir das freqüentes migrações das massas atrás de empregos nos centros urbanos, dificultaram que a abordagem do Estado fosse mais precisa nas questões do HIV e mesmo da fome. Apesar das tentativas, nem Mandela e nem mesmo Mbeki conseguiram alavancar a superação do desemprego em seu país, o que acabou sempre renovando o ciclo de pobreza, pelo aumento da vulnerabilidade social à fome e às doenças, e pela falta de controle sobre a migração das massas desesperadas por uma oportunidade de sustento.

Do ponto de vista do perfil epidêmico, vimos o quanto as diferenças políticas se refletiram sobre a situação do HIV e da AIDS no Brasil e na África do Sul. Não que esse

problema fosse somente uma crise africana. Por óbvio que a AIDS se expandiu por todos os continentes, e ganhou uma conotação crítica no território brasileiro em dois momentos de elevação da prevalência da AIDS, nos períodos de 1997-1998 e de 2002-2003. Mas foi evidente que no Brasil a intervenção precoce e a postura mais objetiva e menos idealizada das lideranças do Governo proporcionaram uma ação mais eficiente, que se esboçou nos contornos que a infecção pelo HIV apresentou sobre a sua população.

Um fato observado foi que embora no Brasil e na África do Sul a prática heterossexual seja uma forma preponderante de contaminação, há uma diferença quanto aos grupos populacionais mais expostos, o que determina a necessidade de delineamentos específicos para cada população. Na África do Sul, um dos aspectos mais problemáticos é a epidemia da AIDS em mulheres e a conseqüente transmissão vertical, enquanto que a população masculina somente é atingida na faixa etária mais velha.

No Brasil, a transmissão vertical passou a ser controlada, principalmente após a distribuição gratuita de antirretrovirais para as gestantes. Por outro lado, a população masculina, especialmente para aqueles indivíduos que praticam sexo sem proteção, continua sendo o comportamento de maior risco de contrair a doença, principalmente em grupos de maior vulnerabilidade, como presos, profissionais do sexo, entre outros.

Outro aspecto relevante é que a população masculina brasileira mais vulnerável encontra-se no grupo de indivíduos mais jovens comparativamente aos homens sul-africanos, o que também sugere a idéia de contaminação por práticas sexuais inseguras. Nesse âmbito, o Governo brasileiro tem demonstrado esforços incansáveis em oferecer gratuitamente camisinhas de látex e outros objetos de proteção aos indivíduos que poderão ter algum comportamento de risco. O investimento em indústrias nacionais que ampliem o abastecimento e reduzam os custos dos medicamentos e preservativos demonstraram o comprometimento do Programa Nacional de DST/AIDS em diversas frentes.

Os programas sociais brasileiros envolveram a construção de um rol inusitado de parcerias: intrainstitucionais, pois abrangeu ações que contaram com a participação de mais de um Ministério; interinstitucionais, porque permitiu a assinatura de acordos e contratos entre instituições governamentais e não-governamentais; e, internacionais, porque muitas das parcerias que confirmadamente produziram algum controle sobre os problemas sociais foram ganhando o respeito internacional de órgãos das Nações Unidas, o que facilitou a obtenção de importantes financiamentos pelo Banco Mundial, como no caso das políticas da AIDS. Através da assinatura de acordos de empréstimo, foram



realizados os Programas AIDS I, AIDS II e AIDS III, no intervalo de 1994 a 2006. Mais tarde, essa lógica de financiamento pelo Banco Mundial passou a oferecer recursos para as Ações globais contra a Fome.

A questão da fome, por sua vez, sendo um quadro bem anterior aos casos de AIDS, teve sua abordagem doméstica no Brasil direcionada inicialmente a certas localidades e municípios de grandes centros urbanos, como a Grande São Paulo, onde se desenvolveram bancos de alimentos, por vezes com a parceria da sociedade civil e prefeitura, a fim de prover um abastecimento mais acessível aquelas populações vitimizadas pela pobreza e a exclusão social. Desse modo, haviam alguns casos de bancos de alimentos municipais ou distritais que apresentaram resultados positivos já no final dos anos noventa, os quais foram observados e analisados por especialistas, aliados à sociedade civil organizada no objetivo de garantir assistência alimentar para esses grupos vulneráveis. Essas coalizões locais acabaram servindo de modelo, junto com as experiências de organização para o HIV, resultando no Projeto Fome Zero.

O sucesso da Política Nacional de Combate da AIDS no Brasil, com reconhecimento doméstico e internacional, possibilitou o aproveitamento das experiências obtidas no combate de outros problemas sociais. Desse modo, tais coalizões na luta contra o HIV e AIDS serviram de inspiração e modelo para a questão da fome, tornando oficial o projeto para segurança alimentar brasileira através do Programa Fome Zero, lançado com o intuito de exterminar as vicissitudes da exclusão social por todo o território brasileiro. Dessa maneira, os aprendizados com a abordagem da AIDS, somada a experiências pontuais de assistência à fome, inspiraram a composição do Projeto Fome Zero, que foi incorporado à plataforma do Governo de Lula da Silva como um dos programas centrais da sua política de governo.

Importante destacar que tanto o PN-DST/AIDS, quanto o Fome Zero, possuem um caráter assistencial, mas não consistem apenas nisso. Ambos possuem uma proposta de capacitação humana de grupos vulneráveis, para que estes possam romper com a sua própria exposição à insegurança e se reinserir na sociedade através da luta política contra tais adversidades. No caso da AIDS, muitos dos infectados acabaram sendo absorvidos pelos movimentos sociais, e receberam educação para uma sexualidade segura, mesmo entre infectados. Além do mais, o aproveitamento das experiências vividas pelos indivíduos que conseguem aprender a lidar com uma nova forma de viver, torna-os uma espécie de modelo reprodutor desses conhecimentos e valores para toda a sociedade. A proposição de ir além do mero assistencialismo consiste num dos grandes diferenciais

estratégicos desses dois programas de governo, uma vez que buscam romper com o ciclo de insegurança que assola certos grupos sociais, por meio da capacitação e reinclusão produtiva de indivíduos.

A ascensão do candidato do PT à Presidência da República foi um marco significativo para a formalização de projetos e implementação de programas na área social e de saúde, dando continuidade ao PN DST/AIDS, aproveitando o Bolsa Família, e lançando o Fome Zero, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social. O caso da redimensão das políticas sociais, que passam a ser tema não só das políticas públicas domésticas, mas estendem seu conteúdo para a agenda diplomática, e até para a agenda global, é bastante demonstrativo da necessidade de abordar o assunto nos dois níveis da política externa.

Antes disso, apesar do Brasil ter elevado o seu PIB em 1995 e 1998, o PNUD constatou e divulgou em seu relatório anual que o Estado brasileiro estava entre os países com os maiores índices de desigualdade social e pobreza. A percepção desses resultados impulsionou o governo FHC em algumas ações pontuais ainda no final dos anos noventa até o término do segundo mandato. Entretanto, medidas isoladas mostraram-se insuficientes para um problema estrutural de tamanha profundidade.

Entre os anos de 1995 e 2002, foi observada a presença de algumas ações para tentar reverter a desigualdade, mas sem resultados sustentados sobre o desenvolvimento humano. A busca de uma maior participação brasileira nos fóruns internacionais e, dessa maneira, tentando firmar uma posição significativa no cenário internacional, foram estratégias que não podem ser totalmente excluídas da análise do tema, embora toquem tangencialmente os méritos obtidos pelo país no âmbito internacional de suas políticas sociais.

A política nacional de medicamentos genéricos, iniciada pelo então Ministro da Saúde, José Serra, apontava para uma procura de melhoria dos indicadores de saúde dos brasileiros já naquele governo. Todavia, é inegável que a plataforma social do governo atual e sua atuação pragmática na conquista de um tratamento internacional excepcional para as patentes de medicamentos genéricos, incluindo os medicamentos para fins de saúde pública, revelaram-se condicionantes mais diretamente ligados ao que concretizou o reconhecimento internacional do protagonismo brasileiro.

A política dos medicamentos genéricos, embora tenha sido iniciada durante a presidência sob o governo FHC, acabou sendo expandida no governo seguinte. Essa estratégia ganhou força a partir da Rodada de Doha, na qual o Brasil saiu vitorioso numa

disputa acirrada contra o direito de patente de antiretrovirais tão cobiçado pela indústria farmacêutica internacional, principalmente de países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países europeus. O resultado prolatado pela OMC foi surpreendentemente a favor daqueles países que acabavam sendo explorados pela sua urgência social e pelo seu frágil poder de barganha. Esse foi um importante salto na estratégia dos medicamentos do coquetel anti-AIDS a serem distribuídos gratuitamente e universalmente à população brasileira.

Já no início de 2003, ocorreu uma ampliação estrutural e temática da política de combate da AIDS e da política de segurança alimentar. A partir de parcerias entre Ministérios do Estado brasileiro, ou desses com Organizações Não-Governamentais, a luta contra a AIDS resultou numa aliança doméstica poderosa, que aproveitou o potencial de cada ator. Assim, o Estado buscou maior eficácia de suas políticas públicas de vigilância sanitária e nutricional, ao mesmo tempo em que fomentou ações locais que pudessem ser mais efetivamente implementadas em parceria com ONGs. Por outro lado, essas ONGs alcançaram um maior acesso a recursos materiais a partir do financiamento realizado pelo Governo, na medida em que contratam entre si as atividades a serem desempenhadas por cada um.

O perfil brasileiro de coalizões domésticas, tanto na luta contra a AIDS quanto no combate à fome, receberam o reconhecimento internacional, por diversos países e pelos organismos internacionais, que passaram a estudar quais mecanismos poderiam ser utilizados nas agendas nacionais e globais de combate desses problemas estruturais nas regiões mais afetadas por esses problemas.

Na África do Sul, as ações de combate à AIDS, na agenda do governo Mbeki, mostraram-se negligentes e polêmicas, até que a pressão de movimentos sociais e demandas judiciais contra as omissões do governo acabaram promovendo uma mudança de postura ao final do seu governo. Por todos esses motivos, a renúncia desse líder cria a possibilidade de mudanças no setor das políticas de saúde.

As ações e programas do governo consistiram num importante aspecto dessa política de dois níveis para o HIV, e revelou uma grande diferença de resultados em termos de estratégia na luta contra a epidemia nesse estudo de caso. Na África do Sul, onde mais havia necessidade de uma abordagem adequada do problema, houveram muitas falhas de interpretação tática dos indicadores anuais da AIDS do Departamento de Saúde sul-africano.

Uma vez que o próprio governo sul-africano desacreditava no impacto das ações comportamentais de controle da epidemia, apostando muito mais numa agenda voltada para o combate à pobreza como meio de solucionar as questões de saúde de seu país, a saída de Mbeki do governo oportunizou que uma nova liderança mais articulada com as especificidades dos problemas de saúde pudesse tentar modificar o rumo das políticas sociais e da política externa na África do Sul. Nesse sentido, a renúncia da Presidência da África do Sul por Thabo Mbeki, em 21 de setembro de 2008, possibilitou a criação de um novo período para a realidade das políticas de combate à AIDS no país.

Apesar de muito tempo ter sido perdido até que a África do Sul tenha iniciado efetivamente a agir, não se pode negar que nos últimos anos, o Departamento de Saúde passou a distribuir antirretrovirais a uma parcela crescente de sua população e trabalhar na construção de agentes de propagação de educação sexual para a prevenção da doença. Em outras palavras, da constatação até a ação, a perplexidade e incredulidade de alguns líderes sul-africanos diante dos fatos da epidemia parece ter sido o guia durante os primeiros governos sob a liderança do ANC. Desse modo, um acordo de cooperação entre Brasil e África do Sul com a finalidade de promover os direitos humanos e fomentar políticas sociais e de saúde segue a recente linha comportamental de encarar mais objetivamente o problema da AIDS.

Reproduzindo o caráter inusitado das parcerias apresentadas no ambiente doméstico brasileiro, o IBAS demonstrou ser uma aliança inovadora, que absorveu a parceria Brasil-África do Sul num acordo trilateral de cooperação que incluiu a Índia. Algumas das ações multilaterais em comum acabaram aproveitando ao triângulo, como o interesse comum em integrar o Conselho de Segurança, os benefícios comuns advindos da negociação das patentes de medicamentos para saúde pública, a composição de uma plataforma política compatível com as expectativas para fundos de financiamento global para o combate da fome, sem esquecer da presença dos três países na coalizão do G-20 exercendo pressão em matérias comerciais.

Do ponto de vista estrutural, sua configuração triangular do IBAS, estabelecida numa relação sul-sul entre três países em desenvolvimento, não possui antecedentes. Da perspectiva temática, consistiu numa proposta de parceria com uma razoável abertura temática, permitindo uma amplitude a ser dialogada no curso dos encontros trilaterais. No início das primeiras negociações e acordos assinados entre os três membros, figuram os temas da saúde, com destaque para a cooperação no tema das políticas públicas do HIV/AIDS, assim como nos temas sociais.

Como um passo pioneiro na direção da solidariedade entre os Estados do Hemisfério Sul, o IBAS vem lutando pelo desenvolvimento sustentável desses países ao mesmo tempo em que busca por melhores condições de inserção para os mesmos no cenário internacional. No entanto, a liderança desses países acabou se expandindo ainda mais, constituindo um Fundo IBAS contra a pobreza, com o objetivo de financiar campanhas não só dos seus membros, como outros países em desenvolvimento que venham a apresentar necessidade de assistência.

A redefinição teleológica da ONU e seus de organismos especializados, bem como a inserção pró-ativa brasileira no cenário internacional pós-Guerra Fria, acabaram culminando numa agenda global anti-AIDS e *pro misero* liderada pelo Brasil, que colocou nosso país em evidência. A partir disso tudo, poderemos, então, depreender o quão imbricadas estiveram as idéias de desenvolvimento nacional e de promoção de direitos humanos sociais nas negociações entre Brasil e África do Sul, que resultaram na formalização do IBAS.

Sobre essas bases ocorreu a reaproximação entre Brasil e África do Sul nos últimos quinze anos, por vezes negociada bilateralmente, mas que numa certa instância, passou a incluir a Índia, formalizando uma aliança trilateral, de natureza multitemática, incluindo temas de segurança tradicionais e não-tradicionais, fortemente conotadas com o humano e o social. Desse modo, a política exterior brasileira sob a ótica das grandes possibilidades de contribuições mútuas entre Brasil, África do Sul e Índia, já vem apresentando alguns resultados, para a melhoria das políticas sociais nos seus territórios, bem como para o desenvolvimento sustentável de suas economias e o fortalecimento de suas lideranças regionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADESKY, Jacques d'. Intercâmbio comercial Brasil-África (1958-1977): problemas e perspectivas. *Estudos Afro-Asiáticos*. 3: 5-34. Rio de Janeiro: Centro de Estudos afro-asiáticos, 1980.

\_\_\_\_\_. Brasil-África: convergência para uma cooperação privilegiada. *Estudos Afro-Asiáticos*. 4: 5-19. Rio de Janeiro: Centro de Estudos afro-asiáticos, 1980.

\_\_\_\_\_. Penetração brasileira na África Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos. *Estudos Afro-Asiáticos*. 10: 95-105. Rio de Janeiro: Centro de Estudos afro-asiáticos, 1984.

\_\_\_\_\_. As relações econômicas Brasil-África no contexto das relações internacionais. *Estudos Afro-Asiáticos*. 11: 63-70. Rio de Janeiro: Centro de Estudos afro-asiáticos, 1985.

\_\_\_\_\_. A dimensão intercultural da identidade brasileira. *Estudos Afro-Asiáticos*, 15: 130-142. Rio de Janeiro: Centro de Estudos afro-asiáticos, 1988.

AFRICAN ELECTIONS DATABASE. Elections in South Africa. p.7. Disponível em 28/08/2008, no site <http://africanelections.tripod.com/za.html>.

AGÊNCIA BRASIL. De 13 de janeiro de 2008. Consultado em 20/03/2009, no site <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/01/22/materia.2008-01-22.2507874595/view>.

AGUIAR, Flávio. Os des(a)tinados das esquerdas. *Agência Carta Maior*. 10/01/2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Estudo das Relações Internacionais do Brasil. São Paulo: Editora Unimarco, 1999.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.46, n.2. 2003. p.56.

AMIN, Samir. "Refundar a solidariedade dos povos do Sul". In.: SANTOS, Theotonio dos. (coord.). Os Impasses da Globalização. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.

ANC. ANC Rejects Story on Ramaphosa Challenging Mbeki. *Africa News Online*. 14/10/97. Consulta ao site <http://www.africanews.online>, em 26/08/2008.

ANC. Biographies of ANC Leaders. Consulta realizada em 28/08/2008, ao site [http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/zuma\\_j.html](http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/zuma_j.html).

ANC. Biographies: Thabo Mvuyelwa Mbeki. Consulta ao site [http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/mbeki\\_tm.html](http://www.anc.org.za/show.php?doc=/people/mbeki_tm.html), em 26/08/2008.

ANC. Constitution of the South African Native National Congress. p. 2-3. Acesso em 17/04/2008. [http://www.anc.org.za/ancdocs/history/const/constitution\\_sannc.html](http://www.anc.org.za/ancdocs/history/const/constitution_sannc.html).

ANC. Developing a Strategic Perspective on South African Foreign Policy, p. 2. Consulta, em 20/05/2008. <http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/discussion/foreign.html>.

ANC. Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa, p. 3. Consulta, em 20/05/2008, ao site <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/Foreign.html>.

ANC. Resolution against the Natives Land Act 1913 and the Report of the Natives Land Commission. p. 2. Acesso ao site <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/early/resolutions161002.html>, em 17/04/2008.

ANC. The Reconstruction and Development Programme: a policy framework. 71p. Consulta ao site <http://www.anc.org.za/rdp/rdp.html>, em 26/08/2008.

ANC. The six basic principles of RDP. p.5. Acesso ao site <http://www.anc.org.za/rdp/rdp1.html#1.3>, em 26/08/2008.

ANC. Towards the African Century, p.5 Disponível em 25/05/2008 no site <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1999/tm0616.html>.

ANC. Unity in Action. p.5. Acesso em 17/04/2008. <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/unity.html>.

APARTHEID LEGISLATION IN SOUTH AFRICA. Acesso ao site <http://africanhistory.about.com/library/bl/blsalaws.htm>, em 26/03/2008.

ARAÚJO, José Prata. Um retrato do Brasil: balanço do governo Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2007. v.22. n.64. p.1-9.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS. Disponível no site <http://www.progenericos.org.br>, consultado em 15/10/2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS - ABONG. Cadernos ABONG: Direitos Humanos, Cidadania e AIDs. n 28. São Paulo, outubro, 2000.

BARBER, James. South África in the Post-Cold War World. *Bradlow Series 8*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 1996. p. 1-50.

BARNETT, Courtney; CONNOR, Catherine; PUTNEY, Pamela J. Contracting Non-Governmental Organizations to Combat HIV/AIDS. *Executive Summary –Special Initiative Report*. Nº 33. Bethesda: Partnership for Health Reform Project/USAID, February 2001. 13 p.

BEINART, William. Twentieth Century South Africa. Oxford: Oxford University Press, 1994.

BELTRÁN, Luis. O africanismo brasileiro. Recife: Pool Editorial S/A, 1987.

BIEBER, León E. “Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia.” In.: CERVO, Amado Luiz. O Desafio Internacional. Brasília: Editora da Universidade de

Brasília, 1994.

BLAJBERG, Jennifer Dunjwa. O legado do apartheid formal e os desafios enfrentados na reconstrução e desenvolvimento da África do Sul – 1994-1995. In.: MUNANGA, Kabengele. *Estratégias e Políticas de Combate à Discriminação Racial*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.

BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo Branco. A política Externa Sul-Africana: Do *Apartheid* a Mandela. Lisboa: Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais / INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA (ISCTE), 1997. (Tese de Doutorado). p. 21.

BRASIL. Boletim Epidemiológico AIDS e DST. Ano III. N.1. 2006.

BRASIL. Boletim Epidemiológico AIDS e DST. Ano IV. N.1. 2007.

BRASIL. Boletim Epidemiológico AIDS e DST. Ano V. N.1. 2008.

BRASIL. Fome Zero: principais lições. Relatório Conjunto FAO para Vídeo-Conferência Regional da América Latina e Caribe. Santiago, Chile: 14 de agosto de 2006. 14 pp.

BRODERICK, Jim. US and South Africa: Uncertain partners in a uncertain world. In.: SAIIA South Africa Yearbook of International Affairs 1997. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 1997. p. 52-58.

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: Universidade de Brasília, 1994.

BUTTS, Kent H. e THOMAS, Paul R. The Geopolitics of Southern Africa: South Africa as a Regional Superpower. Boulder: Westview Press, 1986.

CALGAGNOTTO, Gilberto. O Relacionamento econômico Brasil-África: corda bamba entre cooperação econômica e a nova dependência Sul-Sul. *Estudos Afro-Asiáticos*, 11: 71-81. Rio de Janeiro: Centro de Estudos afro-asiáticos, 1985.

CALLAND, Richard. Democratic Government: South African Style, 1994-1999. In.: REYNOLDS, Andrew. *Election '99 South Africa: from Mandela to Mbeki*. 1.ed. Cape Town: David Philip Publishers, 1999.

CÂMARA, Cristina; LIMA, Ronaldo Massauer de. Histórico das ONGs/AIDS e sua contribuição no campo das lutas sociais. *Cadernos ABONG*. (Direitos Humanos, Cidadania e AIDS) N.28. São Paulo: ABONG, 2000.

CANANI, Nei. Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 1990. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início do século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.44, n.1. 2001. p.6.

CARLSNAES, Walter e MULLER, Marie. Change and South African External Relations. Johannesburg: Thomson, 1997.

CERVO, Amado Luiz. O Desafio Internacional. A política exterior do Brasil de 1930 a



nossos dias. Brasília: UNB, 1994.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.45, n.1. 2002. p. 6-10.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 208-210.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.46, n.1. 2003. p.5-7.

CHEQUER, Pedro. 20 Anos do PN-DST/AIDS. Apresentação do VI CONGRESSO BRASILEIRO DE PREVENÇÃO DAS DST E AIDS: Desafios da Prevenção e da Assistência no SUS. Belo Horizonte - MG, 4 a 7 de novembro de 2006. Disponível no site <http://sistemas.aids.gov.br/congressoprev2006/2/index.php>, consultado em 20/05/2008.

CILLIERS, Jakkie. Parceria para a paz na África. In.: *COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra. (orgs.) Fórum Brasil-África: Política, cooperação e comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 107.*

COSTA, Nilson do Rosário. Políticas públicas, justiça distributiva, e inovação: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: HUCITEC, 1998.

COX, Gary W.; McCubbins, Mathew D.. Legislative Leviathan: Party Government in the House. Los Angeles: University of California Press, 1993.

DEL GROSSI, M.; SILVA, J. G. da, e TAKAGI, M. Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99. Campinas, Instituto de Economia, Texto para Discussão no. 104, nov. 2001, *apud SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os Críticos do Fome Zero. Publicação disponível no site <http://www.fomezero.gov.br>, consultado em 27 de janeiro de 2009.*

DEUBEL, André-Noel Roth. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DÖPCKE, Wolfgang. Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu new partnership for African Development. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 45, n. 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, janeiro/junho 2002. p.146-155.

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.41. n.1. 1998. p. 134.

D'ORFEUIL, Henri Rouillé. Primeiro Documento de Trabalho da Conferência Internacional das Plataformas Nacionais de ONGs. Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement, La coordination nationale des ONG françaises Paris, 27 e 28 de outubro de 2008. 9 p. Disponível em [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org), consultado em 02/03/2009.

DOUGHERTY, James E. E PFALTZGRAFF Jr., Robert L. Contending Theories of International Relations. 5. ed. London: Longman, 2001.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL. Disponível no site <http://www.africadosul.org.br>, consulta em 16/07/2008.

EVANS, Graham. “Novos Vizinhos: reflexão sobre a nova política mundial contemporânea da África do Sul e do Brasil”. In.: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998.

FERNANDES, Luis. Autonomia pela liderança: o governo Lula conquistou importantes vitórias na frente diplomática. *Revista Bonifácio*, Abril, 2004. p. 25-27.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In.: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Túlio. (Orgs.) *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1999.

FONSECA JÚNIOR, Gelson; BELLI, Benini. Novos desafios das Nações Unidas. *Política Externa*. v.10, n. 1. Junho/julho/agosto 2001. p. 61.

FREYRE, Gilberto. Casa Grande e Senzala. 49.ed. São Paulo: Editora Global, 2004.

GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GRIECO, Francisco de Assis. *O Brasil e a Globalização*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1998.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. C. R. Political Science and the three new institutionalism. *Political Studies*, v. XLIV, 1996.

HEALTH DEPARTMENT. SOUTH AFRICA. National HIV and Syphilis Sero-Prevalence Survey of women attending Public Antenatal Clinics in South Africa. Ano 2000-2008. Disponível em [www.doh.gov.za](http://www.doh.gov.za).

HENWOOD, Roland. South Africa's Foreign Policy: Principles and Problems. *Fairy Godmother, Hegemon or Partner?* Monograph. N. 13. May 1997. p. 4-5. Consulta ao site <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No13/Contents.html>, em 28/08/2008.

HOBBSAWM, Eric. *Era de Extremos: o breve século XX. (1914-1991)*. São Paulo: Companhia de Letras, 1995.

IBGE. *Indicadores Demográficos do Brasil, 1990-2007*. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), consulta em 20/09/2008.

IPEA. Nota Técnica: A Queda Recente da Desigualdade no Brasil. Brasília, 21 de julho de 2006. 4pp.

KARIM, Salim S. Abdool; BAXTER, Cheryl. *HIV/AIDS in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KI-ZERBO, Joseph. *História da África Negra. V. I e II*. Paris: Publicações Europa-América, 1999.

KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LAFER, Celso. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future. *Daedalus special issue: 'Brazil: Burden of the past. Promise of the Future.'* Spring 2000. p.1-3.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – Passado, Presente e Futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.42, n.2. 1998.p.5-17.

LERUMO, A. Fifty Fighting Years. The Communist Party of South Africa 1921-1971, p. 9. Acesso ao site: <http://www.sapc.org.za/docs/history/fifty5.html>, em 20/03/2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório de cidadania 2003. p.94-100. Acessado em 23/07/2008, disponível no site [http://www.socialwatch.org/es/informeimpreso/pdfs/panorbrasileirog2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informeimpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf).

LIMA, Maria Regina Soares de. Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *Carta Capital*. 27/12/2006. 3p. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio/clipping/cgi/cgilva.exe/sys/start.htm?infoid=13387&sid=85>. Acesso em 23/03/2007.

MADUREIRA, Fernando Pinto. As relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira. Do afastamento à retomada das relações com o continente africano. São Paulo, FFLCH/USP, 1997. (Tese de Doutorado).

MANDELA, Nelson. South Africa: Future Foreign Policy. *Foreign Affairs*. Novembro / Dezembro 1993. p. 88.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MBEKI, Thabo. Discurso da vitória do ANC em 1999. Disponível em: [www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/mbeki/1999/tm0603.html](http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/mbeki/1999/tm0603.html), consultado em 28/08/2008.

MELO, Marcus André B. C. Interesses, atores e a Construção Histórica da Agenda Social do Estado do Brasil (1930-1990). *Revista Ciências Sociais Hoje/ANPOCS*. 1991.p.65.

MENDES, Cândido. “Lula depois de Lula”. Folha de São Paulo, 22/07/2005.

MENDONÇA, Hélio Magalhães de. Política Externa da África do Sul (1945-1999). In.: *GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (org.) África do Sul: Visões Brasileira. Brasília: IPRI/FUNAG, 2000.*

MILLS, Greg. Leaning all over the Place? The Not-so-new South Africa's Foreign Policy. *Fairy Godmother, Hegemon or Partner?* Monograph. N. 13. May 1997. p 1. Consulta ao site <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No13/Contents.html>, em 28/08/2008.

MILNER, Helen V. Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. BRASIL. Programa Nacional DST/AIDS. Disponível no site oficial [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br), consultado em 20/03/2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. BRASIL. Programa Fome Zero. Disponível no site oficial [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) ou no [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), consultados em 20/03/2009.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In.: EVANS, Peter B. et. al. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993.

MOURA, Gerson. Autonomia na dependência. A política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURA, Gerson. Linhas de pensamento e ação da política externa brasileira: o governo Dutra (1946-1951). Rio de Janeiro: Relatório MRE/CPDOC-FGV, 1985.

MOURA, Gerson. Neutralidade Dependente: o caso do Brasil, 1939-1942. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro. V.6., n.12. 1993. p. 177-189.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. “A política externa brasileira e sul-africana para a África Austral”. In.: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998. p. 110.

MYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 43. n 1. p.119-137. Brasília, 2000.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). História do Dia Internacional pela Discriminação Racial. Acesso em 26/03/2008 ao site [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=1787&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=1787&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

NAÇÕES UNIDAS. Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 1990-2008. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/>, consultado em 30 de setembro de 2008.

NYE JR., Joseph S. *Soft Power: the means to success in World Politics*. New York: Public Affairs Books, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira Política Internacional*. v.8, n. 2, ano 2005, p. 55-69.

PENNA FILHO, Pio. African Renaissance e a Política Externa Sul-Africana. *Meridiano 47 – Boletim de Análise da Conjuntura Internacional*. n. 1. Julho 2000. p.7-8.

PENNA FILHO, Pio. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.44. n.1. 2001. p.69-72.

PETERS, B.Guy. *Institutional theory in political science: The ‘New Institutionalism’*. London: Pinter, 1999.

PINHEIRO, Letícia. Brasil, Portugal e a descolonização africana. *Contexto Internacional*. V.4., Ano 9. 1989. p.92.

PROJETO FOME ZERO: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Versão 3. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. *International Organization*, Summer 1988, 2: 427-460.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. In.: EVANS, Peter B. et. al. *Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Los Angeles: University of California Press, 1993.

PUTNAM, Robert; RANDALL, Henning. The Bonn Summit of 1978: a case study in coordination. In.: COOPER, Richard N. et al. *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1989. p. 12-140.

RDP Development Monitor. *Africa Recovery*, vol.14 n° 4, January 2001, p. 14.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Growth, Employment and Redistribution: a macroeconomic strategy. Disponível no site <http://www.info.gov.za/otherdocs/1996/gear.pdf>, consulta em 16/07/2008.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Interim Constitution of 1993. Consulta ao site <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm>, em 25/06/2008.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *Strategic Plan For HIV/AIDS 2007-2011*. Publicado em 2007. Disponível no site [www.dsd.gov.za](http://www.dsd.gov.za). Consulta em 20/03/2009.

RUANO, Onaur. O chamado da FAO e as respostas na ação. Artigo disponível no site [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), publicado em 16/10/2007, consultado em 20/03/2009.

SADER, Emir. A carta internacional de Lula. *Le monde diplomatique*. Dezembro 2006. p.1-4.

SAHO. SOUTH AFRICA HISTORY ONLINE. The CODESA Negotiations. Consulta em 20/06/2008, ao site <http://www.sahistory.org.za/pages/governance-projects/constitution/codesa.htm>.

SANTANA, Carlos Ribeiro. Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. *Carta Internacional*. Novembro 2006. p. 8-9.

SANTOS, Juliana Soares. A integração regional da África Austral: a SADC na ótica dos interesses sul-africanos. São Paulo, FFLCH/USP, 1999. (Dissertação de Mestrado).

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Do silêncio à afirmação: Relações do Brasil com a África”. In.: CERVO, Amado Luiz. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

SECRETARIA GERAL IBERO-AMERICANA. III Cimeira Ibero-Americana: Um programa de desenvolvimento com ênfase no desenvolvimento social. Salvador, Brasil, 15 e 16 julho 1993. 15p.

SENNES, Ricardo. As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SHELLING, Thomas C. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

SHEPSLE, Kenneth. Studing institutions: some lessons from the rational choice approach. In.: FARR, James; DRYZEK, John; LEONARD, Stephen. *Political Science in History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 283.

SILVA, Alex Giacomeli da. Poder inteligente: a questão do HIV/AIDS na Política Externa Brasileira. *Contexto Internacional*. v.27, n. 1, janeiro/junho 2005, p. 127-158.

SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e Política externa: a atuação brasileira na Liga das nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.41, n. 2. 1998. p. 151-2.

SILVA, André Luiz Reis da. Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, Brasil, 2008.

SKOCPOL, Theda. *Social Policy in the United States: Future possibilities in historical perspective*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

SLABBERT, Frederik van Zyl. South African under Thabo Mbeki: the challenge of democratic stability. In.: REYNOLDS, Andrew. *Election' 99 South Africa: from Mandela to Mbeki*. 1.ed. Cape Town: David Philip Publishers, 1999.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2000. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2001. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2002. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2003. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2004. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2005. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2006. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2007. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Annual Report*. Ano 2008. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2000. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2001. Disponível

em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2002. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2003. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2004. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2005. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2006. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2007. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Mid-Year population Estimates*. Ano 2008. Disponível em [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za). Acesso em 28/09/2008.

SOUTO, Cíntia Vieira. *A Diplomacia do Interesse Nacional. A política externa do Governo Médici*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

THE NOBEL FOUNDATION. *The Nobel Peace Prize 1993*. Acesso ao site em 28/07/2008. [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1993/](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1993/).

TROYO, Marcos Prado. *Tecnologia e Diplomacia: desafios da cooperação internacional no campo científico-tecnológico*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998, p. 99.

UNAIDS. *AIDS Epidemic Update 2005: Special Report on HIV/AIDS: December 2006*.

UNDP. *Human Development Report*. 1990. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Development Report*. 1991. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Development Report*. 1992. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Development Report*. 1993. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Development Report*. 1994. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Development Report*. 1994. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 1995. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 1996. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 1997. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 1998. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 1999. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2000. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2001. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2002. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2003. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2004. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2005. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2006. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2007. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

UNDP. *Human Deveploment Report*. 2008. Disponível em [www.unpd.org/en](http://www.unpd.org/en). Acesso em 20/04/2008.

VARGAS, Getúlio. *O Governo Trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora, 1952.

VIGEVANI, Túlio; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa Brasileira no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*. V.15. n.2. São Paulo, novembro de 2003. p.32.

VIGEVANI, Túlio; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A Política Externa Brasileira na Era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Revista Internacional Interdisciplinar Intertesis*. PPGICH/UFSC. 2004. p.2.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *O nacionalismo desenvolvimentista e a política*



externa independente (1951-1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.37, n.1. 1994. p. 24

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente 1951-1964*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *História do século XX*. 2.ed. Porto Alegre: Novo Século, 2000.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *As Guerras Mundiais (1914-1945)*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2003(a).

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003(b).

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Relações Internacionais: o mundo de Bush e o Brasil de Lula*. In.: CARVALHO, José Reinaldo. (org.) *A Nova Realidade Internacional: sob o primado dos Estados Unidos*. São Paulo: Anita Garibaldi/Instituto Maurício Grabois, 2003. p.155.

WALT, Gill. *Health Policy: an introduction to process and power*. London: Zed Books, 1994.

WHO/UNAIDS. *HIV/AIDS treatment data fact sheet*. 2006. Disponível em [www.unaids.org](http://www.unaids.org).

## LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, QUADROS E FIGURAS

### Capítulo 2

Tabela 2.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Gráfico 2.1 Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil e da África do Sul

Gráfico 2.2 Rank de Desenvolvimento Humano do Brasil e da África do Sul

Tabela 2.2 IDH e PIB *per capita* 1990-2008

Gráfico 2.3 PIB per capita (em dólares) no Brasil e na África do Sul

Tabela 2.3 Índice de Pobreza Humana

Gráfico 2.4 Índice de Pobreza Humana

Tabela 2.4 Taxa de Mortalidade Infantil (1/1000)

Gráfico 2.5 Taxa de Mortalidade Infantil (1/1000 nascidos vivos)

Tabela 2.5 Taxa de Mortalidade de menores de cinco anos (1/1000)

Gráfico 2.6 Taxa de Mortalidade em menores de cinco anos (1/1000)

Gráfico 2.7 Taxa de crianças menores de cinco anos abaixo do peso

Gráfico 2.8 Taxa Geral de Mortalidade no Brasil 1990-2007

Tabela 2.6 Indicadores Demográficos do Brasil 1990-2007.

Tabela 2.7 Expectativa de Vida ao Nascer

Gráfico 2.9 Expectativa de Vida ao Nascer

### Capítulo 3

Figura 3.1 Evolução da epidemia do HIV no continente africano

Figura 3.2 Evolução da epidemia do HIV na América Latina

Gráfico 3.1 Número de indivíduos em tratamento antiretrovirais em países de baixa e média renda

Tabela 3.1 Prevalência de HIV em adultos na África do Sul

Gráfico 3.2 Prevalência de HIV em adultos na África do Sul

Gráfico 3.3 Prevalência de HIV em gestantes na África do Sul

Tabela 3.2 Percentual de prevalência pré-natal do HIV nas Províncias Sul-Africanas

Gráfico 3.4 Percentual de Prevalência pré-natal do HIV nas Províncias Sul-Africanas

Tabela 3.3 Mortalidade pelo HIV/AIDS nas Províncias Sul-Africanas

- Tabela 3.4 Mortalidade sul-africana pelo HIV entre homens e mulheres
- Tabela 3.5 Taxa de Crescimento Populacional na África do Sul
- Tabela 3.6 Prevalência pré-natal do HIV na África do Sul por idade
- Gráfico 3.5 Prevalência pré-natal do HIV na África do Sul por idade
- Tabela 3.7 Prevalência do HIV na África do Sul por Gênero e Idade
- Gráfico 3.6 Prevalência do HIV na África do Sul por Gênero e Idade
- Quadro 3.1 Gastos Departamentais com HIV/AIDS na África do Sul em 2006-2007
- Quadro 3.2 Linhas de Trabalho nos Serviços de Desenvolvimento Social
- Tabela 3.8 Número Total de Casos de AIDS no Brasil 1994-2007
- Gráfico 3.7 Incidência geral de casos de AIDS no Brasil
- Gráfico 3.8 Evolução da razão Homem/Mulher nos casos de AIDS 1980-2007
- Gráfico 3.9 Incidência de AIDS na população masculina brasileira
- Gráfico 3.10 Incidência de AIDS na população feminina brasileira
- Gráfico 3.11 Evolução da Incidência de AIDS (100.000 hab.) em homens de 13 a 24 anos por categoria de exposição e ano do diagnóstico.
- Gráfico 3.12 Evolução da Incidência de AIDS (100.000 hab.) em mulheres de 13 a 24 anos por categoria de exposição e ano do diagnóstico.
- Figura 3.3 Incidência de AIDS (100.000 hab.) em jovens de 13 a 24 anos por região
- Tabela 3.9 Prevalência do HIV em adultos (15-49 anos) no Brasil
- Gráfico 3.13 Prevalência do HIV em adultos (15-49 anos) no Brasil
- Gráfico 3.14 Taxa de mortalidade geral de AIDS no Brasil 1994-2007
- Gráfico 3.15 Taxa de mortalidade de AIDS no Brasil por região 1994-2007
- Quadro 3.3 Correlação das etapas e eventos do HIV no Brasil
- Quadro 3.4 Organograma do Programa Nacional de DST e AIDS Brasileiro
- Tabela 3.10 Gastos (em dólares) do Ministério da Saúde brasileiro com contratos de importação de medicamentos genéricos antiretrovirais
- Tabela 3. 11 Gasto do governo brasileiro com saúde total e *per capita*
- Gráfico 3. 16 Gasto anual brasileiro com internações por AIDS (em reais)
- Tabela 3.12 Gastos Anuais (em reais) do Governo brasileiro com Internações por AIDS, por Estado Federativo e Região, 2001-2007
- Quadro 3.5 Órgãos do Governo Federal que participam do Fome Zero
- Quadro 3.6 Organograma dos Eixos do Programa Fome Zero
- Quadro 3.7 Ações para Acesso à Alimentação
- Quadro 3.8 Ações para Fortalecimento da Agricultura Familiar
- Quadro 3.9 Ações para Geração de Renda
- Quadro 3.10 Ações para Articulação, Mobilização e Controle Social

## Capítulo 4

Quadro 4.1 Visitas Presidenciais e Encontros em Fóruns Internacionais envolvendo Brasil e África do Sul, 1994-2008

Quadro 4.2 Ações Multilaterais do Governo Brasileiro

Tabela 4.1 Posição dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos

Tabela 4.2 Metas do Milênio para 2015

Quadro 4.3 Grupos Temáticos do IBAS

Quadro 4.4 Quadro de *Workshops* Temáticos em C&T do IBAS

Quadro 4.5 Áreas Temáticas do Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral IBAS

Quadro 4.6 Áreas Temáticas dos Memorandos de Entendimento assinados no IBAS

Quadro 4.7 Áreas Específicas do Memorando de Entendimento em Saúde e Ciências Médicas assinado pelo IBAS

Quadro 4.8 Atividades de Combate ao HIV/AIDS previstas no Memorando de Entendimento em Saúde e Ciências Médicas assinado pelo IBAS

Quadro 4.9 Áreas Específicas do Memorando de Entendimento em Temas Sociais Médicas assinado pelo IBAS

Quadro 4.10 Critérios de avaliação para o Fundo IBAS

## LISTA DE ABREVIATURAS

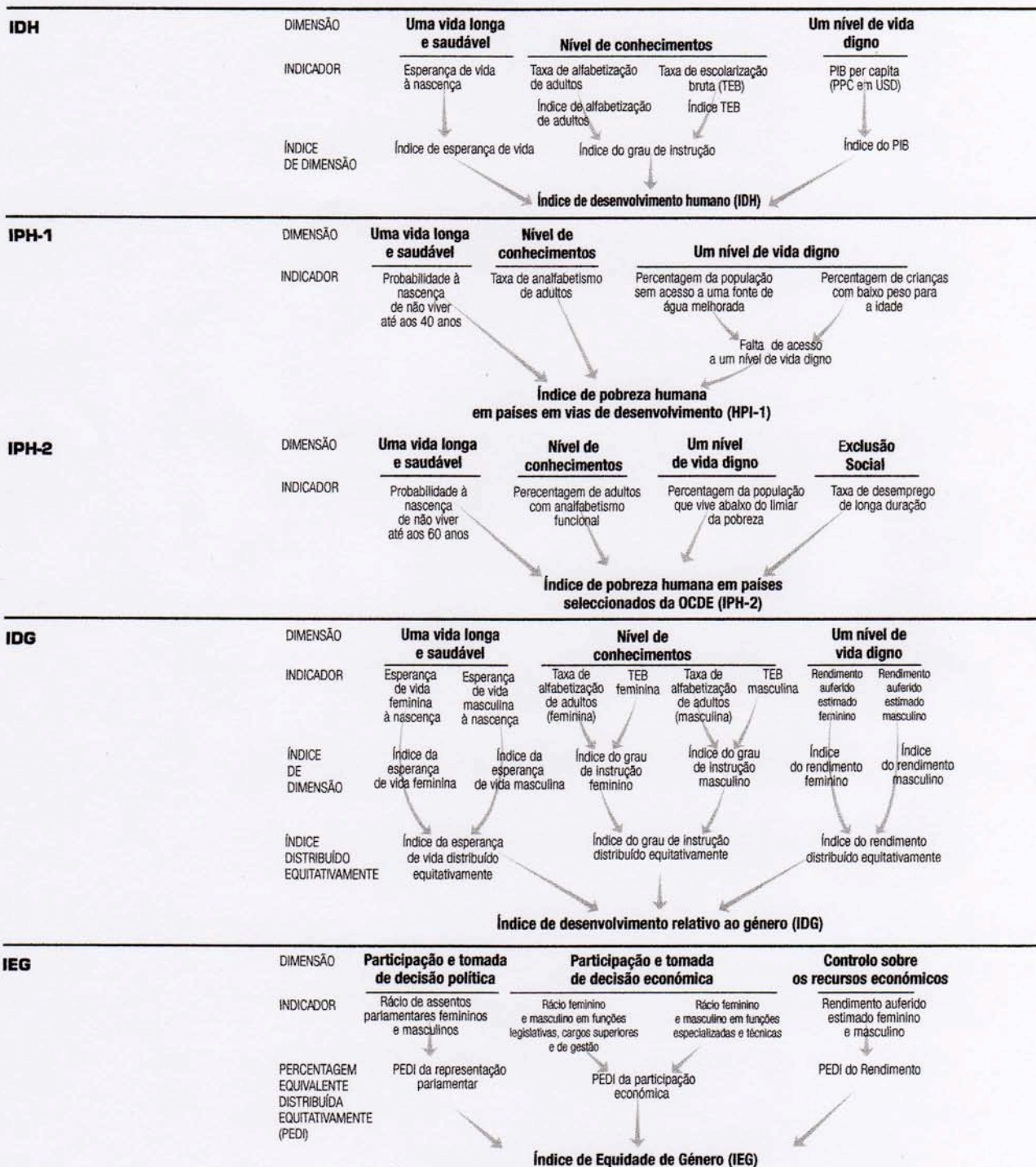
ABIA	Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
AIDS	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANC	<i>African National Congress</i> (Congresso Nacional Africano)
AZT	Zidovudina (espécie de antiretroviral)
C&T	Ciência e Tecnologia
CEASA	Centrais de Abastecimento S.A.
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COAS	Centros de Orientação e Apoio Sorológico
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONASS	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde
CONASEMS	Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CPSA	Partido Comunista Sul-Africano
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTA	Centros de Testagem e Aconselhamento para o HIV/AIDS
DATASUS	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DHIS	<i>District Health Information System</i>
DST	Doença (s) Sexualmente Transmissível (eis)
ESG	Escola Superior de Guerra
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation</i>
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAPA	Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GEAR	<i>Growth, Employment and Redistribution</i>
GNP+	<i>Global Network People Living with HIV/AIDS</i>
GT	Grupo de Trabalho no IBAS
HEMOBRÁS	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia

HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
HNP	<i>Herenigde National Party</i> (Partido Nacional Reunificado)
HSRC	<i>Human Sciences Research Council</i>
IBAS	Fórum Índia – Brasil – África do Sul
IBEAA	Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos
ISA	Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação
JHTTT	<i>Joint Health and Treasury Task Team</i>
JK	Juscelino Kubitschek
LAFEPE	Laboratório do Estado de Pernambuco
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MK	<i>Umkhonto we Sizwe</i> (Movimento Ponta de Lança da Nação)
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRC	<i>Medical Research Council</i>
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NACOSA	<i>National AIDS Coordinating Committee of South Africa</i>
NOAS/SUS	Norma Operacional de Assistência à Saúde do SUS
NP	<i>National Party</i> (Partido Nacional)
OIAC	Organização Internacional de Aviação Civil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONGIs	Organizações Não-Governamentais Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Organização Pan-Americana
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
OUA	Organização da Unidade Africana
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAC	<i>Pan Africanist Congress</i>
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PAM	Plano de Ações e Metas
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente

PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PN-DST/AIDS	Programa Nacional DST/AIDS do Brasil
PNF	Plataformas Nacionais de ONGs
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
RAS	República da África do Sul
RDP	<i>Reconstruction and Development Programme</i>
RNP+	Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/AIDS no Brasil
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SADCC	<i>Southern African Development Coordination Conference</i>
SADHS	<i>South Africa Demographic Survey</i>
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SANNC	<i>South African Native National Congress</i>
SAP	<i>South African Party</i>
SAPC	<i>South African Communist Party</i>
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
SMS	Secretarias Municipais de Saúde
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICLOM	Sistema Informatizado de Controle Logístico de Medicamentos
SIH	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SSA	<i>Statistics South Africa</i>
SUS	Sistema Único de Saúde
UNAIDS	Junta das Nações Unidas para a AIDS
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UDN	União Democrática Nacional
UECSS	Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul
UNESCO	<i>United Nations Educational and Scientific Organisation</i>
UIT	União Internacional de Telecomunicações
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VIDDA	Ação Pela Valorização, Integração e Dignidade do Doente de AIDS

## ANEXO I – Cálculo dos Índices de Desenvolvimento Humano

Os diagramas que se seguem resumem o modo como são apurados os cinco índices de desenvolvimento humano utilizados no Relatório do Desenvolvimento Humano, realçando as suas semelhanças e diferenças. O texto das páginas que se seguem fornece uma explicação pormenorizada.





## O índice de desenvolvimento humano (IDH)

O IDH consiste numa medida que sintetiza os diversos índices de desenvolvimento humano. Ou seja mede os progressos registados, em média, num determinado país, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano:

- Uma vida longa e saudável, medida através da esperança de vida à nascença.
- Nível de conhecimentos, medido através da taxa de alfabetização de adultos (com ponderação de dois terços) e da taxa de escolarização bruta combinada do ensino básico, secundário e superior (com ponderação de um terço).
- Um nível de vida digno, medido através do PIB per capita (PPC em USD).

Antes de se calcular o IDH propriamente dito, é necessário criar um índice para cada uma destas três dimensões. Para o cálculo destes índices – índices de esperança de vida, de grau de instrução e de PIB –, são seleccionados valores mínimos e máximos (balizas) para cada indicador primário.



O desempenho em cada dimensão é expresso em termos de valor entre 0 e 1, utilizando a seguinte fórmula geral:

$$\text{Índice de dimensão} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

O IDH é, então, calculado como uma média simples dos vários índices das dimensões. A caixa à direita ilustra o método de cálculo do IDH de um país como amostra.

### Balizas para o cálculo do IDH

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperança de vida à nascença (anos)	85	25
Taxa de alfabetização de adultos (%)*	100	0
Taxa de escolarização bruta combinada (%)	100	0
PIB per capita (PPC em USD)	40,000	100

\* A baliza para o cálculo da alfabetização de adultos implica que a taxa máxima de alfabetização é de 100%. Porém, na prática, o IDH é calculado com base num valor máximo de 99%.

### Método de cálculo do IDH

Nesta ilustração para o cálculo do IDH utilizaremos dados referentes à Turquia.

#### 1. Cálculo do índice da esperança de vida

O índice da esperança de vida mede os progressos relativos de um país em termos de esperança de vida à nascença. No caso da Turquia, com um valor observado de 71,4 anos em 2005, o índice da esperança de vida é de 0,773.

$$\text{Índice da esperança de vida} = \frac{71,4 - 25}{85 - 25} = 0,773$$

#### 2. Cálculo do índice do grau de instrução

O índice do grau de instrução mede os progressos relativos de um país tanto quanto à alfabetização de adultos como à escolarização bruta combinada do ensino básico, primário, secundário e superior. Primeiro, são calculados os índices da alfabetização de adultos e da escolarização bruta combinada. Posteriormente, estes dois índices são combinados de modo a se obter o índice do grau de instrução, sendo atribuída uma ponderação de dois terços à alfabetização de adultos e de um terço à escolarização bruta combinada. No caso da Turquia, com uma taxa de alfabetização de adultos de 87,4% em 2005, e uma taxa de escolarização bruta combinada de 68,7% em 2005, o índice da educação é de 0,812.

$$\text{Índice de alfabetização de adultos} = \frac{87,4 - 0}{100 - 0} = 0,874$$

$$\text{Índice de escolarização bruta} = \frac{68,7 - 0}{100 - 0} = 0,687$$

$$\text{Índice do grau de instrução} = 2/3 (\text{índice de alfabetização de adultos}) + 1/3 (\text{índice de escolarização bruta}) \\ = 2/3 (0,874) + 1/3 (0,687) = 0,812$$

#### 3. Cálculo do índice do PIB

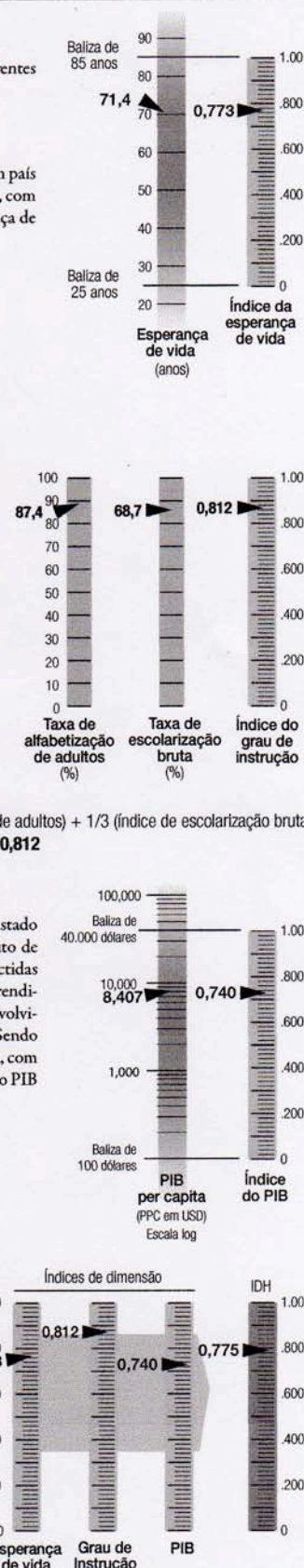
O índice do PIB é calculado com base no PIB per capita ajustado (PPC em USD). No IDH, o rendimento entra como substituído de todas as dimensões do desenvolvimento humano não reflectidas numa vida longa e saudável e no nível de conhecimentos. O rendimento é ajustado porque, para atingir um nível elevado de desenvolvimento humano, não é necessário um rendimento ilimitado. Sendo assim, utiliza-se o logaritmo do rendimento. No caso da Turquia, com um PIB per capita de 8.407 (PPC em USD) em 2005, o índice do PIB é de 0,740.

$$\text{Índice do PIB} = \frac{\log(8.407) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,740$$

#### 4. Cálculo do IDH

Uma vez calculados os índices das dimensões, torna-se muito simples determinar o IDH. Ele corresponderá à média simples dos três índices de dimensão.

$$\text{IDH} = 1/3 (\text{índice de esperança de vida}) \\ + 1/3 (\text{índice do grau de instrução}) \\ + 1/3 (\text{índice do PIB}) \\ = 1/3 (0,773) + 1/3 (0,812) + 1/3 (0,740) = 0,775$$





### O índice de pobreza humana (IPH-1) para países em desenvolvimento

Enquanto o IDH mede os progressos médios alcançados, o IPH-1 mede o grau de privação em três dimensões básicas do desenvolvimento humano contempladas no IDH:

- Uma vida longa e saudável – grau de vulnerabilidade à morte numa idade relativamente prematura, medido através da probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos.
- Nível de conhecimentos – exclusão do mundo da leitura e das comunicações, medida através da taxa de analfabetismo de adultos.
- Um nível de vida digno – falta de acesso a meios económicos de subsistência, medida através da média não ponderada de dois indicadores, a Percentagem da população sem acesso sustentável a um recurso de água em melhores condições de consumo e a percentagem de crianças com baixo peso para a idade.

A fórmula de cálculo do IPH-1 é obtida de forma mais directa do que a do cálculo do IDH. Os indicadores utilizados para medir as privações já estão normalizados entre 0 e 100 (porque são expressos em percentagens), pelo que não há necessidade de criar índices de dimensão como no caso do IDH.

### O índice de pobreza humana (IPH-2) em países seleccionados da OCDE

O IPH-2 mede o grau de privação nas mesmas dimensões que o IPH-1, e também contempla a exclusão social. Reflecte, assim, o grau de privação em quatro dimensões:

- Uma vida longa e saudável – grau de vulnerabilidade à morte numa idade relativamente prematura, medida através da probabilidade à nascença de não viver até aos 60 anos.
- Nível de conhecimentos – exclusão do mundo da leitura e das comunicações, medida através da percentagem de adultos (idades entre 16 e 65 anos) funcionalmente analfabetos.

Um nível de vida digno – medido através da percentagem de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza por falta de rendimento (50% do rendimento disponível familiar médio ajustado).

Exclusão social – medida através da taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais).

#### Cálculo do IPH-1

##### 1. Medida do grau de privação de um nível de vida digno.

O grau de privação de um nível de vida digno é medido através de uma média não ponderada de dois indicadores.

$$\text{Média não ponderada} = 1/2 (\text{população sem acesso sustentável a um recurso de água em melhores condições de consumo}) + 1/2 (\text{crianças com baixo peso para a idade})$$

##### Exemplo de cálculo: Bolívia

Percentagem da população sem acesso sustentável a um recurso de água em melhores condições de consumo = 15%  
Crianças com baixo peso para a idade = 8%

$$\text{Média não ponderada} = 1/2 (15) + 1/2 (8) = 11,3\%$$

##### 2. Calcular o IPH-1

A fórmula de cálculo do IPH-1 é a seguinte:

$$\text{IPH-1} = [1/3 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Em que:

$P_1$  = Probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos (vezes 100)

$P_2$  = Taxa de analfabetismo de adultos

$P_3$  = Média não ponderada da população sem acesso sustentável a uma fonte de água melhorada e das crianças com baixo peso para a idade

$$\alpha = 3$$

##### Exemplo de cálculo: Canadá

$P_1 = 15,5\%$

$P_2 = 13,3\%$

$P_3 = 11,3\%$

$$\text{IPH-1} = [1/3 (15,5^3 + 13,3^3 + 11,3^3)]^{1/3} = 13,6$$

#### Cálculo do IPH-2

A fórmula de cálculo do IPH-2 é a seguinte:

$$\text{IPH-2} = [1/4 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha + P_4^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Em que:

$P_1$  = Probabilidade à nascença de não viver até aos 60 anos (vezes 100)

$P_2$  = Adultos funcionalmente analfabetos

$P_3$  = Percentagem de população abaixo do limiar da pobreza por falta de rendimento (50% do rendimento disponível familiar médio ajustado)

$P_4$  = Taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais)

$$\alpha = 3$$

##### Exemplo de cálculo: Canadá

$P_1 = 8,1\%$

$P_2 = 14,6\%$

$P_3 = 11,4\%$

$P_4 = 0,5\%$

$$\text{IPH-2} = [1/4 (8,1^3 + 14,6^3 + 11,4^3 + 0,5^3)]^{1/3} = 10,9$$

#### Porquê $\alpha = 3$ no cálculo do IPH-1 e do IPH-2?

O valor  $\alpha$  detem um impacto importante no valor do IPH 1. Se  $\alpha = 1$ , o IPH corresponde à média das suas dimensões. Quando  $\alpha$  aumenta, atribui-se maior peso à dimensão em que houver maior privação. Assim,  $\alpha$  à medida que aumenta para infinito, o IPH tenderá para o valor da dimensão em que o grau de privação é máxima (no caso da Bolívia, o exemplo utilizado para calcular o IPH-1, seria de 15,5 equivalente à probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos).

Neste Relatório, o valor 3 é utilizado para conferir um peso adicional, embora não excessivo, às áreas de privação mais aguda. Para uma análise pormenorizada da formulação matemática do IPH, veja-se a obra de Sudhir Anand e Amartya Sen *Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective*, e a Nota técnica no *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997* (cf. a lista de referências seleccionadas no fim desta nota técnica).



## Definições de termos estatísticos

**Actividades fora do mercado de trabalho** Ver *Tempo despendido, em actividades fora do mercado de trabalho*.

**Actividades no mercado de trabalho** Ver *Tempo despendido em actividades no mercado de trabalho*.

**Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) dos países menos desenvolvidos** Ver *Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), líquida* e a classificação de países para os países menos desenvolvidos.

**Ajuda Pública** Empréstimos ou donativos que se regem pelos mesmos padrões da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), com a excepção de os países receptores não se qualificarem como receptores da APD. Estes países estão identificados na parte II da lista de países receptores, concebida pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), a qual inclui os países mais avançados da Europa Central e de Leste, os países da antiga União Soviética e alguns países e territórios em vias de desenvolvimento um pouco mais avançados. Ver *Ajuda Pública ao Desenvolvimento, líquida*

**Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) dos serviços sociais básicos** APD dirigida aos serviços sociais básicos, os quais incluem: ensino básico (ensino primário, ensino pré-primário e instrução básica direccionada a jovens e adultos); saúde básica (incluindo cuidados básicos de saúde, infra-estruturas básicas de saúde, nutrição básica, controlo de doenças infecciosas, educação acerca de cuidados básicos de saúde e formação de pessoal médico qualificado); programas e políticas para a população; e saúde reprodutiva (políticas para a população e gestão administrativa, cuidados de saúde reprodutiva, planeamento familiar, controlo de doenças sexualmente transmissíveis, incluindo o VIH/SIDA, e formação de profissionais para os cuidados de saúde da população e saúde reprodutiva). O auxílio relativamente ao fornecimento de água e saneamento só será incluído no caso de existir um foco de pobreza.

**Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), líquida** Distribuição de empréstimos feita com base em condições concessionais (pagamento líquido do montante principal) efectuadas por agências oficiais pertencentes aos membros do Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), por instituições multilaterais e por países não pertencentes ao CAD, de modo a promover o desenvolvimento e o bem-estar em países e territórios da parte I da lista de países receptores de auxílio concebida pelo CAD. Esta assistência inclui empréstimos com um elemento de concessão de pelo menos 25% (calculada com uma taxa de desconto de 10%).

**Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), per capita do país doador** A Assistência Oficial para o Desenvolvimento concedida por um determinado país dividida pela sua po-

pulação total. Ver *Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), líquida e População, total*.

**Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), sem retorno** APD bilateral em que os respectivos bens e serviços podem ser total e livremente obtidos por todos os países, e em que a APD é oferecida por um país a outro.

**Alfabetização entre adultos, taxa de** A fracção de população alfabetizada com idade superior a 15 anos, de um determinado sexo, num determinado país, território ou área geográfica, numa determinada altura (por norma, a meio do ano), representada como percentagem da população total em que se insere. Uma pessoa alfabetizada, para fins estatísticos, é aquela que consegue ler e escrever uma frase simples no seu dia-a-dia.

**Alfabetização entre os jovens, taxa de** Percentagem da população com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos que consegue ler e escrever um texto relacionado com o seu quotidiano. Ver *Alfabetização entre adultos, taxa de*.

**Analfabetismo entre adultos, taxa de** O cálculo efectua-se do seguinte modo: 100 menos a taxa de alfabetização entre adultos. Ver *Alfabetização entre adultos, taxa de*.

**Analfabetismo funcional, nível de** A percentagem da população com idades compreendidas entre os 16 e os 65 anos que integram o nível I da escala de literacia em prosa do Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos. Na maioria dos exercícios solicita-se ao leitor que identifique no texto uma informação que sinónima ou idêntica àquela fornecida pelo exercício.

**Área Florestal** É o terreno onde se encontram zonas de arvoredo denso, plantado ou em estado natural, seja terreno de produção ou não.

**Assentos parlamentares ocupados por mulheres** Refere-se às posições ocupadas por mulheres numa câmara baixa ou única e numa câmara alta ou senado, conforme aplicável.

**Assinantes de telemóveis** Assinantes de um serviço público de telefone móvel que oferece acesso à rede de telefone pública através de tecnologia celular. Os sistemas podem ser analógicos ou digitais.

**Ciências, Matemática e Engenharia, estudantes do ensino superior inscritos em** A percentagem de alunos do ensino superior inscritos em ciências naturais, engenharia, matemática, ciências informáticas, arquitectura e planeamento urbano, transportes e comunicações, programas de comércio, artesanato e indústria, agricultura, silvicultura e pesca. Ver *Educação, níveis de*.



**Combustíveis fósseis** São os combustíveis extraídos de recursos naturais formados por biomassa criada no passado geológico. Os principais combustíveis fósseis são o carvão, o petróleo e o gás natural. Por conseguinte, o termo *fóssil* aplica-se também a qualquer combustível derivado de um dos combustíveis fósseis referidos. Os combustíveis fósseis pertencem ao grupo das energias primárias.

**Crianças com idade inferior a cinco anos que padecem de diarreia, a receber hidratação oral e alimentação contínua** A percentagem de crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 4 anos que, na semana anterior ao estudo, padeciam de diarreia, e a quem está a ser administrada uma terapia de hidratação por via oral (soluções de hidratação ou fluidos caseiros recomendados, administrados por via oral).

**Crianças que atingem o quinto ano de escolaridade** Percentagem de crianças que, tendo começado o ensino primário, eventualmente atingem o quinto ano de escolaridade. As estimativas são baseadas na reconstituição do percurso escolar de um grupo específico de alunos, utilizando dados relativos a inscrições e a alunos repetentes em dois anos lectivos consecutivos, de forma a estimar as taxas de permanência dos alunos ao longo dos vários níveis de ensino primário.

**Desemprego** Refere-se a toda a população acima de uma idade específica que não se encontra a exercer uma actividade profissional remunerada, nem trabalha por conta própria, mas que está disponível para trabalhar e, por isso, em busca de emprego, ou a tomar as medidas necessárias no sentido de iniciar uma actividade profissional por conta própria.

**Desemprego, a longo prazo** Situações de desemprego que se prolonguem por mais de 12 meses. Ver *Desemprego*.

**Desemprego entre os jovens, taxa de** Refere-se à taxa de desemprego referente a pessoas com idades compreendidas entre os 15 (ou 16) e os 24 anos de idade, dependendo do que estiver estabelecido por cada país. Ver *Desemprego e Desemprego, taxa de*.

**Desemprego, taxa de** O desemprego dividido pela força laboral (o conjunto de empregados e desempregados). Ver *Desemprego e Força Laboral*.

**Educação, despesa pública com a** Abrange tanto as despesas avultadas (despesas de construção, renovação, reparação em larga escala e aquisição de equipamento de grandes dimensões ou de veículos), como as despesas correntes. Ver *Educação, despesa pública corrente com a*.

**Educação, despesa pública corrente com a** Gastos em bens e serviços que são utilizados no decorrer do ano lectivo que terão de ser renovados no próximo. Estes gastos incluem salários e benefícios fiscais dos funcionários, serviços contratados ou adquiridos, livros e materiais escolares, serviços relacionados com a saúde e bem-estar, mobília e equipamento, pequenas reparações, combustíveis, seguros, rendas, telecomunicações e deslocações.

**Educação, índice da** Um dos três indicadores em que assenta o índice de desenvolvimento humano. É baseado na taxa de alfabetização entre adultos e no conjunto total das taxas de matrículas nos três diferentes níveis de ensino. Ver *Alfabetização entre adultos, taxa de e Escolarização bruta combinada referente ao ensino primário, secundário e superior, taxa*

*de*. Para mais detalhes acerca da forma como o indicador é calculado ver *Nota técnica 1*.

**Educação, níveis de** Divididos nas categorias de ensino pré-primário, primário, secundário, pós-secundário e superior, de acordo com a Classificação Internacional Tipo da Educação (CITE). O ensino pré-primário (nível 0 da CITE) é a fase inicial da instrução organizada, concebida para inserir crianças de tenra idade num ambiente escolar e para estabelecer uma ponte entre o lar e a escola. O ensino primário (nível 1 da CITE) oferece uma instrução básica nos campos da leitura, da escrita e da matemática, combinada com uma introdução a disciplinas como a história, a geografia, as ciências naturais e sociais, a arte, a música e a educação moral e religiosa. O ensino secundário (níveis dois e três da CITE) foi, na sua generalidade, concebido para dar continuidade aos programas básicos do ensino primário, sendo a instrução um pouco mais aprofundada, requerendo portanto professores especializados nas diferentes disciplinas. O ensino pós-secundário (não técnico) (nível 4 da CITE) é formado por programas que se encontram entre os níveis do ensino secundário-superior e do ensino superior (níveis 5 e 6 da CITE), focados num contexto internacional, apesar de em certos países se centrarem num ou noutra ponto directamente relacionados com o respectivo contexto nacional. Os programas de nível 4 da CITE não são, por norma, muito mais avançados que os programas de nível 3, servindo apenas para alargar o conhecimento dos estudantes que já tenham completado um programa de ensino secundário-superior. O ensino superior (CITE 5) é composto por programas com um conteúdo educacional mais avançado que o ensino secundário-superior ou que o ensino pós-secundário. A primeira fase do ensino superior (CITE 5) é composta por programas de conteúdo teórico (CITE 5A) concebidos para proporcionar acesso a programas de pesquisa avançada e a profissões que requerem um alto nível de habilitações; e por programas de natureza mais prática ou tecnológica (CITE 5B). A segunda fase do ensino superior (CITE 6) compreende programas direccionados a estudos e pesquisas avançadas, oferecendo a possibilidade de uma especialização em pesquisa avançada ou de um doutoramento.

**Electricidade per capita, consumo de** Refere-se à produção total de energia eléctrica *per capita*, incluindo o consumo energético feito por mecanismos auxiliares de estações eléctricas e por quaisquer perdas de energia nos transformadores que constituam parte integrante da estação. Também se inclui a totalidade da energia eléctrica produzida por estações de bombagem, sem dedução da electricidade consumida pelo bombeamento.

**Electricidade, população sem acesso a** Refere-se à falta de acesso à energia eléctrica ao nível domiciliário, isto é, o número de pessoas que não tem energia eléctrica em casa. Por acesso à energia eléctrica entende-se a electricidade obtida comercialmente, ligada ou não à rede. Também inclui electricidade auto-produzida, nos países onde o acesso à electricidade tem sido calculado através de estudos levados a cabo por administrações nacionais. Esta entrada não engloba as ligações não autorizadas.

**Electricidade, taxa de instalações de** Indica a percentagem de pessoas com acesso à energia eléctrica inserida no conjunto da população total.

**Emissões de Dióxido de Carbono** Emissões antropogénicas (por acção do homem) de dióxido de carbono, prove-



nientes da combustão de combustíveis fósseis, da queima de gases residuais e da produção de cimento. As emissões são calculadas com base em dados referentes ao consumo de combustíveis sólidos, líquidos e gasosos, à queima de gases residuais e à produção de cimento. As emissões de dióxido de carbono podem também ser provocadas pela redução em larga escala da biomassa florestal.

**Emprego de acordo com a actividade económica** Emprego na indústria, na agricultura ou nos serviços; definido de acordo com a Classificação Internacional Tipo da Indústria (CITI). Indústria refere-se à exploração de minas, exploração de pedreiras, produção de bens em larga escala, construção, serviço público (gás, água e electricidade). Agricultura refere-se a actividades agrícolas, florestais, piscatórias e de caça. Serviços referem-se à venda de produtos em larga escala, vendas ao público, restauração e hotelaria, transportes, armazenamento, comunicações, finanças, seguradoras, imobiliárias, e outro tipo de serviços comunitários, sociais e pessoais.

**Energia, PIB por unidade de uso de** A relação entre o PIB (em 2000 dólares americanos de PPC) e o uso de energia comercial, medida em quilogramas do seu equivalente em petróleo. Este indicador fornece uma medida de eficiência energética ao apresentar estimativas consistentes e comparáveis do PIB real de diversos países relativamente às suas ligações físicas (unidades de uso de energia). Ver *PIB (Produto Interno Bruto)* e *PPC (Paridade de Poder de Compra)*. As diferenças encontradas nesta relação, ao longo do tempo e em determinados países, reflectem em certa medida mudanças estruturais na economia, mudanças na eficiência energética de determinados sectores e diferenças nas misturas de combustíveis.

**Energia primária, fornecimento de** Refere-se ao fornecimento de energia extraída, ou directamente proveniente de recursos naturais – crude; carvão natural; gás natural; ou produtos derivados de todas estas matérias-primas. Os produtos de energia primária podem ainda ser divididos em dois subgrupos – Combustíveis fósseis e Energias renováveis. Ver *Combustíveis fósseis* e *Energia renovável*.

**Energia renovável** Energia produzida a partir de processos naturais que são constantemente restabelecidos. Entre as formas de energia renovável incluem-se as que derivam directa ou indirectamente do sol ou do calor produzido pelo interior da terra. As energias renováveis compreendem diferentes formas de energia – solar, eólica, produzida a partir de biomassa, geotérmica, hídrica, criada a partir dos recursos dos oceanos e de alguns tipos de lixo – e fazem parte do grupo de energias primárias.

**Escolarização bruta combinada referente ao ensino primário, secundário e superior, taxa de** Número de alunos inscritos nos níveis de ensino primário, secundário e superior, independentemente da sua idade, representado como percentagem da população, teoricamente, nas faixas etárias indicadas para esses três níveis de ensino. Ver *Educação, níveis de* e *Escolarização, taxa bruta de*.

**Escolarização, taxa bruta de** Número total de alunos ou estudantes, independentemente da sua idade, inscritos num determinado nível de ensino, representados como uma percentagem da população, teoricamente, na faixa etária indicada para esse nível de ensino. Para o nível superior a popu-

lação usada abrange os cinco anos posteriores à conclusão do ensino secundário. A taxa total de escolarização excedendo os 100% indica que existem alunos ou estudantes fora do grupo etário que teoricamente se encontra inscrito nesse nível de ensino. Ver *Educação, níveis de*.

**Escolarização, taxa líquida de** Número de alunos pertencentes a uma faixa etária oficialmente indicada para o nível de ensino em que se encontram matriculados, representado como uma percentagem da população com a idade escolar oficialmente indicada para o seu nível. Ver *Educação, níveis de*.

**Esperança média de vida à nascença** O número de anos que se pode esperar que um recém-nascido viva, caso se mantenham os padrões das taxas de mortalidade específicas de cada idade existentes na altura do seu nascimento.

**Esperança média de vida, índice da** Um dos três índices sobre os quais assenta o índice de desenvolvimento humano. Para detalhes sobre como este índice é calculado, ver *Nota técnica 1*.

**Estatura demasiado baixa para a idade, crianças com idades inferiores a cinco anos** Inclui o raquitismo (que se define como dois ou três desvios-padrão abaixo da média relativamente à faixa de população referencial) e o raquitismo acentuado (que se define como mais do que três desvios-padrão abaixo da média relativamente à faixa de população referencial).

**Exportação de alta tecnologia** Exportação de produtos que resultam de um elevado grau de pesquisa e desenvolvimento, incluindo produtos de alta tecnologia usados na indústria aeroespacial, produtos informáticos, farmacêuticos, instrumentos de uso científico e maquinaria eléctrica.

**Exportação de bens e serviços** O valor de todos os bens e serviços de mercado fornecidos ao resto do mundo. Inclui o valor de: mercadorias, seguros, transporte, taxas de transporte, licenças; e de outro tipo de serviços, nomeadamente: serviços de comunicação, de informação, de negócios, pessoais e governamentais. Excluído está o valor dos vencimentos referentes ao trabalho e à propriedade, assim como os pagamentos referentes a transferências comerciais.

**Exportação de produtos manufacturados** Definidos de acordo com a Classificação Tipo para o Comércio Internacional, incluindo: exportação de produtos químicos, produtos básicos manufacturados, maquinaria e equipamentos de transporte, e todo um leque de outros produtos manufacturados.

**Exportação de produtos primários** Definida de acordo com a Classificação Tipo para o Comércio Internacional, inclui a exportação de alimentos, materiais agrícolas em bruto, combustíveis, rochas de características metálicas e metais.

**Fertilidade, taxa total de** Número total de crianças que nasceriam se cada mulher vivesse até ao fim da idade fértil e desse à luz nas idades previstas pelas taxas específicas de fertilidade para essa idade/período de vida, num determinado país, território ou área geográfica.

**Fluxos privados, outros** Uma categoria que combina fluxos de investimento de carteira não criadores de dívida (a soma de capitais nacionais, receitas de depósitos e aquisições



directas de acções por investidores estrangeiros), e fluxos de carteira criadores de dívida (obrigações emitidas compradas por investidores estrangeiros) e empréstimos bancários e relacionados com o comércio (empréstimos de bancos comerciais e outros créditos comerciais).

**Força Laboral** Todas as pessoas empregadas (incluindo as pessoas acima de uma determinada idade que durante um dado período de tempo exerceram uma actividade remunerada, estiveram a trabalhar, foram trabalhadores por conta própria, ou que, apesar de não terem trabalhado, tiveram um emprego) e desempregadas (incluindo as pessoas acima de uma determinada idade que durante um dado período de tempo estiveram sem trabalho, disponíveis para trabalhar ou procuraram emprego activamente).

**Força laboral feminina, taxa de participação da** O número de mulheres integradas na força laboral, representado em termos de uma percentagem da população feminina em idade activa. Ver *Força laboral, taxa de participação da e Força laboral*.

**Força laboral, taxa de participação da** A fracção da população de um determinado país em idade activa e que participa activamente no mercado de trabalho quer por se encontrar empregada, quer por se encontrar activamente em busca de trabalho. Calcula-se através da obtenção do número de pessoas que constituem a força laboral em termos de uma percentagem da população em idade activa. Considera-se em idade activa a população com idades acima dos 15 anos (tal como definido neste Relatório). Ver *Força Laboral*.

**Forças Armadas, totais** Forças estratégicas, terrestres, navais, aéreas, de comando, administrativas e de apoio. Inclui também todas as forças paramilitares, como as forças policiais, a brigada de serviços alfandegários e a guarda fronteiriça, caso tenha recebido formação militar.

**Homicídio intencional** A morte infligida a um indivíduo por um outro indivíduo, incluindo o infanticídio.

**Importação de bens e serviços** O valor de todos os bens e outros serviços de mercado provenientes do resto do mundo. Incluído está o valor de mercadorias, seguros, transportes, taxas de transporte, licenças; bem como o de outros serviços, nomeadamente, comunicações, construção, serviços financeiros, serviços informativos, serviços pessoais e governamentais. Excluído está o valor dos rendimentos referentes ao trabalho e à propriedade, bem como o valor de pagamentos de transferências comerciais.

**Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)** É o índice que mede o grau, em média, de três dimensões básicas de desenvolvimento humano – vida longa e saudável; nível de conhecimentos; um padrão de vida digno. Para mais detalhes acerca da forma como o índice é calculado, ver *Nota técnica 1*.

**Índice de Desenvolvimento relativo ao Género (IDG)** É o indicador que, a partir do índice de desenvolvimento humano, calcula os níveis médios alcançados relativamente a três dimensões básicas – vida longa e saudável; nível de conhecimentos; um padrão de vida digno –, ajustando-as para apurar as diferenças entre homens e mulheres. Para mais informações acerca de como o Indicador é calculado, ver *Nota técnica 1*.

**Índice de Equidade de Género (IEG)** Um índice que mede as desigualdades entre os sexos masculino e feminino no que diz respeito a três diferentes dimensões de equidade – poder de decisão e participação na economia, participação política, e poder de decisão relativamente aos recursos económicos. Para mais informações acerca da forma como o Indicador é calculado, ver *Nota técnica 1*.

**Índice de GINI** Mede a disparidade de distribuição (ou consumo) de rendimentos entre os diversos indivíduos ou agregados familiares num determinado país. A curva de Lorenz marca a percentagem total de acumulação de rendimentos distribuídos relativamente ao número de beneficiários, começando pelos indivíduos ou agregados familiares mais pobres. O índice de GINI mede a área entre a curva de Lorenz e a hipotética linha de igualdade absoluta, representada como percentagem da área máxima abaixo da linha. O valor 0 representa absoluta igualdade, ao passo que o valor 100 representa absoluta desigualdade.

**Índice de pobreza humana em determinados países da OCDE de elevado (IPH-2)** É o índice que mede as privações referentes às três dimensões básicas compreendidas no Índice de Desenvolvimento Humano – vida longa e saudável; nível de conhecimentos; um padrão de vida digno –, às quais uma parte da população está sujeita, abrangendo-se ainda a exclusão social. Para mais detalhes acerca da forma como o Indicador é calculado, ver *Nota técnica 1*.

**Índice de pobreza humana em países em vias de desenvolvimento (IPH-1)** É o indicador que mede as privações referentes às três dimensões básicas compreendidas no Índice de Desenvolvimento Humano, a que parte da população está sujeita – vida longa e saudável; conhecimentos; um padrão de vida decente. Para mais detalhes acerca da forma como o Indicador é calculado, ver *Nota técnica 1*.

**Índice de preços ao consumidor, alteração média anual no** Reflecte as alterações nos custos tidos pelo consumidor médio ao adquirir um conjunto de bens e serviços. Estes custos poderão ser fixos ou alteráveis de acordo com intervalos de tempo específicos.

**Instalações sanitárias, melhores, população com acesso a** Percentagem de população com acesso a um sistema de descarga das excreções adequado – por exemplo, uma ligação a um sistema de esgotos ou a um reservatório séptico, uma sanita com autoclismo, uma sanita simples com fossa ou uma sanita de fossa ventilada e melhorada. Um sistema de descarga das excreções é considerado adequado se for privado ou partilhado (mas não público) e se permitir prevenir o contacto humano, animal ou de insectos com as excreções de forma eficaz.

**Intensidade de carbono na energia** Refere-se à quantidade de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) produzida por cada unidade de energia usada. É a relação entre a emissão de CO<sub>2</sub> e a energia usada.

**Intensidade de carbono no crescimento** Também conhecida como intensidade de carbono na economia, refere-se à quantidade de dióxido de carbono por cada crescimento de 1 dólar (americano) na economia mundial. É a relação entre as emissões de CO<sub>2</sub> e o PIB (em termos da PPC).

**Investigação e Desenvolvimento (I&D), despesas com** Despesas correntes e de capital (incluindo despesas fixas) com



atividades criativas e sistemáticas destinadas a aumentar o *stock* de conhecimento. Incluem-se a investigação fundamental e aplicada e os trabalhos de desenvolvimento experimental que conduzem a novos aparelhos, produtos ou processos.

**Investigadores na I&D** Pessoas formadas para trabalhar em qualquer área científica, que se encontram envolvidas em actividades especializadas de investigação e desenvolvimento. A maioria destas actividades requer a conclusão de um grau de ensino superior.

**Investimento directo estrangeiro, fluxos líquidos de** Fluxos líquidos de investimento para a aquisição de uma participação permanente na gestão (10% ou mais poder de acções com direito a voto) de uma empresa que opere num mercado económico que não o do investidor. É a soma do capital social, do reinvestimento de lucros e de outros capitais de longo e de curto prazo.

**Legisladores, altos funcionários e dirigentes, femininos** Percentagem de cargos, definidos de acordo com a Classificação Internacional Tipo das Profissões (CITP-88), ocupados por mulheres. Estes cargos incluem legisladoras, dirigentes do governo, chefes tribais, cargos de chefia autárquica, membros de conselhos de administração de organizações, gestoras, directoras e administradoras executivas, directoras de produção e de departamentos de operações ou de outros departamentos e directoras gerais.

**Linhas telefónicas principais** Linhas telefónicas que estabelecem a ligação entre o equipamento do cliente e a rede telefónica pública.

**Médicos** Inclui todas as pessoas formadas numa faculdade ou escola de medicina que exerçam funções no campo da medicina (incluindo aquelas ligadas ao ensino, pesquisa ou prática da actividade médica).

**Medidas contra a malária, febres tratadas com medicação de combate à malária** A percentagem de crianças com idade inferior a cinco anos que padecia de febre nas duas semanas que antecederam o estudo, e a quem foram administrados medicamentos anti-malária.

**Medidas contra a malária, uso de redes de cama com propriedades insecticidas** A percentagem de crianças com idade inferior a cinco anos que dormem protegidas por redes de cama com propriedades insecticidas.

**Militar, despesa** Todas as despesas pagas pelo Ministério da Defesa ou por outros Ministérios relativamente ao recrutamento e treino de militares, à construção e aquisição de produtos e equipamentos militares. O auxílio militar é contabilizado nas despesas do país que o fornece.

**Mortalidade ajustada à maternidade, taxa de** A taxa de mortalidade materna é ajustada tendo em consideração os bem documentados problemas de falta de notificações, e de classificações erróneas da mortalidade materna, assim como de estimativas feitas para países onde não existem dados a esse respeito. Ver *Mortalidade materna, taxa de*.

**Mortalidade de crianças com idades inferiores a cinco anos, taxa de** A probabilidade de morte no tempo que medeia o parto e os 5 anos de idade, representada por cada 1000 nados-vivos.

**Mortalidade infantil, taxa de** A probabilidade de morte entre o nascimento e exactamente 1 ano de idade, expressa por cada 1000 nados-vivos.

**Mortalidade materna, taxa de** O quociente obtido da relação entre o número de mortes maternas num determinado ano e o número de nados-vivos referente ao mesmo período, representado por cada 100.000 nados-vivos num determinado país, território ou área geográfica. A morte materna define-se como a morte de uma mulher enquanto grávida ou num período de 42 dias após o término da gravidez, independentemente da sua duração e do local onde é efectuado o parto. Estão incluídas todas as causas de morte relacionadas ou agravadas pela gravidez, mas não se encontram incluídas quaisquer causas de morte provocadas por acidentes ou incidentes.

**Mortalidade materna, taxa declarada de** A taxa de mortalidade materna tal como divulgada pelas autoridades nacionais. Ver *Mortalidade materna, taxa de*.

**Mulheres em cargos de chefia no governo** Inclui vice-primeiras ministras e ministras. Consideraram-se também primeiras-ministras nos casos em que detivessem pastas ministeriais. Foram também incluídas vice-presidentes e chefes de departamentos ou agências a nível ministerial quando exercendo funções ministeriais na estrutura governamental.

**Nascimentos assistidos por profissionais de saúde credenciados** A percentagem de partos efectuados por profissionais de saúde (médicos, enfermeiras, parteiras) com a devida formação para a prestação dos cuidados de saúde necessários, acompanhamento e aconselhamento da mulher durante a gravidez, o parto e o período pós-parto, assistência ao parto e prestação de cuidados aos recém-nascidos. As parteiras tradicionais, com ou sem formação, estão incluídas nesta categoria.

**Patentes garantidas a residentes** Refere-se a documentos emitidos por uma entidade governamental, que descrevem uma invenção e criam uma situação legal em que a invenção patenteada só pode ser explorada (fabricada, usada, vendida, importada) pelo portador da patente ou por alguém com a sua autorização. A política de protecção instituída é, geralmente, limitada a 20 anos a começar na data da emissão.

**Peso à nascença, crianças com baixo** A percentagem de crianças com um peso inferior a 2,5 kg à nascença.

**Peso demasiado baixo para a idade, crianças com idades inferiores a cinco anos** Inclui a subnutrição moderada (que se define como dois ou três desvios-padrão abaixo da média relativamente à faixa de população referencial), e a subnutrição acentuada (que se define como mais do que três desvios-padrão abaixo da média relativamente à faixa de população referencial).

**PIB (em dólares americanos)** Produto Interno Bruto convertido para dólares americanos, utilizando a taxa de câmbio oficial média fixada pelo Fundo Monetário Internacional. Um factor de conversão alternativo será aplicado caso a taxa em vigor se diferencie em elevada margem da taxa em vigor nas transacções em divisa estrangeira e em produtos comercializados. Ver *PIB (Produto Interno Bruto)*.

**PIB, índice do** Um dos três indicadores sobre os quais assenta o Índice de Desenvolvimento Humano. Baseia-se no



Produto Interno Bruto *per capita* (nos termos da paridade de poder de compra em dólares americanos). Para mais informações acerca da forma de calcular o Indicador, ver *Nota técnica 1*.

**PIB *per capita* (em dólares americanos)** Produto Interno Bruto (nos termos da Paridade e Poder de Compra em dólares americanos) dividido pela população total a meio do ano. Ver *PIB (em dólares americanos)* e *População, total*.

**PIB *per capita* (PPC em dólares americanos)** Valor do Produto Interno Bruto (nos termos da Paridade de Poder de Compra em dólares americanos) dividido pela população total a meio do ano. Ver *PIB (Produto Interno Bruto)*, *PPC (Paridade de Poder de Compra)* e *População, total*.

**PIB *per capita*, taxa de crescimento anual do** Representa a taxa de crescimento anual (mínimos quadrados), calculada a partir do PIB *per capita* a preços constantes, em moeda local.

**PIB (Produto Interno Bruto)** A soma do valor acrescentado por todos os produtores residentes na economia, acrescida de quaisquer impostos sobre o produto (à excepção de subsídios) não incluídos na valorização da produção. É calculado sem incluir as deduções da depreciação dos activos de capital ou do esgotamento e deterioração dos recursos naturais. O valor acrescentado é o produto líquido de uma indústria depois da soma de todos os produtos finais e da subtracção de todos os produtos intermédios utilizados.

**Pobreza, população abaixo do limiar da** Indica a percentagem de população que vive abaixo do nível de pobreza estabelecido:

- 1 Dólar americano por dia – de acordo com os preços internacionais de 1985 (o equivalente a 1.08 dólares por dia de acordo com os preços internacionais de 1993) ajustados à paridade do poder de compra.
- 2 Dólares americanos por dia – de acordo com os preços internacionais de 1985 (o equivalente a 2.15 dólares por dia de acordo com os preços internacionais de 1993) ajustados à paridade do poder de compra.
- 4 Dólares americanos por dia – de acordo com os preços internacionais de 1990, ajustados à paridade do poder de compra.
- 11 Dólares americanos por dia (por pessoa ou agregado familiar) – de acordo com os preços internacionais de 1994, ajustados à paridade do poder de compra.
- Limiar nacional de pobreza – o limiar de pobreza considerado adequado para um país pelas autoridades competentes. As estimativas são realizadas de acordo com estudos efectuados com agregados familiares pertencentes a subgrupos desfavorecidos da população.
- 50% do vencimento médio – 50% do vencimento médio disponível por cada agregado familiar. Ver *PPC (Paridade de Poder de Compra)*.

**População deslocada internamente** Pessoas ou grupos de pessoas que se viram obrigadas a fugir ou a abandonar as

suas casas ou locais de habitual residência, para tentar evitar, ou como consequência de, um conflito armado, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais, e que não atravessaram uma fronteira internacionalmente reconhecida.

**População subnutrida** População cuja ingestão de alimentos é cronicamente insuficiente para assegurar as suas necessidades mínimas de energia.

**População, taxa de crescimento anual da** Refere-se à taxa média de crescimento exponencial da população num determinado período de tempo.

**População, total** Refere-se à população real de um país, área ou região a 1 de Julho de um determinado ano.

**População, urbana** Refere-se à população real, residente em áreas classificadas como urbanas, de acordo com os critérios para cada área ou país. Os dados são referentes a 1 de Julho do ano indicado. Ver *População, total*.

**PPC (Paridade de Poder de Compra)** Uma taxa de câmbio que dá conta da variação de preços nos vários países, permitindo efectuar comparações internacionais de produção e rendimentos reais. À taxa da PPC em dólares americanos (tal como usada neste Relatório), existe um igual poder de compra com 1 dólar americano na economia interna e na economia dos E.U.A.

**Probabilidade à nascença de não sobreviver até uma idade específica** Calculada da seguinte forma: 100 menos a probabilidade (apresentada em pontos percentuais) de sobrevivência até uma idade específica para um dado grupo. Ver *Probabilidade à nascença de sobreviver até uma idade específica*.

**Probabilidade à nascença de sobreviver até uma idade específica** A probabilidade (apresentada em pontos percentuais) de uma criança recém-nascida sobreviver até uma determinada idade, caso esteja sujeita aos padrões predominantes das taxas de mortalidade para idades específicas.

**Projeção média variável** Projeção populacional feita pela Divisão da População das Nações Unidas, assumindo padrões médios de fertilidade, mortalidade e de níveis finais de migração, de acordo com as diferentes características demográficas e políticas relevantes de cada país ou grupo de países. Mais, para os países altamente afectados pelo vírus VIH/SIDA, o impacto causado por esta epidemia será incluído na projecção. A Divisão de População das Nações Unidas publica ainda projecções que apresentam possíveis variações, altas e baixas. Para mais informações, consulte o site <http://esa.un.org/unpp/assumptions.html>.

**Fontes de água melhorada, população com acesso a** A percentagem de população com um acesso razoável a qualquer um dos seguintes tipos de recursos de água potável: canalizações domésticas, fontes públicas, furos de captação de água, poços cobertos e nascentes protegidas ou recolha de águas pluviais. Por *acesso razoável* entende-se a disponibilização de pelo menos 20 litros diários por pessoa, provenientes de um recurso em boas condições num raio de um quilómetro de distância da habitação do utilizador.

**Fontes de água melhorada, população sem acesso a** Calculada da seguinte forma: 100 menos a percentagem de po-



pulação que tem acesso a um recurso de água em melhores condições de consumo. Recursos de água sem boas condições de consumo são: água fornecida por vendedores, água engarrafada, camiões cisterna e fontes e poços sem protecção. Ver *Recursos de água em melhores condições de consumo, população com acesso sustentável a*.

**Refugiados** Pessoas que abandonaram o seu país devido ao receio fundamentado de serem perseguidas por motivos raciais ou religiosos, por motivos relacionados com a sua nacionalidade, opinião política, ou com a sua integração num determinado grupo social, e que não podem ou não querem regressar. O *país de asilo* é o país onde um refugiado efectuou um pedido de asilo, mas do qual ainda não obteve a respectiva resposta, ou se encontra, por outra, registado como alguém que procura asilo. *País de origem* é o país de nacionalidade ou de cidadania do refugiado.

**Rendimento auferido (PPC em dólares americanos), estimados** Disparidade entre os vencimentos de trabalhadores de sectores não agrícolas do sexo feminino e do sexo masculino. Calcula-se a partir das percentagens de população feminina e de população masculina economicamente activas, em relação à população total (masculina e feminina) e ao PIB *per capita* (nos termos da paridade de poder de compra em dólares americanos). Para detalhes acerca desta estimativa ver *Nota técnica 1*.

**Rendimento auferido, diferença estimada entre homens e mulheres** Comparação feita entre a estimativa dos vencimentos masculinos e a estimativa dos vencimentos femininos. Ver *Vencimentos (PPC em dólares americanos)*.

**Rendimento ou consumo, Taxas de** As taxas de rendimento ou consumo que respeitam os subgrupos da população, indicados por decís e quintis, calculadas com base em inquéritos nacionais aos agregados familiares, efectuados ao longo de um período de vários anos. Os inquéritos sobre o consumo demonstram uma desigualdade entre ricos e pobres mais baixa relativamente àquela apurada nos inquéritos sobre os rendimentos, em que se verifica uma acentuada diferença, sendo que a população pobre se vê forçada a gastar uma parte maior dos seus rendimentos. Uma vez que os dados fornecidos representam diferentes épocas e estudos efectuados de acordo com diferentes metodologias, as comparações entre diferentes países devem ser feitas com precaução.

**RNB (Rendimento Nacional Bruto)** A soma do valor adicionado por todos os produtores residentes na economia, acrescida de quaisquer impostos sobre o produto (à excepção de subsídios), não incluídos na valorização da produção, mais as receitas líquidas do rendimento primário (remuneração de empregados e rendimentos de propriedade) provenientes do estrangeiro. O valor acrescentado é o produto líquido de uma indústria depois da soma de todos os produtos finais e da subtracção de todos os produtos intermédios utilizados. Os dados são apresentados em dólares americanos correntes, convertidos utilizando o método *Atlas do Banco Mundial*.

**Royalties e direitos de licenças, receitas de** Receitas que os residentes recebem de não residentes pela utilização autorizada de activos intangíveis, não produzidos, não financeiros e direitos de propriedade (tais como patentes, marcas registadas, copyrights, franchising e processos industriais) e pelo uso, devidamente licenciado através de acordos de

concessão, de originais produzidos e protótipos (tais como filmes e manuscritos). Os dados baseiam-se na balança de pagamentos.

**Saúde, despesa per capita (PPC em dólares americanos)**

A soma de despesas públicas e privadas (nos termos da paridade de poder de compra) dividida pela população total existente a meio do ano. A despesa de saúde inclui a disponibilização de serviços de saúde (preventivos e curativos), actividades relacionadas com o planeamento familiar, actividades de nutrição e de prestação de serviços de emergência. Exclui o fornecimento de água e de serviços sanitários. Ver *Saúde, despesa privada de, Saúde, despesa pública de, População, total e PPC (Paridade de Poder de Compra)*.

**Saúde, despesa privada de** Despesa directa das famílias (reembolsáveis), seguros privados e gastos das organizações sem fins lucrativos que servem as famílias e pagamentos directos de serviços por empresas privadas. Juntamente com a despesa pública de saúde resulta na despesa total de saúde. Ver *Saúde, despesa per capita (PPC em dólares americanos) e Saúde, despesa pública de*.

**Saúde, despesa pública de** Despesa corrente e de capital referente a orçamentos da administração (central e local), empréstimos externos e donativos (incluindo donativos de agências internacionais e de organizações não governamentais) e fundos sociais (ou obrigatórios) de seguros de saúde. Somada à despesa privada de saúde, perfaz a despesa total de saúde. Ver *Saúde, despesa per capita (PPC em dólares americanos) e Saúde, despesa privada de*.

**Sector informal** O sector informal, tal como definido pelo Grupo de Especialistas das Nações Unidas para Estatísticas do Sector Informal (o Grupo Delhi), inclui pequenas empresas privadas que produzam pelo menos uma parte dos seus produtos de venda ou câmbio, que tenham menos de 5 empregados contratados, que não estejam registadas e que estejam envolvidas em actividades não agrícolas (incluindo actividades técnicas ou profissionais). Os empregados contratados que pertençam ao agregado familiar da entidade empregadora estão excluídos desta categoria.

**Sector informal, emprego no, como percentagem do emprego não agrícola** Refere-se à percentagem representada pelo emprego no sector informal na totalidade do emprego em sectores não agrícolas. Ver *Sector informal*.

**Serviço de dívidas, totais** A soma dos principais pagamentos de empréstimos e de juros relativos a dívidas de longo prazo (com mais de um ano) realmente efectuados, em moeda estrangeira, em mercadorias ou em serviços. Pagamento de juros relativos a dívidas de curto prazo e pagamento de empréstimos ao Fundo Monetário Internacional.

**Tabagismo, prevalência entre adultos de** A percentagem de homens e mulheres que fumam.

**Taxa de mortalidade, crianças com idades inferiores a cinco anos** Ver *Mortalidade de crianças com idades inferiores a cinco anos, taxa de*.

**Taxa de mortalidade infantil** Ver: *Mortalidade infantil, taxa de*.

**Taxa de uso de contraceptivos** Percentagem de mulheres em idade fértil (15-49 anos) que usam, ou cujos parceiros



ros usam um método contraceptivo, seja este moderno ou tradicional.

**Tempo despendido, em actividades fora do mercado de trabalho** Tempo despendido em actividades relacionadas com as actividades domésticas (limpeza, tratamento de roupa, confecção de refeições e arrumação), gestão do lar, compras domésticas, cuidados prestados a crianças, doentes, idosos ou a pessoas portadoras de deficiência dentro do agregado familiar, e com serviços comunitários, em conformidade com os termos do Sistema de Contas Nacionais da ONU, revisão de 1993. Ver *Tempo despendido, em actividades no mercado de trabalho e Tempo despendido, tempo de trabalho, total*.

**Tempo despendido, em actividades no mercado de trabalho** Tempo despendido em actividades associadas ao emprego em estabelecimentos, à produção primária que não realizada em estabelecimentos, à venda de serviços, e a outras produções de bens não realizadas em estabelecimentos, em conformidade com os termos do Sistema de Contas Nacionais da ONU, revisão de 1993. Ver *Tempo despendido, em actividades fora do mercado de trabalho e Tempo despendido, tempo de trabalho, total*.

**Tempo despendido, tempo de trabalho, total** Tempo despendido em actividades no mercado de trabalho e fora dele, tal como definido nos termos do Sistema de Contas Nacionais da ONU, revisão de 1993. Ver *Tempo despendido, em actividades no mercado de trabalho e Tempo despendido, em actividades fora do mercado de trabalho*.

**Tempo de trabalho, total** Ver *Tempo despendido, tempo de trabalho, total*

**Termos de comércio** Rácio entre o índice de preços das exportações e o índice de preços das importações, actualizado anualmente. Um valor superior a 100 indica que o preço das exportações aumentou relativamente ao preço das importações.

**Trabalhador em seio familiar** Definido, de acordo com a Classificação Internacional segundo o Estatuto no Emprego (CIEE) de 1993, como a pessoa que trabalha sem receber ordenado numa empresa de família gerida por um membro do seu agregado familiar.

**Trabalhadoras técnicas e especializadas** A taxa de posições ocupadas por mulheres, que de acordo com a Classificação Internacional Tipo das Profissões (CITP-88) incluem profissionais das áreas da física, da matemática e da engenharia (e profissionais associados), profissionais das áreas das ciências da vida e da saúde (e profissionais associados), profissionais do ensino (profissionais associados), e outros profissionais e respectivos colaboradores.

**Transferência de armas convencionais** Refere-se à entrega voluntária por parte do fornecedor de armas com fins militares (o que exclui todas as armas apreendidas ou obtidas junto de desertores) destinadas às forças armadas, paramilitares ou às agências de serviços secretos de um outro país. Inclui-se os principais sistemas ou armas convencionais, divididos em seis categorias –navios, aeronaves, mísseis, artilharia, veículos blindados, sistemas de radar e navegação (excluídos estão: camiões, serviços, munições, armas de pequeno porte, artigos de apoio, componentes tecnológicos e artilharia naval de calibre inferior a 100 milímetros).

**Tratados, ratificação de** Após a assinatura de um tratado, este deve ser ratificado pelo país assinante, normalmente com a aprovação do seu órgão legislativo. Este processo implica não só uma expressão de interesse, tal como certifica a assinatura, mas também a alteração da lei nacional para que passe a abranger os princípios e obrigações previstos no tratado.

**Tuberculose, casos curados através das DOTS** A percentagem estimada de novos casos de infecção por tuberculose curados através das DOTS, a estratégia para o controlo da tuberculose internacionalmente recomendada.

**Tuberculose, casos detectados através das DOTS** A percentagem estimada de novos casos de infecção por tuberculose detectados (diagnosticados num determinado período de tempo) através das DOTS, a estratégia para o controlo da tuberculose internacionalmente recomendada.

**Tuberculose, preponderância de casos de** Número total de casos de tuberculose notificados junto da Organização Mundial de Saúde. Um caso de tuberculose define-se como um paciente a quem a tuberculose foi bacteriologicamente confirmada ou diagnosticada por um profissional de saúde.

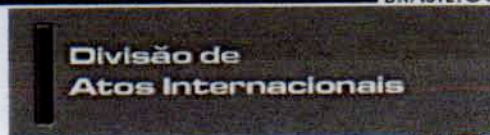
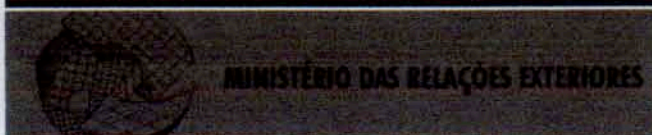
**Uso de preservativo durante a última relação sexual de risco** Percentagem de homens e mulheres que tiveram relações sexuais com um parceiro extraconjugal nos últimos 12 meses e afirmam ter usado preservativo nessa situação.

**Utilizadores de Internet** Pessoas com acesso à *world wide web*.

**Vacinação, crianças com um ano de idade totalmente imunes ao sarampo e à tuberculose** Crianças com um ano de idade a quem foram administradas vacinas antigénicas ou um soro contendo anticorpos específicos para combater o sarampo ou a tuberculose.

**VIH/SIDA, prevalência do** Percentagem de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 49 anos portadoras do vírus VIH/SIDA.





## Atos Bilaterais em Vigor para o Brasil no Âmbito da Saúde

País	Título	Data de Celebração	Entrada em Vigor	Promulgação	
				Decreto nº	Data
Alemanha	Ajuste Complementar sobre o Projeto Pesquisa e Desenvolvimento na Área Biomédica.	19/02/1993	19/02/1993		
	Ajuste Complementar sobre o projeto "Utilização Racional de energia na Agricultura no Estado de Minas Gerais".	14/01/2000	14/01/2000		
	→ Ajuste Complementar, por troca de Notas, ao Acordo de Cooperação Técnica, de 17/09/1996, sobre o Projeto "Fortalecimento no Programa de DST/AIDS no Brasil" - Ministério da Saúde.	15/08/2001	15/08/2001		
Argentina	Protocolo de Intenções entre o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde e Ambiente da República Argentina sobre Cooperação na Área da Saúde sobre Medicamentos	22/10/2005	22/10/2005		
Bolívia	Acordo sobre Cooperação Sanitária.	08/06/1972	17/08/1977	82585	06/11/1978
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica no Campo da Saúde, de 10/07/73.	08/02/1984	08/02/1984		
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica na Área do Controle de Endemias.	02/08/1988	02/08/1988		
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Apoio ao Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa	15/11/2001	15/11/2001		
	Memorando de Entendimento no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil.	29/08/2003	29/08/2003		
Burundi	Protocolo de Intenções no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério do Saúde do Brasil.	28/01/2003	28/01/2003		



<b>Cabo Verde</b>	→ Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do "Programa de Cooperação Internacional em HIV/AIDS - Fase II"	14/01/2005	14/01/2005		
<b>Cameroun</b>	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área da Saúde Pública	14/04/2005	14/04/2005		
<b>Canadá</b>	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica de 02 de abril de 1975, sobre um Projeto de Cooperação Técnica para o Aperfeiçoamento de Especialistas Brasileiros na Área Médica em Tratamento de Câncer.	23/04/1986	23/04/1986		
<b>China</b>	Ajuste no Setor de Medicina Tradicional Chinesa e Fitofármacos Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 25 de março de 1982.	04/04/1994	04/04/1994		
	Ajuste Complementar sobre Saúde e Ciências Médicas ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica.	24/05/2004	24/05/2004		
	Ajuste Complementar sobre Vigilância de Medicamentos e Produtos Relacionados à Saúde (ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica)	24/05/2004	24/05/2004		
<b>Colômbia</b>	→ Acordo de Cooperação Sanitária para a Região Amazônica	10/03/1972	13/07/1976	78016	12/07/1976
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto Assistência e tratamento a Pessoas vivendo com HIV/AIDS na Colômbia	17/10/2003	17/10/2003		
	Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação Técnica e Científica para Saúde na Fronteira	07/03/2005	22/03/2005		
<b>Costa Rica</b>	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica na Área de Saúde.	04/04/2000	04/04/2000		
	Acordo por Troca de Notas, Relativo à Compra de Medicamentos Cubanos.	08/04/1993	08/04/1993		
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica em Matéria de Saúde Relativo ao Município de Angatuba.	08/05/1996	08/05/1996		
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica em Matéria de Saúde Relativo	08/05/1996	08/05/1996		



		ao Município de Caxias.				
<b>Cuba</b>	→	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica para Implantação do Projeto "Fortalecimento do Programa Nacional de DST/AIDS".	19/10/1999	19/10/1999		
		Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Saúde da Família.	19/10/1999	19/10/1999		
		Memorando de Entendimento na Área de Transferência de Tecnologia na Produção de Medicamentos.	04/12/2000	04/12/2000		
		Memorando de Entendimento para a Troca de Experiência em Saúde Bucal	26/09/2003	26/09/2003		
		Memorando de Entendimento na Área de Saúde	26/09/2003	26/09/2003		
		Protocolo de Intenções sobre Cooperação Educacional na Área de Saúde	26/09/2003	26/09/2003		
	→	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica para Implementação do Projeto Fortalecimento do Programa Nacional de DST/AIDS de Cuba-Fase II	29/10/2004	29/10/2004		
<b>Dinamarca</b>		Acordo de Assistência Recíproca a Doentes das Faculdades Mentais.	05/08/1932	05/08/1932		
<b>El Salvador</b>	→	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto "Apoio ao Programa de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS.	02/02/1999	02/02/1999		
	→	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto Assistência e Tratamento a Pessoas vivendo com HIV/AIDS em El Salvador.	05/02/2004	05/02/2004		
	→	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto "Fortalecimento da Resposta à Epidemia de HIV/AIDS em El Salvador"	09/06/2006	09/06/2006		
		Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 09/02/1982, na Área de Saúde.	08/10/1999	08/10/1999		
		Ajuste Complementar ao				



<b>Equador</b>	→ Acordo Básico de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto "Fortalecimento da Capacidade de Resposta do Programa de Prevenção e Controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis, Vírus de Deficiência Imunológica Humana e a Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (DST/AIDS) do Equador	27/05/2003	27/05/2003		
	Protocolo de Intenções na Área de Saúde.	06/05/2004	06/05/2004		
	Memorando de Entendimento sobre Cooperação para a Implementação de Bancos de Leite Humano.	25/08/2004	25/08/2004		
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica para a Implementação do Projeto Intercâmbio para Fortalecimento dos Sistemas Nacionais de Saúde do Brasil e do Equador.	25/08/2004	25/08/2004		
<b>Estados Unidos da América</b>	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica no Campo da Saúde.	12/04/1995	12/05/1995		
	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia, na Área de Saúde.	12/05/1998	12/05/1998		
	Ajuste Complementar, por troca de Notas, ao Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia para o Controle Biológico do Mosquito Aedes Aegypti.	29/02/2000	29/02/2000		
<b>Etiópia</b>	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área da Saúde	08/03/2005	08/03/2005		
<b>França</b>	Troca de Cartas de Intenções sobre Projetos no Campo da Saúde.	14/10/1985	14/10/1985		
<b>Gabão</b>	Carta de Intenções sobre Cooperação na Área da Malária	28/07/2004	28/07/2004		
<b>Guiana</b>	Acordo de Cooperação Sanitária.	08/06/1981	20/06/1988	96430	28/07/1988
	Protocolo de Intenções na Área de Saúde.	04/10/1989	04/10/1989		
	Ajuste Complementar na Área da Saúde ao Acordo Básico de Cooperação Técnica.	15/02/2005	15/02/2005		
<b>Guiné Bissáu</b>	→ Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projecto "Apoio ao Programa de Doenças Sexualmente Transmissíveis e SIDA.	05/01/2001	05/01/2001		
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de				

	→ Cooperação Técnica e Científica para Implementação do "Programa de Cooperação Internacional em HIV/AIDS - Fase II"	15/01/2005	15/01/2005		
<b>Índia</b>	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia, na Área de Saúde e Medicina.	05/05/1998	05/05/1998		
<b>México</b>	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica em Matéria de Saúde.	02/05/2001	02/05/2001		
<b>Moçambique</b>	→ Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Apoio ao Programa Nacional de Controle às STS/SIDA".	20/06/2001	20/06/2001		
	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área da Saúde.	20/06/2001	20/06/2001		
	→ Memorando de Entendimento no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil. (HIV e AIDS).	02/05/2003	02/05/2003		
	Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto PCI-NTWANANO no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil.	05/11/2003	05/11/2003		
	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Científica e Tecnológica na Área da Saúde.	05/11/2003	05/11/2003		
<b>Namíbia</b>	Memorando de Entendimento no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil	19/03/2003	19/03/2003		
	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Saúde.	07/11/2003	07/11/2003		
<b>Nicarágua</b>	Protocolo de Intenções.	02/02/1988	02/02/1988		
<b>Nigéria</b>	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Saúde	03/03/2004	03/03/2004		
	Convênio Básico.	04/02/1954	17/03/1956	54366	01/10/1964
	Ajuste Complementar ao Convênio Básico entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Pan-Americana de Saúde para o Projeto de Monitoramento da Qualidade da Água no	30/06/1982	30/06/1982		



<b>Organização Mundial da Saúde</b>	Brasil.				
	Ajuste Complementar para Adesão do Fundo Rotatório Regional para Insumos Estratégicos de Saúde.	27/09/1999	27/09/1999		
	Ajuste Complementar ao Convênio Básico entre o Brasil e a OMS e ao Acordo entre o Brasil e a RSP para o Funcionamento do Escritório de Área da OPAS/OMS.	16/03/2000	16/03/2000		
<b>Paraguai</b>	Acordo Sanitário.	16/07/1971	26/01/1972	70335	28/03/1972
	Ajuste Complementar ao Acordo Sanitário de 16 de julho de 1971, sobre Cooperação e Intercâmbio de Tecnologia de Saúde.	21/07/1992	08/07/1995	1634	12/09/1995
<b>Peru</b>	Acordo Sanitário.	16/07/1965	12/09/1966	59596	28/11/1966
	Acordo Sanitário para o Meio Tropical.	05/11/1976	15/07/1977	80067	02/08/1977
	Memorandum de Entendimento sobre Atendimento Médico-Odontológico às Populações Ribeirinhas do Rio Javari.	14/11/1985	14/11/1985		
	Ajuste Complementar ao Acordo Sanitário de 16 de julho de 1965, para o Combate à Epidemia da Cólera.	15/05/1991	15/05/1991		
	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto Prevenção e Controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis, Vírus de Deficiência Imunológica Humana e a Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (DST/HIV/AIDS) no Peru	25/08/2003	16/02/2004		
<b>Reino Unido</b>	Acordo Sanitário (Chamado Acordo de Bledisloe).	31/05/1927	31/05/1927		
	Ajuste Complementar Relativo a um Projeto de Cooperação Técnica de Suporte à Reforma do Sistema de Saúde no Brasil.	29/01/1996	28/02/1996		
<b>Romênia</b>	Acordo Relativo à Transferência de Tecnologia no Setor Farmaceutico.	05/06/1975	05/06/1975		
<b>São Tomé e Príncipe</b>	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica para Implementação do Projeto "Apoio ao Ministério da Saúde de São Tomé e Príncipe na Prevenção às DST/AIDS".	02/12/2000	02/12/2000		
	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Saúde.	02/11/2003	02/11/2003		



<b>Senegal</b>	Protocolo de Intenções na Área de Saúde.	19/06/2002	19/06/2002		
<b>Suriname</b>	Acordo, por troca de Notas, para Reduzir os Impactos Negativos da Mineração Artesanal de Ouro no Suriname,	16/04/2002	16/04/2002		
<b>Timor-Leste</b>	Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica para Implementação do "Programa de Cooperação Internacional em HIV/AIDS-Fase II"	09/09/2005	09/09/2005		
<b>Uruguai</b>	Convênio Relativo à Luta Contra as Enfermidades Venereosifilíticas na Fronteira Comum aos dois Países.	13/02/1928	15/11/1928	18522	04/12/1928
	Acordo sobre Profilaxia de Hidatidose.	24/07/1941	10/03/1942	8974	10/03/1942
	Acordo de Cooperação Sanitária.	11/09/1980	23/11/1981	86707	09/12/1981
<b>Venezuela</b>	Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça.	19/02/1982	06/11/1984	59	14/03/1991

« Anterior

Página Inicial

Próxima »



## Atos em Vigor Assinados com a República da África do Sul

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Memorando de Entendimento sobre Relações Aeronáuticas entre os dois Países	19/01/1972	19/01/1972		
Acordo para Evitar a Dupla Tributação nos Lucros Decorrentes dos Transportes Marítimo e Aéreo	29/03/1972	29/03/1972		
Acordo para a Concessão de Isenção Aduaneira aos Consulados e Cônsules de Carreira	29/08/1973	29/08/1973		
Acordo sobre Isenção de Tributos nos Serviços de Telecomunicações	12/03/1974	12/03/1974		
Acordo, por troca de Notas, para Dispensa de Visto em Passaporte Diplomático, Oficial e Comum	26/11/1996	26/11/1996		
Acordo sobre Cooperação e Assistência Mútua na Área do Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e Assuntos Correlatos	26/11/1996	26/11/1996	3198	05/10/1999
Acordo sobre Cooperação no Campo da Cultura.	26/11/1996	12/04/2000	3.521	21/06/2000
Acordo sobre Serviços Aéreos entre seus Territórios e Além.	26/11/1996	27/08/2001	3.974	17/10/2001
Memorando de entendimento Relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum	21/7/1988	21/7/1988		
Declaração de Intenções sobre Cooperação na Área de Política Fundiária	21/10/1998	21/10/1998		
→ Acordo de Cooperação Técnica.	01/03/2000	25/07/2003	4824	02/09/2003
Acordo para o Estabelecimento de uma Comissão Mista.	13/12/2000	13/12/2000		
Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação aos Impostos Sobre a Renda	8/9/2003	13/7/2006	301	13/7/2006
Carta de Intenção para a Implementação de Acordo de Cooperação Cultural por um Período de três Anos	08/11/2003	08/11/2003		
→ Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica	08/11/2008	17/07/2008	6617	23/10/2008





## Atos Bilaterais Recentemente Assinados (Não Vigentes)

País / Organismo	Título	Data de Assinatura	Mensagem nº/ Dec. Legislativo nº
Afganistão	Acordo Básico de Cooperação Técnica	01/08/2006	Msg. nº 915 de 31/10/2006
África do Sul	Acordo sobre Cooperação em Assuntos Relativos a Defesa	04/06/2003	Msg. nº 425 de 29/08/2003
	Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul Relativo à Assistência Mútua entre Suas Administrações Aduaneiras	11/05/2008	
Alemanha	Acordo sobre o Estatuto de Instituições Culturais e seus Técnicos	01/06/2005	Msg. nº 642 de 30/09/2005
	Ajuste ao Acordo sobre Cooperação Financeira para o Projeto "Saneamento Básico Ceará II"	28/06/2006	Msg. nº 29 de 29/01/2008
	Acordo sobre o Exercício de Atividade Remunerada por parte de Dependentes de Membros de Missão Diplomática ou Repartição Consular	14/02/2008	
	Acordo sobre Cooperação Financeira 2003/2005/2006	14/05/2008	
	Acordo sobre Cooperação no Setor de Energia com Foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética	14/05/2008	
	Acordo sobre Cooperação Financeira para o Projeto "Programa de Crédito Energias Renováveis"	14/05/2008	
	Ajuste Complementar, por troca de Notas, ao Acordo entre o Brasil e a Alemanha sobre Cooperação Financeira para Implementar o Projeto "Programa de Construção de Pequenas Centrais Hidroelétricas/Eletronbras"	13/08/2008	Msg. nº 913 de 20/11/2008
	Acordo sobre Parceria e Cooperação em Matéria de Segurança Pública	06/11/2008	
Angola	Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas	03/05/2005	Msg. nº 517 de 02/08/2005
	Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica sobre Cooperação Técnica e Procedimento nas Áreas Sanitária e Fitossanitária	03/05/2005	
Argélia	Acordo Comercial	08/02/2006	Msg. nº 389 de 18/06/2007
	Acordo sobre Transporte e Navegação Marítima	08/02/2006	Msg. nº 898 de 13/10/2006
Argentina	Acordo de Cooperação Relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência	16/10/2003	Msg. nº 526 de 09/08/2005
	Acordo Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas	30/11/2005	
	Acordo para Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas	30/11/2005	Msg. nº 113 de 3/2/2006
	Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial	30/11/2005	Msg. nº 184 de 27/3/2006
	Protocolo Adicional ao Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente, o Rio Pepiriguaçu, para a Constituição de uma Comissão Técnica Mista	07/12/2007	
Azerbaijão	Acordo, por troca de Notas, sobre Isenção Parcial de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomáticos, Oficiais ou de Serviço.	04/04/2006	
Bolívia	Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	09/12/2005	
	Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa	14/02/2007	
	Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Mamoré entre as cidades de Guajará-Mirim e Guayaramerin	14/02/2007	
	Acordo para Permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços Brasileiros e Bolivianos	08/07/2004	
	Acordo para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Igarapé Rapirrá entre as cidades de Plácido de Castro e Montevidéu	17/12/2007	
Botsuana	Acordo de Cooperação Técnica	26/07/2005	Msg. nº 767 de 10/11/2005
	Acordo sobre Isenção de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomático, Oficial e de Serviço.	18/08/2006	
Burkina Faso	Acordo Básico de Cooperação Técnica	30/08/2005	Msg. nº 797 de 24/11/2005
Canadá	Acordo Quadro para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação	17/11/2008	
Cazaquistão	Acordo sobre Cooperação Econômica e de Comércio	27/09/2007	Msg. nº 955 de 11/12/2007
Chile	Acordo, por troca de Notas, para Bilateralização do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile	11/04/2006	



## Divisão de Atos Internacionais

---

### MEMORANDUM DE ENTENDIMENTO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL RELATIVO A CONSULTAS SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE COMUM

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República da África do Sul,

Norteados pelo "Compromisso de Pretória", assinado pelos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Nelson Mandela em 27 de novembro de 1996 e encorajados pelo desejo de aprofundar e consolidar as cordiais relações já existentes;

Reconhecendo a dinâmica evolução do relacionamento bilateral desde a assinatura desse Compromisso e o potencial para um crescimento significativo na cooperação em diversos setores;

Considerando a responsabilidade que corresponde a ambos os países como membros da comunidade internacional e a contribuição que podem dar ao encaminhamento de soluções justas e duradouras a questões internacionais contemporâneas, em particular as que concernem aos interesses dos países em desenvolvimento;

Conscientes da conveniência de considerar em conjunto temas relativos à situação das regiões em que estão inseridos, e

Persuadidos da importância de estabelecer um mecanismo de consulta de alto nível e flexível sobre assuntos de interesse comum,

Chegaram ao seguinte entendimento:

1. Os dois Governos realizarão consultas de alto nível, sempre que for necessário, para o exame da situação internacional e das condições e evolução das relações dos dois países.
2. As Delegações às reuniões de consulta serão chefiadas pelos Ministros de Relações Exteriores ou por outros altos funcionários.
3. Essas consultas poderão realizar-se, alternadamente, no Brasil e na África do Sul, em datas e com agendas que serão determinadas de comum acordo pelos canais diplomáticos normais.



4. Por decisão conjunta, poderão ser criados Grupos de Estudo ou de Trabalho para examinar questões específicas. Cada Delegação poderá incluir outras autoridades e/ou especialistas, quando apropriado, tendo em conta a agenda de cada reunião.
5. Os representantes de ambas as Partes acreditados junto às Nações Unidas e outros organismos internacionais poderão manter consultas em relação a temas de interesse comum, sempre que for necessário.
6. Este Memorandum de Entendimento entrará em vigor na data da sua assinatura e permanecerá em vigor por um período inicial de 5 (cinco) anos, que poderá ser prorrogado por períodos subseqüentes de igual duração, desde que mutuamente acordado.
7. Ambas as Partes poderão denunciar este Memorandum de Entendimento notificando, por Nota, a outra Parte com antecedência de 6 (seis) meses.

Em fé do que, os respectivos representantes dos dois Governos assinaram esse Memorandum de Entendimento e lhe apuseram seus Selos.

Feito em Brasília, em 21 de julho de 1998, em dois exemplares originais, nos idiomas português e inglês, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL  
Fernando Henrique Cardoso  
Presidente

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA  
DA ÁFRICA DO SUL  
Nelson Mandela  
Presidente

---

Página Inicial



.: DAI - Divisão de Atos Internacionais

**DECRETO Nº 4.824, DE 2 DE SETEMBRO DE 2003.**

Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação Técnica, de 1º de março de 2000.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul celebraram, na Cidade do Cabo, em 1º de março de 2000, um Acordo sobre Cooperação Técnica;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou esse Acordo por meio do Decreto Legislativo no 332, de 22 de julho de 2003;

Considerando que o Acordo entrou em vigor em 25 de julho de 2003, nos termos do parágrafo 1º de seu Artigo 14;

**DECRETA:**

Art 1º O Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação Técnica, concluído na Cidade do Cabo, em 1º de março de 2000, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal.

Art 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de setembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**  
*Celso Luiz Nunes Amorim*

**ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

O Governo da República Federativa do Brasil  
e  
O Governo da República da África do Sul  
(doravante denominados "Partes" e, no singular, "Parte");

Reconhecendo o interesse de fortalecer os laços de amizade existentes entre a República Federativa do Brasil e a República da África do Sul;

Encorajados pelo interesse mútuo de aperfeiçoar e estimular o desenvolvimento social e econômico de seus respectivos países;

Convencidos da necessidade de dar ênfase ao desenvolvimento sustentável;

Reconhecendo as vantagens recíprocas resultantes da cooperação técnica em áreas de interesse comum;

Desejosos de desenvolver a cooperação que estimule o progresso técnico,

Acordam o seguinte:

**ARTIGO 1**  
Objetivos

O objetivo do presente Acordo é o de promover a cooperação técnica nas áreas consideradas prioritárias pelas



Partes.

## ARTIGO 2 Áreas de Cooperação

Sem prejuízo da possibilidade de estender a cooperação técnica a outras áreas que as Partes considerem convenientes, as Partes comprometem-se a promover a cooperação técnica nas seguintes áreas de especial interesse mútuo:

- a. agricultura;
- b. educação;
- c. energia;
- d. indústria;
- e. meio ambiente e recursos naturais;
- f. mineração;
- g. micro e pequenas empresas;
- h. saúde;
- i. transporte e comunicações;
- j. privatização;
- k. navegação; e
- l. turismo.

## ARTIGO 3 Implementação

1. A implementação da cooperação técnica deverá ser feita de acordo com programas setoriais específicos, projetos e ações.
2. Os programas e projetos, fontes de recursos financeiros, financiamento e mecanismos operacionais em áreas específicas de cooperação deverão ser estabelecidos por acordos técnicos, administrativos ou executivos entre as Partes (doravante denominados "Ajustes Complementares").
3. Para os programas, projetos e atividades a serem desenvolvidos ao amparo do presente Acordo, as Partes poderão considerar a participação de instituições dos setores público e privado, assim como de organizações não governamentais de ambos os países.

## ARTIGO 4 Autoridades Competentes

1. A República da África do Sul deverá identificar por escrito, antes da implementação dos programas e projetos, os Ministérios do Governo que serão responsáveis pelos vários campos de cooperação identificados neste Acordo.
2. As autoridades executoras identificadas no Parágrafo (1) deverão ser autorizadas a facilitar a cooperação em seus respectivos campos mediante a celebração de Ajustes Complementares sob a égide deste Acordo.
3. A República Federativa do Brasil deverá ser representada pela Agência Brasileira de Cooperação, que será responsável pelo desenvolvimento da cooperação técnica nos termos deste Acordo.
4. O Ministério dos Negócios Estrangeiros deverá administrar este Acordo até que a Parte sul-africana estabeleça um Ministério que administrará este Acordo nos termos de sua função.

## ARTIGO 5 Formas de Cooperação

1. A cooperação que se pretende neste Acordo poderá incluir:
  - a. reuniões de trabalho;
  - b. programas de estágio e treinamento para aperfeiçoamento profissional
  - c. realização de seminários e conferências;
  - d. prestação de serviços de consultoria;
  - e. envio e recebimento de funcionários, técnicos, peritos e consultores;
  - f. permuta de dados e informações nas áreas prioritárias entre as instituições indicadas pelas Partes;
  - g. envio de equipamentos e materiais considerados indispensáveis à realização de programas setoriais e projetos acordados;
  - h. envio de material bibliográfico, informações e documentação relacionada às áreas dos programas setoriais e



projetos de cooperação em execução; e

i. desenvolvimento de programas setoriais e projetos de cooperação técnica com terceiros países ou instituições.

2. Sem prejuízo das formas de cooperação técnica estabelecidas no parágrafo 1 deste Artigo, qualquer outra modalidade poderá ser implementada de comum acordo entre as Partes.

#### ARTIGO 6 Assuntos Relacionados

1. Poderão ser convocadas reuniões entre representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros da África do Sul e da Agência Brasileira de Cooperação, quando necessário, para tratar de assuntos relacionados aos programas, projetos e atividades de cooperação técnica, tais como:

- a. as políticas e estratégias de cooperação técnica de cada uma das Partes, estabelecidas pelas autoridades competentes em nível nacional;
- b. avaliação e definição das áreas comuns prioritárias para a implementação da cooperação técnica;
- c. estabelecimento dos mecanismos e procedimentos a serem adotados por ambas as Partes;
- d. a análise, propostas e, se necessário, aprovação de programas e projetos de cooperação técnica;
- e. a avaliação dos resultados finais dos programas, dos projetos e das ações implementados nos termos deste Acordo e de seus Ajustes Complementares; e
- f. recomendações consideradas pertinentes para as Partes.

2. Outras instituições interessadas envolvidas nos programas, projetos e ações de cooperação técnica poderão ser convidadas pelas Partes a participar das mencionadas reuniões.

3. O local e data das reuniões serão definidos por via diplomática.

#### ARTIGO 7 Proteção da Informação

Cada uma das Partes garantirá que os documentos, informações e outros dados resultantes da implementação deste Acordo não deverão ser divulgados nem transmitidos a terceiros sem o prévio consentimento, por escrito, da outra Parte.

#### ARTIGO 8 Providências Relativas a Deslocamento

Sujeito às leis domésticas aplicáveis, as Partes facilitarão, em seus respectivos territórios, a entrada e estada de funcionários, técnicos, consultores e peritos participantes da cooperação técnica estabelecida nos termos do presente Acordo, bem como dos membros de suas famílias imediatas.

#### ARTIGO 9 Assistência e Facilidades

As Partes assegurarão, conforme os limites de seus recursos, apoio logístico, facilidades de transporte e acesso à informação necessários para o cumprimento de suas funções específicas e outras facilidades a serem definidas nos Ajustes Complementares, aos funcionários, técnicos, peritos e consultores que sejam enviados ao país da outra Parte, em função do presente Acordo.

#### ARTIGO 10 Impostos

1. Sujeito às suas leis domésticas, cada Parte, quando necessário, concederá aos funcionários, técnicos, peritos e consultores que se desloquem de um país para o outro em decorrência deste Acordo e dos Ajustes Complementares, bem como aos membros de sua famílias imediatas:

- a. isenção de impostos e demais gravames incidentes sobre importação de objetos de uso doméstico e pessoal, destinados à primeira instalação, sempre que o prazo de permanência no país anfitrião seja superior a um ano;
- b. idêntica isenção àquela prevista na alínea "a" deste Parágrafo, quando da reexportação dos referidos bens;
- c. isenção de impostos quanto a salários e benefícios a cargo da instituição da Parte que os enviou até que sejam firmados Acordos de bitributação entre as Partes, que prevalecerão; e
  - a. facilidades de repatriação em situações de crise não menos favoráveis que aquelas concedidas a nacionais de outros países.



2. A seleção de funcionários, técnicos, peritos e consultores deverá ser feita pela Parte que os envia e deverá ser aprovada pela Parte que os recebe.

#### ARTIGO 11 Disciplina

Os funcionários, técnicos, peritos e consultores enviados de uma Parte à outra em função do presente Acordo ou Ajustes Complementares deverão atuar em função do estabelecido em cada projeto ou ação e estarão sujeitos às leis e regulamentos vigentes no território do país anfitrião.

#### ARTIGO 12 Isenções

Sujeitos às leis domésticas aplicáveis das Partes:

1. Todos os bens, equipamentos e materiais eventualmente fornecidos, a qualquer título, por uma das Partes à outra, para a execução de programas e projetos desenvolvidos no âmbito deste Acordo e de seus Ajustes Complementares estarão isentos de todos os impostos de importação e de exportação, gravames e qualquer outro pagamento relacionado.
2. Todos os equipamentos e materiais que não tiverem sido doados pela Parte que os forneceu a outra ao término dos programas e projetos deverão ser reexportados com igual isenção de impostos de exportação e de importação, gravames e outros pagamentos relacionados contemplados no parágrafo 1.

#### ARTIGO 13 Soluções de Divergências

Qualquer divergência entre as Partes decorrente de interpretação ou implementação deste Acordo deverá ser resolvida amigavelmente por intermédio de consultas e negociações entre as Partes.

#### ARTIGO 14 Entrada em Vigor e Denúncia

1. O presente Acordo deverá entrar em vigor quando cada Parte houver notificado a outra, por escrito, por via diplomática, do cumprimento de seus requisitos constitucionais necessários à execução do Acordo. A data de entrada em vigor será a data da última notificação.
2. O presente Acordo terá vigência de cinco anos, podendo ser prorrogado automaticamente por períodos iguais e consecutivos; poderá ser denunciado por qualquer das Partes, por meio de notificação, com antecedência mínima de seis meses, da intenção de uma Parte de denunciá-lo.
3. A vigência do presente Acordo não afetará a execução de outros Acordos assinados por qualquer das Partes no âmbito bilateral e no dos mecanismos de integração regional e subregional.
4. Em caso de denúncia do presente Acordo, os programas, projetos e ações em execução não serão afetados, salvo quando as Partes convierem diversamente por escrito.

#### ARTIGO 15 Emendas do Acordo

Este Acordo poderá ser emendado por consentimento mútuo da Partes através da Troca de Notas, por via diplomática, de acordo com a legislação constitucional das Partes.

Em fé do que os abaixo-assinados, devidamente autorizados por seus respectivos Governos, assinaram e selam o presente Acordo, em dois exemplares originais, nos idiomas português e inglês, sendo ambos igualmente autênticos.

Feito na Cidade do Cabo, em 1º de março de 2000.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL  
Luiz Felipe Lampreia  
Ministro de Estado das Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA  
DA ÁFRICA DO SUL  
Nkosazana Zuma  
Ministro dos Negócios Estrangeiros





**DECRETO Nº 6.617, DE 23 DE OUTUBRO DE 2008**

Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica, celebrado em Pretória, em 8 de novembro de 2003.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul celebraram, em Pretória, em 8 de novembro de 2003, um Acordo no Campo da Cooperação Científica;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou esse Acordo por meio do Decreto Legislativo no 294, de 12 de julho de 2006;

Considerando que o Acordo entrou em vigor em 17 de julho de 2008, nos termos do parágrafo 1 de seu Artigo 13;

**DECRETA:**

Art. 1o O Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica, celebrado em Pretória, em 8 de novembro de 2003, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2o São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do **art. 49, inciso I, da Constituição**, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3o Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de outubro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**  
Ruy Nunes Pinto Nogueira

---

**ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA SUL NO CAMPO DA COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**

**P R E Â M B U L O**

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República da África do Sul

(ambos doravante denominados "Partes" e, no singular, "Parte");

Reconhecendo a importância da ciência e tecnologia no desenvolvimento de suas economias nacionais e na melhoria de seus padrões sócio - econômicos de vida;

Considerando que o desenvolvimento das relações científicas e tecnológicas será de benefício mútuo para ambos os países;

Desejosos do fortalecimento da cooperação entre os dois países, particularmente nos campos de ciência e tecnologia; e

Considerando ainda que tal cooperação promoverá o desenvolvimento das relações amigáveis já existentes entre os dois países;

Acordam o seguinte:

**ARTIGO 1**  
Objetivo



1. O objetivo deste Acordo é contribuir para o desenvolvimento da cooperação científica e tecnológica com base na igualdade e vantagens mútuas.
2. Neste Acordo o termo "cooperação científica e tecnológica" inclui pesquisa conjunta nos campos das ciências humanas, sociais e naturais.
3. Detalhes e procedimentos sobre as atividades de cooperação específicas ao amparo deste Acordo serão estabelecidos em ajustes complementares ou protocolos, em separado.

#### **ARTIGO 2**

##### Modalidades de Cooperação

1. A cooperação entre as Partes nos campos da ciência e tecnologia pode ser implementada por meio de:
  - a) desenvolvimento de programas e projetos conjuntos de pesquisa científica e tecnológica, com intercâmbio de materiais de pesquisa e equipamentos, conforme necessário;
  - b) intercâmbio de estudantes, cientistas, pesquisadores, especialistas e estudiosos para o desenvolvimento de programas, projetos e outras atividades de cooperação científica e tecnológica;
  - c) intercâmbio de informação científica e tecnológica e documentação, por meio eletrônico ou outros meios;
  - d) organização de seminários científicos e tecnológicos, conferências, grupos de trabalho e cursos em áreas de interesse mútuo;
  - e) identificação conjunta de problemas científicos e tecnológicos, formulação e implementação de pesquisas e programas de desenvolvimento conjuntos, e aplicação do conhecimento resultante dos mesmos; e
  - f) outras modalidades de cooperação científica e tecnológica, como acordado pelas Partes.
2. As atividades referidas no item 1 podem ser realizadas por universidades, centros de pesquisa e instituições públicas e privadas, conforme a legislação nacional aplicável.

#### **ARTIGO 3**

##### Autoridades Competentes

O Governo da República Federativa do Brasil designa o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Governo da República de África do Sul designa o Departamento de Ciência e Tecnologia como suas respectivas Autoridades Competentes responsáveis pela facilitação da implementação deste Acordo.

#### **ARTIGO 4**

##### Áreas de Cooperação

1. Inicialmente, a cooperação ao amparo deste Acordo concentrar-se-á nas seguintes áreas gerais:

- i) Ciência, Pesquisa e Política Tecnológica
- ii) Pesquisa básica, desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia
- iii) Desenvolvimento do Capital Humano

nos seguintes campos específicos:

- a) Processamento Agrícola;
- b) Tecnologia Industrial;
- c) Biodiversidade;
- d) Biotecnologia;
- e) Energia;
- f) Tecnologia Limpa;
- g) Tecnologias da Informação e Comunicação;
- h) Pesquisa de Materiais;
- i) Ciência Espacial e Astronomia; e
- j) Conhecimentos Tradicionais.

2. Outras áreas de cooperação podem ser definidas em conjunto pelas Partes.

#### **ARTIGO 5**

##### Comitê Conjunto de Cooperação Científica e Tecnológica

1. Para facilitar a implementação deste Acordo, as Autoridades Competentes referidas no Artigo 3 designarão um Comitê Conjunto, que se reunirá, conforme determinado, alternadamente no Brasil e na África do Sul, em datas a serem acordadas por meio do canal diplomático. Este Comitê Conjunto será co-presidido por representantes designados de cada lado, e seus membros serão indicados pelas respectivas Partes.



2. As funções do Comitê Conjunto serão:

- a) analisar e avaliar os principais assuntos relacionados à implementação deste Acordo, com vistas a elaborar as diretrizes prospectivas acordadas;
- b) examinar o progresso das atividades relacionadas a este Acordo;
- c) identificar novos campos de cooperação com base na informação produzida pelas instituições de cada país e as políticas nacionais de ciência e tecnologia;
- d) criar condições favoráveis para a implementação deste Acordo, bem como dos programas e projetos conjuntos;

3. O Comitê Conjunto pode constituir, sempre que necessário, grupos de trabalho em áreas específicas de cooperação, bem como designar peritos para examinar assuntos específicos.

4. Decisões urgentes relacionadas a estas funções, que possam surgir em períodos intermediários às reuniões do Comitê Conjunto, serão tomadas por meio do canal diplomático.

#### **ARTIGO 6**

##### Ajustes Complementares e Protocolos

1. As Partes promoverão a cooperação entre suas respectivas organizações públicas e privadas, empresas e instituições relacionadas à ciência e tecnologia, instituições de ensino superior e outras organizações de pesquisa e desenvolvimento (doravante denominadas "entidades de cooperação"). Com este propósito, as Partes poderão concluir Ajustes Complementares e Protocolos, se necessário, relativos a projetos e programas no âmbito deste Acordo.

2. A implementação dos Ajustes Complementares e Protocolos referidos no item 1 será acordada conforme a legislação nacional aplicável.

3. A implementação dos Ajustes Complementares e Protocolos referidos no item 1 incluirá, onde aplicável, cláusulas sobre propriedade intelectual, o uso de resultados de pesquisa e projetos de desenvolvimento conjuntos, ajustes financeiros e outros assuntos pertinentes.

4. A implementação dos Ajustes Complementares e Protocolos referidos no item 1 incluirá programas de cooperação e prazos acordados para sua implementação, com a definição de detalhes das atividades de cooperação.

#### **ARTIGO 7**

##### Direitos de Propriedade Intelectual

1. A implementação dos Ajustes Complementares e Protocolos referidos no Artigo 6(1) assegurará a proteção adequada, efetiva e justa distribuição dos direitos de propriedade intelectual de natureza proprietária resultantes das atividades de cooperação ao amparo deste Acordo. As Partes promoverão consultas recíprocas com este propósito, conforme necessário.

2. A proteção dos direitos de propriedade intelectual será exercida de acordo com as legislações nacionais das Partes e em conformidade com os acordos internacionais assinados pelas Partes em vigor em ambos os países. Os meios e condições para a implementação de acordos relativos a direitos de propriedade intelectual serão detalhados em cada programa individual, projeto ou atividade empreendidos no âmbito deste Acordo, pelas entidades de cooperação.

#### **ARTIGO 8**

##### Equipamento e Maquinaria

Com respeito às condições de fornecimento e entrega dos equipamentos necessários às pesquisas conjuntas estabelecidas para a execução deste Acordo, cada Parte, sujeita às suas obrigações internacionais e leis nacionais com base no princípio da reciprocidade, deve:

- a) facilitar a entrada e saída de seu território do pessoal envolvido, ou de equipamento utilizado pela outra Parte, nos programas e projetos ao amparo do presente Acordo;
- b) facilitar a entrada e saída de seu território de materiais e equipamentos necessários para a implementação de projetos de cooperação ao amparo deste Acordo.

#### **ARTIGO 9**

##### Terceiras Partes e a Troca de Informações

1. Nenhuma das Partes divulgará informação obtida por si ou seu pessoal no âmbito deste Acordo para qualquer terceira parte sem o consentimento específico da outra Parte.

2. Cientistas, pesquisadores, peritos técnicos, estudiosos e instituições de terceiros países ou organizações internacionais podem ser convidados, com consentimento das entidades de cooperação referidas no Artigo 6(1), para participar em programas e projetos implementados ao amparo deste Acordo. O custo de tal participação será arcado pela terceira parte, a menos que as Partes acordem de modo contrário, por escrito.

3. Resultados científicos e tecnológicos e qualquer outra informação derivada de atividades de cooperação ao amparo deste Acordo serão anunciados, publicados ou comercialmente explorados com o consentimento de ambas as Partes, de acordo com o direito internacional relativo à propriedade intelectual.

4. A menos que estipulado em contrário nos Ajustes Complementares, as comunidades científicas e tecnológicas de ambos os países terão acesso à informação resultante de atividades de cooperação relacionadas a este Acordo, desde que esta informação:

- a) não pertença exclusivamente a uma Parte, ou não seja protegida por direitos de propriedade intelectual;
- b) não seja objeto de segredo comercial ou industrial;



c) não seja tema de segurança nacional.

**ARTIGO 10**  
Assuntos Financeiros

1. Despesas de viagem entre os dois países para o pessoal designado serão arcadas pela Parte que envia, enquanto as outras despesas serão arcadas de acordo com as condições acordadas, por escrito, entre as Partes.
2. Despesas relativas à cooperação entre as entidades de cooperação referidas no Artigo 6(1) serão custeadas segundo as condições acordadas, por escrito, entre as entidades de cooperação.

**ARTIGO 11**  
Assistência e Facilidades

Cada Parte, sujeita à legislação nacional e obrigações internacionais, proverá aos cidadãos da outra Parte que permanecerem em seu território assistência e facilidades para o cumprimento das tarefas que lhes forem confiadas conforme as condições deste Acordo.

**ARTIGO 12**  
Assuntos Médicos

1. A Parte que envia, ou as entidades de cooperação, deverão assegurar que todo o pessoal em visita ao outro país no âmbito deste Acordo terá os recursos necessários, ou que os mecanismos apropriados estarão disponíveis para cobrir todas as despesas em caso de enfermidade súbita ou lesão pessoal.
2. Para executar o item 1, o pessoal visitante será aconselhado a fazer seguro médico em seu país de origem pela duração da permanência no território da outra Parte.
3. Especificações relativas ao tratamento médico e à cobertura de despesas médicas podem ser incluídos em Ajustes Complementares entre as Partes.

**ARTIGO 13**  
Entrada em Vigor e Denúncia

1. Este Acordo entrará em vigor na data em que cada Parte notificar a outra por escrito, pelos canais diplomáticos, de sua adequação às exigências constitucionais de cada Parte, necessárias à implementação deste Acordo. A data de entrada em vigor será a data da última notificação.
2. Este Acordo permanecerá em vigor por um período de cinco anos durante o qual estará sujeito à revisão pelas Partes. Será prorrogado automaticamente por um período adicional de cinco anos, a menos que seja denunciado por qualquer uma das Partes, mediante notificação escrita, com antecedência de seis meses, pelos canais diplomáticos, sobre suas intenções de denunciar este Acordo.
3. A denúncia deste Acordo não afetará as atividades que ainda estejam sendo implementadas, a menos que as Partes acordem em contrário.

**ARTIGO 14**  
Emenda ao Acordo

1. Este Acordo poderá ser emendado, por escrito, mediante consentimento mútuo das Partes, por meio de Troca de Notas entre as Partes, por intermédio do canal diplomático.
2. Uma emenda acordada pelas Partes entrará em vigor na data em que uma das Partes notificar a outra pelos canais diplomáticos de sua adequação às exigências constitucionais necessárias para a implementação da emenda pertinente.

**ARTIGO 15**  
Solução de Controvérsias

1. Qualquer disputa entre as Partes que surgir da interpretação ou implementação deste Acordo será resolvida amigavelmente entre as Partes por consulta ou negociação.

Em Testemunho do que os abaixo-assinados, estando propriamente autorizados por seus respectivos Governos, firmam o presente Acordo em dois originais nos idiomas Português e Inglês, ambos os textos sendo igualmente autênticos.

Feito em Pretória, em 8 de novembro de 2003.

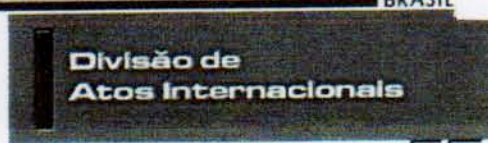
PELO GOVERNO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA  
DA ÁFRICA DO SUL



## ANEXO III - Acordos Multilaterais – Cooperação Técnica em saúde e temas sociais no âmbito do IBAS

BRASIL



ATOS EM VIGOR

Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul

Título	Data	Promulgação	
		Decreto nº	Data
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul para Cooperação nas Áreas da Administração Pública e Governança	17/10/2007		
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação Cultural	17/10/2007		
Memorando de Entendimento em Educação Superior entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul	17/10/2007		
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul na Área de Temas Sociais	17/10/2007		
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação em Recursos Eólicos	17/10/2007		
Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Saúde e Medicina entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul	17/10/2007		
Acordo sobre Cooperação das Administrações Aduaneiras e Tributárias entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul	17/10/2007		
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação no Campo do Desenvolvimento de Assentamentos Humanos	15/10/2008		
Memorando de Entendimento entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República da Índia e da República da África do Sul sobre Cooperação na Área de Meio Ambiente no Âmbito do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)	15/10/2008		
Memorando de Entendimento entre os Governos da República da República Federativa do Brasil, da República da Índia e da República da África do Sul sobre Cooperação na Área de Programas para o Desenvolvimento da Mulher e a Igualdade de Gênero	15/10/2008		





**MEMORANDO DE ENTENDIMENTO EM COOPERAÇÃO NA ÁREA DE SAÚDE E  
MEDICINA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO  
BRASIL, O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA E O  
GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL**

O Governo da República Federativa do Brasil,  
O Governo da República da Índia  
e  
O Governo da República da África do Sul  
(doravante denominadas Partes),

Reconhecendo que a cooperação na área de saúde e medicina contribuirá para o reforço de relações amistosas entre Índia, Brasil e África do Sul, sob o Fórum de Diálogo IBAS,

Chegaram ao seguinte entendimento:

**Artigo 1**

As Partes promoverão e desenvolverão cooperação na área de saúde e ciências médicas, com base na equidade, nos benefícios mútuos e em conformidade com as leis e as regulamentações existentes em cada país.

**Artigo 2**

A cooperação entre as Partes será iniciada nas seguintes áreas:

1 HIV/AIDS, o que incluirá:

- a. esforços para estabelecer uma estratégia comum e desenvolver ações paralelas nos três países, em resposta à epidemia de HIV, de acordo com especificidades nacionais;
- b. produção de drogas antiretrovirais (ARVs) e de outros medicamentos para o tratamento de AIDS e de infecções oportunistas, para assegurar acesso universal e a preços acessíveis a medicamentos de emergência e de suporte à vida;
- c. pesquisa, desenvolvimento e produção de vacinas e antimicrobianos, inclusive matérias-primas, em combinação com o programa de trabalho conjunto do IBAS para Ciência e Tecnologia (C&T);
- d. produção de matérias-primas para a fabricação de testes rápidos, testes de carga viral de CD4 e genotipificação, e
- e. transferência e compartilhamento de tecnologia em ciências laboratoriais para garantia de qualidade, pesquisa sobre resistência de drogas, confecção de kits de diagnóstico de baixo custo e recursos correlatos.

2 Desenvolvimento de programa de tuberculose (TB), inclusive medicamentos de programas comunitários e co-infecção HIV e TB.

3 Programas de malária, inclusive programas comunitários, diagnósticos, tratamento e controle de vetores.

4 Programas de assistência farmacêutica, inclusive regulamentação e registro de produtos de saúde.

5 Fornecimento de medicamentos.

6 Vacinas.

- 7 Pesquisa e desenvolvimento em medicina, em consonância com o Programa de Trabalho do IBAS para Ciência e Tecnologia (C&T).
- 8 Medicina tradicional.
- 9 Direitos de propriedade intelectual.
- 10 Vigilância de doenças.

### **Artigo 3**

Cooperação entre as Partes será implementada por meio de:

- a. troca, disseminação e compartilhamento de informação na área de saúde e medicina, inclusive inovações médicas;
- b. intercâmbio de profissionais de saúde, com a finalidade de compartilhar novas técnicas e tecnologias, inclusive treinamento em programas educacionais, conforme estabelecido pelas Partes;
- c. programas de cooperação científica, por meio de seminários, oficinas e projetos de cooperação;
- d. transferência de tecnologia.

### **Artigo 4**

Um Grupo de Trabalho será constituído para impulsionar a definição dos detalhes da cooperação e supervisionar a implementação deste Memorando de Entendimento. O Grupo de Trabalho reunir-se-á trilateralmente, ao menos uma vez por ano, na Índia, na África do Sul e no Brasil. A composição do Grupo de Trabalho, a sede das reuniões, bem como a implementação, o mandato serão acordados mutuamente entre as Partes.

### **Artigo 5**

O Ministério da Saúde e Bem-Estar da Família da República da Índia, o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Departamento da Saúde da República da África do Sul serão as agências implementadoras das ações estabelecidas por este Memorando de Entendimento.

### **Artigo 6**

O presente Memorando de Entendimento pode ser emendado, com o consentimento das Partes, por meio de Troca de Notas, por via diplomática.

### **Artigo 7**

Caso qualquer discordância ou controvérsia ocorra no que se refere à execução deste Memorando de Entendimento, a questão será resolvida mediante consulta entre as Partes.



**Artigo 8**

1. Este Memorando de Entendimento entrará em vigor na data de sua assinatura e permanecerá em vigor por um período de cinco anos. O Memorando de Entendimento será automaticamente estendido por outro período de cinco anos.
2. Qualquer das Partes poderá denunciar o presente Memorando de Entendimento, por meio de notificação escrita às demais Partes. A denúncia surtirá efeito seis meses após o recebimento da notificação escrita de denúncia. A validade e a duração das ações em andamento não serão afetadas em caso de denúncia.

Em testemunho do que, os representantes abaixo assinados, devidamente autorizados pelos respectivos Governos, assinam este Memorando de Entendimento em três exemplares originais, nos idiomas português, hindi e inglês, sendo todos os textos igualmente autênticos. Em caso de qualquer divergência de interpretação, o texto em inglês prevalecerá.

Feito em Pretória, em 17 de outubro de 2007.

CELSO AMORIM  
Ministro das Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA  
DO BRASIL

PRANAB MUKHERJEE  
Ministro dos Assuntos Exteriores

PELO GOVERNO DA  
REPÚBLICA DA  
ÍNDIA

NKOSAZANA DLAMINI ZUMA  
Ministra dos Negócios Estrangeiros

PELO GOVERNO DA  
REPÚBLICA DA  
ÁFRICA DO SUL

**MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL, O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA  
E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL  
NA ÁREA DE TEMAS SOCIAIS**

**Preâmbulo**

O Governo da República Federativa do Brasil,

O Governo da República da Índia

e

O Governo da República da África do Sul  
(doravante denominados conjuntamente “Partes”, e no singular  
“Parte”);

Tendo em conta a Declaração de Brasília, de 6 de junho de 2003, após o encontro de Ministros das Relações Exteriores das Partes e o primeiro encontro do Grupo de Trabalho do IBAS, ocorrido no Rio de Janeiro, de 12 a 14 de junho de 2006, a fim de estabelecer um Grupo de Trabalho IBAS em Desenvolvimento Social;

Constatando a emergência e consolidação das iniciativas no IBAS, a colaboração em nível regional e mundial para promover a boa governança e desejando fortalecer a cooperação Sul-Sul, as Partes reconhecem que os esforços conjuntos e a colaboração na área de desenvolvimento social contribuirão para promover o desenvolvimento econômico e social da população dos respectivos países. As partes trabalharão em conjunto, visando à sincronização dos programas das Nações Unidas, influenciando a seleção de temas em diferentes comissões da ONU sobre desenvolvimento social;

Reafirmando as Principais Conclusões e o Relatório do Seminário Índia-Brazil-África do Sul sobre Desenvolvimento Econômico com Equidade Social, de 3 e 4 de agosto de 2005, que, entre outros, sublinharam as complexas conexões entre desenvolvimento econômico e equidade social e advogaram respostas coordenadas no combate à pobreza, que levem em conta as necessidades das pessoas mais vulneráveis e atingidas pela fome em cada um dos respectivos países;



Desejando fortalecer a cooperação Sul-Sul entre as Partes e promover a cooperação trilateral nas áreas de desenvolvimento social, visando a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio,

Acordam o que segue:

### **Artigo 1**

#### **Autoridades Competentes**

As Autoridades Competentes responsáveis pela implementação deste Memorando de Entendimento (doravante denominado "Memorando") serão:

- a) no caso do Governo da República da Índia, a Comissão de Planejamento;
- b) no caso do Governo da República Federativa do Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e
- c) no caso do Governo da República da África do Sul, o Departamento de Desenvolvimento Social.

### **Artigo 2**

#### **Áreas de Cooperação**

1. As Partes cooperarão, de acordo com a lei vigente e nos territórios de seus respectivos países, no campo do desenvolvimento social, em particular, nas seguintes áreas especializadas:

- a) erradicação da pobreza;
- b) seguridade social;
- c) política social;
- d) monitoramento e avaliação;
- e) desenvolvimento de capacidade institucional;
- f) microfinanças; e
- g) cooperação em foros multilaterais.

2. As autoridades competentes podem, após consultas por escrito com as outras Partes, acordar em relação a áreas adicionais de cooperação.

### Artigo 3

#### Formas de Cooperação

A cooperação no âmbito deste Memorando será implementada por meio de:

- a) intercâmbio de visitas e compartilhamento de informações e experiências, por meio de publicações, *workshops*, seminários, conferências e videoconferências;
- b) intercâmbio de especialistas para proferir palestras e cursos de capacitação, além de realizar pesquisa comparativa conjunta;
- c) intercâmbio de visitas de estudos;
- d) promoção da cooperação da sociedade civil entre os três países;
- e) tutoria e programas de intercâmbio para facilitar a transferência de habilidades;
- f) estágios de técnicos em desenvolvimento social de instituições de uma Parte em instituições de outras Partes;
- g) desenvolvimento de recursos humanos e treinamento de funcionários de governo, representantes da sociedade civil e acadêmicos de uma Parte pelas outras Partes;
- h) cooperação entre institutos de treinamento das Partes;
- i) estabelecimento de instituições conjuntas, projetos e outros mecanismos conjuntos, sobre os quais as autoridades competentes possam acordar; e
- j) outros mecanismos no âmbito deste Memorando sobre os quais as autoridades competentes possam entrar em acordo.

### Artigo 4

#### Grupo de Trabalho

1. A cooperação definida nos termos deste Memorando será implementada sob a égide do Grupo de Trabalho do IBAS sobre Desenvolvimento Social (doravante denominado "Grupo de Trabalho", estabelecido em junho de 2006).



2. O Grupo de Trabalho contribuirá para a implementação da cooperação sob este Memorando.
3. O Grupo de Trabalho consistirá de representantes de cada país, designados por suas respectivas Autoridades Competentes.
4. O Grupo de Trabalho poderá também convidar especialistas e outras pessoas para participar de suas reuniões para propósitos específicos que as Autoridades Competentes possam acordar entre si.
5.
  - a) O Grupo de Trabalho se reunirá anualmente e a reunião será conduzida alternadamente na República da Índia, na República Federativa do Brasil e na República da África do Sul.
  - b) As reuniões a que se refere o parágrafo (a) serão presididas alternadamente por um representante designado por cada Autoridade Competente.
6. A Parte anfitriã proverá assistência secretarial e apoio organizacional para as reuniões do Grupo de Trabalho.
7.
  - a) A Parte que presidiu a última reunião do Grupo de Trabalho é responsável pela coordenação e contato, incluindo a preparação de agenda acordada para o próximo encontro.
  - b) Cada Autoridade Competente designará um ponto focal para coordenação e contato para as atividades do Grupo de Trabalho.
8. O Grupo de Trabalho publicará regularmente seus relatórios no website trilateral, ente outras plataformas viáveis.

## **Artigo 5**

### **Implementação da Cooperação**

1. O Grupo de Trabalho definirá, em consulta por escrito às Autoridades Competentes programa de ação nas áreas de cooperação sob este Memorando e identificará atividades específicas para cada área de cooperação.
2. O Grupo de Trabalho definirá procedimentos de implementação e supervisão do programa de ação.

3. O Grupo de Trabalho estabelecerá uma ou mais forças-tarefas para implementar, sob sua supervisão e direção, qualquer aspecto do programa de ação.
4. O Grupo de Trabalho revisará, a cada reunião, o progresso da implementação do programa de ação e submeterá relatório às Autoridades Competentes.
5. Além das reuniões referidas no Artigo 4(5) (a), o Grupo de Trabalho se reunirá ao menos uma vez por ano para revisar as áreas de cooperação e submeterá relatório às Autoridades Competentes.

## **Artigo 6**

### Disposições Financeiras

1. As despesas com viagens nacionais e internacionais, acomodação e outros gastos de subsistência realizados sob este Memorando serão arcados pela Parte que envia.
2. A Parte anfitriã auxiliará nas providências logísticas para viagens locais e acomodação.
3. As despesas referentes a tradução e interpretação serão arcadas pela Parte anfitriã, se necessário.
4. As despesas referentes ao estabelecimento de instituições conjuntas, projetos e outros mecanismos conjuntos serão acordadas por escrito entre as Autoridades Competentes.

## **Artigo 7**

### Direitos de Propriedade Intelectual e Confidencialidade

1. Direitos de propriedade intelectual a respeito de qualquer cooperação no âmbito deste Memorando serão aplicados em consonância tanto com a legislação doméstica vigente nos países, quanto com acordos internacionais com que as respectivas Partes tenham-se obrigado.
2. Quando uma Parte revelar qualquer informação ou objeto, em qualquer forma, sob este Memorando, para as outras Partes, a Parte informante deverá esclarecer às Partes receptoras, por escrito, da existência de qualquer confidencialidade ou direito de propriedade intelectual relacionados à informação ou ao objeto.



3. A Parte receptora deverá observar tal confidencialidade, em consonância com a legislação interna em vigor no seu país.

### **Artigo 8**

#### Emenda

1. Este Memorando pode ser emendado por consentimento mútuo das Partes, por meio de troca de Notas, por via diplomática.
2. Emendas a este Memorando não afetarão nenhum direito ou obrigação dele derivados antes da data de efetivação da emenda, a não ser que as Partes decidam o contrário, por escrito.

### **Artigo 9**

#### Suspensão

1. Uma Parte pode, por razões de segurança, ordem pública ou saúde pública, suspender, temporariamente, no todo ou em Parte, a implementação deste Memorando.
2. A suspensão surtirá efeito 30 dias após a notificação por escrito, por via diplomática, ou na data da notificação, se a Parte responsável pela suspensão considerar desejável a suspensão imediata.
3. A Parte responsável pela suspensão poderá tornar a suspensão sem efeito mediante notificação por escrito, por via diplomática.
4. O término da suspensão surtirá efeito 30 dias após a notificação ou em data anterior, caso assim o decidam as Partes, por escrito.

### **Artigo 10**

#### Solução de Controvérsias

Qualquer controvérsia entre as Partes quanto à interpretação, aplicação ou implementação deste Memorando será resolvida amigavelmente, por meio de consulta e negociação entre as Partes.

**Artigo 11****Entrada em Vigor, Duração e Denúncia**

1. Este Memorando entrará em vigor na data de sua assinatura.
2. Este Memorando permanecerá em vigor, exceto se denunciado de acordo com o Parágrafo 3.
3. Qualquer Parte poderá denunciar este Memorando de Entendimento informando, por escrito, às outras Partes, por via diplomática, sua intenção de denunciá-lo. A denúncia não afetará a validade do Memorando entre as Partes remanescentes, exceto se acordado por estas Partes.

Em fé do que, os representantes abaixo assinados, devidamente autorizados pelos respectivos Governos, assinam este Memorando em três exemplares originais, nos idiomas português, hindi e inglês, sendo todos os textos igualmente autênticos. Em caso de qualquer divergência de interpretação, o texto em inglês prevalecerá.

Feito em Pretória, em 17 de outubro de 2007.

CELSO AMORIM  
Ministro das Relações Exteriores

PRANAB MUKHERJEE  
Ministro dos Assuntos Exteriores

ZOLA SKWEYIYA  
Ministro do Desenvolvimento Social

PELO GOVERNO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA  
DO BRASIL

PELO GOVERNO DA  
REPÚBLICA DA  
ÍNDIA

PELO GOVERNO DA  
REPÚBLICA DA  
ÁFRICA DO SUL