

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MAXIMILIAN DANTE BARONE BULLERJAHN

**O INGRESSO DA ÁFRICA DO SUL NOS BRICS: A REINSERÇÃO DE UMA
POTÊNCIA MÉDIA AFRICANA FRENTE A UM CONTEXTO MULTIPOLAR
MODULÁVEL**

Porto Alegre

2018

MAXIMILIAN DANTE BARONE BULLERJAHN

**O INGRESSO DA ÁFRICA DO SUL NOS BRICS: A REINSERÇÃO DE UMA
POTÊNCIA MÉDIA AFRICANA FRENTE A UM CONTEXTO MULTIPOLAR
MODULÁVEL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Prof^a Orientadora: Dra. Jacqueline A. Haffner

Porto Alegre
2018

CIP - Catalogação na Publicação

BULLERJAHN, MAXIMILIAN DANTE BARONE
O INGRESSO DA ÁFRICA DO SUL NOS BRICS: A
REINSERÇÃO DE UMA POTÊNCIA MÉDIA AFRICANA FRENTE A UM
CONTEXTO MULTIPOLAR MODULÁVEL / MAXIMILIAN DANTE
BARONE BULLERJAHN. -- 2018.
67 f.
Orientadora: Jacqueline A. Haffner.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. África do Sul. 2. BRICS. 3. Relações Sul-Sul.
4. Globalização. 5. Política externa sul-africana. I.
Haffner, Jacqueline A., orient. II. Título.

MAXIMILIAN DANTE BARONE BULLERJAHN

**O INGRESSO DA ÁFRICA DO SUL NOS BRICS: A REINSERÇÃO DE UMA
POTÊNCIA MÉDIA AFRICANA FRENTE A UM CONTEXTO MULTIPOLAR
MODULÁVEL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Profª Orientadora: Dra. Jacqueline A. Haffner

Porto Alegre, Sete de Dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª. Jacqueline A. Haffner
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(Orientadora)

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas

Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho de conclusão é fruto de um engajamento de longa data junto à minha estimada orientadora e amiga Jacqueline Haffner. Primeiramente, agradeço a ela por toda dedicação, paciência e cumplicidade de que dispôs ao longo de todos esses anos. Gostaria de agradecer a composição da minha banca, os professores Eduardo Filippi e Andrés Haines por tão prontamente aceitarem o convite para avaliarem minha monografia. Merece uma atenção o professor José Miguel Martins, que vem me instigando ao longo de diversas disciplinas a refletir profundamente sobre as relações internacionais contemporâneas e que lançou as sementes de questionamento do presente trabalho.

Sou profundamente grato pela minha mãe, Helena Barone, que sempre desempenhou um papel decisivo na minha formação, e contribuiu enormemente para que eu dispusesse de plenos meios para minha realização acadêmica. Também me enaltecem as sempre presentes Carla Barone e Andréia Barone, tia e prima exemplares, pessoas com quem compartilho os melhores momentos. E aos demais amigos, um sentimento profundo de carinho e agradecimento se faz presente, por tudo o que me proporcionam de felicidade.

Não menos importante, venho a reconhecer o enorme esforço estabelecido por esta maravilhosa instituição de ensino superior – a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – que vem me acolhendo generosamente desde 2010. O ensino a que tive acesso ao longo de quase uma década não poderia ter sido o melhor, com ótimos e qualificados funcionários, como a querida Fabiana Westphalen, e o excelente quadro docente. Assim, agradeço ao Estado brasileiro por possibilitar a minha formação acadêmica integral e garantir a plenitude do exercício da cidadania.

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a inserção internacional do moderno Estado sul-africano. O estrato colonial manifesto ambos no assentamento holandês no Cabo e posteriormente na presença imperial inglesa é a marca mais determinante que resultou no concerto anglo-bôer intitulado União Sul-Africana. Ante a contestada participação na Segunda Guerra Mundial apoiando a Inglaterra, o Partido Nacional assegura a vitória eleitoral na África do Sul e introduz o Apartheid, regime de segregação racial institucionalizado. Com a revelação de um ideário africâner, o país atinge o último requisito formal para sua soberania completa: a adoção de uma república rescindida da tutela dos ingleses e da *Commonwealth*. Alicerçada num modelo de capitalismo nacional, a África do Sul tem um crescimento econômico rápido e estabelece um polo de poder regional na África Austral. Ambiciona, a partir da década de 1960, um programa nuclear efetivo, o que transforma o regime em ator contestador, ao mesmo tempo em que é contestada pela comunidade internacional por suas sistemáticas violações de direitos humanos por conta do acirramento das tensões raciais, promovidas pelas políticas de desenvolvimento separado que criavam os bantustões, territórios quase-falidos para as populações negras. A pressão internacional pela mudança de regime numa realidade de fim de Guerra Fria levou a África do Sul a libertar seus presos políticos e a adotar eleições livres pela primeira vez em 1994. As circunstâncias para a transição de regime não se mostravam favoráveis, em que pese o fato de que para se enquadrar na nova ordem mundial, a África do Sul abriu mão de um projeto nacional mais consistente em favor do ativismo global que prometia harmonia através da defesa interminável da paz e prosperidade com a adoção de acordos de livre-comércio. O ingresso nos BRICS corresponde a uma reação afirmativa à possibilidade de transição para um cenário multipolar modulável que se projeta no sistema internacional. A projeção internacional sul-africana qualifica-se enquanto esforço de se consolidar como potência média no meridiano africano e apresenta novas possibilidades bem como desafios ao país.

Palavras-Chave: África do Sul. BRICS. Relações Sul-Sul. Globalização. Política externa sul-africana.

ABSTRACT

The current work points out the international insertion of South Africa's modern state. The colonial stratum unfolded by both the Dutch settlement in the Cape and the later imperial English presence is the most determining mark which resulted in an Anglo-Boer order entitled Union of South Africa. In view of the disputed participation during World War II backing England, the National Party ensures electoral victory over South Africa and introduces the Apartheid, an institutionalized regime of racial segregation. With the disclosure of an Afrikaner ideal, the country accomplishes its last formal requirement to complete sovereignty: the introducing of a republic discarding British and Commonwealth custody. Based on a model of national capitalism, South Africa sees a rapid economic growth and establishes itself as a pole of regional power in Southern Africa. It aims from the late sixties an effective nuclear program by which it becomes a contesting actor, while it is contested itself by the international community because of its systematic human rights violations related to the sharpening of racial tensions, promoted by the policies of "separate development" that established the Bantustans, quasi-failed territories for the living of black population. The international pressure for regime change in an ending Cold War lead South Africa to free its political prisoners and adopt its first free elections in 1994. The circumstances for regime change didn't appeared favorable, so that if South Africa wanted to belong to the new world order it had to abandon its most consistent national project in favor of a global activism that promised harmony through the endless vindication of peace and prosperity by adopting free trade agreements. Joining the BRICS group corresponds to an affirmative reaction to the possibility of a shaping multipolar reality that settles itself in the international system. South African international projection qualifies itself as an effort to cement the country as a middle power in Southern Africa and presents new possibilities as well as challenges to it.

Key words: South Africa. BRICS. South-South relations. Globalization. South African foreign policy.

LISTA DE SIGLAS

ANC – *African National Congress*

BM – Banco Mundial

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

OMC – Organização Mundial do Comércio

NP – *National Party*

PAC – *Pan-African Congress*

PIB – Produto Interno Bruto

SACP – *South African Communist Party*

SADC – *Southern Africa Development Community*

SAP – *South African Party*

URSS – União das Repúblicas Soviéticas Socialistas

VOC – *Vereenigde Oost-Indische Compagnie*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Virtudes dos sistemas político-administrativos.....	39
Gráfico 1 – Participação do PIB de cada país dos BRICS (2010).....	44
Gráfico 2 – Ordem decrescente de PIB de países emergentes – em US\$ bilhões (2010).....	44
Gráfico 3 – Distribuição da área entre os países dos BRICS.....	45
Gráfico 4 – Distribuição da População entre os países dos BRICS.....	46
Quadro 2 – Princípios gerais da política externa sul-africana (a partir de 1993).....	51
Gráfico 5 – Composição do PIB da SADC por país (2017).....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL SUL-AFRICANO	14
2.1 A COLONIZAÇÃO DUAL E AS DISPUTAS ANGLO-BÔERES	14
2.2 O CONCERTO ANGLO-BÔER E A FORMAÇÃO DA UNIDADE POLÍTICA SUL-AFRICANA.....	18
2.3 O APARTHEID E O ISOLAMENTO SUL-AFRICANO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL	20
2.4 O DESGASTE INTERNACIONAL DE PRETÓRIA E A TRANSIÇÃO DE REGIME .	24
2.5 PACTO DEMOCRÁTICO E AS VULNERABILIDADES DOS ANOS PÓS-APARTHEID	27
3 ECONOMIA EMERGENTE SUL-AFRICANA ANTE A NOVA DINÂMICA GLOBALIZANTE.....	30
3.1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA NO PÓS-GUERRA FRIA.....	30
3.2 DO AJUSTE ESTRUTURAL AO NOVO INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO.....	33
3.3 NOVOS POLOS ECONÔMICOS E A EMERGÊNCIA DOS BRICS	38
3.4 OS SUL-AFRICANOS NOS BRICS: ALGUMAS DISPARIDADES RELEVANTES ..	40
3.5 OUTROS CONFLITOS DO ENTORNO DOMÉSTICO SUL-AFRICANO.....	45
4 NOVAS FORMULAÇÕES POLÍTICAS SUL-AFRICANAS: A POSSIBILIDADE DE MEDIAÇÃO ENTRE O REGIONALISMO AFRICANO E A POSTULAÇÃO MULTILATERAL DAS RELAÇÕES SUL-SUL	48
4.1 A POLÍTICA EXTERNA PÓS-APARTHEID	48
4.2 ÁFRICA DO SUL COMO FORÇA-MOTRIZ DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERIDIONAL AFRICANO	51
4.3 O INGRESSO NOS BRICS: DA JOGADA DIPLOMÁTICA À CONCRETUDE MULTILATERAL	54
5 CONCLUSÕES.....	59
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

A África do Sul desponta como um dos países emergentes mais proeminentes no continente africano. Como espaço de uma colonização dual europeia, viu-se travar no território austral africano inúmeras disputas entre colonizadores imperiais ingleses, colonizadores autônomos bôeres e populações africanas originárias. A partir de 1910, com a formação da União Sul-Africana, há o concerto anglo-bôer que acelera a modernização das estruturas produtivas e estabelece um Estado nacional sólido na região, que se tornou um enclave exportador de minérios preciosos. Também notável pela discriminação racial, o Estado sul-africano institucionaliza as relações de segregação racial com o regime do Apartheid, superado só a partir de meados da década de 1990 com as eleições livres e a transição de modelo político.

Com o fim da Guerra Fria, o país vislumbra-se num cenário de crescente liberalização do comércio mundial e também de desarmamento, pontos que impõem algumas dificuldades a Pretória, uma vez que se trata do Estado africano recém industrializado e que tinha arsenal nuclear à sua disposição. Às sombras de Mandela, a África do Sul apresenta dificuldades em superar a economia dual do seu passado, tendo dificuldades em integrar a totalidade da população nos setores econômicos mais avançados e produtivos da economia e mostrando-se reticente em receber novos imigrantes africanos para o país.

Assim, o país africano meridional, representando um mercado que é pautado por vulnerabilidades externas como o das demais economias emergentes, possui alta competitividade em alguns setores, mas detém debilidades na instrumentação interna, o que implica maiores riscos para sua economia, em especial em momentos de crise internacional, quando a moeda doméstica apresenta elevado grau de volatilidade. Embora, em termos nominais, já tenha sido ultrapassada pela Nigéria no quesito PIB, a África do Sul se consolidou como polo relevante no sistema internacional ao aderir ao BRIC, conjunto de países formado por Brasil, Rússia, Índia e China.

O tema proposto diz respeito ao ingresso da África do Sul nos BRICS, à interpretação da África do Sul enquanto potência média no continente africano, e à realidade multipolar não estática que se projeta atualmente no sistema internacional. O problema de pesquisa pode ser traduzido sob seguinte enunciado: por que a África do Sul, diferenciando-se abruptamente em termos econômicos dos demais integrantes dos BRICS, teve sua adesão aceita pelo bloco composto pelas maiores economias emergentes?

A problemática do ingresso da África do Sul nos BRICS – embora não se disponha à figura de nenhuma caricatura mística ou saga inenarrável – traz um conjunto de questionamentos profundos que não podem ser respondidos por teorias simplistas e medianas. Neste sentido, serão estabelecidos determinantes histórico-estruturantes que permitam a narrativa de construção da África do Sul enquanto Estado nacional moderno. Os acontecimentos do passado respondem, em parte, aos anseios do presente.

Partindo da premissa de que o condicionante político se sobressaiu ao condicionante econômico, podemos verificar que a África do Sul se revela como uma potência média cuja localização é um ponto geoestratégico relevante, num continente marcado pela descolonização relativamente recente. Fora do mapa das grandes decisões que delinearão os marcos sistêmicos nas últimas décadas, a África fez emergir importantes polos de decisão política a nível internacional. A assimilação de uma tendência multipolar permitiu, conseqüentemente, um canal dialógico mais intenso entre as grandes economias emergentes e as potências médias, melhor projetadas regionalmente. É nessa nova realidade que se explica a aproximação entre África do Sul e o bloco extracontinental formado pelo Brasil, Rússia, Índia e China.

Compreender o fenômeno da formação de blocos, coalizões e alianças interestatais é de suma relevância para abordar as relações internacionais contemporâneas. Enquanto potência média africana, a África do Sul lança-se numa nova empreitada externa ao aderir ao bloco BRIC, formando, então, os BRICS. Esse alinhamento voluntário decorre de uma gama extensa de fatores internos e externos que levaram o país a se integrar politicamente nessa ação coletiva que agrega quatro das maiores economias emergentes do globo.

Tratando-se de um país que no período do pós-guerra empreendeu um exitoso crescimento econômico – assim como o Brasil nos moldes de um capitalismo associado-dependente – traçam-se paralelos empíricos relevantes entre dois países que até o fim do século XIX situavam-se à margem do sistema internacional e passam a constituir o núcleo orgânico do capitalismo periférico. Com o fim da Guerra Fria e a transição de regime, a África do Sul passa por uma nova fase de inserção internacional, modulada por constrangimentos sistêmicos e algumas facilidades de ocasião.

Tratar da entrada nos BRICS implica estudar a dinâmica das novas relações internacionais em um cenário predominantemente multipolar, com a liderança militar estadunidense, em meio à emergência econômica da China, nova desafiante da hegemonia no sistema internacional – e o ressurgimento da Rússia como força política relevante. A despeito de não se enquadrar no mesmo perfil político-econômico dos demais integrantes, a África do

Sul se põe como uma potência média no continente africano, um espaço continental sem a presença territorial de uma grande potência.

Assim, este projeto fará uma análise sobre os múltiplos determinantes – realidade política pós-Apartheid, novos postulados da política externa, inserção econômica engajada na dinâmica global e integração regional – que justificam e explicam a adesão da África do Sul nos BRICS, de forma a melhor interpretar a nova realidade que se firma na cena internacional, o que também atinge diretamente o Brasil. Isso contribuirá, academicamente, para aprimorar o núcleo de estudos na área não apenas dos BRICS, mas também da conceitualização de potência média no continente africano e das profundas mudanças sistêmicas, nada estáticas, com a qual se depara atualmente.

Os objetivos são tributos diretos dos propósitos finalísticos e teleológicos do trabalho. Traçamos o objetivo geral a partir da problemática supracitada, de forma que se busca determinar as condições objetivas que levaram à adesão aos BRICS por parte da África do Sul. Para alcançar o objetivo geral, foram traçados subsidiariamente objetivos específicos, a saber: esmiuçar os determinantes histórico-estruturais que levaram a África do Sul à condição de potência média africana; compreender os fatores econômicos nacionais e globais que são elemento-chave para definir a inserção internacional da África do Sul enquanto economia emergente recém-ingressante nos BRICS e contextualizar politicamente as tomadas de decisão da alta cúpula governamental sul-africana enquanto medidas de política externa que possibilitam uma maior participação da África do Sul na cena internacional.

Este trabalho partirá de um viés epistemologicamente positivo em relação à modernização do Estado, enquanto processo humano de superação de dificuldades e vulnerabilidades sociais. Isso reflete no reconhecimento de todo esforço empregado na formação do Estado nacional moderno, ente burocrático central que detém o monopólio da força física e simbólica sobre um conjunto populacional que vive em determinado território.

Inicialmente, será proposta uma extensa revisão de literatura, a fim de estabelecer um marco teórico sólido que permita atingir, posteriormente, os objetivos do trabalho. A análise bibliográfica estará presente em todos os capítulos do trabalho e conduzirá os tópicos *in loco*. Os determinantes histórico-estruturais serão externalizados mediante interpretação empírico-descritiva dos fatos, baseando a narrativa histórica como elemento central na formação estrutural da África do Sul enquanto Estado nacional moderno.

Quanto aos fatores econômicos, será dada prioridade a uma análise quantitativa de dados referentes ao comércio exterior da África do Sul com países dos BRICS, assim como posição econômica comparada do país em relação a demais mercados emergentes no próprio

continente. Por fim, será feita uma leitura documental de instrumentos políticos e diplomáticos que versem sobre a entrada da África do Sul nos BRICS, assim como sobre importantes marcos governamentais que reflitam a política externa desta potência média.

Finalizada a introdução ao tema de pesquisa e às premissas epistemológicas, o presente trabalho detalhará com riqueza de detalhes historiográficos e minuciosas análises econômica e política as razões últimas que levaram a África do Sul ao ingresso nos BRICS. Assim, serão apresentados três capítulos subsequentes que, subordinados aos objetivos específicos, trazem o conjunto de questões relevantes para compreensão de tal fenômeno.

O Capítulo 2 introduzirá os determinantes histórico-estruturantes que moldaram o Estado nacional sul-africano, desde o período de colonização até a transição de regime político nos anos 1990 – quando uma nova constituição alça a África do Sul à condição de posto democrático na África Austral. Será vista de que forma a colonização dual anglo-bôer moldou a formação do Estado na África do Sul, e quais foram os limites políticos resultantes do concerto político firmado com o surgimento da União Sul-Africana. Diante da constante dependência dos sul-africanos à Inglaterra, há um processo de latente afastamento do núcleo político decisório em relação à tutela da Coroa britânica e, com a adoção da república em 1966, surgem as condições para um desenvolvimento mais autônomo. Bastião da resistência anticomunista na África Austral, a África do Sul se consolida como o mais expressivo ator regional, alcançando uma indústria nacional de defesa sólida e um controle efetivo sobre seu território.

O capítulo 3 versará sobre os condicionantes econômicos da Nova República, de forma a caracterizar o período pós-Apartheid enquanto a busca da superação de uma economia dual e os limites da integração à economia mundial – cada vez mais aberta e mais liberalizante. A função do Estado nacional é relativizada no início no período pós-Guerra Fria, quando o Consenso de Washington se tornara a tônica de remodelação das economias nacionais. Com severo ajuste fiscal, privatizações, e abertura comercial, parte considerável dos países de Terceiro Mundo buscou se inserir à nova dinâmica global sob promessas de ganhos econômicos. Com as dificuldades salientes, a África do Sul, em que pese sua transição de regime politicamente exitosa, não se viu capaz de superar todas as suas severas contradições estruturais. Tornou-se, de um lado, a economia capitalista mais avançada do continente africano, sem com isso superar suas próprias dificuldades internas, como o desemprego estrutural, aumento das desigualdades sociais, acirramento da violência e surto da AIDS. A dinâmica econômica da África do Sul é frontalmente adversa à dos demais membros

dos BRICS – economias emergentes que concentram um contingente populacional altíssimo, assim como recursos naturais em abundância e uma relevância geopolítica inconteste.

O Capítulo 4 abordará os determinantes políticos mais relevantes que corroboram com a motivação para o ingresso da África do Sul nos BRICS. Para tanto, será efetuada uma análise documental mais extensa que permita avaliar o ponto de flexão na política externa sul-africana que resultou numa aproximação ideacional com o bloco, e qual o papel das relações entre os países do bloco e a África do Sul pós-Apartheid. Será dado o devido foco à transição de agenda política de Mbeki para Zuma, e deste para Ramaphosa – possibilitando averiguar o grau de interferência do núcleo político decisório quanto à ação de política externa e preferências diplomáticas. O desdobramento em vias de uma nova realidade multipolar também será debatido – em especial por dizer respeito à ascensão chinesa e a reestruturação russa como polos de poder no século XXI. Por fim, serão apresentadas as conclusões que ponderarão os resultados até então obtidos com a pesquisa e análise decorrente da investigação acadêmica.

2 A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL SUL-AFRICANO

Este capítulo tem por objetivo estabelecer os determinantes histórico-estruturantes que moldaram, ao longo dos séculos, a formação da África do Sul enquanto Estado nacional moderno. Tratará de ressaltar a relevância do estudo histórico para a compreensão de um fenômeno político maior da contemporaneidade, na medida em põe em relevância a construção de uma unidade política avançada para os moldes do capitalismo periférico.

Os sul-africanos certamente têm uma história única para contar, a do envolvimento de duas colonizações europeias distintas em seu território, em meio às disputas com os povos originários. Com a descoberta de ouro e diamantes em abundância no território, a África do Sul experimentou sucessivas guerras pelo controle da produção de minérios, em meio à migração de colonos e a expulsão de autóctones de suas terras. Ingleses e bôeres chegaram a um entendimento político no início do século XX e, a partir de então, o espaço sul-africano sofre de intensa modernização econômica e coesão do centro decisório político.

Com a institucionalização de um regime que juridicamente discriminava a população por critérios raciais, a África do Sul torna-se, a um só tempo, polo de estabilidade e enfrentamento ao comunismo no continente africano como também objeto de sistemática contestação e embargo da comunidade internacional, apreensiva com as violações perenes dos direitos humanos. A transição tardia para o modelo de democracia liberal desencadearia os limites para a afirmação do Estado nacional sul-africano, em meio aos constrangimentos do fim da bipolaridade no sistema internacional.

2.1 A COLONIZAÇÃO DUAL E AS DISPUTAS ANGLO-BÔERES

A República da África do Sul, tal qual se conhece hoje, é resultado de um processo *sui generis* de ocupação territorial promovida em dois momentos distintos de colonização europeia. A chegada dos primeiros colonizadores holandeses à região do Cabo, identificada por uma expedição da Companhia Holandesa das Índias Orientais (VOC) em 1652, levou à transformação do espaço até então habitado por populações de origem tribal, majoritariamente do agrupamento étnico *Khoisan*¹ e de povos Bantus². A economia pré-colonial voltava-se à

¹Também é grafado como coisã ou coissã e remete ao agrupamento de dois grupos étnicos originários do sudoeste africano, *Khoi* (ou *Khoikhoi*) e *San*.

²Com mais de 400 subgrupos, os bantus formam o maior grupo etnolinguístico da África subsaariana.

subsistência, restrita basicamente à produção agrícola, à pecuária e à caça. A região, outrora subtraída de maiores aproximações com os centros econômicos dinâmicos, tornou-se um entreposto comercial relevante, evoluindo de um espaço político de baixo desenvolvimento e pouco integrado em seu entorno geográfico para um espaço colonial estratégico de uma vir-a-ser potência naval europeia.

Em virtude da sucessiva expansão de terras agriculturáveis por parte dos intitulados cidadãos livres de origem holandesa, houve aumento das tensões entre os povos originários e os novos colonizadores, que não se submetiam à interlocução oficial entre a VOC e esses povos. Como lembra oportunamente Hagemann (2001), ainda na primeira década de colonização, a VOC introduziu a presença de escravos no Cabo. Assim, a colônia rapidamente se inseriu no comércio internacional de escravos, muitos vindos de outros espaços coloniais holandeses, como Ceilão³, Índia e Indonésia. Das relações entre os escravos e os povos originários surgiram os mestiços, que seriam, além dos demais agrupamentos étnicos, objeto da discriminação racial pelo futuro Estado sul-africano.

Contudo, após um século e meio de colonização holandesa, a economia do Cabo entrou em colapso e, em 1794, a VOC foi à bancarrota. Em 1795, os ingleses atracaram seus navios no Cabo sob a promessa de salvaguarda da integridade territorial da colônia, uma vez que o velho continente encontrava-se nas agitações da guerra revolucionária iniciada pela queda da Bastilha. Apenas em 1803 a Inglaterra devolveu o Cabo à Holanda mediante o Tratado de Amiens. A saída dos ingleses, entretanto, pouco durou; com o bloqueio napoleônico contra a ilha britânica, os ingleses ocuparam o Cabo de modo definitivo [nesta data] (EVANS, 1999). A colônia do Cabo fora submetida à influência e tutela do colonialismo imperial britânico, alterando maciçamente as relações sociais e políticas no espaço sul-africano. Desgostosos da administração colonial inglesa, expressiva população bôer abandonou a colônia do Cabo e migrou para as terras elevadas do planalto sul-africano.

A expansão dos colonizadores africanos para os novos territórios implicou o estabelecimento de duas repúblicas bôeres, enquanto os ingleses permaneceram na região da costa sul-africana. Estabeleceram-se o Estado de Transvaal – posteriormente denominada de República Sul-Africana – e o Estado Livre de Orange, reconhecidos pela Inglaterra em 1852 e 1854, respectivamente. Uma vez isoladas, essas repúblicas eram impregnadas por um restrito *ethos* religioso calvinista. Como aponta Evans (1999), os bôeres se incomodavam com a

³Hoje Sri Lanka.

questão de os ingleses preferirem o comércio à terra, além de sua negligência para o status divino do povo branco como superior. Esse momento histórico estava prestes a sofrer uma mudança de grande magnitude com a descoberta de abundante riqueza mineral. Conforme Feinstein (2005), a África do Sul era até então uma economia relativamente atrasada, quase que inteiramente dependente da agricultura, com mercados pequenos, condições difíceis e progresso lento – o que se aplicava tanto à economia dos habitantes originais quanto à dos colonizadores europeus.

Desta forma, a presença inglesa no Cabo desencadeou severa reformulação nas relações de produção locais. Os colonos, que até então eram obrigados a vender sua produção com exclusividade a preços fixos à VOC e não podiam comercializar com as tribos africanas e tampouco com embarcações de demais nacionalidades, foram estimulados pelos ingleses a participarem ativamente do comércio internacional, eliminando muitas das restrições impostas pela VOC (FEINSTEIN, 2005). Com o fim do comércio de escravos em 1834, as relações de trabalho e produção também sofreram mudanças, ainda que a dominação inglesa perpetuasse as diferenças abissais entre os colonos de origem europeia e os negros, e, em menor medida, os mestiços e asiáticos. O novo sistema produtivo assalariado possibilitaria, ainda que com ressalvas, a formação de um incipiente mercado consumidor interno nas colônias sul-africanas, o que certamente alavancaria o desenvolvimento manufatureiro inglês na esteira de sua modernização industrial.

Com a descoberta das maiores jazidas de diamantes e a abundância de ouro na segunda metade do século XIX no planalto sul-africano, a região apresentava-se no advento de profunda modernização e formação de unidade política. A riqueza mineral logo atraiu o olhar dos ingleses, que viam a necessidade de controlar os potencialmente ricos territórios sob domínio bôer. O capitalismo do espaço sul-africano adentra nova etapa, em que grandes proprietários de minas, principalmente de ouro, lançam mão de medidas cruéis e desumanas para desalojar as populações nativas do entorno das áreas ricas em minérios. O fluxo de capital inglês para esse setor se sobressaía. Mesmo que a atividade mineradora se valesse da exploração de mão de obra barata e desencadeasse um modelo de exportação de minérios, a economia sul-africana se dinamizou rapidamente por meio de reinvestimento no setor de mineração e aplicação em demais setores de produção local até então marginalizadas. Foi principalmente na África do Sul que uma versão racial da acumulação primitiva tomou forma no continente africano (COOPER, 2014).

A África do Sul moderna tem na sua gênese econômica os requisitos para a consolidação de um núcleo orgânico do capitalismo periférico da economia mundial. Voltada

à extração mineral, o espaço sul-africano viu, diante de tanta riqueza, a formação exógena de exploração capitalista tomar corpo – o que favoreceria, posteriormente, à formação de um mercado interno. O centro dinâmico da economia, umbilicalmente ligado à exploração de minérios, passa a sustentar um rápido processo de industrialização e de nascente burocratização da vida pública. Amin (1976) afirma que a predominância de modo simples de produção de *commodities* é caso raro, sendo encontrada na Nova Inglaterra entre 1600 e 1750, na África do Sul dos bôeres entre 1650 e 1880, e na Austrália e na Nova Zelândia do início da colonização branca à ascensão do capitalismo moderno. Essas sociedades de pequenos fazendeiros e artesãos livres convergiram em um *modus* que tinha forte tendência a se transformar em uma formação capitalista plenamente desenvolvida. A realidade sul-africana era de abundância de terras e escassez de mão de obra. Por meio das sistemáticas práticas de discriminação social, os espaços coloniais bôeres e britânicos mantinham sob seu domínio os negros, mestiços e asiáticos de modo geral como força de trabalho de baixo custo.

A disputa territorial entre brancos africanos e ingleses logo tomou dimensões de conflito armado. Com a anexação da República Sul-Africana pelos ingleses, o ressentimento bôer se tornou preponderante, levando à Primeira Guerra Anglo-Bôer (1880-1881). Com imensos custos e sucessivas derrotas, os britânicos optaram pelo armistício, acordando um autogoverno⁴ bôer em Transvaal sob suserania britânica, à qual ficariam relegadas as questões de foro externo e dos territórios nativos. As imensas quantidades de ouro descobertas em Witwatersrand achadas ao longo da década, no entanto, compensariam os custos de uma eventual nova guerra para os britânicos. A Segunda Guerra Anglo-Bôer (1899-1902) deve ser compreendida nos termos de uma guerra por recursos e refletia o desejo de independência da população africanos⁵ em relação ao Império Britânico e à Inglaterra. Vê-se no contexto da guerra a conexão entre exploração da população nativa, o interesse de várias partes em se apropriar de provisões de ouro enormemente valiosas, fortalecimento do Estado-nação da Inglaterra, avançando o militarismo imperial e satisfazendo as necessidades de finança e de capital bancário baseados na cidade de Londres (STANDER, 2014).

⁴Exprime a ideia de um regime de maior autonomia política, assegurando-se a não interferência nos assuntos iminentemente internos de gestão do território, cabendo o ofício de proteção e representação externa a outra entidade – no caso concreto: ao Império Britânico.

⁵Refere-se, etnicamente, aos habitantes sul-africanos originários da colonização calvinista do século XVII, oriunda de regiões dos Países Baixos, da França e da Alemanha.

2.2 O CONCERTO ANGLO-BÔER E A FORMAÇÃO DA UNIDADE POLÍTICA SUL-AFRICANA

A África do Sul é uma entidade artificial criada pelos britânicos, cujas fronteiras atuais datam de 1910 e, assim como muitos países africanos, a África do Sul é produto da herança colonial do império britânico (STEWART, 2014). Até o fim do século XIX, afirma Osterhammel (2010), não havia na região nenhum Estado unitário e abstrato, cabendo aos colonos bôeres a formação de suas repúblicas. Produto de duas guerras sucessivas, uma nova unidade política emergiu, refletindo um concerto entre os colonizadores africanos e os ingleses imperialistas, que respondiam pelo poderio militar efetivo no território sul-africano. Como significativas concessões, os bôeres tiveram que abrir mão da administração exclusiva dos territórios do Estado Livre de Orange e do Transvaal, para uma espécie de soberania compartilhada com a Coroa britânica. De outro lado, os ingleses mantiveram as práticas de discriminação racial sistemáticas adotadas pelos bôeres, ainda que sob égide da formação de um sistema mais moderno de classes, não dependente exclusivamente da estrutura agrária a que historicamente estava ligada a economia africaner.

A criação da União Sul-Africana, no entanto, não implicou imediatamente a adoção do serviço externo. Os assuntos externos ainda eram de competência da Inglaterra. Com o desfecho da Primeira Guerra Mundial, a União se tornou um membro fundador da Liga das Nações. Assim, a África do Sul tinha papel diplomático sem ter um serviço diplomático (MUNGER, 1965). Por meio de mandato da Liga das Nações, a África do Sul passou a administrar o território do Sudoeste Africano⁶, em virtude da derrota alemã na guerra e a consequente perda de suas colônias. Portadora de uma soberania relativa, a união política passou a desempenhar um papel regional importante, constituindo-se em importante polo minério-exportador, institucionalizando um Estado capitalista aos moldes das modernas nações europeias e promovendo uma inserção internacional mais ativa e autônoma.

As tensões raciais, de outro lado, tomariam dimensões sociais mais severas. Em 1912 foi fundado o Congresso Nacional Africano (ANC), movimento de resistência sul-africano ao regime político fundado em 1910. Em 1913, houve a outorga do *Land Act*, que implicou a divisão de terras entre os colonizadores ingleses, os bôeres e demais povos africanos. Por critérios raciais, a população negra, mestiça e asiática na União Sul-Africana ficou com 13%

⁶ Hoje Namíbia

do território, enquanto os restantes 87% se dividiam entre os colonizadores brancos, falantes de inglês e *afrikaans*⁷. Essa realidade nada mais era do que a expressão objetiva de uma dualidade colonial que moldou a distribuição de poder pelo território sul-africano.

A África do Sul passou por um processo de modernização único no continente africano: em vinte anos (1910-1930) se tornou uma nação industrial, com características sociais e políticas peculiares. Enquanto havia reserva de mercado para os trabalhadores brancos, que detinham os mais altos salários, a exploração mineral contou com a mão de obra barata negra e mestiça, subtraída dos direitos garantidos aos brancos. O aparecimento de uma incipiente burguesia africâner se tornou central para o estabelecimento das bases econômicas do futuro regime do Apartheid. Mesmo com o predomínio de conglomerados oligopolistas no setor da mineração – certamente o mais expressivo na jovem África do Sul – as funções de Estado já demonstravam estar mais alinhadas a uma nascente burocracia central, não corroborando, assim, com a ideia de que a união formasse um Estado oligárquico *per se*.

Na primeira metade do século, as políticas econômicas buscavam atender à demanda local de consumo e reduzir a dependência nacional do setor de mineração através de incentivos para produção agrícola e estabelecimento de empresas manufatureiras. O governo federal também criou rede de proteções aos fazendeiros e empreendedores brancos contra a concorrência africana. Relegados a territórios em sua maioria já erodidos, a população negra se viu obrigada a vender sua mão de obra nos novos centros urbanos. Muitos fazendeiros negros passaram a ser força de trabalho no campo que eles previamente possuíam. Fazendeiros brancos recebiam privilégios, como empréstimos do *Land Bank* (criado em 1912), proteção legal trabalhista, subsídios agrícolas. Fazendeiros brancos recebiam maior proteção governamental contra perdas econômicas. Havia, no entanto, disputas ideológicas e etno-cognitivas entre a população branca as quais marcavam os limites do concerto anglo-boêr. Revelavam-se na tentativa de formar blocos unilíngues e uma unidade corporativa separada numa escala africâner monolítica (BLOOMBERG, 1990).

Ainda que as décadas de 1910 e 1920 tenham representado um período de estagnação econômica geral, a África do Sul seguiu um notável processo de formação estatal, movido por práticas mais intervencionistas e regulatórias associadas ao “novo liberalismo”. Durante as décadas seguintes, o Estado sul-africano adquiriu capacidade de intervir em áreas sensíveis da economia, como finanças, agricultura, mineração, comércio e indústria. O Estado se

⁷Língua originária do holandês, falada pelos africâneres sul-africanos.

empoderava frente às negociações com as poderosas elites capitalistas no setor da mineração de ouro e nos demais. Diante do desfecho da Segunda Guerra Mundial, a África do Sul dobrou seu PIB *per capita* (1933-1945) e viu seu setor de manufaturas crescer vertiginosamente, possibilitando aumento de salário real inclusive para trabalhadores africanos. Cobrindo um terço da produção mundial de ouro, os sul-africanos logo deixaram de ser devedores internacionais e passaram a cobrir seus gastos domésticos e dívidas externas com facilidade (NATRASS; SEEKINGS, 2010).

2.3 O APARTHEID E O ISOLAMENTO SUL-AFRICANO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

A vitória do Partido Nacional (NP) sobre o Partido Sul-Africano (SAP) em 1948 pode ser assimilada conforme contestação ao alinhamento sul-africano ao Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial. Ressentidos da dominação inglesa e das humilhantes perdas com a Segunda Guerra Anglo-Bôer, círculos políticos africâneres desgostosos do *establishment* da união lograram estabelecer uma via alternativa ao antigo concerto. Com um discurso nacionalista, cristão e conservador, a nova elite dirigente objetivava estabelecer uma unidade política que refletisse a herança valorativa e ideológica outrora subtraída em nome da coesão entre africâneres e colonos ingleses. Sem perder os substanciais vínculos econômicos com as economias capitalistas avançadas do Ocidente, a África do Sul se lança num projeto mais autonomista de Estado propugnador de uma robusta economia nacional, amalgamado à postura de bastião de resistência ao comunismo e ao nacionalismo africano mais disruptivo no hemisfério sul.

O novo regime imprimiu o aprofundamento da segregação racial e a manutenção de uma força de trabalho dependente no campo, além de trabalhadores migrantes nas minas de ouro. Escalou a repressão no lugar de buscar cooptar uma elite africana. O resultado foi o Apartheid (COOPER, 2014). Enquanto França e Inglaterra abandonavam a dominação colonial como projeto imperial, a África do Sul a apropriou como projeto nacional. Um capitalismo racializado passou a sustentar a industrialização sul-africana. A vitória dos nacionalistas, no entanto, deve ser considerada como a etapa inicial da própria revolução anticolonial da África do Sul, qual seja, a de controle político e econômico do espaço sul-africano exclusivamente por sul-africanos, ainda que a classe dirigente alijasse a maior parte da população não apenas do processo decisório em si, como também do acesso universal a bens públicos.

Devido à participação na Segunda Guerra Mundial, ainda que marginal, a África do Sul teve um considerável aumento na escala industrial, levando a uma urbanização massiva ao longo dos anos 1940. Nisso, havia a migração especialmente de negros do campo, até então pouco inseridos no processo de modernização rápida por que passava o país. Com mais oportunidades de trabalho, as cidades passaram também a ser palco de um maior engajamento político, decorrente da natureza do perfil mais urbanizado da sociedade sul-africana. Uma já segregacionista África do Sul lançou mão de mecanismos⁸ mais rígidos para frear esses desdobramentos colaterais indesejados pela cúpula dirigente. Com as greves se estendendo do setor de mineração à indústria infante e a dificuldade de o Estado sul-africano em conter movimentos trabalhistas da população negra, o regime censurou os requisitos para uma economia industrial “modernizante”, inviabilizando um mercado de trabalho livre para seu desenvolvimento capitalista. Em nome da defesa dos interesses da parcela mais relevante dos constituintes do NP, nominalmente africanos de base rural, o governo refletia o atraso na sua cultura e representava não estar preparado a se adaptar às demandas de uma economia industrial moderna (INNES, 1994).

Em 1958, o novo primeiro-ministro Verwoerd fazia defesa pública do desenvolvimento separado, modelo segundo o qual haveria a devolução aos povos não-brancos de seus territórios antigos, em conformação às suas próprias sociedades. O Apartheid utilizava a retórica da autodeterminação dos povos como justificativa para a formação de enclaves no território nacional, batizados de *homelands*, os quais logo viriam a ser conhecidos como bantustões. A pressão externa pelo não reconhecimento internacional dos bantustões era fruto das sistemáticas denúncias contra a África do Sul numa ONU cada vez mais balanceada por novos Estados africanos, que viam nesses enclaves o aprofundamento do regime de segregação racial.

Com o aumento sistemático da discriminação racial nas mais variadas esferas da vida sul-africana, o ANC iniciou uma campanha para mudança política que girava em torno de desobediência de massas não violenta. Contudo, em 1960, o protesto de civis desarmados em Sharpeville teve uma resposta violenta desproporcional por parte do regime. Na sequência, movimentos como o ANC e o Congresso Pan-Africanista (PAC) foram banidos e tão logo o ANC lançou mão da resistência violenta, criando um corpo subsidiário – o *Umkhonto we Sizwe* (MK) (GELDENHUYS, 1984). De um lado, tinha-se o fortalecimento da esfera estatal

⁸Dentre os mais controversos, estão a proibição de casamento interracial e a obrigatoriedade, por parte da população negra, de carregar consigo passaporte dentro do próprio território sul-africano.

orientada por uma industrialização moderna e integrada a sofisticado sistema de defesa nacional; de outro, a própria luta em torno das regras do jogo internas que difundiam o abismo entre uma minoria de traços coloniais europeus e uma expressiva maioria de povos originários do território sul-africano.

O regime em muito se assemelhou às características descritas por Prokhovnik (2004) em relação ao republicanismo holandês do século XVII: insularidade, particularismo e paroquialismo. Em 1961, o governo sul-africano adotou um plebiscito no qual foi vencedora a escolha pela adoção de república como forma de governo, afastando os resquícios da tutela monárquica britânica e da conexão próxima com a *Commonwealth of Nations*⁹. A África do Sul enseja um processo mais profundo e ousado de consolidação de um Estado nacional a partir de uma identidade autônoma. Com a república, ensaiou a formulação de uma política externa mais identificada com a nova realidade política do regime liderado pela base africâner menos moderada e pouco disposta às antigas mediações junto aos grupos de pressão pró-britânicos internos. No lugar da antiga conciliação entre ingleses e bôeres edificada pela formação da União Sul-Africana, os esforços para uma hegemonia africâner doméstica – embora nunca absoluta – tornaram-se o pilar republicano no contexto sul-africano.

O país, agora dimensionado numa realidade pós-guerra de fase intermediária de desenvolvimento industrial, consolida efetivamente seu “capitalismo nacional, compreendido como o modelo que é a síntese moderna entre Estados-nações e capitalismo industrial, a tentativa institucional de gerenciar dinheiro, mercados e acumulação através de uma burocracia central para o benefício de uma comunidade cultural de cidadãos nacionais” (HART; PADAYACHEE, 2013, p. 57, tradução nossa). Com a adoção de uma industrialização por substituição de importações, Castellano da Silva (2016) infere que a África do Sul combinou políticas econômicas dos campos conservador (protecionismo e mercantilismo) e liberal, o que favorecia a centralidade da sua posição na ordem do sistema regional da África Austral. O gerenciamento de um capitalismo de Estado como motor para o desenvolvimento econômico sul-africano fixado ao aprofundamento sistemático dos mecanismos legais de discriminação racial foi a dinâmica ativa que sustentou a África do Sul até a sua transição para a democracia liberal na década de 1990.

O *boom* industrial dos anos 1960 acompanhou o momento de crescimento econômico mais espetacular vivido pela África do Sul no período pós-guerra. Com uma taxa média de

⁹Comunidade de países que se agrupam em virtude dos laços com a Inglaterra, em virtude da colonização pelo Império Britânico.

crescimento anual de 9,3% no PIB, o país se tornou uma das economias industriais de mais rápido crescimento no mundo capitalista, à frente inclusive de economias na Europa ocidental e na América do Norte. A alta taxa de crescimento pode ser atribuída primariamente ao desempenho dos setores manufatureiro e de construção, e não menos importante foi o aumento no nível de emprego e melhoria na produtividade do trabalho. Entre 1960 e 1970 o número de trabalhadores cresceu 63% no setor manufatureiro, enquanto para o setor de construção esse aumento foi na ordem de 182% (INNES, 1984). A economia sul-africana, no entanto, apresentava uma realidade dual, em que a África do Sul era um Estado capitalista avançado nos estágios finais do imperialismo aos olhos de uma minoria, e, por outro lado, ainda era uma colônia para os negros (GORDIMER apud STANDER, 2014).

De 1960 a 1962 o agitado continente africano viu o processo mais expressivo de independências das antigas colônias. Na África Austral, majoritariamente britânica, houve a ebulição de diversos movimentos de libertação nacional, o que claramente afetaria as posições sul-africanas como ator regional no sentido de manter o controle da estabilidade política por meio do *status quo*. Independente de que país da África Austral se esteja falando, sempre se vê o envolvimento do regime de Pretória¹⁰, seja na ocupação da Namíbia, na agressão em larga-escala em Angola, ação terrorista em Moçambique ou assistência ao governo racista na Rodésia (SHUBIN, 2008, p. 239). Após a Revolução dos Cravos em Portugal, o continente africano viu o desmantelamento de seu último império colonial. Com a retirada dos portugueses, abriu-se espaço para a independência política de Angola e Moçambique, duas colônias de porte grande, a primeira voltada ao Atlântico e a segunda, ao Índico. Essa realidade deixou a África do Sul sem tampão em suas fronteiras noroeste e nordeste (MUIU, 2008).

Ainda que a África do Sul se firmasse como polo capitalista regional, seu tipo específico de capitalismo menos dependente implicou também um gradual afastamento dos tradicionais aliados ocidentais, como Inglaterra e EUA, os quais aderiram voluntariamente ao embargo de armas contra a África do Sul expresso pelo Conselho de Segurança da ONU em 1963 (GELDENHUYS, 1984, p. 11). Diante desse constrangimento, a África do Sul viu-se compelida a solidificar por próprios meios uma indústria de defesa nacional que respondesse às crescentes demandas das forças de defesa e de segurança sul-africanas nas operações domésticas e transfronteiriças. Mesmo se consolidando como o ator regional mais relevante

¹⁰Capital da África do Sul durante o regime do Apartheid; hoje é a sede do governo federal.

na África meridional, a partir da cadeia de eventos iniciada com a saída dos portugueses de suas colônias, o regime em Pretória passou por dificuldades cumulativamente crescentes em manter uma ordem estável na região. O isolamento e embargo de armas levariam a África do Sul a buscar novas parcerias no sistema internacional. Ela se encontrava, afinal, disposta a executar um projeto nacional que não dispensasse uma ampla capacidade de defesa nacional e que não se intimidasse com as pressões e críticas em torno de seu regime de segregação racial.

2.4 O DESGASTE INTERNACIONAL DE PRETÓRIA E A TRANSIÇÃO DE REGIME

Como frequentemente é o caso sob capitalismo, assegura Innes (1984), o crescimento do anos 1960 continha em si mesmo as sementes de sua decadência. Neste caso, foram as contradições surgindo da dependência tecnológica da África do Sul em relação aos Estados capitalistas desenvolvidos, manifestando-se novamente na forma de crise do balanço de pagamentos, o qual reverteu o processo. Enquanto a característica capital-intensiva do crescimento foi possível por meio da importação de maquinário e equipamento, não havia aumento correspondente no valor de exportações e conseqüentemente um alto déficit surgiu no balanço de pagamentos, o que eventualmente forçou o Estado a desacelerar a economia.

Para Feinstein (2005), a África do Sul oscilava entre enclave exportador imperialista e aspirante a se tornar uma economia industrial moderna completa, projeto frustrado pela dependência do trabalho negro barato. De um lado, desenvolvimento de enclave exportador. De outro, capitalismo nacional. O autor ainda afirma que a falha na transição exitosa para uma modernidade industrial foi a consequência da recusa em estender cidadania plena à maioria africana. Ao passo em que o mercado doméstico é estimulado pela equalização de rendas entre as classes, o sistema nacional de educação garante desenvolvimento de uma força de trabalho especializada em apoio à industrialização, e o governo cuida de saúde, bem-estar e moradia de toda a população. E teria sido precisamente essa negação sistemática da realidade que levou o regime à economia dual, o retrógrado no moderno.

Ao longo da década de 1980, o então primeiro-ministro sul-africano Botha embarcou em várias reformas para resolver a contradição entre acumulação capitalista e demandas populares. Uma nova base de consenso teria de ser criada, havendo tentativas de reestruturar instituições políticas para fortalecer relações entre capital e trabalho (MUIU, 2008, p. 122). E foi precisamente nessa época que a retenção de poder por parte do Estado sul-africano sofreu uma mudança drástica, quando pressões econômicas externas – especificamente o boicote de investimento americano – ameaçaram o regime (HALLIDAY, 1994). O Congresso norte-

americano aprovou em 1986 uma lei que visava congelar investimentos estadunidenses na África do Sul e proibia a venda de armamentos a Pretória por parte de empresas sediadas nos Estados Unidos.

Tratando-se de um regime tão controverso, a ONU buscava meios de limitar o potencial militar da África do Sul por meio de embargos e sanções que visavam ultimamente ao desarmamento do regime do Apartheid bem como ao da região. A postulação do desarmamento é bastante emblemática, como descreve Morgenthau¹¹ (1997). Com a imposição gradual de restrições contra o governo sul-africano, Pretória obteve um expressivo incremento nas transações com nações asiáticas recém-industrializadas. Apesar do resultado exitoso dos laços econômicos, tecnológicos e militares com Israel e Taiwan, e da própria manifestação de entendimento direto com a URSS e Estados vizinhos sobre assuntos regionais, a África do Sul permanecia altamente dependente das democracias industriais, em especial no tocante à importação de bens de capital, investimento de capital e crédito bancário. Os líderes políticos não poderiam ignorar a realidade da importância vital das democracias industriais para o bem-estar político e econômico da África do Sul (JASTER, 1989).

Observa-se, neste período, que a África do Sul é tida, no continente africano, como o único país que se habilitou a desenvolver um programa nuclear e a dispor de um arsenal atômico. A adoção de um programa nuclear evidencia a tentativa clara de busca pela autonomia política plena da África do Sul e pela consolidação como potência média efetiva no hemisfério meridional. O isolamento de Pretória fez com que o regime buscasse aliados não convencionais para cooperação técnica e compartilhamento de programas estratégicos. Aproximou-se de regimes também isolados nos anos 70, como Taiwan e Israel. Os regimes políticos não liberais estavam fadados ao isolamento sistemático, isso quando não sujeitos a pressões interventivas diretas. Diante de uma bipolaridade regressiva e o desfecho próximo da Guerra Fria, a classe dirigente sul-africana materializada no Partido Nacional (NP) já ensaiava a liberalização do regime sob a figura de F.W. de Klerk. A legalização do Congresso Nacional Africano (ANC), a libertação de presos políticos e o fim do Apartheid foram pautas-chave de

¹¹ Resultante de exímia reflexão, Morgenthau (1997, p. 436-437) afirma: “Reducing the quantity of weapons actually or potentially available at any particular time could have no influence upon the incidence of war; it could conceivably affect its conduct. Nations limited in the quantity of arms and men could concentrate all their energies upon the improvement of the quality of such arms and men as they possess. They would, furthermore, search for new weapons that might compensate them for the loss in quantity and assure them an advantage over their competitors”.

sua gestão, além do desmantelamento do programa nuclear secreto – tendo sido este objeto de forte pressão pelos Estados Unidos.

A comunidade internacional e, logo, o governo reformista viam o encaminhamento político diante de negociações com o ANC como o desfecho mais realista para a transição política, uma vez que se tratava da maior força política dentro do país, ao menos em termos de representação política. A questão, porém, não girava mais em torno de instaurar mero governo nacional africano majoritário como nas décadas anteriores, mas em torno da fixação de um modelo de democracia liberal, pluripartidário e proporcionalmente representativo. Dessa forma, o NP também via a possibilidade de manter, ainda que marginalmente, uma influência prestigiosa nos rumos constitucionais da República da África do Sul e o ANC, por sua vez, passou a considerar inúmeras concessões políticas a fim de chegar logo ao poder. Muiu (2008, p. 129, tradução nossa) conclui que “o fato de que o ANC abriu mão de todas as demandas para controlar a economia e o aparelho militar/de segurança e focou no lugar em atingir poder político e controlar a máquina estatal grandemente facilitou as negociações para uma nova repartição”.

O posicionamento do ANC girava em torno de duas premissas básicas: “um homem, um voto” e a distribuição de renda e equalização de oportunidades com a manutenção de um pacto mais heterodoxo no tocante às políticas econômicas. Ao ANC não pode ser atribuída, portanto, a ideia de ruptura total com a estrutura de país herdada do NP, a exemplo dos gigantes projetos de infraestrutura que possibilitavam a integração territorial. O que se colocava em questão era uma África do Sul que buscasse preservar as instituições-chave do Estado mediante correção das graves distorções geradas pela economia dual e racialmente orientada. Os valores assumidamente universais condenavam as práticas de discriminação racial, porém o faziam de forma a identificar que o Estado sul-africano se destinava integralmente a todos que nele vivessem, sem qualquer distinção¹². Esse era o caminho a ser trilhado pela África do Sul pós-Apartheid, a qual, rompendo com as violações do passado recente, se elevaria à condição de potência média efetiva na África e se tornaria um modelo de democracia para os vizinhos.

Na tentativa de acomodar pacificamente as visões políticas mais díspares, a África do Sul se lança na empreitada constitucional cujo resultado foi um texto abrangente que versava sobre os mais distintos direitos políticos, a inclusão de uma cidadania formal plena a toda a

¹²Constante no Preâmbulo da Constituição da República da África do Sul (1996)

população e a manutenção do pacto federativo, algo já consensual desde a União Sul-Africana. África do Sul unida e democrática capaz de promover seu lugar legítimo como um Estado soberano na família das nações é um dos motes do preâmbulo constitucional. Ainda nessa fase de ajustamentos, a África do Sul retornou ao *Commonwealth* do qual havia saído imediatamente após a adoção da república em 1961. O texto constitucional responde ao fechamento de ciclo da transição de regime, alienando às velhas práticas discriminatórias e autoritárias em favor da institucionalização de um regime democrático estável e permanente.

2.5 PACTO DEMOCRÁTICO E AS VULNERABILIDADES DOS ANOS PÓS-APARTHEID

Sem maiores dificuldades, a África do Sul logrou migrar institucionalmente para uma democracia liberal, alcançando a participação efetiva da população em massa no processo eleitoral. O novo governo de transição constitucional viria a inaugurar a Comissão da Verdade e da Conciliação, sob o comando do arcebispo Desmond Tutu, a quem o antigo regime havia permitido conduzir protestos de rua em massa no fim do regime do Apartheid. Sob o mote de que a verdade era a estrada para a conciliação, o novo período legou a estampa de *Rainbow Nation* à África do Sul pós-Apartheid. O que se veria a partir de então, contudo, seria a condução de um país visivelmente mais fragilizado nos seus termos de troca, conjugado a uma rápida deterioração de fatores socioeconômicos da população, com altíssimas taxas de desemprego, e uma crise sem precedentes na saúde. Em termos histórico-estruturais, Feinstein (2005) presta a observação de que, de 1948 a 1973, o país foi marcado por crescimento e estabilidade, enquanto de 1973 a 1994 predominaram estagnação e inflação. A África do Sul que o ANC herda é marcada por um quadro de desaceleração estrutural da economia nacional.

Além das crescentes dificuldades econômicas e sociais com o aumento do desemprego e aumento dos níveis de violência urbana, as consequências demográficas críticas ocasionadas pelo surto de AIDS na África do Sul acompanharam impactos macroeconômicos mensuráveis. A expectativa média de vida caiu significativamente, e embora o setor mais atingido fosse o da mineração, ele logo se alastrou para demais setores da economia, afinal a competitividade é afetada diretamente pelos custos de saúde com gastos trabalhistas (LEWIS, 2004). Tornava-se válido questionar como poderia um momento tão promissor na história sul-africana, em meio a um esperado Renascimento Africano, ter se transformado numa realidade

tão vulnerável para o país liderado por um dos políticos mais carismáticos de todos os tempos, Nelson Mandela¹³.

Uma produtividade crescente teria tido efeitos indubitavelmente benéficos se os recursos tivessem sido plenamente empregados, mas a economia tardou em crescer o suficiente para gerar os empregos necessários. O PIB *per capita* sul-africano (1,2% a.a.) crescia a uma taxa próxima da média da África Subsaariana (1,1% a.a.) e da América Latina (0,8% a.a.), porém ficava substancialmente aquém da média dos Sul (3,7% a.a.) e Leste (6,2% a.a.) Asiáticos. Os formuladores econômicos da era pós-Apartheid esperavam desenvolver um forte setor exportador. No entanto, instabilidade da taxa de câmbio, escassez de força laboral especializada e rigidez estrutural (especialização em setores com fatores de produção específicos que dificilmente poderiam ser realocados) contribuíram para o declínio de exportações não-minerais. Enquanto a desigualdade interracial diminuía, a desigualdade intrarracial continuava a crescer. Frente a uma severa crise fiscal, herdada do NP e ampliada com generosos ajustes salariais no setor público ao longo da década de 1990, o Estado pós-Apartheid adotou uma abordagem bastante cautelosa com novos gastos sociais (NATTRASS ; SEEKINGS, 2010).

Com o desfecho da era bipolar, vários movimentos nacionalistas africanos abandonavam gradualmente suas posturas de orientação marxista-leninista e o ANC, que até então mantinha uma retórica socialista – ainda que difusa –, viu-se direcionado a adotar um tom econômico mais alinhado às reformas de abertura de mercado, posição deliberadamente adotada por setores mais liberais à frente do partido. Assim como muitos outros regimes não liberais que passaram por uma transição política, a África do Sul promoveu simultaneamente uma abertura política e outra econômica, alinhando-se ao conceito de democracia liberal com economia de mercado. Mesmo aqueles países capitalistas que estavam abandonando seu passado autoritário dificilmente se esquivariam de realizar alterações estruturais mais profundas no setor público. De uma perspectiva ideológica, expõe Hentz (2005), era esperado do ANC a busca por um programa econômico de orientação keynesiana, se não necessariamente socialista. O ANC visivelmente deu uma guinada à direita, em parte pela pressão poderosa de ideias vindas de organizações internacionais como União Europeia (EU)

¹³Principal líder do ANC e do movimento de resistência ao Apartheid. Tendo passado encarcerado por quase 3 décadas, tornou-se um dos mediadores da transição de regime e o primeiro presidente eleito da África do Sul pós-Apartheid.

e Organização Mundial do Comércio (OMC). As relações comerciais da África do Sul pós-Apartheid refletem os interesses das suas grandes corporações.

A despeito das turbulências sociais provocadas pela extrema direita africâner e pela resistência das elites dirigentes dos bantustões de abrir mão de sua virtual independência para a unificação territorial, a África do Sul conseguiu realizar uma transição política bem-sucedida no tocante à manutenção do centro decisório estatal e da coesão burocrática. O governo de maioria do ANC, ante as novas limitações presentes no “momento unipolar” da hegemonia estadunidense, buscou novos modos de inserção na economia mundial. Com a afirmação do modelo de ajuste econômico adotado pelo Consenso de Washington, as economias não desenvolvidas seriam instadas a promover um choque fiscal, aliado à reformulação do papel do Estado na condução macroeconômica. Diante dos promissores resultados a serem obtidos com a abertura da economia doméstica, a África do Sul se posicionou mediante nova inserção internacional, baseada menos nos condicionantes estruturais de sua realidade interna e mais envolvida na dinâmica globalizante de mobilidade de capitais.

3 ECONOMIA EMERGENTE SUL-AFRICANA ANTE A NOVA DINÂMICA GLOBALIZANTE

Este capítulo tratará dos condicionantes econômicos que respondem pela nova inserção internacional da África do Sul em um contexto de expressão da rápida integração econômica mundial e latente consolidação de um policentrismo econômico¹⁴. Serão apresentadas as mudanças que moldaram o pós-Guerra Fria na seara econômica e a forma como estas potencializaram ou constrangeram a ascensão de economias emergentes. Desta forma, a formação dos BRICS deve ser compreendida neste trabalho mediante a consagração de novos atores enquanto polos econômicos mundiais e a tentativa destes em alterar algumas das regras do sistema internacional. Assim, serão introduzidas algumas das propostas que norteiam a busca por transformação no sistema internacional, mais especificamente na criação de um espaço multilateral de cooperação e discussão próprio.

Referente à inclusão da África do Sul nos BRICS, serão apresentadas algumas disparidades estruturais desta em relação ao Brasil, Rússia, Índia e China. Não obstante, a presença de elementos comuns que explicam a congruência por remodelar a arquitetura financeira no sistema internacional será também ressaltada. Concorrente ao processo de globalização surgem iniciativas de escopo regional, muitas vezes orientadas à promoção de integração econômica entre países que compartilham um mesmo espaço geográfico adjacente. E a África do Sul – dada a sua estabilidade e segurança jurídica – torna-se um “porto de entrada” para o capital no continente africano. Assim, a economia sul-africana busca inserir-se na dinâmica econômica global amparando-se em movimentos de cooperação e integração regionais e extrarregionais, tornando-a um ator cada vez mais relevante no sistema internacional.

3.1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA NO PÓS-GUERRA FRIA

Com a dissolução da União Soviética e o subsequente desaparecimento da bipolaridade, a qual já se apresentava em caráter regressivo ao longo do último quinquênio da década de 1980, consolidou-se o poder norte-americano no mundo. Não se firmou

¹⁴ Compreende-se enquanto formação de polos econômicos dinâmicos, competitivos e, em certa medida, antagônicos entre si. Responde por uma melhor distribuição dos centros decisórios internacionais, na medida em que fomenta um sistema interestatal capitalista mais competitivo e equilibrado.

necessariamente sob o estigma de uma unipolaridade rígida, porém com marcas claras que denotavam a base para o exercício de um poder global hegemônico, não mais apenas sob égide de suas capacidades militares, mas essencialmente em assegurar a adoção pretensamente universal de padrões de conduta econômicos, em consonância com a elaboração de programas de instituições-chave do regime consagrado nos Acordos de Bretton Woods¹⁵ (1944).

Mehmet (1999) salienta que, globalmente, a economia mundial estava num ponto de inflexão, passando por uma reestruturação multidimensional chamada globalização. Nesse processo, havia duas dimensões maiores: política e econômica; a primeira implica a transição para um mundo ou uma aldeia global, a segunda significa a emergência de uma economia mundial integrada. Para O'Hara (2006), a tendência neoliberal global foi introduzida e aprofundada a fim de impactar variáveis críticas de crescimento e desenvolvimento, mas o primeiro problema geral muito aparente foi a inabilidade em reestabelecer algo próximo do desempenho recorde dos anos 1950 e 1960.

A liberalização comercial, financeira e econômica – que prevaleceu ao longo da década de 1990 – trouxe a promessa de desencadear um novo ciclo de prosperidade econômica, fosse nas economias capitalistas mais avançadas, nas economias emergentes ou mesmo nos países subdesenvolvidos. A lógica da abertura econômica se centrou na possibilidade de ampliação dos negócios, com um fluxo internacional de capitais bastante acelerado. Assim, atesta-se que

[...] a nova tendência de reduzir controles anteriormente existentes tem contribuído para suprir os países em desenvolvimento com capital adicional e com uma gama enorme de inovações tecnológicas benéficas à indústria nacional e ao setor de serviços financeiros em termos de eficiência e qualidade produtiva. [...] Por outro lado, essas inovações aumentam a volatilidade dos mercados e limitam a habilidade dos governos em reagir a esses fluxos quando eles se tornam excessivos e/ou indesejáveis. (TREUHERZ, 2000, p. 161).

Para compreender as profundas mudanças na economia mundial é preciso, porém, se debruçar sobre questões estruturais previamente dadas na ordem mundial. Isso implica trazer à reflexão a organização do sistema internacional e a distribuição de poder, em especial na aceção econômica. Recorre-se, assim, ao debate teórico sobre o estado da arte das formulações sobre a relação centro-periferia, e como esta traz implicações de caráter

¹⁵Dentre as principais instituições de governança econômica global estabelecidas pelos Acordos de Bretton Woods estão o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

simbólico e efetivo nas relações internacionais dos diversos países. Dá-se espaço para um revitalização do conflito Norte-Sul, uma vez que o conflito Leste-Oeste tornou-se algo próximo de obsoleto, no sentido de não mais traduzir as disputas sistêmicas de poder.

Decorrentes de uma linha epistemológica marxista, teorias sobre imperialismo e sobre dependência florescem nos anos 1960 e 1970 para traduzir a realidade da época em termos de dominação de centros econômicos capitalistas sobre países estruturalmente mais periféricos. Hout (1993), em seus estudos, aborda Galtung, para quem a relação centro-periferia é vista como uma relação de dominância típica, mais especificamente uma relação de imperialismo. A teoria estrutural do imperialismo se elucidaria pelas seguintes assertivas: (1) a relação entre centro e periferia é vertical, (2) a interação entre periferia e periferia é ausente, (3) interação multilateral envolvendo todos os três é ausente, (4) interação com o mundo externo é monopolizado pelo centro, com duas implicações; (a) interação da periferia com outras nações do centro é ausente; (b) interação tanto da periferia quanto do centro com nações da periferia pertencentes a outro centro é ausente. Dessa análise discorre-se que a exploração se dá entre trocas desiguais ou interação assimétrica – o que vincula laços de penetração, fragmentação e marginalização entre os atores internacionais.

Ao longo da Guerra Fria, viu-se o relativo deslocamento do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul. Em um cenário de distensão entre as duas superpotências, o Terceiro Mundo tornou-se um espaço ao qual se delegou o *front* do embate ideológico. URSS e EUA passaram a ter uma presença indireta na política regional na América Latina, África e na Ásia, de forma a apoiar governos, subvencionar projetos econômicos ou mesmo fornecer material bélico. Ainda que tal participação no Terceiro Mundo decorresse da lógica bipolar, criou-se, aí, a possibilidade de que muitos países dispuseram em atingir níveis básicos de desenvolvimento econômico nacionalmente centrado. Se de um lado, porém, a lógica do conflito Norte-Sul se pautava nas assimetrias pré-estabelecidas do nível de desenvolvimentos dos países, de outro, também se ampliaram as assimetrias entre os países do Sul.

Decorrente disso, estabeleceu-se, na literatura, a ideia de estabelecer categorias distintas em relação à posição que ocupavam no sistema mundial. No lugar da balança de poder da teoria realista, abriu-se espaço para a teoria do sistema mundial. A distribuição de poder reflete uma ampla variedade de elementos sistêmicos que estão interrelacionados dinamicamente. É mister atentar para o fato de que, ainda que partam de um mesmo ponto de largada, alguns países se diferenciam substancialmente de outros a que se assemelhavam anteriormente. Wallerstein (1979) afirma que entre periferia e centro há a semi-periferia, que resulta da maior habilidade de tomar vantagem das flexibilidades oferecidas pelos declínios

da atividade econômica em relação aos países do centro ou da periferia. Partindo do estruturalismo cepalino¹⁶ – que dá ênfase à dualidade centro-periferia – surgiram os teóricos da dependência, para os quais fatores exógenos e a correlação interna de classes eram fatores determinantes para explicar a condição de subdesenvolvimento dos países (CARDOSO; FALETTO, 2004).

Desse modo, a diferenciação entre periferia e semi-periferia é instrumento fundamental para denotar aquilo que se poderia chamar de assimetrias intra-Sul. A África do Sul, dada sua particularidade histórica, se firmou no continente africano como um espaço geopolítico semi-periférico. Amin¹⁷ (1976) salienta a diferença essencial que contrasta as formações periféricas e as “formações centrais jovens” – a última baseada no predomínio do modo de produção simples de commodity possuindo para tal razão uma capacidade de evolução independente em direção a um modo de produção capitalista plenamente desenvolvido. Como “centro jovem”, a África do Sul se lança numa empreitada modernizante, não em termos sociais, mas certamente num paradigma industrial-estruturante. Não pode seu modelo ser equiparado ao das demais nações africanas subsaarianas.

Não menos curiosa é a constatação de que, condicionada à condição de periférica, a África do Sul do Apartheid não apenas aprofundou um tipo de colonialismo interno extremamente desigual e violento, como também foi refratária em se agrupar com seus semelhantes, isto é, com o conjunto de demais nações periféricas no sistema internacional. Intitulada como bastião da resistência ao comunismo e ao nacionalismo africano mais radical, a África do Sul obteve uma margem razoável de manobra até os anos 1980, com a participação ativa de capitais das economias mais desenvolvidas e uma leniência relativa de governos do Primeiro Mundo frente às políticas segregacionistas do Apartheid. Com a estagnação econômica e a ampliação do cerco internacional ao regime, no entanto, a situação para manutenção do próprio ia se mostrando cada vez menos sustentável.

3.2 DO AJUSTE ESTRUTURAL AO NOVO INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO

¹⁶ Raúl Prebisch, renomado economista da CEPAL, afirmava que as relações centro-periferia se caracterizavam pela deterioração dos termos de troca; isto é, à medida que os países centrais, mais desenvolvidos, exportavam manufaturados (de maior valor agregado), os países periféricos, menos desenvolvidos, exportavam bens primários, cuja tendência era de desvalorização frente aos produtos manufaturados ao longo do tempo.

¹⁷“They [New England and Canada, Boer South Africa, Australia, and New Zealand] were exceptional formations that were constituted from the start in close connection with the genesis of European central capitalism” (AMIN, 1976, p. 57).

A África do Sul entrou numa recessão plena em 1976. A lógica econômica do Apartheid, com sua confiança às políticas trabalhistas repressivas, provou-se não mais viável, e todos os setores industriais reportaram acentuados declínios de produção, foi além de uma desaceleração cíclica normal, refletiu uma profunda crise estrutural para o capitalismo sul-africano (MEIERHENRICH, 2008). Afinal, mudanças sistêmicas também contribuíram tanto para o crescimento vertiginoso da economia industrial sul-africana como levaram à estagnação e posterior solapamento. O fim de sistema de Bretton Woods substituiu o ouro pelo petróleo como commodity chave mundial. A partir de 1971, sua economia ficou vulnerável a mercados cada vez mais voláteis. E o ouro, um dos minérios de exportação com a mais expressiva participação sul-africana em termos de transações internacionais, passou a sofrer com uma variação de preços bastante alta, tornando a economia ainda mais vulnerável.

O papel dos crescentes embargos e boicotes ao regime de Pretória também teve um impacto prejudicial à economia. Assim como muitos países do Terceiro Mundo, a capacidade de financiamento do Estado estava fortemente vinculada a empréstimos externos e a ajudas de outros governos ou instituições como o FMI. A partir dos choques do petróleo (1973 e 1979), as taxas de juros internacionais passaram de fixas a variáveis, comprometendo fortemente a balança de pagamentos dessas economias em franco desenvolvimento. No caso sul-africano, havia o agravante das medidas anti-Apartheid, celebradas por muitos países e mesmo instituições de fomento internacionais.

Claramente, ferramentas financeiras de pressão influenciaram o governo sul-africano e as elites econômicas domésticas. Porém, tais medidas não foram levadas ao seu pleno potencial. Pressões similares são mais propensas a se tornarem efetivas contra alvos mais vulneráveis ou na busca de objetivos menos ambiciosos que total transformação social, econômica e política. A aplicação exitosa desses tipos de sanções requerem uma compreensão sofisticada da economia política do alvo, assim como as condições do mercado global que criarão incentivos (ou desincentivos) na adoção de demandas políticas internacionais (CARIM; KLOTZ; LEBLEU, 1999).

Com o fim da era da Guerra Fria, estabelecia-se a supremacia de políticas neoliberais, deflagradas em um momento de sobreponder estadunidense no sistema internacional. No final dos anos 1980, formulava-se um receituário de políticas econômicas, centradas no Consenso de Washington. Frente aos crescentes déficits nas contas públicas, tornou-se um mantra a aplicação de políticas econômicas austeras, cuja efetividade garantiria o crescimento econômico. De modo geral, viu-se uma rápida abertura comercial, aliada à redução da máquina estatal e do poder de ação econômica estruturante do Estado. A África do Sul, diante

do acentuado isolamento internacional a que fora submetida, buscou se enquadrar rapidamente nesse escopo de mudança, de forma a ganhar visibilidade no sistema internacional através de confiança na mudança de regime e transparência junto a uma economia “saneada”.

No último governo do NP (1989-1994), liderado por de Klerk, a África do Sul passa a adotar a agenda de cunho mais neoliberal, em parte pelas pressões externas mas principalmente pela reformulação ideológica da elite dirigente, que via na implementação do receituário liberalizante um passo à frente na integração da África do Sul na nova dinâmica econômica internacional. Para Feinstein (2005), a África do Sul oscilava entre enclave exportador imperialista e aspirante a se tornar uma economia industrial moderna completa, projeto frustrado pela dependência do trabalho negro barato. De um lado, havia o desenvolvimento de enclave exportador; e de outro, o capitalismo nacional. A falha em transmutar-se exitosamente em uma modernidade industrial avançada foi consequência da recusa em estender cidadania plena à maioria africana.

Nesse cenário, “agindo como ‘gerentes internacionais de massa falida’, o FMI e o BM impuseram os Programas de Ajustes Estruturais a vários continentes, a despeito dos países seguirem sistemas políticos, ideologias estatais e estruturas econômicas muito diferenciados” (GLAVANIS, 2002, p. 15). Consagrava-se o foco no minimalismo do Estado, o que implicou a adoção de “pacotes de salvação financeira” ou “estratégias de correção financeira”. O baixo crescimento dos países em desenvolvimento na década de 1980 seria fruto de uma má alocação de recursos, derivada do excessivo intervencionismo estatal. A África do Sul assimilou internamente esse modelo, de modo voluntário, como instrumento de aceitação e credibilidade junto à comunidade internacional, afinal a liberalização da economia seria a antítese do “desenvolvimentismo africâner” responsável pelas desastrosas e incorrigíveis violações de direitos humanos no país do Apartheid. De um Estado-nação consolidado, a África do Sul presenciou ao longo dos anos 1990 uma acentuada “oligarquização” na sua estrutura econômica, com concentração de renda e patrimônio. Por fim, as mudanças estruturais, no lugar de corrigirem as graves distorções sociais, terminaram por criar novas debilidades ao Estado sul-africano, tornando-se incapaz de atender às múltiplas demandas econômicas e sociais da população.

Embora o ano de 1994 marque o período de transição nominal de regime, há que se considerar que, sob vários aspectos, uma parte significativa das mudanças estruturais já vinham se efetivando no último governo do Apartheid, quando boa parte das medidas legais punitivas já haviam sido revogadas e o arcabouço institucional já providenciara outro recorte

de Estado como promotor do desenvolvimento. Se, de um lado, os sul-africanos buscavam superar as fragilidades socioeconômicas do regime anterior, de outro, haveriam de se apoiar no legado de modernização burocrática como mecanismo de fortalecer sua presença na economia mundial. Para Nuscheler (2012), *governance matters* e *policy matters* se tornaram proposições centrais do Novo Institucionalismo, e ajudaram o economista-chefe e posterior vencedor do Prêmio Nobel Joseph Stiglitz no avanço contra os monetaristas insensíveis da Escola de Chicago de Milton Friedman¹⁸. Assim, o Banco Mundial ampliou o arcabouço normativo com que orientava o desenvolvimento de países, abrandando o foco na rigidez fiscal em prol da adoção de regras mais amplas que visassem à estabilidade legal e humanitária das economias auxiliadas.

Nesse contexto, do Novo Institucionalismo, desenvolvimento econômico é visto como um processo induzido por eficiência institucional; isto é, um conjunto de ambientes legal e institucional favoráveis, e não apenas acumulação ou alocação de fatores de produção em mercados (MEHMET, 1999). A África do Sul, já tendo herdado uma solidez legal e institucional, via-se diante de potencial vantagem comparativa em relação aos demais países africanos, afinal as trocas comerciais com a economia mundial sempre se deram em um patamar capitalista mais avançado do que a exemplo de seus vizinhos subsaarianos. A segurança jurídica, aliada à democratização da vida pública, ao respeito integral dos direitos humanos e à proscrição de seu arsenal nuclear, permitiria com que se enxergasse a África do Sul como a “menina dos olhos” no continente. De posto colonial avançado no século XIX, passando por Estado-pária ao longo do século XX, a África do Sul ingressaria no século XXI como Estado-nação refundado em seus valores liberal-democráticos.

A partir do Quadro 1, evidenciam-se valores inerentes ao Novo Institucionalismo. É iminentemente notável o peso que é dado ao conjunto de regras e normas que compõem o arcabouço institucional indispensável à saúde econômica de um país. Dessa forma, alterou-se razoavelmente a percepção das medidas a serem adotadas a favor do crescimento econômico. O primeiro governo sul-africano democrático adotou como abordagem macroeconômica geral o plano intitulado Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR) e, embora fortemente criticado pela COSATU por seu teor neoliberal, era um ajuste econômico que buscava controlar variáveis-chave da economia, de forma a reduzir déficits fiscais, diminuir a inflação, manter a estabilidade da taxa de câmbio e reduzir as barreiras ao comércio, além de liberalizar

¹⁸Escola à qual se podem relacionar várias das medidas de austeridade fiscal defendidas pelo Consenso de Washington.

os fluxos de capitais. Assim, o governo não se alinhava mais à velha retórica socialista africanista que guiara o ANC através de seu *Freedom Chapter*¹⁹ ao longo de décadas, mas buscava se inserir rapidamente no cenário de rápida globalização – sem que com isso viesse necessariamente a perder a capacidade de financiamento do Estado africano, que, sem seu novo momento, se dedicara à correção das múltiplas distorções sociais que causara o Apartheid.

Quadro 1 – Virtudes dos sistemas político-administrativos

1.	A edificação do Estado de Direito (<i>rule of law</i>), ao qual o Banco Mundial concede o maior peso, pois para ele – em sintonia com a economia institucional – têm importância primária ao desenvolvimento econômico a segurança jurídica para investidores e os direitos de propriedade protegidos.
2.	A edificação de estruturas administrativas funcionais para o gerenciamento aprimorado do setor público.
3.	A transparência das ações de governo e da administração pública, em especial na aplicação de recursos financeiros próprios e externos, os quais demandam uma auditoria independente.
4.	A responsabilização (<i>accountability</i>) dos governantes frente aos governados e seus representantes eleitos, que frequentemente estão integrados em estruturas de apadrinhamento clientelistas.
5.	O combate à corrupção como elemento sistêmico de relevante contrapeso à má governança, de modo que o combate à corrupção, próxima e junta do Estado de Direito, se tornou a metáfora para boa governança.
6.	O respeito aos direitos humanos políticos e sociais elementares e ancorados no direito internacional.

Fonte: Adaptado de Nuscheler (2012, p.159)

O choque na gestão pública certamente não foi tão impactante quanto o foi em países mais vulneráveis, justamente porque a África do Sul já adotava uma condução econômica mais institucionalizada. Não havendo realizado um grande ajuste estrutural *ipsis litteri* – ao molde defendido pelo FMI – a África do Sul lançou mão de ajustes institucionais menores, de forma que se afirme que realizou uma transição adaptativa mediana. Sem abraçar por completo a agenda neoliberal, o país realizou transformações que buscavam encaixá-lo na

¹⁹ Cartilha propositiva adotada pelo ANC; conjunto de ideias desenvolvidas em termos de políticas públicas e econômicas de caráter mais desenvolvimentista a ser adotado na África do Sul.

nova dinâmica global de abertura e liberalização de mercados, sem que perdesse inteiramente a capacidade estatal necessária à manutenção dos fundamentos básicos da economia nacional sul-africana. O ajuste estrutural, derivado da teoria econômica neoclássica, seria basicamente não institucional e, portanto, pouco adequado para promover o desenvolvimento das instituições de mercado na África. Complementarmente, North (2003) afirma que a política deve se guiar preferencialmente pela eficiência adaptativa ao invés da eficiência alocativa, de forma que o Novo Institucionalismo seria um marco paradigmático mais apropriado para estimular o crescimento e desenvolvimento do que os Programas de Ajustes Estruturais. Assim, o Novo Institucionalismo seria a mediação entre o velho centralismo burocrático do Estado e a nova predisposição globalizante dos mercados.

Se o anos 1990 culminaram com baixo crescimento ou estagnação nas economias africanas, os anos 2000 representaram um processo vertiginoso de recuperação econômica para muitos dos países do continente. Isso naturalmente não se explica por uma simples mudança de padrão teórico por parte do Banco Mundial quanto às medidas para promoção do desenvolvimento, mas se traduz pelo ciclo próspero de crescimento de uma das principais economias emergentes: a China. Sua participação na África é anterior aos anos 2000, mas o que se consolida neste século é sua presença em peso nesses países sob diversas formas: investimento externo direto, *state and nation building*, cooperação técnica e trocas comerciais relevantes. Não o é diferente com a África do Sul, a qual, sob governo de Zuma, adota uma aliança estratégica com a China, levando a sua inclusão no agrupamento dos BRICS.

3.3 NOVOS POLOS ECONÔMICOS E A EMERGÊNCIA DOS BRICS

A África do Sul incorreu em um processo diferenciado de desenvolvimento no continente africano. Embora não tenha sido o único país a ter experimentado uma industrialização, foi, sem sombra de dúvida, o que mais avançou em termos de produção industrial e de modernização do Estado ao longo do século XX. Amin (1990) reconhece que a África do Sul, assim como alguns países do Norte da África, é uma exceção ao modelo de indústria que está quase que totalmente sujeita ao controle direto de capital externo. Possuindo um grau maior de controle de sua dinâmica econômica interna, a África do Sul, conseqüentemente, possui bases estruturais mais sólidas que evitem um mero colapso ou deterioração súbita das suas relações econômicas; isso se deve a um mercado interno mais sólido, a uma capacidade do Estado – ainda que mais limitada – em adotar políticas econômicas efetivas e a uma integração mais dinâmica de sua economia com o mercado

mundial. Sua posição privilegiada na África permite com que o país se constitua como polo econômico relevante na escala global.

Enquanto viu-se ao longo da Guerra Fria o surgimento de dois polos econômicos pujantes, nominalmente a República Federativa Alemã e o Japão, após 2000 novos atores entram (ou retornam) nesta cena: Brasil, Rússia, China e Índia. É curioso notar que estes países já possuíam um processo de formação nacional sólido, porém, tendo passado por períodos de crescimento baixo (China e Índia) ou de substantivo crescimento nos anos iniciais do pós-guerra mas relativo ostracismo econômico nos anos 1990 (Brasil e Rússia), se consolidam como as economias emergentes de maior envergadura. Além de gigantes territoriais e demográficos, esses países estabelecem um ciclo de prosperidade econômica que implica aceleração do crescimento do PIB e ampliação do mercado consumidor interno. A melhora das relações sociais internas catalisou essa nova fase de crescimento coletivo desses países.

Os BRICS²⁰, como ficaram conhecidos, eram retrato de um mundo em plena transformação. Os países, à exceção da Rússia, teriam deixado a condição de Terceiro Mundo a que eram imputadas até os anos 1990 para serem identificadas como economias emergentes. Ao abordar Nova Ordem Econômica Internacional, Krasner (1985) revela que esta assumiu sua maior saliência em meados dos anos de 1970, e as demandas associadas a ela eram a maior manifestação dos esforços do Terceiro Mundo em reestruturar os regimes internacionais²¹ orientados para o mercado. Dentre as áreas estavam comércio, commodities primárias, ajuda, dívida, espaço, corporações multinacionais, jornalismo e navegação. De fato, essa agenda terceiro-mundista perdeu seu poder com o declínio da bipolaridade e o “momento” unipolar estadunidense, com a primazia do discurso conduzido pelo Consenso de Washington. Mas tão logo se concretizou de modo afirmativo a presença desses novos grandes mercados emergentes, estes visualizaram uma congruência teleológica ímpar: a da construção de uma agenda conjunta que, gradualmente, tivesse a capacidade de modificar

²⁰ O conceito foi inicialmente elaborado por um analista do banco Goldman Sachs, e incluía o Brasil, a Rússia, a Índia e a China. O conceito era iminentemente econômico – não se dimensionava nenhuma posição multilateral *a priori*.

²¹ Temos a exemplo o papel que desempenhou a UNCTAD, na ONU.

regras do sistema internacional como a Nova Ordem Econômica Internacional²² o desejara, mas jamais lograra.

Essa nova realidade posta permitiu a esses países emergentes que não fossem relegados à função de semi-periféricos, para se tornarem, possivelmente, um novo eixo de sustentação da economia global, adotando, assim, práticas até então monopolizadas pelo centro do sistema internacional. Essas práticas estariam “[...] acelerando a desconcentração da produção de bens e serviços de alto valor tecnológico dos países desenvolvidos para outros países” (CARNOY et al., 2016, p. 352). A dimensão dessa mudança se reflete no aumento de produtividade interna, na inovação potencial e na entrada em novos mercados de produtos e serviços. Portanto, as economias emergentes, interagindo com os mercados globais, se valem do processo de abertura econômica no mundo para dinamizar a própria economia doméstica. Velhos conceitos de protecionismo da economia nacional, em especial o vinculado ao processo de substituição de importações, são substituídos ora pelos acordos bilaterais de abertura comercial entre países, ora entre arranjos de governança multilateral via Organização Mundial do Comércio (OMC), ou ora pelos sofisticados processos de integração econômica regional – como a SADC, da qual a África do Sul faz parte.

Os novos polos econômicos supracitados, que potencialmente representam a síntese para uma nova ordem multipolar, ressignificaram a nomenclatura do grupo que lhes deu origem para algo que exprimisse uma comunhão política real. De meros acessórios de cartilhas de investimentos, os BRICS fundaram as bases, ainda iniciais, para uma institucionalização de governança colaborativa internacional; e tanto se diferenciaram da ideia original que terminaram por integrar um aliado menor, e nem por isso não relevante. Conforme Santos (2008), a África do Sul é uma potência econômica mais modesta, porém capaz de representar uma realidade demográfica e cultural substancial para pensar o século XXI. A inclusão de um país africano muito provavelmente corrobora com a dimensão estratégica universal de representação do agrupamento, agora já unificado sob um discurso político comum ajustado.

3.4 OS SUL-AFRICANOS NOS BRICS: ALGUMAS DISPARIDADES RELEVANTES

²² Amin (1990) aborda a acentuação dos conflitos internos no Terceiro Mundo. Atenta para o fato de que o plano de reformas dos não-alinhados e do Terceiro Mundo – uma reforma das relações Norte-Sul – não foi levado adiante. Não foram previstas limitações e ambivalência frente à euforia, o que era um sinal dessas ilusões.

Se, historicamente, a África do Sul se constituiu como núcleo do capitalismo periférico junto com países como o Brasil, hoje ela apresenta uma economia substancialmente menos dinâmica que aquela presenciada nos demais integrantes dos BRICS. Shubin (2015) questiona como pode a África do Sul ter aderido aos BRICS considerando sua população, território e PIB tão menores que os dos demais membros. Então, o autor, traz o argumento de Mandisi Mpahlwa, o qual afirma que se trata de uma associação de países de mentalidade semelhante com reputação por serem independentes e comprometidos em reformar as estruturas de tomada de decisão globais²³. Desse modo, já se conclui que o ingresso da África do Sul não se deu pelo caráter de sua economia, mas acima de tudo por se tratar de uma decisão política, não propriamente colegiada, mas induzida pela maior das economias partícipes – a China.

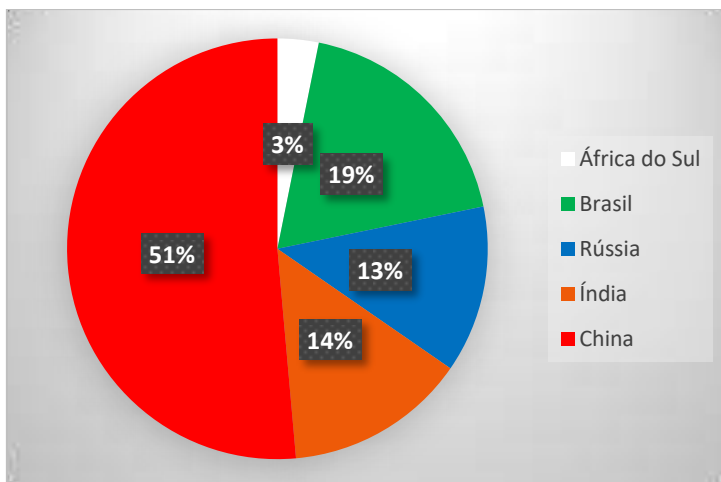
De acordo com o World Bank Data (2018), na véspera do ingresso sul-africano, só a China detinha mais da metade do todo o PIB dos cinco países somados. Enquanto a divisão entre Rússia, Brasil e Índia é mais parelha, a da África do Sul é bastante díspar. Representa apenas 3% do total do PIB do grupo. Assimila-se que a China, que desbancou economias capitalistas avançadas bastante sólidas como o Japão e a Alemanha, está por ultrapassar a economia estadunidense e se consolidar como o líder mundial em termos de produto interno bruto. Sendo assim, e mudança certamente seria um marco no sistema internacional. Aufere-se, portanto, que a movimentação dos BRICS já caracteriza em parte esse cenário, porque denota a inclinação de outras economias emergentes significativas a se aproximarem de um dos futuros polos²⁴ no sistema internacional.

No Gráfico 1, podemos notar a grande distorção que apresenta a economia chinesa, em termos de PIB, das demais economias integrantes dos BRICS, assim como a exígua participação da economia sul-africana no grupo. As outras três economias, entretanto, manifestam uma condição quase que simétrica em relação a si.

²³ “He made it clear that [...] the importance of the BRIC goes beyond economics and that it was viewed as ‘an association of like-minded countries with a reputation for being independent and committed to reforming global decision-making structures,’ a political and moral force for change, that can help to create a better world” (Shubin, 2015, p. 172).

²⁴ Aqui, adota-se uma acepção mais ampla de “polo”, entendido como artífice de polaridade efetiva no sistema internacional.

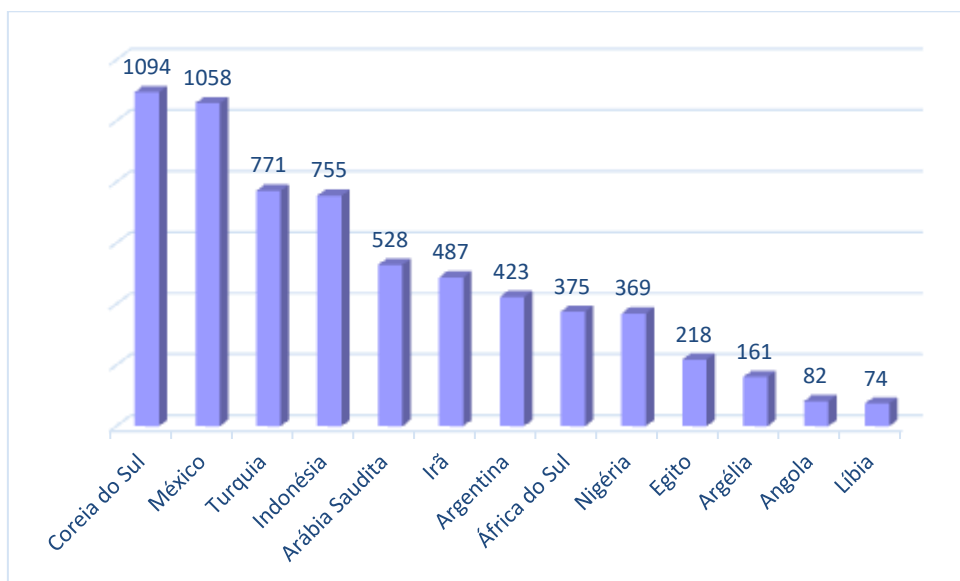
Gráfico 1 – Participação do PIB de cada país dos BRICS (2010)



Fonte: Elaborado a partir de dados do World Bank Data (2018).

A partir da leitura do Gráfico 2, visualiza-se a posição intermediária da economia sul-africana num conjunto de países em desenvolvimento. Embora as economias mais prósperas sejam atores relevantes na agenda de reestruturação das relações Norte-Sul, condicionantes geopolíticos dificultam de sobremaneira uma coesão efetiva junto a um bloco como os BRICS. Nota-se que, em 2010, a economia da África do Sul era a mais vigorosa de todo o continente africano. Embora nos últimos anos tenha sido ultrapassada pela Nigéria, o país ainda goza de maior estabilidade institucional econômica, de forma a se apresentar como um “porto seguro” no continente africano.

Gráfico 2 – Ordem decrescente de PIB de países emergentes – em US\$ bilhões (2010)

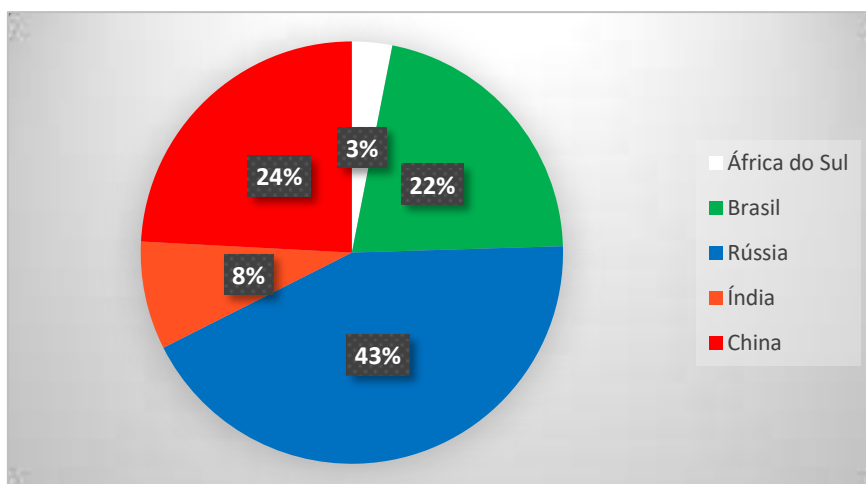


Fonte: Elaborado a partir de dados do World Bank Data (2018).

Poder-se-ia perguntar por que não se escolheu alguma outra economia emergente mais sólida – já que havia uma variedade de possibilidades que poderia atender melhor aos pré-requisitos para participar do grupo das quatro grandes economias emergentes. Coreia do Sul e México, a despeito da pujança econômica, encontram-se fortemente unidos ao polo divergente, os Estados Unidos, de forma que suas presenças poderiam dificultar a adoção de uma agenda mais alternativa no sistema internacional. Com uma forte presença física nos espaços eurasiático e sul-americano, a possibilidade de incluir um aliado fora desses espaços pareceu bastante atraente, de sorte que coube a um país africano este papel – justo a economia mais bem estabelecida do continente à época: a África do Sul. As disparidades entre o aliado africano e os 4 demais se alastra para outras áreas, como proporção territorial – em que a Rússia responde por mais de 40% do total – e distribuição demográfica, ficando China e Índia *pari passu* no quesito. A África do Sul, por sua vez, sempre bem atrás nos indicadores.

Em termos de área, o Gráfico 3 também mostra uma assimetria relevante, esta vez não mais “polarizada” entre China e África do Sul, mas entre esta e a Rússia. Com muitos recursos naturais, a Rússia é um exportador nato de energia. Índia e China, por sua vez, possuem um déficit energético substantivo – resultado do processo acelerado de industrialização que veio a se visualizar desde os anos 1990. No entanto, a despeito da área relativamente menor, o território da África do Sul é bastante rico em minérios diversos, o que corresponde a um dos eixos mais dinâmicos da sua economia até os dias atuais, enquanto que no Brasil as terras agriculturáveis proveem um grande excedente agrícola, favorecendo o setor externo agroexportador.

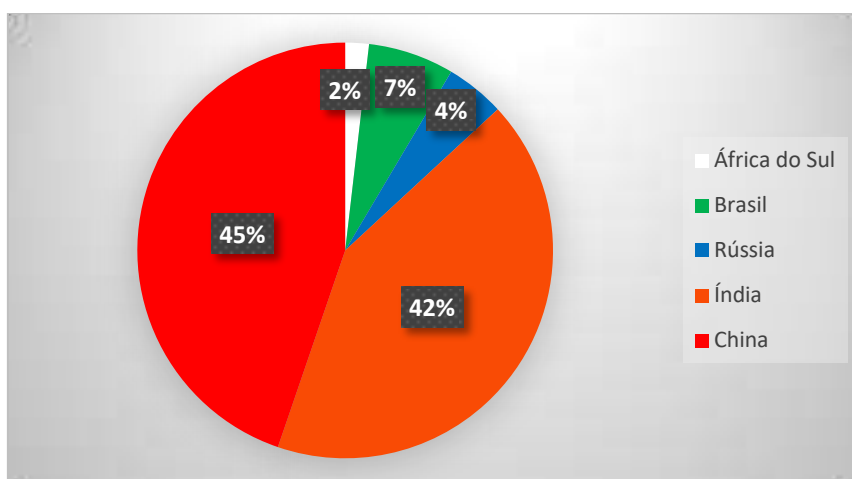
Gráfico 3 – Distribuição da área entre os países dos BRICS



Fonte: Elaborado a partir de dados do World Bank Data (2018).

Com o Gráfico 4, sobressai à realidade o fato de que os BRICS, demograficamente, incorporam um percentual não desprezível da própria população mundial, com a Índia e China possuindo mais de 2 bilhões de habitantes, num mundo de pouco mais de 7 milhões de habitantes. A pressão por desenvolvimento econômico acelerado, nesses países, é fruto da necessidade por atender socialmente altos contingentes populacionais, até então excluídos do processo de integração econômica doméstica. Todos os países dos BRICS apresentam a questão da desigualdade social como elemento comum. O entendimento desse entrave estrutural pode uni-los em prol de um desenvolvimento mais sustentável.

Gráfico 4 – Distribuição da População entre os países dos BRICS



Fonte: Elaborado a partir de dados do World Bank Data (2018).

Para os sul-africanos, o ingresso nos BRICS pode representar a possibilidade de alianças comerciais privilegiadas com estes países, que representam importantes mercados consumidores. Em virtude de alguma base industrial, todos os integrantes podem manter uma relação de trocas mais equilibradas entre si. Ainda que a África do Sul tenha um setor de mineração mais dinâmico do que demais setores domésticos, dificilmente as novas relações Sul-Sul relegariam ao país a condição de “joalheria internacional”, de modo que as características estruturais que lhe são semelhantes – em especial a de não integrarem plenamente o centro de decisões no sistema internacional – estabeleça um vínculo objetivo comum, na busca de ganhos para todos os lados da equação. Assim,

“A África do Sul, alinhada com a *butterfly strategy*, também está desenvolvendo relações comerciais bilaterais com os mercados da África, da América Latina e da Ásia. Eles oferecem vastas oportunidades de exportação para a África do Sul porque

estão crescendo rapidamente e porque a estrutura do nosso comércio reflete uma elevada proporção de produtos de exportação de valor agregado. À luz das complementaridades que surgem dos níveis comparáveis de desenvolvimento industrial, essas economias também oferecem oportunidades únicas em termos de investimento, *joint ventures* e transferência de tecnologia” (ISMAIL; DRAPER; CARIM, 2002, p. 286).

3.5 OUTROS CONFLITOS DO ENTORNO DOMÉSTICO SUL-AFRICANO

Todos os países dos BRICS têm questões domésticas que expõem certa fragilidade dessas potências emergentes. O Brasil enfrenta no tempo presente a crise com seu vizinho, a Venezuela, de onde emigram muitos nacionais indefesos, ultrapassando a fronteira e gerando um quadro de calamidade na região de entrada. Na Rússia, radicais islâmicos geram bastante turbulência na região da Chechênia e proximidades com os vizinhos situados entre o Mar Cáspio e o Mar Negro. Há alguns anos, envolveu-se num quase-conflito com a Ucrânia, em virtude da (re)tomada da Crimeia ao território russo. A Índia possui um cenário de explosão demográfica e o Paquistão lhe reivindica a região da Caxemira, que virou um foco de instabilidade para o regime de Déli. A China por sua vez, lida com pressões internacionais acerca da questão do Tibete, enquanto busca conter focos de insurgência islâmica na província de Xinjiang, sob riscos de um separatismo uigur promover a formação do Turquestão. Segurança e integridade territorial não podem ser dados como elementos garantidos pelos países dos BRICS.

Os conflitos que acirram os ânimos dos sul-africanos, além de oriundos das grandes disparidades e desigualdades socioeconômicas internas, se devem à questão migratória no território, o que representa um problema maior desde o Apartheid. “O desmantelamento da legislação do apartheid levou a movimentos maciços de pessoas das áreas rurais para as cidades; um processo que continua até hoje. Isto colocou uma enorme pressão sobre a infraestrutura urbana” (HEAD, 2011, p. 130). Por sua vez, Bush (2007) alega que um dos maiores sistemas de migração recente era um aspecto-chave do Apartheid: migrantes de países vizinhos da África do Sul e inclusive dos bantustões se mudavam para trabalhar nas minas e na agricultura na própria África do Sul. Essa busca por trabalho na África do Sul denota uma situação estrutural mais favorável no país, o qual não adotava mera dinâmica orientada por exportações (do seu setor de mineração, em especial). Concomitantemente, a maior parte do continente africano permaneceu dependente em crescente receita de exportações advinda de commodities primárias. Ou seja, a industrialização sul-africana

permitiu com que o país tivesse outra realidade, de maior demanda por emprego qualificado, mas também na mineração e agricultura, o que atraía imigrantes de seu entorno.

A África do Sul não é mais primariamente uma sociedade agrária, mas a economia não-agrária está falindo desanimadamente em absorver o desemprego bem como novos aspirantes a emprego, e é improvável que mude no curto e médio prazos (ALTMAN apud WALKER, p. 134). Isso se dá com respeito à concentração fundiária que a África do Sul vive ainda hoje, que é bastante acentuada. Referente à questão migratória, tem havido um aumento substancial da xenofobia por parte dos sul-africanos, que já sofrendo com violência e escassez de emprego, veem-se na necessidade de dividir o país com refugiados e imigrantes. Neocosmos²⁵ (2010) expõe que o governo é parcialmente responsável pelo agravamento da xenofobia na África do Sul, através de discursos, muitas vezes infundados. É uma situação que pode desembocar em um conflito civil mais violento, a depender da ineficácia do Estado em mitigar as terríveis consequências de uma imigração descontrolada, sem ampliar sua capacidade de atenção à cidadania básica de seus nacionais.

Num quadro atual de alta mortalidade materno-infantil, epidemia de doenças crônicas, índices muito altos de violência e de feridos, HIV e tuberculose, a África do Sul tem uma carga de doenças típica de países muito pobres que não passaram pela transição epidemiológica (HEAD, 2011). A falta de atenção na saúde básica também é um dos agravantes nacionais, comprometendo as condições mínimas para o desenvolvimento humano indispensável à estabilidade econômica de um país. Segundo Judt (2008), a África do Sul e os Estados Unidos da América são os dois únicos países desenvolvidos do mundo a não oferecerem cobertura médica universal. Com a epidemia de AIDS, o país ainda sofreu pressão de grandes corporações multinacionais e de países desenvolvidos contra medidas do governo sul-africano que buscava baratear a fabricação de medicamentos contra a doença via quebra de patentes. A participação de ONGs foi eficaz em promover “sensibilização” do governo estadunidense para que não se engajasse contra a iniciativa sul-africana (MASWOOD, 2006)²⁶.

²⁵ Discurso do Diretor Geral de Assuntos Domésticos, integrante do ANC, em 2002: “Approximately 90 percent of foreign persons, who are in the RSA with fraudulent documents, i.e. either citizenship or migrant documents, are involved in other crimes as well... it is quicker to charge these criminals for their false documentation and then to deport them than to pursue the long route in respect of the other crimes committed” (NEOCOSMUS, 2010, p. 99).

²⁶ “NGOs were also actively involved in lobbying the US to withdraw threats of trade and economic sanctions against South Africa, which wanted to bypass TRIPs to address its AIDS crisis. The US was acting to protect the interests of pharmaceutical industries even though the actions would be catastrophic to AIDS patients. And,

A África do Sul apresenta vulnerabilidades bastante expressivas, em parte reflexo de contradições do passado e que, se não forem superadas, podem gerar ciclos periódicos de crise interna. A corrupção no governo também tem se mostrado um fator de incertezas na África do Sul: com alegações de favorecimento ilícito e constante pressão das ruas e do parlamento, o presidente Zuma, assumindo, em seu posto, um histórico integrante do ANC – Cyril Ramaphosa – que, idealizado por Mandela a ser seu sucessor por sua participação ativa nas negociações de transição política e formação do sindicato dos mineradores, seguiu uma carreira privada, momento em que se tornou um dos homens mais ricos do país.

Por fim, nota-se que a África do Sul apresenta enormes diferenças estruturais em relação aos demais países dos BRICS, os quais se assemelham mais. Questões como população, território e produto interno bruto são os mais evidentes, embora não se limitem a estas. Politicamente, a África do Sul é o país, junto com a Rússia, que sofreu as maiores transformações em virtude da mudança de regime. O fim da era bipolar, de um lado, acelerou a transição democrática no país e, de outro lado, trouxe novos limites ao desenvolvimento sul-africano. Encaixando-se como uma economia emergente, a África do Sul compartilha com Brasil, Rússia, Índia e China o desejo de realizar mudanças no sistema econômico financeiro mundial, assim como de remodelar as relações comerciais a seu favor. Como grande porta de entrada para o capital externo no continente africano, a África do Sul mostra-se como líder de todo um continente capaz de obter a devida visibilidade e integrar uma das coalizões políticas internacionais potencialmente mais proeminentes do século XXI.

4 NOVAS FORMULAÇÕES POLÍTICAS SUL-AFRICANAS: A POSSIBILIDADE DE MEDIAÇÃO ENTRE O REGIONALISMO AFRICANO E A POSTULAÇÃO MULTILATERAL DAS RELAÇÕES SUL-SUL

Neste capítulo, serão detalhadas as nuances políticas que determinam as preferências do núcleo decisório da República da África do Sul, assim como as que fundamentam os condicionantes essenciais para se compreender a sua política externa contemporânea. Após décadas de um regime que se viu sob pressão de inúmeros embargos e sanções, os sul-africanos finalmente puderam estabelecer uma democracia representativa plena a partir de 1994, com as primeiras eleições de sufrágio verdadeiramente universal. Com a vitória do ANC, Nelson Mandela – que ficara quase três décadas encarcerado como preso político – passa a comandar um governo autenticamente africano no país. Entretanto, os desafios a serem enfrentados são inúmeros, e os problemas domésticos começam a se agravar com uma escalada da violência e com um surto epidêmico de AIDS. Tendo atingido um patamar industrial invejável às demais nações africanas, o novo governo assume em meio à forte mudança no caráter de comportamento das economias nacionais – agora, mais que nunca, vinculadas à dinâmica global de abertura de mercados.

4.1 A POLÍTICA EXTERNA PÓS-APARTHEID

Graham (2016) explica que a política externa é enquadrada como heroica e guiada por princípios de 1994 a 1996, seguida de um período de incerteza e reavaliação através de 1997, para então ser redefinida no foco operacional do multilateralismo de 1998 a 2000, volta a ser heroica com o plano África de Mbeki, com a continuidade através da presidência posterior de Zuma. Inicialmente ela se orientava para o Norte desenvolvido, ao longo do tempo vai se reposicionando ante o Sul em desenvolvimento. Entende-se a preocupação, central à formulação de sua política, para com princípios e normas de conduta gerais que marquem uma clara distinção entre o regime anterior e a nova África do Sul democrática. De acordo com Ismail, Draper e Carim (2002), é necessário à África do Sul dar um paço além: deve adotar estratégia econômica global de forma a reagir à marginalização econômica a que estão sujeitos seus vizinhos e o continente africano. Deve promover uma agenda de desenvolvimento, na qual a África do Sul logre alianças com países emergentes em todo o mundo.

Quando o ANC assumiu o governo, tornou-se prioridade para a África do Sul assinar um acordo com a União Europeia. Tinha-se o entendimento que o acesso ao mercado europeu seria um destino preferencial de mercadorias sul-africanas e que, com a aproximação econômica, o país seria enxurrado com capital europeu. Tendo amargurado anos de restrições econômicas impostas por retaliações, o sentimento de liberdade certamente se manifestou na condução de política externa, de forma a assegurar práticas de liberalização da economia e de suas relações comerciais, embora também receasse que uma abertura extrema poderia com seu entorno poderia minar seu parque industrial, uma vez que o setor manufatureiro de baixa transformação, que justamente sofreria concorrência com mão de obra mais barata de países vizinhos, era o que mais empregava na economia e constituía um eleitorado cativo do ANC. A preferência pela aproximação com a Europa também pode ser compreendida como reflexo do cenário de fim da bipolaridade, no qual a Rússia passa a desempenhar um papel bastante marginal na economia mundial.

O Quadro 2 apresenta o guia da política externa da África do Sul a partir do desfecho do Apartheid e busca conciliar valores morais universais e postulações africanistas de forma a garantir o bom entendimento e exímio relacionamento com os seus vizinhos africanos, assim como a comunidade internacional como um todo, da qual havia praticamente se tornado um pária ao longo das décadas anteriores. Assim, mais do que uma cartilha de boas intenções, estes princípios guiaram e alteraram profundamente a formulação de política externa do país.

Quadro 2 – Princípios gerais da política externa sul-africana (a partir de 1993)

1	Uma dedicação em avançar todos os direitos humanos
2	O encorajamento global de democracia e em particular a crença de que as relações externas da África do Sul têm de refletir o compromisso profundo do país em consolidar a democracia domesticamente
3	Uma crença na justiça e que o direito internacional é necessário para guiar as relações internacionais
4	O reconhecimento de que paz internacional é o objetivo último de todas as nações e todas devem concordar nos mecanismos para resolver conflitos de modo a alcançar o objetivo (incluindo regime efetivo de controle de armas)
5	Uma responsabilidade para com o continente africano; as escolhas da África do Sul de política externa devem refletir as preocupações e interesses da África nos assuntos mundiais
6	Um comprometimento, num mundo globalizado, no desenvolvimento econômico da África do Sul através de cooperação regional e internacional

Fonte: Graham (2016).

Husar (2016) estabelece categorias de política externa para a África do Sul; diz que ora se enquadra como bom cidadão global e, em outros momentos, ressurge como um ator revisionista radical. Delimitam-se três padrões de política externa claramente distinguíveis em formas discursivas: discursos de identidade – fortemente presente no ideário de pan-africanismo –, discursos de modernização – que se associam à defesa de uma agenda neoliberal vinculada ao cosmopolitismo globalizante – e discursos de libertação – a tendência revolucionário-internacionalista da África do Sul enraizada em segmentos da sociedade civil. Conforme Graham (2016), Mandela defendeu a reforma no Conselho de Segurança da ONU como forma de evitar que o mesmo se desviasse de seu propósito original, não queria uma organização controlada por um Estado ou por um grupo de Estados; havia aí a necessidade do Estado por multilateralismo efetivo. Bush (2007) atesta que a adoção da agenda neoliberal foi cimentada por Mbeki. Com a transição de Mbeki para Zuma, a África do Sul deixa de defender difusamente a democracia para se concentrar na defesa de valores progressistas, aproximando-se do pan-africanismo e do desenvolvimento continental. Não raramente estas vertentes do ANC e seus satélites políticos²⁷ tiveram restrições e às vezes eram até hostis à democracia liberal, o que conflitava com o papel de promotora da democracia que ensejava demonstrar internacionalmente.

Com a transição de regime, a África do Sul procurou aderir aos Acordos de Lomé, segundo os quais seria possível a ela receber tratamento comercial de nação mais favorecida, caso viesse assegurar um acordo com a União Europeia. De acordo com Brown (2002), os Acordos de Lomé representam um estudo de caso de relações Norte-Sul e devem ser compreendidas no contexto da evolução das relações entre os Estados mais ricos e poderosos no sistema internacional e aqueles em posições muito mais subordinadas e marginais. O sistema ONU possibilitou que o “direito à independência” implicasse “direito ao desenvolvimento”. Assim, seria facilitada a busca por ajuda externa, impondo certo desafio aos princípios liberais da economia política internacional. De qualquer forma, a África do Sul queria receber o mesmo tratamento dos demais países africanos signatários dos Acordos de Lomé, embora em boa medida dispusesse de uma capacidade industrial muito mais avançada que os demais – gerando o questionamento se seria justo dar a ela o mesmo tratamento preferencial dado aos demais países claramente periféricos.

²⁷SACP e COSATU (União de Sindicatos da África do Sul); faziam parte da Aliança Tríplice com o ANC.

Na ONU, as relações Sul-Sul tomam uma dimensão bastante evidente na política externa sul-africana. São um espaço de engajamento sul-africano, disputando muitas vezes liderança do movimento com países como a Nigéria, o Egito e a Índia. A África do Sul busca se consolidar como líder do movimento de países em desenvolvimento. Graham (2016) aponta que, apesar de forte defensora dos direitos humanos, a África do Sul teve votações oscilantes quanto ao tema nas Nações Unidas, em parte por não querer ser vista como extensão do Ocidente e também para preservar boas relações com países como Nigéria e Cuba. Chega-se à conclusão de que a manutenção do discurso universal frequentemente é relativizada em nome de contingências pontuais. Embora busque manter bom relacionamento com diversos países sem comprometer-se com pautas controversas, poderá haver conjunturas em que essa flexibilidade se converta negativamente em críticas mais acentuadas quanto à postura sul-africana. É necessária uma ponderação contínua entre discurso e votação na ONU.

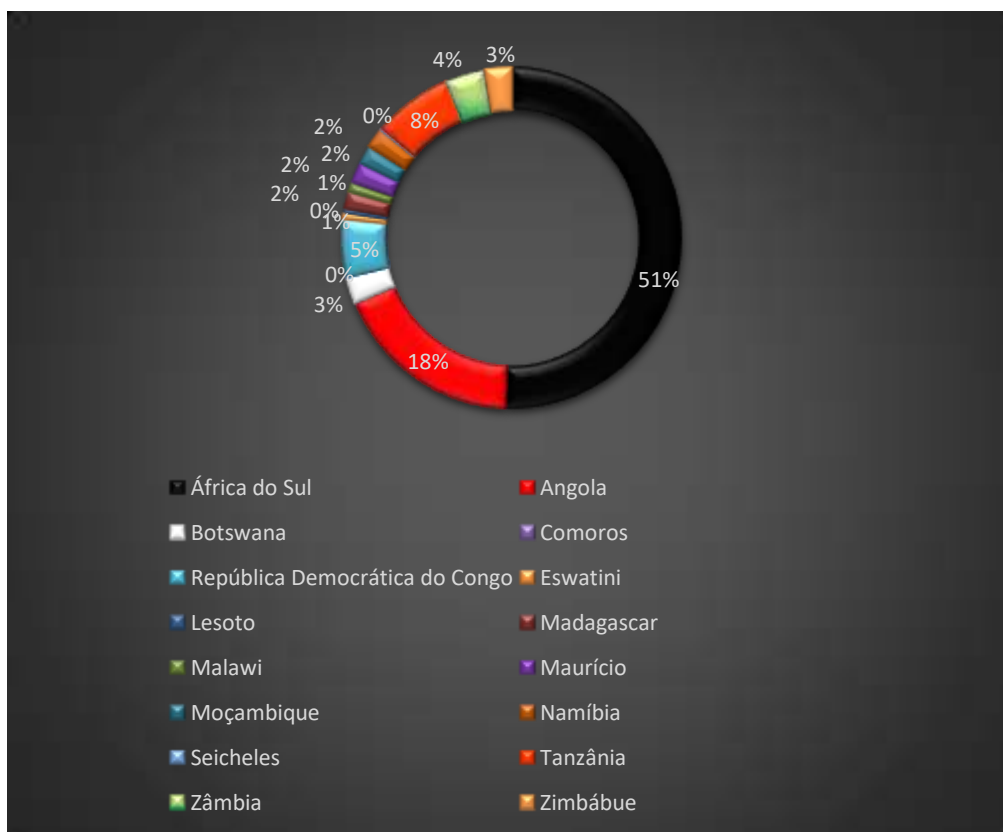
4.2 ÁFRICA DO SUL COMO FORÇA-MOTRIZ DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERIDIONAL AFRICANO

Espelhando-se no processo europeu de integração regional, outras localidades criaram espaços políticos comuns que visassem à regionalização das relações – principalmente as econômicas. Áreas de livre comércio e uniões aduaneiras se espalharam pelo mundo. Não diferentemente, o meridiano do continente africano logrou estabelecer a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a qual reúne 16 Estados, da República Democrática do Congo à África do Sul. A estratégia por trás desse processo se dá pelos limitantes do próprio processo de globalização que avançou dos anos 1980 aos anos 1990. Como rememora Mehmet (1999), globalização, no sentido de equalizar rendas e bem-estar econômico, não está funcionando de acordo com as previsões de teoria convencional, já que ondas crescentes de refugiados e violência em escala de massas têm se manifestado em muitos países em desenvolvimento. *Mutatis mutandis*, a África do Sul se depara com uma realidade bastante assemelhadas a de diversos países europeus bem desenvolvidos. Sua maior estabilidade econômica leva com que seja um destino de muito imigrantes do próprio continente. E a adoção de uma integração regional pode levá-la a mitigar os efeitos potencialmente desastrosos de uma imigração descontrolada – dentro deles o surto de violência e de novas epidemias, além do agravamento do quadro de xenofobia.

Devido ao seu processo de formação precoce do capitalismo, que para Amin (1976) representa a formação de um “jovem centro”, a economia sul-africana avança rapidamente

para se constituir em um modelo de país mais desenvolvido, com uma estrutura doméstica sólida que a diferencia, até hoje, dos demais países do continente. A disparidade é tão acentuada que “a totalidade do continente africano tem minúsculos 2 por cento de participação do comércio mundial, e apenas 1 por cento se a África do Sul é excluída” (MASWOOD, 2006, p. 150, tradução nossa). É patente que essas assimetrias se revelam também no processo de integração regional do seu entorno, a exemplo da SADC. Assim como a economia chinesa representa 51% do PIB dos BRICS, a economia sul-africana representa 51% do PIB do bloco SADC. Basicamente, pode-se depreender que o sucesso da empreitada de regionalização está nas mãos dos sul-africanos. Com uma capacidade econômica muito superior à dos seus vizinhos, a África do Sul possui *de facto* o eixo dinâmico industrializado indispensável à integração da cadeia produtiva que envolve os países da região. Por se tratar de um polo econômico potencialmente promotor da integração regional, sua presença nos BRICS pode representar um acesso favorecido dos integrantes do bloco no subcontinente meridional da África. Certamente está por trás do envolvimento direto da China em se aproximar tão substancialmente da África do Sul desde a última década.

Gráfico 5 – Composição do PIB da SADC por país (2017)



Fonte: Elaborado a partir do World Bank Data (2018).

Se de um lado a globalização prometia novas oportunidades com ganhos para todos, baseando-se na universalidade da lei das vantagens comparativas, de outro ela entregou e alguns países o oposto: a deterioração dos termos de troca, a acentuação da vulnerabilidade da economia doméstica e a incapacidade (ou baixa capacidade) do Estado em gerenciar os recursos mínimos para uma preservação salutar das instituições nacionais. “Paradoxalmente, muitos países, particularmente os da África Subsaariana, estão ficando marginalizados dos processos que integram a economia global” (ISMAIL; DRAPER; CARIM, 2002, p. 277). Logo, outros caminhos se faziam úteis para garantir o que a dita “globalização” não fora capaz de providenciar. Embora pese o fato de a África do Sul ser, à sua vez, uma potência média na África e, com isso, tenha um peso econômico muito acima dos seus demais vizinhos e países próximos, ela, estabelece vínculos associativos extremamente relevantes, de forma a garantir a sobrevivência de uma dinâmica econômica minimamente mais consolidada para muitos Estados africanos extremamente dependentes.

Bush (2007) declara que [até 2007] a África do Sul despencou 20 posições no IDH²⁸ desde 1995. Isso denota a clara fraqueza da transição de regime em assegurar minimamente as condições para a universalização adequada de serviços básicos como saúde e educação. Houve, em muitos aspectos, sinais de uma deterioração das relações sociais na África, que realizara uma transição política de cúpula relativamente tranquila. Ainda que as diferenças interraciais de renda tenham tido uma melhora significativa, houve um forte desequilíbrio nas diferenças intrarraciais. Por outro lado, alguns países próximos tiveram gradual melhora em vários desses quesitos. E o crescimento de Angola, amparado na exportação de petróleo, levou com que o país fizesse uma concorrência marginal à África do Sul na região meridional do continente africano. Ter um país para contrabalançar o poder efetivo sul-africano pode se demonstrar bastante vantajoso, não apenas por frear qualquer pretensão “sub-imperialista” que uma potência média viesse a ter, mas principalmente por qualificar um poder de barganha maior aos pequenos Estados, que veem a partir de então de estabelecer um jogo mais equilibrado de poder na região.

Ismail, Draper e Carim (2002) afirmam ser insustentável a manutenção do desequilíbrio estrutural em torno da África do Sul e de seus vizinhos; desse modo, a SACD pode deve ser levada à industrialização por meio de reestruturação dos acordos regionais. Isso

²⁸IDH: Índice de Desenvolvimento Humano.

significa estímulo às exportações regionais e a promoção do investimento externo na região. Cooperação setorial, coordenação política e integração regional poderiam aparecer como síntese da política regional da África do Sul de forma a garantir uma economia regional integrada. Inversamente, a deterioração econômica do continente limitará os mercados sul-africanos e adjacentes, além de produzir processos de interdependência “negativa”, a qual resultaria em ameaças à segurança. Desse modo, a integração regional representa um vetor de estabilidade. Ao assegurar maior interdependência entre todos os países da comunidade, permite com que os laços políticos se tornem menos *ad hoc* e mais vinculativos. Para isso, a pacificação de países que viviam sob a presença constante de guerras e conflitos civis, como Moçambique, Angola e República Democrática do Congo, foi fundamental para que se pudesse elaborar uma agenda mínima em torno da SADC. O risco da África do Sul se alienar de um processo regional de integração implicaria comprometer sua própria segurança nacional. Vizinhos descontrolados tendem a ser um foco de crise que rapidamente transborda as fronteiras.

4.3 O INGRESSO NOS BRICS: DA JOGADA DIPLOMÁTICA À CONCRETUDE MULTILATERAL

Antes de ingressar nos BRICS, a África do Sul já vinha adotando uma trajetória que alterava sutilmente o caminho até então traçado. Ela buscava, através de aproximação com países ou bloco de países, obter ganhos marginais no sistema internacional, via no multilateralismo uma ferramenta que permitisse atingir seus objetivos maiores em política externa. A exemplo, o Fórum de Diálogo IBAS tomou lugar em um contexto de debate de uma passagem de poder em andamento de potências já estabelecidas para países em desenvolvimento. De certa forma, o debate retomava as discussões da Nova Ordem Econômica Internacional dos anos 1970. Foram criados, no âmbito do IBAS, grupos de estudos interministeriais para cooperação em diversas áreas (HUSAR, 2016).

A entrada da África do Sul nos BRICS implica uma série de questionamentos que buscam explicar como o ingresso de um país populacional e economicamente tão menos significativo que os demais pode ter ocorrido. Seria essa movimentação sul-africana um retrato experimental de uma conjuntura que a coloca no clube de economias emergentes como sugeriu Jim O’Neill (2001) ou poderia ser interpretada como um desdobramento de determinantes estruturais que condicionam o país a se tornar um líder num novo concerto multipolar? É notável que dos países integrantes do bloco, a África do Sul do Apartheid tinha

laços comerciais mais substantivos com o Brasil, mas, com os demais países, em especial a Índia e a União Soviética, ela encontrava severa resistência política e diplomática. Urge detalhar como, com parceiros políticos tão recentes, a África do Sul realizou o feito de se agrupar ao rol desses países que, com todas as diferenças e assimetrias entre si, apostam no diálogo congruente para o debate de assuntos comuns e também de escopo global, como a arquitetura de um novo arranjo financeiro internacional que não esteja unicamente sujeito às velhas instituições de Bretton Woods. A leitura que se fazia nos anos 2000 dos BRICS como mercados emergentes já está definitivamente obsoleta. Isso se explica porque os países, a seu gosto, deram uma nova conotação política ao somatório das letras. Devem ser assimilados como países que, guardadas as proporções, desempenham um novo papel econômico no mundo globalizante – um papel que individualmente talvez não fossem capaz de realizar, devido à falta de sinergia potente.

Capinzaiki (2018, p. 136) firma que “a busca por um multilateralismo mais inclusivo tem também um apelo construtivista e idealista forte para países em desenvolvimento pequenos e médios. A posição do agrupamento BRICS em buscar igualdade de posições para a cooperação com as potências tradicionais e defender sua participação na fixação das normas emanadas pelas instituições internacionais, dessa forma, estaria na esfera do interesse mais geral dos países em desenvolvimento enquanto categoria ampla”. Observa-se, logo, que estruturalmente, esse arranjo multilateral pode contribuir inclusive com a transição de polaridade no sistema internacional. A partir da contestação de hegemonia, os BRICS trazem em si a possibilidade de fomentar uma nova ordem mundial baseada numa multipolaridade modulável. Mais do que mera disputa China-EUA, abre-se espaço para uma atuação mais equilibrada de forças no mundo – o que poderia ampliar significativamente a margem de barganha e de manobra de países em desenvolvimento pequenos e médios.

Uma análise estrutural da entrada da África do Sul nos BRICS decorre do fato de que os países-líder do capitalismo semi-periférico estão mais propensos a novos alinhamentos em virtude de seu isolamento da maior parte da elite corporativa global (ATASOY, 2009). Já para Visentini (2014), as potências emergentes aumentaram consideravelmente sua presença no continente africano em meio à diminuição da presença americana na região. Na dianteira dos países africanos que se engajaram no estreitamento dos laços com os emergentes estão a África do Sul, a Nigéria e a Líbia, ricas em recursos naturais. Houve uma contraofensiva diplomático-militar com a recriação da IV Frota no Atlântico Sul e a criação do Africom (Comando África). A África se tornou uma zona pivô da grande política internacional. Nas palavras do autor,

“Se todos estes processos e desenvolvimentos representam apenas discurso político (diplomacia de prestígio), interesse econômico (“imperialismo *soft*”) o uma associação entre duas periferias do sistema mundial, na busca do desenvolvimento socioeconômico (Cooperação Sul-Sul), o tempo mostrará. Trata-se de um processo em curso com muitos atores envolvidos, objetivos diversos e uma conjuntura regional e mundial complexa” (VISENTINI, 2014, p. 51, grifo do autor).

Esse novo arco de alianças estratégicas com as quais se envolve a África do Sul nada mais são do que o aprofundamento dos diálogos Sul-Sul. A cooperação Sul-Sul da Índia, do Brasil e da África do Sul tem um bom conceito entre países em desenvolvimento, que estão à sua procura como uma ferramenta para progresso social e econômico. É considerada horizontal, uma vez que não querem impor soluções prontas, e buscam construir soluções conjuntas com países os quais respeitem a realidade interna de cada um. Além do que não devem interferir em assuntos domésticos de seus parceiros ao impor condições específicas de governança para fornecer cooperação (GONÇALVES, 2014, p. 25). Assim, a associação do tipo Sul-Sul se mostra com uma abordagem suficientemente flexível para que os países sintam-se não pressionados a adotar pautas específicas e direcionadas pelo centro do sistema internacional.

De acordo com Maswood (2006), os acordos de TRIP se tornaram um instrumento que previne países desenvolvidos de “adress” suas necessidades de saúde pública. Neste sentido, os Estados Unidos ameaçou com sanções a África do Sul e levou o Brasil ao mecanismo de resolução de controvérsias da OMC de forma a evitar que usassem medicamentos anti-retrovirais genéricos. Ainda de acordo com o autor, os maiores países em desenvolvimento – Brasil, China e Índia – formaram uma coalizão de países em desenvolvimento com a África do Sul e alguns membros do Grupo de Livres Comerciantes de Cairns para pressionar por liberalização agrícola.

Entretanto, não é apenas altruísmo e solidariedade que movem a cooperação da África do Sul. Como a África do Sul demonstra te aspirações globais relacionadas à construção de uma nova ordem mundial, ela almeja avançar seus interesses nacionais na seara externa. Sua cooperação Sul-Sul é também uma ferramenta de *soft power*, uma forma de construir uma imagem internacional respeitada e com forte prestígio. Além disso, sua cooperação Sul-Sul evita os impactos negativos de guerras, desastres e instabilidade política e econômica que assola o continente, como fluxos de imigrantes e refugiados demandantes de empregos e serviços públicos. O governo entende que um continente subdesenvolvido expande

insegurança, migração e crime. Logo, Cooperação da África do Sul está primeiramente ligada à Agenda Africana (BESHARATI apud GONÇALVES, 2014, p. 22, tradução nossa).

Com a chegada de Zuma à presidência na África do Sul, houve uma reorientação na política externa bem como um novo guia de governança doméstica, resultado da retomada de parte de uma agenda mais estratégica que havia sido relegada a segundo plano em detrimento de um enraizamento do *establishment* pós-Apartheid. No lugar das relações privilegiadas do *business* sul-africano com a União Europeia e o governo estadunidense da era Mbeki, a China se torna aliado preferencial de Pretória sob Zuma. Não apenas ela se tornou o maior parceiro comercial da África do Sul, como o presidente passa a formular sua política externa em termos de aliança histórica com países como Rússia e China, os quais se engajaram com grupos nacionalistas anticoloniais e hostis a Pretória. Claro que essa nova aproximação com uma China que disputa o posto de maior economia mundial tem implicações de cautela. Como salienta Marino (2014), as trocas comerciais entre ambos os países se dão principalmente pela exportação de produtos primários para a China e de importação de produtos industrializados por parte da África do Sul, precisamente correspondente a um setor sensível na economia sul-africana, a qual sofre com altas taxas de desemprego. Por fim, a África do Sul não quer se tornar o que no passado sempre era conhecido como “país de Terceiro Mundo”, exportando seus recursos naturais e importando bens duráveis.

Retratada como “portão de entrada” para o continente africano, a África do Sul se colocou na posição de mediadora entre os países dos BRICS e os países africanos. Prestígio também teve um papel no desejo dela ingressar no bloco. O presidente Zuma afirmou que “agora nós somos co-arquitetos co-iguais de um novo sistema internacional equitativo (SHUBIN, 2015, p. 172, tradução nossa). Com a entrada da África do Sul, os BRICS passaram a ser primariamente uma construção política, não mais uma simples categoria de investimento estabelecida por um economista da Goldman Sachs. O próprio Jim O’Neill discordou com a movimentação, alegando que a África do Sul não pertencia ao bloco (STUENKEL, 2015, p. 40).

Outra hipótese pouco trabalhada por pesquisadores consiste em averiguar que papel contributivo do setor financeiro sul-africano desempenha como fator para a junção ao bloco. Cabe lembrar que a África do Sul desenvolveu precocemente seu setor bancário e financeiro e, possivelmente, de todos os membros, terá sido o que adquiriu o arranjo mais similar nos moldes dos países capitalistas avançados. Um dos instrumentos de promoção da África do Sul para investidores é justamente a estabilidade de seu setor financeiro, suas vantagens e segurança jurídica. A experiência singular sul-africana pode, logo, se tornar em um vantajoso

ativo intra-BRICS para atingir resultados concretos em um tema com o qual o bloco se ocupa frequentemente: a reforma das instituições financeiras e o engajamento na construção na nova ordem econômica mundial. Como economias emergentes, os países do bloco ainda apresentam moedas mais vulneráveis do que a dos países capitalistas centrais, e a crise cambial na Rússia (1997) e no Brasil (1999) podem ser um indicador de que o bloco tenha integrado como membro um dos poucos países semi-periféricos que tenha domínio mais efetivo sobre o setor financeiro. Aí há possibilidade para maior afinidade na definição de uma governança financeira conjunta, possivelmente com desdobramentos relevantes para as instituições do velho sistema de Bretton Woods.

5 CONCLUSÕES

A construção do Estado moderno sul-africano se deu em um modelo de desenvolvimento capitalista muito próprio – ancorado em políticas de segregação racial. Apresentou uma dualidade econômica fomentada pelo regime do Apartheid, o que significava um mundo praticamente desenvolvido para uma minoria étnica branca, enquanto para o restante da população havia um sistema colonial dentro do próprio território, com severa restrição de qualquer esforço em prol de uma cidadania mínima. Como bem apresenta Hobsbawm (2007, p.50) “apesar de sua natureza internamente democrática, os arranjos adotados pelos brancos da África do Sul no tempo do Apartheid, regime que excluiu permanentemente da política a maior parte da população, não podem ser considerados democráticos”.

Compreender a África do Sul de hoje é saber seu passado. A conjuntura que se põe na imediatidade dialoga profundamente com o caráter estrutural de um país que, a partir da descoberta mineral, tem na história econômica, em sua essência, o conto de como essa combinação única de população indígena, colonizadores europeus e recursos minerais levou ao processo de conquista, desapropriação, discriminação e de desenvolvimento promotor de rápido progresso econômico (FEINSTEIN, 2005). Por muito tempo os sul-africanos se compararam a metrópole e outros postos avançados de império mais do que com sua própria região. Com a derrocada do regime de segregação racial, a África do Sul se projeta como a *Rainbow Nation*²⁹, aquela feita, conforme o *Freedom Charter* do ANC, para todos os sul-africanos. A dialética entre o velho comunitarismo autárquico e o novo globalismo cosmopolita possibilita à África do Sul manejar suas preferências de postura na seara internacional conforme as mudanças sistêmicas que vem ocorrendo de forma gradual, a mais importante delas a transformação de um mundo pretensamente unipolar para um multipolar.

O alinhamento aos BRICS, que não é propriamente um bloco econômico coeso, demonstra o peso da África do Sul em se projetar como potência média no continente africano. Embora a economia política sul-africana tenha mais a ver com a da Rússia do que com a da China, Índia ou Brasil, por possuir uma população de apenas 50 milhões, ¾ dela com pouco dinheiro para gastar e seu mercado doméstico ser muito pequeno e seu potencial de exportação limitado, os sul-africanos lançaram uma ofensiva estratégica e relativamente

²⁹ Designação dada pelo arcebispo Desmond Tutu à nova era da África do Sul pós-Apartheid.

ousada que pode ter, a médio e longo prazos, resultados bastante significativos em termo de consolidação nacional e aumento, em termos reais, de poder material e imaterial. Um país que mesmo tendo superado um dos regimes autoritários mais emblemáticos do século XX por suas extensas práticas de discriminação racial continua uma das mais desiguais sociedades em todo mundo (COOPER, 2014). A África do Sul tem, portanto, grandes questões internas ainda com as quais se debater, mas isso não deve, de forma alguma, prejudicar sua inserção internacional com vínculos mais construtivos no âmbito das relações interafricanas e das grandes discussões globais, mediadas a nível da ONU.

Alguns analistas mais céticos descrevem os BRICS como um cavalo de troia para China, ou, em outros termos, a aliança econômica dos BRICS está mais para uma roda de bicicleta chinesa com quatro raios, sendo também relegada a “negócios como de costume”, segundo Marino (2014). Nessa visão, são postas em evidência as diferenças mais visíveis entre os integrantes do bloco, os quais adotam políticas rigidamente diferentes no tocante à agenda oficial da OMC, com o Brasil advogando pelo livre comércio de produtos agrícolas enquanto Índia e China buscam privilegiar seus mercados domésticos, e manifestam posições pouco unitárias na sensível questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, do qual China e Rússia já são membros e a diluição com novos entrantes não necessariamente as beneficiaria, uma vez que Índia e Brasil formam com Alemanha e Japão o G4 que justamente reivindica a mudança no conselho a seu favor. Em outra corrente de análise, Shubin (2015) afirma que até então, “cinco países gerenciaram a superação de contradições existentes e aparentes entre si e acharam uma abordagem comum para os problemas políticos e econômicos mais relevantes”. Isso atesta para uma abordagem que prioriza o entendimento dos BRICS não pelas suas assimetrias e diferenças políticas, mas pelas medidas efetivas que os membros estão dispostos a realizar em prol de uma governança global mais concertada.

Do mundo repleto de paz e livre-comércio idealizado pelos formuladores de política externa sul-africana dos anos 1990, há que se dar espaço para abordagens mais realistas que não reduzam os desafios de governar a África do Sul às disputas meramente internas, mas que apontem também para os fatores externos que podem tanto favorecer quanto arrefecer seu desenvolvimento. A África do Sul sabe que não representa literalmente os países africanos, mas deve estar em consonância com as questões comuns e estar disponível a abrir canais de interlocução dos países africanos com as demais nações. O ingresso nos BRICS, visto por alguns como sinal de “enfraquecimento do grupo”, representa, na verdade, sua afirmação a nível global. O ganho é tanto para o grupo que inclui um expoente africano quanto para a África do Sul, que ensaia efetivamente nisso um gesto de maior autonomia. Aliado a isso, ela

deve aprimorar seu capitalismo de Estado, de forma a ter um setor público eficiente que atenda às demandas essenciais e favoreça o aperfeiçoamento da infraestrutura e logística, e um setor privado competitivo e mais produtivo, capaz de se inserir estrategicamente nas novas dinâmicas tecnológicas. A superação do paradigma de “joalheria do mundo” se dará com a diversificação da economia doméstica e da pauta exportadora ancorada numa visão mais estratégica de nação – sem a qual a África do Sul permanecerá um sempre-emergente, autolimitando-se pelo receio de imprimir um tom “sub-imperialista” à sua participação na comunidade de nações.

Para assegurar seus princípios maiores de política externa, a África do Sul deve, por fim, interagir com seus parceiros africanos em pé de igualdade, trabalhar por ser um cidadão global responsável, almejar relações amigáveis com todo o mundo, avançar nas pautas multilaterais e conscientizar-se de que política externa está integralmente conectada à política doméstica orientada a assegurar a segurança e o bem-estar de todos os nacionais.

REFERÊNCIAS

A Brief history of South Africa, with Dave Steward. 1 vídeo (20 min). Por Dave Steward. Publicado pelo canal Big Think. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=RhhzVfeqINY>. Acesso em: 13 fev. 2017.

AFRICA RESEARCH INSTITUTE. **South Africa: the Brazil of Africa**. Briefing Note 0704, London, dez. 2007.

AMIN, Samir. **Beyond US hegemony: assessing the prospects for a multipolar world**. Beirut: World Book Publishing, 2006.

_____. **Maldevelopment: anatomy of a global failure**. Tokyo: United Nations University Press, 1990.

_____. **Unequal development: an essay on the social formations of peripheral capitalism**. Hassocks: The Harvester Press, 1976.

ATASOY, Yildiz. **Hegemonic transitions, the state and crisis in neoliberal capitalism**. Abingdon: Routledge, 2009.

BANCO MUNDIAL. Dados sobre países dos BRICS e da SADC. Disponível em: <https://data.worldbank.org>. Acesso em: 30 out. 2017.

BEAUSANG, Francesca. **Third World multinationals: engine of competitiveness or new form of dependency?** New York: Palgrave Macmillan, 2003.

BECK, Ulrich. **Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter: Neue weltpolitische Ökonomie**. München: SuhrkampVerlag, 2002.

BERBEROGLU, Berch. **Globalization of capital and the nation-state: Imperialism, Class Struggle, and the State in the Age of Global Capitalism**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

BLOOMBERG, Charles. **Christian-nationalism ant the rise of the Afrikaner Broederbond, in South Africa, 1918-1948**. Basingstoke: The Macmillan Press, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991.

BROWN, William. **The European Union and Africa: the restructuring of North-South relations**. London: I.B.Tauris & Co, 2002.

BURGESS, Stephen. **The Southern African Development Community (SADC) and South Africa**. In: HENTZ, James J. (org). *Routledge handbook of African security*. Abingdon: Routledge, 2014. p. 207-216.

BUSH, Ray. **Poverty and neoliberalism: persistence and reproduction in the Global South**. London: Pluto Press, 2007.

CAPINZAIKI, Marília Romão. **Os BRICS e as instituições internacionais: uma perspectiva comparada**. Tese de doutorado. UFRGS, 2018.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARIM, Xavier; KLOTZ, Audie; LEBLEU, Olivier. The political economy of financial sanctions. *In*: CRAWFORD, Neta C.; KLOTZ, Audie. **How sanctions work: lessons from South Africa**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999.

CARNOY, Martin; et al. **Expansão das universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos BRIC?** Brasília: CAPES, 2016.

CASTELLANO DA SILVA, Igor. Regional foreign policy of Namibia: the agency of a secondary power. **Brazilian Journal of African Studies**, Porto Alegre, v.1, n.1, p. 181-214, jan./jun. 2016.

CEPIK, Marco. **Segurança Internacional e cooperação Sul-Sul: Índia, Brasil e África do Sul**. *In*: LIMA, Maria R. S.; HIRST, Mônica. (org). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2009.

CLEGG, Jenny. **China's global strategy: Towards a multipolar world**. London: Pluto Press, 2009.

COOPER, Frederick. **Africa in the world: capitalism, empire, nation-state**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

DEEGAN, Heather. **South Africa reborn: building a new democracy**. London: University College London, 1999.

EVANS, Martin Marix. **The Boer war: South Africa 1899-1902**. Oxford: Osprey Publishing, 1999.

FEINSTEIN, Charles H. **An economic history of South Africa: conquest, discrimination and development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

GELDENHUYS, Deon. **The diplomacy of isolation: South African foreign policy making**. Johannesburg: Macmillan South Africa, 1984.

GEVISSER, Mark. **A legacy of liberation: Thabo Mbeki and the future of the South African dream**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

GLAVANIS, Pandeli Michel. Ajuste estrutural: a "privatização" do desenvolvimento. *In*: ARAGÃO, Paulo Ortiz Rocha de; GLAVANIS, Pandeli Michel (org). **Globalização e ajuste estrutural: impactos sócio-econômicos**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2002.

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GONÇALVES, Fernanda C. N. I. Comparing South-South cooperation policies: the cases of India, Brazil and South Africa. **FLACSO-ISA Joint International Conference**, Buenos Aires, jul. 2014.

GRAHAM, Suzanne. **Democratic South Africa's foreign policy**: voting behavior in the United Nations. London: Palgrave Macmillan, 2016.

HAGEMANN, Albrecht. **Kleine Geschichte Südafrikas**. München: Beck, 2001.

HALLIDAY, Fred. **Rethinking international relations**: Basingstoke: Macmillan, 1994.

HART, Keith. PADAYACHEE, Vishnu. A history of South African capitalism in national and global perspective. **Transformation – Critical Perspectives on Southern Africa**, n.81/82, p. 55-85, 2013.

HARVEY, Robert. **The fall of Apartheid**: the inside story from Smuts to Mbeki. London: Palgrave Macmillan, 2001.

HEAD, Judith. O contexto e os contornos do HIV/AIDS na África do Sul. *In*: ROCHA, Solange; VIEIRA, Ana Cristina de Souza; SOARES, Raquel Cavalcante (org). **Desafios à vida: desigualdades e HIV/Aids no Brasil e na África do Sul**. Recife: Editora Universitária/UFPE, 2011.

HENTZ, James J. **South Africa and the logic of regional cooperation**. Bloomington: Indiana University Press, 2005.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução: José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLBRAAD, Carsten. **Middle powers in international politics**. London: The Macmillan Press, 1984.

HOUT, Wil. **Capitalism and the Third World**: development, dependence and the world system. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

HUSAR, Jörg. **Framing foreign policy in India, Brazil and South Africa**: on the like-mindedness of the IBSA States. Paris: Springer, 2016.

INNES, Duncan. **Anglo American and the rise of modern South Africa**. London: Heinemann Educational Books, 1984.

ISMAIL, Faizal; DRAPER, Peter; CARIM, Xavier. A estratégia econômica global da África do Sul. *In*: ARBIX, Glauco; et al. (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

JACKSON, R. H. **Quasi-states**: sovereignty, international relations, and the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JASTER, Robert S. **The defense of white power**: South African foreign policy under pressure. New York: Palgrave Macmillan, 1989.

JUDD, Tony. **Reappraisals**: reflections on the forgotten twentieth century. New York: The Penguin Press, 2008.

KLOTZ, Audie. Diplomatic isolation. In: CRAWFORD, Neta C.; KLOTZ, Audie. **How sanctions work**: lessons from South Africa. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999.

KRASNER, D. Stephen. **Structural conflict**: the Third World against global liberalism. Berkeley: University of California Press, 1985.

MANDELA, Nelson. South Africa's future foreign policy: new pillars for a new world. **Foreign Affairs**, vol. 72, no. 5, Nov./Dez, 1993.

MANDRUP, Thomas; SMITH, Karen. **South Africa's diplomacy of ubuntu**": an African approach to coexistence? *In*: DE CONING, Cedric; et all (org.). **The BRICS and Coexistence: an alternative vision of world order**. Abingdon: Routledge, 2015.

MARINO, Rich. **The future BRICS**: a synergistic economic alliance or business as usual? Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

MASWOOD, S. Javed. **The South in international economic regimes**: whose globalization? Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

MEHMET, Ozay. **Westernizing the Third World**: the eurocentricity of economic development theories. 2nded. London: Routledge, 1999.

MEIERHENRICH, Jens. **The legacies of law**: long-run consequences of legal development in South Africa, 1650-2000. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among nations**: the struggle for power and peace. 6th ed. Beijing: Peking University Press, 1997.

MUIU, Mueniwa. **The pitfalls of liberal democracy and late nationalism in South Africa**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

MUNGER, Edwin S. **Notes on the Formation of South African Foreign Policy**. Pasadena: Grant Dahlstrom/The Castle Press, 1965.

MUNRO, Katherine. **Monetary policy, commercial banking and the political imperative, 1965-85**. *In*: JONES, Stuart (Org). **Banking and business in South Africa**. New York: Palgrave Macmillan, 1988.

MYERS, D. **Threat perception and strategic response of regional hegemons**: a conceptual overview. *In*: MYERS, D. (org). **Regional hegemons: Threat Perception and Strategic Responses**. San Francisco: Westview Press, 1991.

NATTRASS, Nicoli; SEEKINGS, Jeremy. The economy and poverty in the twentieth century in South Africa. **Centre for Social Science Research – Social Surveys Unit**, Working Paper, n. 276, Jul. 2010.

NEOCOSMOS, Michael. **From ‘foreign natives’ to ‘native foreigners’**: explaining xenophobia in Post-Apartheid South Africa. Dakar: CODESRIA, 2010.

NORTH, Douglass C. The new institutional economics and Third World development. *In*: HARISS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin M. (Org.). **The new institutional economics and Third World development**. London: Routledge, 2003.

NUSCHELER, Franz. **Entwicklungspolitik**. 7. ed. Bonn: Dietz, 2012.

O’HARA, Phillip Anthony. The contradictory dynamics of globalization. *In*: GHOSH, B. N.; GUVEN, Halil M. (org). **Globalization and the Third World**: a study of negative consequences. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

OSTERHAMMEL, Jürgen. **Die Verwandlung der Welt**: eine Geschichte des 19. Jahrhunderts. München: Beck, 2010.

PLAGEMANN, Johannes. **Cosmopolitanism in a multipolar world**: soft sovereignty in democratic regional powers. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

POLAKOW-SURANSKY, Sasha. **The unspoken alliance**: Israel’s secret relationship with Apartheid South Africa. Johannesburg: Jacana Media, 2010.

PROKHOVNIK, Raia. **Spinoza and republicanism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL. Constitution of the Republic of South Africa. 1996.

SANTOS, Theotonio dos. Globalização, o futuro do capitalismo e das potências emergentes. *In*: SANTOS, Theotonio dos; MARTINS, Carlos Eduardo; BRUCKMANN, Mónica (org). **Países emergentes e os novos caminhos da modernidade**. Brasília: Cátedra UNESCO em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável, UNESCO, 2008.

SENNES, Ricardo U. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 2, p. 385-413, jul./dez. 1998.

SHUBIN, Vladimir. South Africa in the BRICS: last but not least. **International Organisations Research Journal**, vol. 10, n. 5, p. 171-183, 2015.

_____. **The hot “Cold War”**: the USSR in Southern Africa. London: Pluto Press, 2008.

STANDER, Simon. **Why war**: capitalism and the nation-state. New York: Bloomsbury, 2014.

STAPLETON, Timothy J. **A military history of South Africa**: from the Dutch-Khoi wars to the end of Apartheid. Santa Barbara: Praeger 2010.

STEIN, Howard. Institutional theories and structural adjustment in Africa. *In*: HARISS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin M. (org). **The new institutional economics and Third World Development**. London: Routledge, 2003.

STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lenham: Lexington Books, 2015.

TREUHERZ, Rolf Mário. **Manual das crises para países emergentes: sinais de alerta e medidas preventivas**. São Paulo: Futura, 2000.

VISENTINI, Paulo G. F. Revolutions and international relations: the African case. **Brazilian Journal of African Studies**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 106-123, jan.-jun. 2016.

VISENTINI, Paulo G. F. África e as potências emergentes: o Sul e a cooperação profana. **Austral – Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v. 3, n. 5, p. 41-68, jan.-jun. 2014.

VISENTINI, Paulo G. F.; PEREIRA, Analúcia D. (org). **África do Sul: História, Estado e Sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.

WALKER, Cheryl. Redistributive land reform: for what and for whom? *In*: NTSEBEZA, Lungisile; HALL, Ruth. **The land question in South Africa: the challenge of transformation and redistribution**. Cape Town: HSRC Press, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. Semiperipheral countries and the contemporary world crisis. *In*: WALLERSTEIN, Immanuel. **The capitalist world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.