

Brasil e África do Sul

**riscos e oportunidades
no tumulto da
globalização**

**Samuel Pinheiro Guimarães
(org.)**

**CNPq
IPRI**



Brasil e África do Sul

riscos e oportunidades
no tumulto da globalização

Brasil e África do Sul

riscos e oportunidades
no tumulto da globalização

S. Pinheiro Guimarães (Org.)



Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico



Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Fundação Alexandre de Gusmão

Coordenação

Marco Antonio Soares de Souza Maia

Revisão dos textos

Antonio Patriota

Paulo Marcos Almeida de Moraes

Editoração, formatação e layout da capa

Fernando Frazão da Silva

Preparação de originais

Eliane Miranda Paiva

Fernando Frazão da Silva

Sebastiana Maria de Azevedo

Equipe de apoio

Marisa Aparecida Lopes Souza

Renata Lacerda Caldas

Recepcionistas

Maria Alice Peixoto Lobo Ferreira

Amélia Coelho Clark

Mariana de Oliveira Ferreira

Tradução simultânea

Branca M. Vianna

Noel Agnel de Souza

Sérgio de Albuquerque

Os textos reunidos neste livro foram apresentados durante o Seminário Brasil-África do Sul, realizado nos dias 24 e 25 de setembro de 1996 no Rio de Janeiro.

O Seminário foi organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais com o firme apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, da Financiadora de Estudos e Projetos, da Assessoria de Comunicação Social do Itamaraty e da Odebrecht.

O Seminário foi inaugurado pelo Vice-Presidente da República, Dr. Marco Maciel; pelo Vice-Governador do Rio de Janeiro, Dr. Luiz Paulo Corrêa da Rocha; e pelo Assessor Especial do Ministério das Relações Exteriores da África do Sul, Dr. Aubrey Nkomo.

Os debates do Seminário reuniram sessenta das principais personalidades brasileiras e sul-africanas nas áreas de política, economia, cultura e ciência e tecnologia. O Seminário propiciou uma discussão aberta e informal sobre semelhanças e disparidades entre as duas sociedades e o potencial de cooperação entre os dois países.

Os textos e os debates do Seminário contribuíram para a preparação da visita de Estado do Presidente Fernando Henrique Cardoso à África do Sul e representam um esforço permanente para aprofundar o conhecimento sobre a política exterior e as relações bilaterais entre os dois países.

O Seminário Brasil-África do Sul realizou-se graças ao generoso apoio das seguintes pessoas e instituições:

Professor José Galizia Tundisi, Presidente do
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
do Ministério da Ciência e Tecnologia

Professor Lourival Carmo Mônaco, Presidente da
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e
Tecnologia

Ministro Luiz Fernando Ligiéro, Chefe da
ACS/MRE - Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações
Exteriores

Dr. Renato José Baiardi, Presidente da
CNO - Construtora Norberto Odebrecht

IPRI - O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais tem o prazer de registrar seus sinceros agradecimentos ao Embaixador Oto Agripino Maia, Embaixada do Brasil em Pretória, e ao Embaixador Carel J. B. Wessels, Embaixada da África do Sul em Brasília, pela inestimável colaboração para o sucesso do Seminário;

agradecemos também a

Carlos Roberto de Faria e Souza - CNPq; Hugo T. Rodrigues e Cristina L. Gonçalves - Finep; José Caetano Lacerda, Otacílio Pereira de Carvalho e Jarbas Sant'Anna - Odebrecht; Madalena Pedra - Hotel Le Meridien; Marisbela L. Cunha e Márcia C. de Oliveira - Voetur Turismo; Felício de Paula e Joachin Zahn - Câmara de Comércio e Indústria Brasil-África do Sul; Waldomiro Perini - Importadora Perini; Pnud-Bra/93/010; Dorothy Kogut; Nelson de Oliveira - South African Airways; e Varig S.A.

IPRI - O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais gostaria de agradecer especialmente a Senhora Sebastiana Azevedo por sua infatigável dedicação e experiência que tornaram possível a organização do Seminário Brasil-África do Sul.

Índice

Marco Maciel

Palavras de Abertura 13

Denis Venter

Segurança na África do Sul, Brasil e Atlântico Sul: em direção a uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul 17

Deon Geldenhuys

A Reforma do Conselho de Segurança: Termos de Associação e Competência 51

Fernando Augusto Albuquerque Mourão

A Política Externa Brasileira e Sul-Africana para a África Austral 81

Graham Evans

Novos vizinhos: Reflexão sobre a Nova Política Mundial Contemporânea da África do Sul e do Brasil 99

Greg Mills

Pontes Sobre o Atlântico Sul? Uma Perspectiva Comparativa das Políticas Exteriores Sul-Africana e Brasileira 119

Jack Spence

África do Sul e Brasil: Perspectivas de Cooperação na África Meridional 155

José Flávio Sombra Saraiva

Análise Comparativa das Políticas Exteriores da África do Sul e do Brasil 173

José Maria Nunes Pereira

Aspectos da Política Externa da África do Sul para a América Latina 189

Raymond Suttner

A Política Exterior da Nova África do Sul: um Breve Resumo 207

Thomaz Guedes da Costa <i>Avaliação Estratégica da Segurança Internacional no Atlântico Sul: Passado e Perspectivas Futuras</i>	225
Yusuf Saloojee <i>Relações Exteriores e Econômicas: África do Sul, América do Sul e Brasil</i>	249
Zélia Roelofse-Campbell <i>Políticas Externas da África do Sul e do Brasil para o Sul da África</i>	263
Armando Castelar Pinheiro & Maurício Mesquita Moreira <i>Investimentos e Comércio Brasil-África do Sul: Presente e Futuro</i>	289
James Barber <i>Cooperação e Integração Regional: África do Sul, a Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (SADC) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul)</i>	361
Jesmond Blumenfeld <i>África do Sul e Brasil no Processo de Globalização</i>	379
Jim Jones <i>O Brasil e a África do Sul em um Mundo Globalizante</i>	409
Michael Spicer <i>Comércio e Investimento entre a África do Sul e o Brasil: Presente e Futuro</i>	429
Moss Leoka <i>Particularidades e Estratégias Econômicas do Brasil e da África do Sul nos Próximos Anos</i>	457
Paul Singer <i>Globalização: Afinal do que se trata?</i>	467
Renato Baumann <i>A Inserção Internacional do Brasil e da África do Sul</i>	501

Ricardo Markwald

Mercosul-Sadc: Perspectivas para uma Cooperação Sul-Sul 523

Robert Davies

*Enfrentando os Desafios da Globalização e do Regionalismo:
A Perspectiva Sul-Africana* 563

Steven Friedman

África do Sul e Brasil: Identidade Nacional e Globalização 591

Marinus Wiechers

*Estruturas Legais para o Desenvolvimento e a Democracia em
Sociedades Desiguais: África do Sul e Brasil* 613

Peter Sullivan

*Mídia para a Democracia e o Desenvolvimento: O Papel dos Jornais
nos Países em Desenvolvimento com Sociedades Desiguais -
África do Sul e Brasil* 633

Duncan Adams

*Mineração na África do Sul: Perspectivas para a Cooperação
Tecnológica com o Brasil* 651

FJC Hugo

*O Papel da Agricultura na África do Sul e no Brasil: uma
Abordagem Multi-Institucional em Direção a Soluções de
Problemas Multi-Disciplinares na Ciência Agrícola* 675

Georg Weinberg

*A Indústria Química no Brasil e na África do Sul: Perspectivas e
Desafios* 703

Gilberto Dias Calaes

*Perspectivas e Estratégias de Cooperação Tecnológica: Aspectos
Atuais e Perspectivas da Mineração no Brasil* 723

M. C. Walters

*Desenvolvendo Tecnologias de Agricultura Ambientalmente
Corretas em Países Compreendendo tanto Fazendeiros Comerciais
Bem Desenvolvidos como Pequenos Fazendeiros* 777

Ralph Havenstein

A Indústria Química Sul-Africana 803

Reinie Biesenbach

*Perspectivas de Cooperação Tecnológica entre a África do Sul e
o Brasil* 819

Ruy de Araújo Caldas & Ana Lúcia Assad Rios

*Tecnologia Agrícola no Brasil e Perspectivas de Cooperação com
a África do Sul* 839

Samuel Pinheiro Guimarães

*Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da
globalização* 871

Programa do Seminário 883

Currícula dos Participantes 887

Palavras de Abertura do Seminário Brasil-África do Sul: Senhor Vice-Presidente da República, Dr. Marco Maciel

É com grande satisfação que participo da abertura do Seminário Brasil-África do Sul, iniciativa que se insere no quadro de preparação da visita oficial à África do Sul do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a quem tenho a honra de representar neste evento.

Se tive a oportunidade de examinar as possibilidades de cooperação com países desenvolvidos, em outros seminários promovidos pela Fundação Alexandre Gusmão e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, hoje pretendo explorar com os participantes deste evento tema que considero ainda de maior relevância: o papel dos mercados emergentes no quadro de transformações que se operam no mundo e as possibilidades de parceria entre o Brasil e a África do Sul nessa direção.

Antes, porém, gostaria de traçar um paralelismo entre os dois países, com vistas a fundamentar essa parceria em situações, interesses e objetivos comuns.

Trata-se, em primeiro lugar, de países que se encontram em patamar de desenvolvimento econômico semelhante, e que compartilham vantagens e dificuldades similares. De um lado, possuem um parque industrial diversificado, renda *per capita* média, infra-estrutura relativamente avançada, sistema financeiro e mercado de capitais modernos, desenvolvimento tecnológico avançado em determinadas áreas. De outro, enfrentam problemas sociais agudos, que resultam, especialmente, das enormes desigualdades entre as populações mais carentes e aquelas de renda mais elevada.

Ambos, conscientes dessa problemática, envidam esforços para uma reforma do sistema econômico que possa não somente imprimir um ritmo de desenvolvimento consentâneo com as novas realidades, por meio da redefinição do papel do estado, da privatização de atividades produtivas e de concessão de serviços públicos, mas também promover a justiça social.

Na área política, os dois países, embora tenham vivenciado processos diferentes, atingiram, igualmente, um elevado nível de

consolidação democrática e buscam, agora, o seu aperfeiçoamento. A esse respeito, apreciaria ressaltar o papel do Presidente Nelson Mandela que, com a sua perseverança e a sua capacidade de articulação política, foi capaz de transformar o sistema dentro de suas próprias regras.

As posturas de Nelson Mandela e do Presidente Fernando Henrique constituem paradigmas das transformações a serem adotadas pelos dois países em sua tarefa de contribuição para uma modelagem do sistema internacional que contemple os interesses dos países menos desenvolvidos.

Brasil e África do Sul compartilham, também, posições comuns na área internacional, não somente no que se refere ao objetivo genérico de maior participação dos países emergentes nos processos internacionais de decisão, mas também em temas específicos de relevância, como a desnuclearização, que se traduz no desejo comum de consolidação de uma zona de paz e de cooperação no Atlântico Sul.

Então, como já manifestei anteriormente, esse conjunto de fatores comuns constituem uma base sólida para uma cooperação que extrapola o campo bilateral, sem que se deixe de atribuir a importância devida às possibilidades de intercâmbio, que se desenvolve progressivamente, nos campos econômico, social e de transferência de tecnologia.

Efetivamente, o estágio em que se encontram os dois países, economias emergentes no quadro internacional, em posição de liderança nas respectivas áreas geográficas em que se encontram, abre, ao mesmo tempo, perspectivas favoráveis à sua inserção nos fluxos dinâmicos de capital, de comércio, de tecnologia e responsabilidades crescentes quanto à sua atuação externa.

Essas perspectivas, essas responsabilidades, requerem um papel ativo, dinâmico, dos dois países no cenário internacional. Mas, devemos utilizar a própria força do sistema vigente e, naturalmente, também as suas incongruências, como alavanca para a inserção dos nossos países nesse processo.

Quer dizer, queremos participar do processo de globalização que é, ademais, irreversível, vamos nos inserir no sistema de transnacionalização de fatores (integração comercial, financeira e produtiva, alimentada pelo desenvolvimento tecnológico), mas queremos negociar as condições e o ritmo que atendam também aos nossos interesses.

Acredito que temos capacidade para tanto, se juntarmos as nossas forças, pois constituímos um mercado crescentemente significativo, como o demonstra estudo do Departamento de Comércio dos EUA, que lançou a idéia de mercados emergentes e elaborou, em janeiro de 1994, a estratégia correspondente de atuação americana. Segundo esse estudo, no ano 2010 o valor das exportações americanas para os dez maiores mercados emergentes (que incluem Brasil e África do Sul) excederia o montante das vendas combinadas para o Japão e a Europa. Ou então, somente a América Latina, se a tendência de crescimento do comércio com os EUA continuar, absorveria US\$ 244 bilhões de exportações norte-americanas no ano 2020, cifra também maior do que as vendas totais daquele país para o Japão e a União Européia.

Cabe-nos, portanto, utilizar esse potencial, essa força, para buscarmos, juntos, influenciar a modelagem da nova ordem. Acredito que as negociações para a constituição da ALCA constituem um exemplo de processo em que os países em desenvolvimento buscam assegurar os seus interesses, negociando, preliminarmente, as questões burocráticas e as barreiras técnicas para depois abordar a questão das tarifas e do livre-comércio.

Outros temas, como a vinculação de direitos trabalhistas e de diretrizes para o meio ambiente ao comércio internacional, bem como a questão do acesso aos mercados desenvolvidos, constituem outras áreas de negociação em que os países emergentes, com o seu poder de barganha, podem influenciar o rumo das decisões.

Considero que dispomos de muitos instrumentos, se agirmos conjuntamente, para atuar dentro do sistema. Podemos utilizar a força dos nossos mercados, podemos explorar as incongruências e as brechas do sistema, podemos, especialmente, fortalecer a cooperação entre os organismos sub-regionais em que estamos integrados, Mercosul e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral.

Por isso mesmo, porque dispomos dessa capacidade, creio que temos a responsabilidade não somente de assegurar os melhores benefícios do processo de globalização para os nossos cidadãos, mas também de buscar estendê-los ao conjunto de países que se encontram hoje excluídos, de modo a tornar o mundo mais justo e mais humano.

Essa tarefa requer não somente estreita cooperação mas também um acompanhamento permanente das transformações que se operam na cena internacional, a realização de reflexões aprofundadas sobre o processo em curso, para buscar antecipar os desdobramentos da nova ordem, e uma análise crítica sobre as possibilidades e as capacidades de inserção positiva no quadro internacional.

Requer, finalmente, a identificação dos parâmetros que atendam aos nossos interesses, e dos valores que possam enriquecer a modelagem da nova ordem, de modo que esse novo sistema possa absorver um conjunto de parâmetros que o torne efetivamente integrado e global.

Entendo que este Seminário justamente possibilita essa reflexão e essa análise crítica, razão de sua relevância para o processo de aproximação e de cooperação entre o Brasil e a África do Sul. Nesse sentido, estendo os meus cumprimentos a seus realizadores e desejo a todos um frutífero trabalho.

Segurança na África do Sul, Brasil e Atlântico Sul: em direção a uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul*

Denis Venter

Grandes mudanças estruturais na sociedade global, trazidas à tona pelo fim da Guerra Fria, constituem uma razão suficiente para se repensar o conceito de segurança - que agora se mostrou, na melhor das hipóteses, ambíguo. No passado, segurança tem sido definida em termos de reações a ameaças ao Estado e aos interesses nacionais¹; e a definição convencional militar cristaliza-se em termos geopolíticos como “a exclusão espacial de ameaças”². Em tais condições, “segurança estatal” ou “segurança nacional” se tornaram palavras-chave para salvaguardar um regime político e sua elite social. Tradicionalmente, portanto, segurança tem quase exclusivamente envolvido questões militares e ameaças ao Estado; mas hoje em dia, no mundo em desenvolvimento, a noção de segurança coletiva (na forma tradicional de alianças interestatais)³ raramente oferece paz e segurança porque freqüentemente são fatores não militares internos e regionais que são de importância decisiva, quer sejam políticos, econômicos, sociais ou ambientais.⁴

A segurança das pessoas é ameaçada mais freqüentemente pelo

* Traduzido por Gabriela Staerke

¹ Du Pisani, André. “Security and Peace in Post-Apartheid South Africa”. *International Affairs Bulletin*, 16 (3), 1992: 5.

² Dalby, Simon. “Security, Modernity, Ecology: The Dilemmas of Post-Cold War Security Discourse”. *Alternatives*, 17, 1992: 98

³ Ver Ching’ambo, Lloyd J. “Towards a Defence Alliance in Southern Africa?”. *Southern Africa Political and Economic Monthly*, 5 (8), maio 1992: 33-36; e Breytenbach, Willie. “Conflict in Southern Africa: Whither Collective Security”. *Africa Insight*, 24 (1), 1994: 26-37.

⁴ Benjamin, Larry. “The Third World and its Security Dilemma”. *International Affairs Bulletin*, 14 (3), 1990: 20.

próprio governo sob cuja jurisdição elas vivem, ora devido às suas políticas opressivas ora à sua incapacidade de prover as necessidades básicas.⁵ Mas os governos não são os únicos agentes da segurança; e isto é tanto mais verdade se uma abordagem ampla e holística for adotada. Ampliar a agenda da segurança para incluir aspectos políticos, econômicos, societários e ambientais com os militares é aceitar que a segurança humana seria, ao fim e ao cabo, mais importante que a segurança do Estado.⁶ Fica claro portanto, como afirma o estrategista sul asiático Gowher Rizvi, que “a segurança não mais ... (pode) ser considerada exclusivamente dentro da esfera militar; ela não diz respeito a apenas resguardar a integridade territorial, mas também com bem-estar político, econômico e social, e acima de tudo harmonia inter-comunal.”⁷ Este “novo pensamento” sobre a segurança vai além da mera realização da ausência de guerra para incluir a busca da democracia, desenvolvimento econômico sustentável, justiça social e proteção ambiental. A força militar continua sendo um meio legítimo para a defesa contra agressões externas mas não é um instrumento aceitável para dirigir a política externa e para resolver disputas. Os Estados deveriam, portanto, abrandar o dilema da segurança e promover a estabilidade regional adotando uma doutrina e postura militar defensiva.⁸

Segurança do Atlântico Sul: os papéis marítimos da África do Sul e Brasil

Desde o início dos tempos, as pessoas têm desbravado os mares; desde o momento em que o nosso ancestral distante deixou a praia numa precária canoa ou numa rede de papiro, o mar se tornou um meio de negócios

⁵ Ver Booth, Ken. *A Security Regime in Southern Africa: Theoretical Considerations*. Trabalho apresentado na Conferência de Segurança, Desenvolvimento e Cooperação no Sul da África, organizada pela Fundação para o Desenvolvimento e Paz, Bonn, em colaboração com o Instituto Pesquisa pela Paz, Frankfurt, e o Centro para Estudos do Sul da África, Universidade de Western Cape, Bellville, e sediado em Midgard, Namíbia de 23 a 27 de maio de 1993: 4 & 6; e Thomas, C. “New Directions in Thinking about Security in the Third World”. Booth, Ken (ed). *New Thinking about Strategy and International Security*. London: Harper Collins, 1991: 267- 274

⁶ Ver Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner publishers, 1991: 26-28

⁷ Citado de Vale, Peter. “Southern Africa’s Security: Something Old, Something New”. *South African Defence Review*, 9, 1993: 33.

⁸ Nathan, Laurie. *Formalizing Conflict Resolution and Security Arrangements in Southern Africa*. Trabalho apresentado no Second Access Workshop em “South Africa within Africa: Emerging Policy Frameworks”, sediada em Johannesburg de 24 a 27 de janeiro 1996: 4

e comunicação, e forneceu o ímpeto para o desenvolvimento de empreendimentos marítimos. Nos milênios que se seguiram, a atividade marítima geralmente definia as relações de poder daquela época. Fenícia Antiga, Grécia e Roma eram mantidas por intensas negociações marítimas, o “Novo mundo” e as Índias Orientais foram colonizados por nações européias navegantes, e o século XX tem sido dominado pelo poder naval do Japão, Alemanha, Grã Bretanha, Estados Unidos e União Soviética.

Com o advento da “nova ordem mundial” e a sua suscetibilidade ao conflito pela escassez de recursos naturais, a relevância irrefutável de políticas marítimas e a significância do poder naval está novamente no centro das atenções⁹. Com certeza, o mundo de hoje e o futuro previsível são tão incertos quanto instáveis, com os antigos conflitos deixados da Guerra Fria competindo por atenção e com novos conflitos refletindo o ressurgimento do nacionalismo, várias formas de extremismos políticos e religiosos e etnocentrismos. Isto geralmente leva a uma demanda pública de que “algo seja feito” militarmente e quando o governo avalia o que é ditado pelo “interesse nacional”, um sentido de responsabilidade internacional de exercer o seu papel, associado ao desejo de ser visto como cumpridor de suas obrigações na manutenção da paz e segurança internacionais, geralmente tem um efeito determinante na decisão.¹⁰

Por vários séculos o destino da África era controlado por forças externas e o poder marítimo determinava a ordem do dia. A própria história da África do Sul é marcada pelos confrontos baseados nas terras e nos povos marítimos. Nenhum povo nativo da África repeliu ou resistiu à invasão marítima e este fato não pode ser menosprezado em nenhum debate sobre a política marítima sul africana. E, claramente, em termos marítimos a condição da África é crítica: as águas territoriais da África estão sendo saqueadas dos seus recursos marítimos e poluídas com lixo tóxico, e as rotas dos navios estão cada vez mais comprometidas por várias formas de atividade ilegal. A África do Sul, como um dos poucos Estados africanos com alguma capacidade de enfrentar estes problemas, está sendo cada vez mais solicitada a intervir nos interesses de paz e segurança. Em uma situação

⁹ Kasrils, Ronnie. “Preface”. em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: v.

¹⁰ Grove, Eric. “Naval Co-operation in the South Atlantic”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 225.

em que tem que tomar decisões mais duras em escolhas concorrentes e sendo embarçada por um debate vigoroso sobre os imperativos da segurança de uma nova defesa política, a escolha não é entre ninharias, como geralmente é declarada de forma simplista, e sim entre paz e segurança por uma lado e exploração e vulnerabilidade por outro lado. Neste contexto está claro que a política marítima da África do Sul será determinada pela extensão do seu papel regional e da importância do mar na sua busca por segurança mútua. A África do Sul também está em condições estratégicas de prestar assistência aos Estados litorâneos do Atlântico Sul, como Namíbia e Angola (bem como para aqueles como Moçambique e Tanzânia), especialmente em termos de proteção dos recursos marítimos dentro de suas zonas econômicas exclusivas.¹¹

Em uma região do Atlântico Sul cuja arquitetura político-econômica é o resultado do acesso marítimo, tudo o que é significativo está perto do mar; e isto torna muitas das nações da região particularmente suscetíveis às várias dimensões modernas da diplomacia naval¹². Todavia, as condições no hemisfério sul também se prestam ao desenvolvimento de forças navais, com linhas costeiras e plataformas continentais banhadas pelo mar dos oceanos do sul. Por conseguinte as nações do Atlântico Sul possuem recursos marinhos imensos em comparação com outros países. As Marinhas podem se beneficiar dos países litorâneos cooperando com o controle do tráfico marinho, e com a troca de informação, proteger a vida no mar, através de operações de busca-e-salvamento. Eles podem apoiar negócios, segurança regional e medidas de construção de confiança, controlar a poluição, e proteger os recursos de zonas econômicas exclusivas, garantindo a exploração racional e legal. Trabalhando juntos, ou assistindo um ao outro, as Marinhas podem também intensificar pesquisas oceanográficas, geofísicas e meteorológicas não só para o bem das operações navais e interesses econômicos de seus respectivos países, bem como para ajudar a prevenir catástrofes climáticas.¹³

¹¹ Kasrils, Ronnie. "Preface". em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: v & vi.

¹² Grove, Eric. "Naval Co-operation in the South Atlantic". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 225; ver também Cable, J. *Gunboat Diplomacy, 1919-91*. Londres: Macmillan, 1993: passim

¹³ De Abelleira, Juan Ignacio. "Argentina". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 232, 240 & 241.

No que concerne as suas Marinhas, países em desenvolvimento têm um desafio em comum; planejar uma Marinha que atenda aos requisitos de dissuasão e de aptidão militar, bem como as demandas para serviços marítimos com respeito à proteção dos interesses marítimo-econômicos da nação durante as épocas de paz, enquanto competem por recursos financeiros em um ambiente onde a ênfase é no desenvolvimento sócio-econômico. A prevalência de uma Marinha e a sua forma (tamanho e formato), são determinados pelos interesses marítimos do Estado, bem como a postura internacional e regional que o Estado deseja adotar. A necessidade de uma Marinha repousa, primeiro, na proteção da soberania marítima e da integridade territorial do Estado; segundo, em salvaguardar os interesses estratégicos marítimos do Estado.¹⁴

A habilidade de projetar poder em graduações variáveis, sem ser excessivamente hostil, torna a Marinha um instrumento altamente desejável nas mãos de qualquer governo. Na realidade, a Marinha é um 'instrumento de diplomacia' bastante versátil, reconhecido mundialmente e explorado de forma inteligente por muitas nações, ora em sua área geográfica de interesse imediato, ora mais além, ora em ambas. Há muitos países no mundo que não enfrentam nenhuma ameaça marítima claramente, porém eles gastam recursos financeiros substanciais na manutenção de forças navais viáveis. Além disto, as Marinhas também têm um valor considerável em termos do que elas podem fazer enquanto não estiverem em guerra. Em volta do mundo esta utilidade, a capacidade intrínseca das Marinhas, é explorada enquanto estão em paz. Em virtualmente todos os casos, isto toma a forma ora de total comprometimento, ora pelo menos de alguma contribuição, para a responsabilidade que países costeiros assumem em apoio à formação de um direito internacional marítimo e aos seus próprios interesses nessa área.¹⁵

África do Sul e o Atlântico Sul: o papel da marinha sul-africana

A África do Sul tem um litoral de quase 3 000 quilômetros e uma zona econômica exclusiva que compreende quase um milhão de quilômetros quadrados. A importância geo-estratégica do país advém de sua localização,

¹⁴ Simpson-Anderson, Robert. "The South African Navy". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 273 & 276.

¹⁵ *Ibid*: 276-277

do espectro de seus minerais estratégicos, de sua base industrial relativamente sofisticada e de sua infra-estrutura nas comunicações bem desenvolvidas. De fato, a África do Sul se encontra na passagem do Atlântico Sul, com acesso ao Oceano Índico. Devido à vulnerabilidade, em tempos de crise, do canal de Suez e do Panamá, a rota oceânica em volta do Cabo ainda é reconhecida como uma importante alternativa em caso de potencial estrangulamento. Por volta de 30% (150 milhões de toneladas) do óleo do Oriente Médio, comprometidos com os mercados da Europa, das Américas do Sul e do Norte, é anualmente levado em volta do Cabo, e entre 60 e 80 navios-tanque dobram o Cabo todo mês. A África do Sul aderiu à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar (UNCLOS) e tem declarado suas zonas marítimas em concordância com as cláusulas da UNCLOS III. Isto implica em responsabilidades no que diz respeito ao monitoramento e controle das zonas marítimas e a assunção de poderes de autoridade estatal. Dado o longo litoral da África do Sul (do qual mil quilômetros estão no sul do Oceano Atlântico), a sua soberania sobre as ilhas Príncipe Eduardo, e a extensão da potencial plataforma continental pretendida, a extensão de tarefa marítima é enorme.¹⁶

A convenção UNCLOS III permitiu à África do Sul, através da sua soberania sobre a Ilha Príncipe Eduardo, estender sua jurisdição de recursos marítimos ao longo do círculo polar Antártico. Na realidade, a África do Sul proclamou faixa pesqueira de 200 milhas náuticas em torno destas ilhas em face do aumento dos temores sobre a disponibilidade de recursos e competição internacional com as leis pesqueiras. Ela também construiu uma nova base, SANAE IV, na Terra da Rainha Maud, na Antártica, e os seus programas científicos vão se concentrar na atmosfera no monitoramento da cobertura de gelo da Terra da Rainha Maud e pesquisa meteorológica na Ilha de Marion. Há também um número importante de projetos internacionais, tais como o projeto de Radar Auroral do Hemisfério Sul, que foi projetado para monitorar mudanças físicas no hemisfério sul e nos oceanos do sul. Segurança ambiental polar (monitoramento dos níveis de ozônio sobre a Antártida, e dos efeitos resultantes do aquecimento global; e a exploração de recursos vivos, como por exemplo o krill) é de interesse primordial para a África do Sul, e não apenas o estreito valor geopolítico da região Antártica. A África do Sul também aceitou que o Instituto Internacional do Leito do Mar (International Seabed Authority) deveria

¹⁶ *Ibid*: 274 & 275

ser responsável pela possível recuperação de recursos naturais do leito marinho adjacente ao continente antártico.¹⁷

Os interesses marítimos econômicos da África do Sul podem ser sumariamente descritos como seu comércio marítimo e seus recursos marinhos, vistos em termos da contribuição que eles têm para a economia nacional, bem como o peso da responsabilidade resultante da necessidade de proteger a ecologia marítima e conservar o ambiente marinho. O país tem seis portos bem desenvolvidos (Saldanha e Cidade do Cabo na orla do Atlântico Sul) com boas instalações para conserto de navios e potencial para construção de navios. Mais de 90% das importações e exportações da África do Sul (121 milhões de toneladas, sem contar o petróleo) passam pelos seus portos; o comércio marítimo atingiu aproximadamente 45% do produto nacional bruto (US\$ 118 bilhões)¹⁸ em 1993. Isto mostra a interdependência da economia da África do Sul como um todo com aquela da comunidade marítima. Animadoras possibilidades de comércio existem dentro da Zona de Paz e Cooperação na África do Sul (ZPCAS), o que inclui a Argentina, o Uruguai e o Brasil na ponta oeste da zona, com 21 estados litorâneos na plataforma oeste da África, na ponta leste. Estes países têm um mercado potencial, juntos, de uns 500 milhões de pessoas.¹⁹

A indústria pesqueira é uma componente importante da economia marítima, contribuindo com aproximadamente 1% do produto interno bruto (US\$ 103, 6 bilhões) em 1996²⁰. A proteção e gestão desses recursos, que a África do Sul divide com os Estados vizinhos, tem obviamente uma importância dominante, especialmente para um país como a Namíbia. As atividades marinhas de mineração consistem basicamente na limitada mineração de gás de petróleo na plataforma continental (a nordeste do Cabo das Agulhas) na costa meridional da África do Sul, e mineração de diamante na costa oeste entre Port Nolloth e a foz do Rio Orange. O ambiente costeiro

¹⁷ Dodds, Klaus. "South Africa, the South Atlantic and the International Politics of Antarctica". *South African Journal of International Affairs*, 3 (1), verão 1995; 68 & 75-76

¹⁸ Esterhuysen, Pieter (comp). *Africa at a Glance, 1995/6; Facts and Figures*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 1995: 43.

¹⁹ Simpson-Anderson, Robert. "The South African Navy". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 275-276.

²⁰ Esterhuysen, Pieter (comp). *Africa at a Glance, 1995/6; Facts and Figures*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 1995: 45.

da África do Sul está sob crescente pressão do desenvolvimento, do turismo e da recreação, e existe uma crescente consciência da necessidade de conservação, principalmente naquelas áreas que ainda não estão arruinadas. Lixo industrial gerado na orla marítima e depositado no mar é a principal fonte de poluição, mas o maior risco de poluição é o óleo. A quantidade de óleo que é transportada diariamente pela costa sul africana é estimado, por baixo, em algo entre 300 000 e 500 000 toneladas. Há um perigo constante de vazamento de óleo em virtude de acidentes, que provavelmente advirão de frotas antigas de navios-tanques e das conhecidas condições marítimas. Além disso, um grande vazamento de óleo de um vizinho da costa africana poderia, considerando as correntes oceânicas preponderantes, apresentar um sério problema de poluição para a ecologia da costa da África do Sul.²¹

Consideradas a extensão da sua costa e as mui limitadas capacidades da sua Marinha (ela não tem nenhum destróier, nem fragatas ou corvetas), o peso da responsabilidade que a África do Sul assume para garantir o direito internacional marítimo e para salvaguardar os seus próprios interesses marítimos é portanto enorme. Este encargo inclui contribuir com a segurança da vida no mar, monitorar o embarque de mercadorias nas suas zonas marítimas com vistas a reduzir os riscos de poluição, prevenir o despejo de lixo tóxico no mar, preservar recursos marinhos e controlar a imigração ilegal, o tráfico de drogas, o terrorismo e a pirataria em alto mar. Visitas de embarcações navais da África do Sul ao exterior como abertura para o estabelecimento de relacionamentos ou para renovar laços antigos, bem como prestar ajuda humanitária, são sinais evidentes de que o País quer assumir o seu lugar de direito entre as nações do mundo, e que este quer desempenhar um papel significativo no mundo e nas relações regionais.²²

Numa conferência de dirigentes de forças navais de países do sul da África, em outubro de 1994, houve um consenso de que as Marinhas da região deveriam trabalhar rumo a uma cooperação mais estreita e a algum grau de interoperacionalidade, afim de proverem a segurança mútua. A

²¹ Simpson-Anderson, Robert. "The South African Navy". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 276. Existe uma bomba-relógio ecológica na forma de Dastillo de Bellver, um supertanque carregando 224 000 toneladas de óleo cru que afundou umas 60 milhas náuticas a oeste de Saldanha em 1983; um perigo semelhante é oferecido pela Katina P, um outro supertanque, que afundou a mais ou menos 3 quilômetros da costa moçambicana em 1992, carregando mais de 200 000 toneladas de óleo.

²² *Ibid*: 277

possibilidade de Estados do sul poderem no futuro ser chamados a contribuir com a Organização da Unidade Africana (OUA) ou com a Organização das Nações Unidas (ONU), nos esforços pela manutenção da paz, também foi debatido. Mais importante, porém, é que foi acordado que existia a necessidade de cooperação e assistência para controlar a exploração de recursos do mar, e para proteger e conservar a ecologia marinha e o ambiente. A assistência da Marinha da África do Sul na execução destas tarefas já foi solicitada por alguns dos Estados litorâneos na região. Dada sua posição geo-estratégica, seus interesses econômicos marinhos, a extensão de suas zonas marítimas, sua importância na região e para a região, e a demanda, existente e potencial, para os seus serviços no mar, a África do Sul não tem outra opção a não ser manter sua Marinha dimensionada adequadamente para essas exigências.²³

No entanto, a consistente falta de recursos, experimentada pela Marinha da África do Sul por mais de uma década, não só resultou na impossibilidade de se renovar a frota, um problema que é agravado pela ameaçadora obsolescência de classes inteiras de navios, bem como a perda de um certo número de aptidões. A venda das fragatas da Marinha que restaram, e a saída de linha de aeronaves de patrulha marítima, em meados de 1980, pôs fim à capacidade militar da África do Sul de combater submarinos. A perda das fragatas e a saída de linha da aeronave petroleira de alto alcance Shackleton, no meio dos anos 80, também significou uma perda de embarcações capazes de carregar helicópteros de combate; e cortes de orçamento causaram a dispersão dos recursos da Marinha. Desde 1985, racionalizações e reduções de orçamento resultaram em um declínio do número de navios de 37 para 24, e em pessoal de aproximadamente 15 000 para 4 500²⁴. A capacidade atual reduziu-se a 3 submarinos, 9 unidades lançadoras de mísseis mar-mar, 4 varredores de minas; 2 navios de apoio para combate, cada qual com 2 helicópteros, um navio de pesquisa hidrográfica; e um navio de apoio ao mergulho²⁵. Há duas bases navais

²³ *Ibid*: 277 & 278

²⁴ *Ibid*: 278-288

²⁵ International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance, 1995- 1996*. Oxford: Oxford University Press, 1995: 256. Ver *ibid*: 253- compare a capacidade da marinha sul-africana com a força da marinha nigeriana de 5 600 tripulantes (incluindo guarda costeiro), 2 fragatas, 3 corvetas, 2 mini-varredores, 6 unidades lança-mísseis, e um barco de pesquisa hidrográfica; porém, os navios sul-africanos podem, geralmente, ser melhor conservados.

principais, em Salisbury Island, em Curban Harbour e na Simonstown (inclusive um estaleiro), e instalações de comunicações em Sivermine, perto da cidade do Cabo.

O problema principal que a Marinha da África do Sul enfrenta é a obtenção de recursos suficientes pelo menos para renovar sua envelhecida força naval, pelo menos para tentar expandir, adicionar ou retificar as perdas e a falta de capacidade operacional que tem sobrevivendo com o passar dos anos. Todavia a Marinha está confiante em que ela irá eventualmente superar este problema e servir como catalisador principal no estabelecimento e promoção da sua capacidade operacional, entre seus vizinhos da região sul africana, para poder prover segurança mútua na área marítima, bem como para proteção mútua dos recursos marítimos do Atlântico Sul²⁶.

O Brasil e o Atlântico Sul: o papel da marinha brasileira

O Brasil ocupa uma posição geográfica privilegiada no Atlântico Sul. A sua costa norte abre-se para o Caribe e o Atlântico Norte, enquanto que a costa nordestina se desdobra para o noroeste da África (geralmente cobrindo a linha costeira do Senegal a Cabo Verde ao norte, e da Libéria ao sul). Aqui a distância entre a América do Sul e o continente Africano se estreita para algumas 1 500 milhas náuticas. As costas leste e sudeste favorecem a construção de portos e terminais e, visto que elas compreendem as áreas mais produtivas do País, a maior parte dos embarques se concentra nestas margens. Seguindo esta linha de raciocínio, não é surpresa que o Atlântico Sul sobressaia como vital para o País, e que há interesses nacionais consideráveis que dependem do mar, principalmente aqueles de natureza política e econômica. Dentro da denominação “interesses políticos”, pode-se incluir a preservação da integridade territorial e de recursos naturais, bem como a participação do Brasil no desenvolvimento de relacionamentos internacionais. No que diz respeito à integridade territorial, além do fato de a linha costeira do Brasil ter uns 6800 km. de extensão, a maior parte dos 161 milhões de habitantes está concentrada na costa (junto com os mais importantes centros produtivos da nação). A recém-ratificada Convenção dos Direitos do Mar, na Organização das Nações Unidas impele

²⁶ Simpson-Anderson, Robert. “The South African Navy”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 289.

o Brasil a cumprir todos os direitos legais que a UNCLOS III permite em suas águas territoriais e sua zona econômica exclusiva²⁷.

O Brasil considera sua presença na Antártica como uma importante prioridade nas relações externas, juntamente com a cooperação com o continente africano, e o fortalecimento de vínculos existente com os vizinhos sul americanos. Para o Brasil, a importância da Antártica se deve à sua relativa proximidade, à sua privilegiada posição geográfica na junção dos três oceanos de consequência significativa para a navegação transoceânica nacional, e seus efeitos climáticos sobre o território brasileiro e ao redor das águas do Atlântico Sul. A Antártica também tem um grande potencial de recursos vivos e não-vivos, embora (de acordo com o tratado de Madri) eles não estejam disponíveis para a exploração por pelo menos 50 anos²⁸. O Brasil tem portanto, mantido um consistente, ainda que discreto, interesse na Antártica e em 1975 recebeu status de estado aderente ao Tratado Antártico, enfatizando tanto os requisitos de segurança quanto o seu desejo de participar da exploração dos recursos naturais da Antártica.²⁹

A participação brasileira no desenvolvimento da África é importante por diversas razões. Enquanto nação em desenvolvimento, com fortes raízes culturais em muitos países africanos, é fácil para o Brasil identificar preocupações, e estabelecer reciprocidade bilateral sem criar suspeitas sobre “motivos ulteriores”. As tecnologias brasileiras de nível “médio” estão próximas das necessidades da maioria dos países africanos. A relativa proximidade entre o oeste da África e o Brasil, através do Atlântico Sul, poderia também dar aos continentes a garantia de liberdade desta área do oceano para uso dos Estados litorâneos. Mais adiante, um fortalecimento dos vínculos navais entre os países dos dois lados do Atlântico Sul poderia encorajar um melhor desenvolvimento ou aplicação dos instrumentos legais já existentes, dentro das fronteiras do Oceano Atlântico Sul. A coincidência de numerosos interesses brasileiros com outros países sul-americanos, a busca por soluções compartilhadas para problemas em comum, a importância de salvaguardar-se a paz para propiciar

²⁷ Da Silva, João Carlos. “Brazilian Naval Power”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 242- 243

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid*: 23

o desenvolvimento regional e a integração, e o aumento do fluxo comercial entre as nações sul-americanas constituem as principais premissas das prioridades da política externa nacional.³⁰

A situação geográfica do Brasil (distante dos centros de poder econômico mundial, de suas principais fontes de matéria-prima, ligadas a eles somente por ar e mar) enfatiza a importância dos vínculos marítimos. A importação e a exportação brasileira por meio de navios compreende mais de 95% da tonelagem do total anual de cargas no comércio externo. Um pouco menos de 90% do valor total bruto de exportação (US\$ 43.6 bilhões em 1994)³¹ cruza o “estreito” Natal-Dakar (a linha imaginária entre o cidade naval nordestina do Brasil e a principal cidade portuária do Senegal), em direção à América do Norte, à América Central, ao Caribe e à Europa, e dobra o Cabo da Boa Esperança, em direção do Oriente Médio, Ásia do Sul e Sudeste e o Extremo Oriente. A maior parte das importações (US\$ 32.9 bilhões em 1994)³² segue as mesmas rotas. Além disso, a exploração de recursos marinhos é essencial para o bem estar econômico de um País. Perto de 75% da produção de óleo do Brasil³³ é oriunda da plataforma continental da América do Sul. Produtos pesqueiros também constituem uma proporção significativa das necessidades alimentares da população e proporcionam empregos consideráveis. A importância e variedade dos interesses nacionais no Atlântico Sul tem portanto induzido a Marinha brasileira a desenvolver suas capacidades em alto-mar numa eventual necessidade de lutar pelo controle dos recursos marinhos³⁴.

A necessidade do Brasil de concentrar recursos disponíveis na busca do desenvolvimento sugere que a manutenção da paz deveria ser vista como o principal objetivo da segurança nacional, e a dissuasão como seu meio mais eficiente. O papel da Marinha brasileira nesta estratégia de dissuasão

³⁰ da Silva, João Carlos. “Brazilian Naval Power”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 243

³¹ *Brazil: Country Profile, 1995-96*. Londres: Economist Intelligence Unit, 1995: 46

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*: 23

³⁴ da Silva, João Carlos. “Brazilian Naval Power”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 244 & 247

requer o seu desdobramento na defesa dos interesses marinhos da nação. E embora isto confine suas operações para o Atlântico Sul, até mesmo este oceano é muito grande para sua capacidade operacional atual.³⁵ A força da Marinha brasileira é constituída de recursos humanos (50 000 recrutas), um porta-aviões, 5 submarinos; 5 destróieres; 15 fragatas; 29 navios de patrulha costeira; 4 veículos anfíbios; 26 unidades de apoio; 33 helicópteros armados, e força naval equipada com 35 transportadores de pessoal armado e peças de artilharia de 105mm ou 155mm.³⁶ Porém, a desvantagem de ter que cobrir uma vasta faixa do mar pode ser minimizada por operações navais conjuntas com nações amigas no litoral do Atlântico Sul, em defesa de interesses mútuos. Portanto, no que diz respeito ao menor poder das Marinhas africanas, a excelência da Marinha brasileira é orientada para a manutenção e operação de unidades, suficientes em capacidade operacional, para patrulhar suas próprias águas territoriais.³⁷

Em vista de sua geografia em comum e desenvolvimento, não é surpreendente que ao Brasil e à África do Sul tenham sido confiadas missões de “manutenção da paz marítima” e “execução coativa de normas ambientais”, isto é claro junto com outros atores do Atlântico Sul³⁸. No contexto dos esforços de paz, o envolvimento com a UNAVEM III em Angola tem sido a maior contribuição do Brasil para as forças de paz das Nações Unidas em 40 anos³⁹. Além disso, está claro que fortalecer vínculos com Marinhas de outros Estados litorâneos do Atlântico Sul vai aperfeiçoar a dissuasão coletiva, e prover uma quantidade de controle na prevenção do

³⁵ *Ibid*: 245 & 246

³⁶ International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance, 1995- 1996*. Oxford: Oxford University Press, 1995: 208- 209. Ver *ibid*: 204- 205 & 226- a força naval no lado sul americano do Atlântico Sul é fortalecida pela Argentina: uma tripulação de 18000 (incluindo 3 000 da aviação naval, 4 000 fuzileiros navais e 3 500 recrutas) 4 submarinos, 6 destroyer, 8 fragatas, 1 navio de apoio ao combate, 2 barcos de pesquisa oceanográfica, e um quebra-gelos; e o Uruguai: 5 000 homens (incluindo 280 na aviação naval e 430 fuzileiros navais) 3 fragatas, 4 varredores de mina, 3 navios de apoio e um barco de pesquisa oceanográfica.

³⁷ da Silva, João Carlos. “Brazilian Naval Power”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 245 & 246

³⁸ *Ibid*: 246

³⁹ Roelofse- Campbell, Zélia. “Brazil’s New Role in South and Southern Africa: An Interview with Luiz Felipe Lampreia”. *Unisa Latin American Report*, 11 (2), julho-dezembro 1995:53

mal-uso e super exploração dos recursos marinhos.⁴⁰ O Ministro da Marinha do Brasil, Almirante Mauro César Rodrigues Pereira, é citado como tendo dito que “o Brasil sente que o Atlântico Sul é um oceano que deve ser preservado pelos países litorâneos. Embora nós já ... (protejamos) a liberdade de navegação, ... nós também consideramos que a responsabilidade de manter a paz nesta parte do mundo pertence aos países do Atlântico Sul. Por isso é muito importante para todos nós que trabalhemos juntos e preparemos nossas Marinhas para ir ao encontro desta responsabilidade”.⁴¹ Vínculos marinhos mais próximos também podem contribuir para o desenvolvimento geral da região, portanto ajudando a dar continuidade à execução de um objetivo comum para os países que ratificaram a resolução da Assembléia Geral da ONU sobre a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZPCAS)⁴². Para ser exato, digamos que as Marinhas são condutos essenciais para uma mais ampla cooperação regional, e neste contexto, o Atlântico Sul pode ser visto com uma área de segurança cooperativa.⁴³

Iniciativas Marítimas do Atlântico Sul

Qualquer que seja a motivação para a ação, ou a resolução para agir, as formas mais peremptórias de ação provavelmente vão ser tomadas em concerto com outras nações dentro de uma estrutura internacional. O fim da Guerra Fria tem visto reduções consideráveis nas forças navais americanas, russas e outras, dando uma maior ênfase em esforços cooperativos. Também assistiu-se às Nações Unidas provendo tanto o contexto, como a legitimação para a ação militar. Isto bem pode levar Estados do Atlântico Sul a contribuírem para forças de coalizão ad hoc, como a Argentina fez na Guerra do Golfo em 1991. Se acordos políticos mais formais fossem alcançados na região do Atlântico Sul, conectados talvez ao fortalecimento da ZPCAS, pode ser que isto propiciasse uma

⁴⁰ da Silva, João Carlos. “Brazilian Naval Power”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 246

⁴¹ Campbell, Keith. “An Interview with the Brazilian Navy Minister”. *African Armed Forces Journal*, julho 1995: 23

⁴² da Silva, João Carlos. “Brazilian Naval Power”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 246

⁴³ de Abelleira, Juan Ignácio. “Argentina”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 239

estrutura para ação cooperativa local na qual forças navais teriam um papel significativo. Tal cooperação pode bem incluir papéis de polícia e de construção nacional das Marinhas. Principalmente as propostas da ZPCAS sobre proteção marítima têm claras implicações para a cooperação naval; e elas poderiam prover um quadro comum para ações cooperativas, como por exemplo o apoio da África do Sul aos direitos pesqueiros dos namibianos, a ajuda dada pela África do Sul ao Zaire na reconstrução de instalações marítimas, e a assistência do Brasil à Namíbia no treinamento de pessoal da Marinha e na construção de portos. Colocar tais atividades dentro de uma estrutura cooperativa evita a idéia, no exterior, de interferência do “Grande Irmão” e questionamentos internos acerca da necessidade de operações mais distantes, quando outras prioridades mais próximas do País parecem mais urgentes.⁴⁴

É interessante também, e desta vez bem estabelecida, como iniciativa do Atlântico Sul na cooperação naval, a Coordenadoria da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS) fundada em 1966 nos termos do Tratado Interamericano para Assistência Recíproca (TIAR). Esta é uma organização de controle da marinha mercante onde o Brasil, o Uruguai e a Argentina intercambiam diariamente dados sobre embarcações que passam em área marítima designada, no Atlântico Sul. O quadro de integrantes dessa organização poderia ser ampliado para acolher como membros mais Estados litorâneos, com a sua área de interesse expandida para cobrir todo o Atlântico Sul; e a própria CAMAS poderia ser reorientada para uma organização de supervisão marítima mais geral, apoiando os esforços das nações ZPCAS na vigilância de oceanos e na manutenção ambiental e segurança de recursos. Embarcações de superfície, submarinos e aviões de reconhecimento poderiam ser utilizados para localizar potenciais pescadores predatórios e monitorar poluidores. A cooperação entre CAMAS e as Marinhas africanas também vai ser necessária para controlar e proteger o tráfego marítimo no Oceano Atlântico Sul reunindo informações vitais para uma passagem segura e para operações de busca e salvamento eficientes.⁴⁵

⁴⁴ Grove, Eric. “Naval Co-operation in the South Atlantic”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 225, 226 & 227.

⁴⁵ *Ibid*: 227; ver também De Abelleira, Juan Ignacio. “Argentina”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 238

Brasil, Uruguai e Argentina têm uma longa experiência de exercícios navais conjuntos. Um grupo-tarefa sul-africano composto de um navio de apoio, 3 navios de combate e um submarino foram ao Uruguai e à Argentina para exercícios navais (designado com a sigla ATLASUR) em maio de 1993, os primeiros do que se espera que se torne uma bienal de eventos náuticos. ATLASUR II aconteceu nas águas sul africanas de 19 a 24 de maio de 1995 envolvendo 17 navios: 2 corvetas argentinas, 2 fragatas brasileiras e uma frota de embarcações de reabastecimento; 1 fragata uruguaia; 2 navios sul-africanos de apoio ao combate; 4 navios de combate; 3 caçadores de minas, 1 varredor de minas e 1 submarino⁴⁶. Estes exercícios permitiram às Marinhas participantes uma oportunidade ideal de conduzir operações navais, melhorar habilidades de combate, fortalecer laços e demonstrar sua determinação de manter a segurança das rotas oceânicas vitais no Atlântico Sul.⁴⁷ De fato, o ministro brasileiro das relações exteriores Luiz Felipe Lampreia é de opinião que estes exercícios “constituem um primeiro passo para a parceria em ... defesa de ... interesses estratégicos (das nações participantes) no Atlântico Sul⁴⁸”.

Mas, a cooperação naval tem algumas implicações de hardware. Se alguém desejar desempenhar um papel integral nas operações cooperativas oceânicas, tanto dentro quanto fora da área, serão necessárias embarcações adequadas para travessia oceânica com autonomia suficiente. Ninguém explorou o potencial oceânico de embarcações de ataque rápido mais do que a Marinha da África do Sul, mas se a África do Sul pós-apartheid deseja desempenhar o papel esperado por todos, ela precisa adquirir maiores helicópteros equipados para embarcações de combate de travessia oceânica. Nações do Atlântico Sul, além do Brasil, como a Argentina, Uruguai e Nigéria já possuem embarcações adequadas no formato de fragatas e destróieres de várias dimensões. Isto não quer dizer que embarcações transoceânicas de patrulha não teriam utilidade para algumas tarefas

⁴⁶ Grove, Eric. “Naval Co-operation in the South Atlantic”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 228 & 231.

⁴⁷ Unisa Centre for Latin American Studies. “ATLASUR II: Multilateral Naval Exercise off Cape Town”. *Unisa Latin American Report*, 11 (2), julho-dezembro 1995: 81

⁴⁸ Roelofse- Campbell, Zélia. “Brazil’s New Role in South and Southern Africa: An Interview with Luiz Felipe Lampreia”. *Unisa Latin American Report*, 11 (2), julho-dezembro 1995:52

cooperativas de vigilância e policiamento. Embarcações costeiras menores também podem ter um papel importante na atividade de cooperação em locais próximos à costa ou no alto-mar, pode bem haver espaço para colocar embarcações menores à disposição de quase todas as Marinhas africanas. Além do mais, isto teria um efeito disseminador interessante para as indústrias daqueles Estados do Atlântico Sul que podem fornecer tais embarcações⁴⁹.

O apoio aéreo desempenha um papel-chave em todos os aspectos das operações marítimas, e não apenas de vigilância. Todos os principais Estados da região deveriam contribuir com patrulhas aéreas baseadas em terra, para a tarefa comum de supervisão. A operacionalidade aérea na forma de helicópteros também é uma das muitas vantagens de grandes navios auxiliares (dos quais as embarcações sul-africanas Drakensberg e Outeniqua são exemplos clássicos). Tais navios têm a possibilidade de desempenhar uma ampla gama de papéis, desde o patrulhamento até a presença para atender a calamidades e força limitada de inserção/evacuação, todas podem ser úteis em um contexto cooperativo. Sua capacidade de reabastecimento também pode proporcionar apoio útil para Marinhas que não estejam equipadas com tais embarcações.⁵⁰

Portanto uma cooperação naval já está ocorrendo no Atlântico Sul e isto pode ser mais desenvolvido tanto como uma tarefa nacional quanto uma atividade cooperativa. Isto vai diminuir as chances de um conflito intra-regional ao mesmo tempo em que proporciona um meio costeiro eficiente, capaz de lidar com problemas, caso eles apareçam. Isto também significa que as mais poderosas nações do Atlântico Sul poderão desempenhar qualquer papel mais abrangente que eles possam aspirar para a manutenção da paz global e da segurança.⁵¹

A zona de paz e cooperação no Atlântico Sul

No início da década de 80, o Atlântico Sul foi cenário de vários conflitos, que foram ou induzidos ou envolviam a participação ativa de

⁴⁹ Grovc, Eric. "Naval Co-operation in the South Atlantic". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 229.

⁵⁰ *Ibid*: 229- 230

⁵¹ *Ibid*: 230

poderes extra-regionais. A disputa de um século entre a Argentina e a Grã Bretanha sobre as Ilhas Malvinas/Falklands culminou numa guerra que irrompeu há algumas centenas de milhas náuticas da costa Argentina e viu uma das lutas navais mais intensas da era pós-1945, envolvendo risco para milhares de vidas e incorrendo em perdas financeiras tremendas.⁵² No lado africano do Atlântico Sul, a guerra civil angolana, em que as superpotências ficaram cada vez mais envolvidas por meio de intermediários, bem como as disputas de décadas entre a África do Sul e as Nações Unidas sobre a administração da Namíbia, levando o subcontinente a um estado de perpétua instabilidade. Potências ocidentais observaram com grande interesse a crescente presença da União Soviética no Atlântico Sul, e o desejo de conter o denominado “expansionismo soviético” ganhou um último sopro de vida, devido à ênfase da administração Reagan nas considerações estratégicas da Guerra Fria. Grandemente encorajada por esta mudança na política americana, a ação militar sul africana em Angola aumentou dramaticamente durante este período. Um componente adicional à ameaça já causada pela interferência das superpotências na região residia na suspeita de que a Pretória já tinha adquirido domínio sobre a tecnologia nuclear⁵³.

Foi dentro deste panorama que a idéia de fazer com que os países à margem do Atlântico Sul se juntassem para desenvolverem algum tipo de relacionamento ou compreensão surgiu pela primeira vez para prevenir a incrível militarização do Atlântico Sul. Primeiramente foi proposto que todos os países da região participassem, inclusive a África do Sul. Porém isto se mostrou pouco prático devido à política doméstica da África do Sul, de apartheid, a continuada ocupação da Namíbia, e suas desestabilizadoras ocupações militares em Angola. Depois de continuadas discussões nas Nações Unidas, o Brasil tomou a iniciativa de lançar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS)⁵⁴. Foi uma iniciativa para neutralizar

⁵² Santos, Mario Augusto. “A Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic”. *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 46. Ver também Grove, Eric. “Naval Co-operation in the South Atlantic”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 224.

⁵³ Santos, Mario Augusto. “A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic”. *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 46.

⁵⁴ A ZPCAS inicialmente tinha 22 países membros (3 sul americanos e 19 africanos): Angola, Argentina, Benin, Brasil, Camarão, Cabo verde, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo, Uruguai e Zaire. Namíbia se filiou em 1990 e a África do Sul em 1994.

o estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Sul, propugnado desde os anos 70 em alguns círculos⁵⁵, e para mobilizar os países das margens do Atlântico Sul a endossarem a idéia de desmilitarização, fazendo do Atlântico Sul um oceano livre de armas nucleares.⁵⁶

Porém, a preocupação com a segurança militar na região do Atlântico Sul não era a única lógica atrás da iniciativa brasileira. Havia também um desejo de aumentar os vínculos políticos, econômicos e culturais entre o leste e o oeste da América do Sul, países africanos do sul e do centro, os quais partilham, todos, o Atlântico Sul. O Brasil achou que a sua política para a África, que tomou uma forma mais definida nos anos 70, precisava de um novo ímpeto para elevá-la a um nível compatível com a sua herança africana. A maior distância relativa que separa a África dos países da América do Sul, no litoral do Atlântico Sul, dos maiores centros econômicos do mundo também indicou que medidas inovadoras teriam de ser adotadas no campo econômico, não só para neutralizar as desvantagens mas também para compensá-las com um aumento do comércio intra-regional⁵⁷.

Debatida na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, a iniciativa brasileira converteu-se na Resolução n.º 41/11, da ONU, de outubro de 1986. Os principais objetivos da Resolução foram os de promover a paz e a cooperação entre os povos da região do Atlântico Sul. Para poder contribuir com o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, a região tinha de se prevenir da ingerência das superpotências através da militarização, da corrida armamentista, do estabelecimento de bases militares, ao transporte de armas nucleares e outras armas de destruição em massa, e da introdução de rivalidades e conflitos estrangeiros na região do Atlântico Sul. A Resolução também exorta todos os Estados da região a manterem respeito mútuo pela sua independência política, soberania e

⁵⁵ Para uma completa discussão sobre este tema, ver Akinyemi, A Bolaji. "The Need for an African South Atlantic Organization". *Nigerian Forum*, 1, 1981: 125 - 130; Hurell, Andrew "The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization". *International Affairs*, 59 (2), primavera 1983: 179-193; e Du Plessis, Anton. *South Africa and the South Atlantic Ocean: A Maritime-Strategic Analysis*. Pretoria: Institute for Strategic Studies, University of Pretoria, junho 1987: passim.

⁵⁶ Santos, Mario Augusto. "A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic". *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 46-47.

⁵⁷ *Ibid.*: 47

integridade territorial, a cooperarem na eliminação de todas as fontes de tensão, e para conter todos os atos de agressão e subversão, bem como a ameaça ou o uso da força. Além disso, esta iniciativa objetivou promover a cooperação regional para o desenvolvimento social e econômico, a proteção ambiental, conservação de recursos vivos, e o uso pacífico do Oceano Atlântico Sul⁵⁸.

Lançando as bases da ZPCAS: reuniões no Rio de Janeiro (1988), em Abuja (1990), e em Brasília (1994)

A primeira reunião dos representantes dos países da ZPCAS aconteceu no Rio de Janeiro, de 25 a 29 de julho de 1988, e permitiu, pela primeira vez, a troca de informações e pontos de vista sobre questões ligadas aos objetivos propostos pela Zona. Uma segunda reunião ocorreu em Abuja, Nigéria, de 25 a 29 de junho, e conduziu à cristalização de novas linhas mestras para ação entre os Estados membros da Zona. Porém, mudanças significativas na arena internacional em 1989, com o fim do conflito Leste-Oeste, tirou algumas das motivações mais visíveis por trás da iniciativa da ZPCAS: de um ponto de vista geopolítico, a posição estratégica de que gozava o Atlântico Sul durante a Guerra Fria perdeu rapidamente sua importância⁵⁹. Efetivamente, o fim da Guerra Fria aboliu a ameaça soviética para a região, a qual tinha servido de razão estratégica para as propostas ultrapassadas na Organização do Tratado do Atlântico Sul⁶⁰. Claramente, a necessidade de salvaguardar a segurança do Atlântico Sul tinha que convencer as nações interessadas a “desenvolver uma defesa natural, mesmo sem um pacto, tratado ou concordância oficial.”⁶¹

⁵⁸ Ver *United Nations General Assembly Resolution 41/11* de 27 de outubro de 1986.

⁵⁹ Santos, Mario Augusto. “A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic”. *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 47.

⁶⁰ Grove, Eric. “Naval Co-operation in the South Atlantic”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 224. Ver também Dodd, Klaus. “Creating a Strategic Crisis Out of a Communist Drama: Argentine and South African Geo-Graphs of the South Atlantic”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 56, 1994: 33- 55; e leysens, Anthony J. “South Africa’s Military-Strategie link with Latin america: Past Developments and Future prospects.” *International Affairs Bulletin*, 15 (3), 1991: 23-47.

⁶¹ *Le Monde* (Paris), 24 de julho de 1981; Admiral Harry Train, NATO Supreme Allied Commander (Atlantic), speaking in Montevideo, Uruguai.

Porém, a falta de estrutura institucional e legal para a ZPCAS contribuiu para um notável desânimo entre os Estados-membros da Zona, muitos dos quais foram confrontados por sérios problemas internos que concentravam sua atenção. Portanto a iniciativa da Zona estagnou-se e foi, aliás, quase abandonada. Porque o conceito ainda era potencialmente viável e porque ele tinha recebido amplo e substancial apoio das Nações Unidas, o Brasil tentou reanimar a idéia depois de 1992. Concluiu-se que um remanejamento de prioridades se fazia necessário; o mundo pós-Guerra Fria exigia ênfase na cooperação ao invés de ênfase na paz — não que a paz, em si mesma, não fosse importante. Achou-se que havia suficientes interesses comuns entre os Estados-membros da Zona para garantir uma ação coletiva na promoção do desenvolvimento.⁶²

Considerações internas fizeram com que a idéia de cooperação para o desenvolvimento entre os países do Atlântico Sul fosse mais atrativa: a bem sucedida conclusão do processo de independência da Namíbia; a transição negociada da África do Sul para uma sociedade democrática e não-racial; esforços coordenados para colocar um fim ao conflito Angolano; e a normalização das relações diplomáticas entre Argentina e Grã-Bretanha, rompidas durante a guerra das Falklands/Malvinas⁶³. Mas, com a crescente tendência para o regionalismo econômico, a consolidação da União Européia (U.E.), a conclusão das negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio Norte Americana (NAFTA), para não mencionar o duradouro fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) — existem razões para se acreditar que o continente sul-americano e africano podem-se tornar cada vez mais isolados dos centros de poder do mundo, enquanto as nações menos desenvolvidas são empurradas para além da periferia em um tipo de “periferia da periferia”.⁶⁴

⁶² Santos, Mario Augusto. “A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic”. *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 47.

⁶³ *Ibid*: 47. A tensão entre a Grã Bretanha e a Argentina desapareceu em grande parte com a criação de um regime de comunicação e fortalecimento da confiança para a área em volta das Falklands/Malvinas. Gerenciamento pesqueiro e operações de busca e salvamento foram normalizadas, embora ainda haja disputas sobre resíduos de óleo em alto-mar: ver Grove, Eric. “Naval Co-operation in the South Atlantic”. Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 224.

⁶⁴ Adedeji, Adebayo (ed). *Africa within the World; Beyond Dispossession and Dependence*. Londres: Zed Books, 1993: passim.

A versão final da ZPCAS foi um acordo informal entre os países à margem do Atlântico Sul. O fator de ligação mais forte e óbvio foi, é claro, o próprio Oceano Atlântico Sul. Acima de tudo, uma herança cultural em comum constituía forte motivação potencial para intercâmbio entre os dois continentes. Se os países conseguissem gerar oportunidades suficientes, seria possível colocar em ação fluxos de comércio e as pessoas fariam a ponte sobre as águas que sempre separaram a América do Sul da África. E se essas idéias se concretizassem, a ZPCAS poderia tornar-se uma força por conta própria e poderia fornecer o necessário contrapeso para as tendências negativas causadas pelo fim da Guerra Fria⁶⁵.

Resoluções que incorporaram estas percepções foram adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1990, 1992, 1994 e 1995. Uma resolução da ONU de 1990 fundada nos objetivos iniciais da ZPCAS, reafirmou que as questões de paz e segurança e aquelas de desenvolvimento estavam interrelacionadas. Foi proposto que Os Estados da Zona deveriam acelerar sua cooperação na esfera política, econômica, científica, técnica, cultural e outras. A Resolução expressou apoio aos esforços dos Estados-membros da Zona para fazer da ZPCAS um instrumento de promoção dos direitos humanos, liberdades fundamentais, igualdade racial, justiça e liberdade como elementos integrais da paz, desenvolvimento e cooperação nos níveis regional e nacional. Ela também enfatizou a importância do Atlântico Sul nas transações comerciais e navais globais, e atraiu apoio a todas as normas relevantes do Direito Internacional Marítimo, incluindo a liberdade de navegação em alto mar. Referindo-se à preservação do ambiente da região e à ameaça que a poluição de qualquer fonte representa para o ambiente marinho e costeiro, seu equilíbrio ecológico e seus recursos, a Resolução instou todos os Estados a que se abstivessem de transferir e lançar dentro da região o lixo perigoso, tóxico ou nuclear⁶⁶. Em uma posterior elaboração, uma resolução da ONU, de 1992, expressou sua preocupação pelo uso dos métodos e práticas de pesca que causavam a exploração excessiva dos recursos marinhos vivos, principalmente os estoques de peixes migratórios, com um impacto adverso na conservação e gerenciamento de recursos vivos do ambiente marinho, dentro e fora das

⁶⁵ Santos, Mario Augusto. "A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic". *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 48

⁶⁶ *Ver United Nations General Assembly Resolution 45/36 de 27 de novembro de 1990.*

zonas econômicas exclusivas.⁶⁷ E uma Resolução da ONU, em 1994, ressaltou a importância para a ZPCAS da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, que resultou na adoção da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Convenção das Nações Unidas estabelecendo regras gerais sobre Mudanças climáticas, e na Convenção sobre Diversidade Biológica.⁶⁸

A terceira reunião de países da Zona, sediada em Brasília, em 21 e 22 de setembro de 1994, adotou a declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, a Declaração do Ambiente Marinho, e a Declaração de Cooperação Comercial no Atlântico Sul e decidiu criar a Comissão Permanente da ZPCAS.⁶⁹ Uma resolução da ONU de 1995 solicitou que todos os Estados contivessem as ações que pudessem criar ou agravar situações de tensão e conflito potencial na região do Atlântico Sul. Ela elogiou a decisão da ZPCAS de encorajar a democracia e o pluralismo, e promover e defender os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em concordância com a Declaração de Viena e o Programa de Ação, adotados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos em 25 de junho 1993⁷⁰; e considerou alvissareiros os progressos em direção à completa entrada em vigor do Tratado da Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco),⁷¹ e à conclusão do tratado de uma Zona de Proscrição de Armas Nucleares na África (o tratado de Pelindaba).⁷²

⁶⁷ Ver *United Nations General Assembly Resolution 47/74* de 14 de dezembro de 1992.

⁶⁸ Ver *United Nations General Assembly Resolution 49/26* de 2 de dezembro de 1994.

⁶⁹ Ver *ibid.*

⁷⁰ Ver *United Nations General Assembly Resolution 50/18* de 7 de dezembro de 1995.

⁷¹ Ver Carasales, Júlio C. "The Non-Proliferation Treaty, Tlatelolco and the Regional Contribution". *Disarmament*, XVI (2), 1993: 109-122; and De Azambuja, Marcos Castrioto. "Nuclear Non-Proliferation and Confidence-Building in the Southern Cone". *Disarmament*, XVI (@) 1993: 123-133

⁷² *The Cape Times* (Cidade do Cabo), 12 de abril de 1996. O tratado sobre uma Zona Africana Livre de Armamentos Nucleares (Tratado de Pelindaba) foi assinado em 11 de abril de 1996 no Cairo, Egito por 49 dos 53 países do continente: Madagascar e as Seychelles não assinaram por "razões técnicas", e a Somália e a Libéria não estavam presentes devido às inquietudes internas.

As quatro áreas de ação da ZPCAS

O esmagador apoio dado na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (os Estados Unidos se abstiveram de votar em 1995 tendo, antes desta data, votado uniformemente contra as resoluções da ZPCAS) mostrou que, dadas as circunstâncias adequadas, a Zona poderia propiciar uma estrutura capaz de efetivar a promoção de interesses em comum. Baseado nos princípios enunciados na Resolução da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas n.º 41/11, de 1986, quatro áreas de ação foram designadas para dar à Zona maior prestígio e visibilidade internacional

O meio ambiente

Interessados na proteção do meio ambiente e nos recursos marinhos do Atlântico Sul, países membros da Zona estão estudando formas e meios de cooperação e intercâmbio de informação no campo da conservação marinha, baseados no Capítulo 17 da Agenda 21 adotada Cúpula do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Marítimo, cujo art. 197 recomenda a adoção de tratados regionais de proteção do ambiente oceânico. Ainda que modestas, as medidas propostas garantiriam a existência de interação crescente e mutuamente benéfica entre os países da região e dariam à Zona uma estrutura mais prática. Tal medida significa o desenvolvimento de uma rede de alerta que preveniria danos ao Atlântico Sul, decorrentes de despejos de lixo e poluição, principalmente por países externos à Zona⁷³.

Com certeza, as principais ameaças marítimas no Atlântico Sul não são mais as tradicionais ameaças militares. Elas tomam a forma, por exemplo, de ameaças a estoques de peixes vivos devido à pesca descontrolada, geralmente por países distantes. Dada a natureza migratória de muitas espécies, isto requer alguma forma de controle internacional das águas além das zonas declaradas de responsabilidade nacional. Existe também o problema da invasão de áreas onde os Estados não dispõem de forças dedicadas à polícia do mar para garantir o seu direito, como, por exemplo, nas águas territoriais da Namíbia. A natureza isolada de muitas ilhas e outras instalações na região do Atlântico Sul também ressalta a necessidade de um apoio mútuo: apesar de pertencer à Grã Bretanha, o

⁷³ Santos, Mario Augusto. "A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic". *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 48.

vínculo mais importante de Tristão da Cunha com o mundo externo é a embarcação oceanográfica Agulhas, da África do Sul.⁷⁴

Uma outra ameaça é ecológica: incidentes recentes, como com o barco nipônico Pacific Pintail, que trazia uma carga radioativa atravessando o Atlântico Sul; o derramamento de óleo por um navio russo no porto de Santos, no Brasil; e o depósito de lixo nuclear no oceano pelos países industrializados, ilustram a importância de adotar-se um sistema apto a preservar o ambiente marinho no Atlântico Sul.⁷⁵ Metade do óleo com destino à Europa e à América do Norte proveniente do Oriente Médio ainda dobra o Cabo e muitos navios-tanques, em especial os super-tanques ainda usados no rota do Cabo, são velhos e com uma manutenção deficiente. A perspectiva de importantes derramamentos de óleo (como o causado pelo naufrágio em mar revolto do cargueiro de minério, Appolo Sea, a oeste do porto de Saldanha, da África do Sul, com um vazamento de estimadas 2000 toneladas de combustível no mar) significa uma dimensão a mais, controle de poluição, a ser adicionada às operações normais de busca e salvamento.⁷⁶

Pesquisas oceanográficas, meteorológicas e geofísicas, e cooperação técnico-científica entre os países da região no campo de recursos marinhos também são consideradas, bem como a atração de investimento estrangeiro para a exploração responsável destes recursos. Ao incluir uma forte dimensão ambiental nas atividades da Zona, espera-se gerar mais apoio da comunidade internacional bem como de movimentos ecológicos de todo o mundo.⁷⁷

Um Atlântico Sul livre da ameaça nuclear

A desnuclearização do Atlântico Sul recebeu um impulso adicional em 1992 quando a Presidente da África do Sul F. W. de Klerk anunciou a

⁷⁴ Grove, Eric. "Naval Co-operation in the South Atlantic". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 224.

⁷⁵ Santos, Mario Augusto. "A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic". *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 48.

⁷⁶ Grove, Eric. "Naval Co-operation in the South Atlantic". Em Mills, Greg (ed), *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1995: 224.

⁷⁷ Santos, Mario Augusto. "A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic". *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 48.

decisão unilateral de desmontar seis artefatos nucleares produzidos naquele País. Desde a primeira reunião dos Estados da ZPCAS no Rio de Janeiro, em 1988, foi dada ênfase à realização dos objetivos da Declaração da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1964, sobre a desnuclearização da África, e no Tratado de Tlatelolco sobre a proscrição de armas nucleares na América do Sul e Caribe. Dentro de uma perspectiva brasileira, também deveria haver um tratado na desnuclearização do Atlântico Sul, de tal modo que houvesse três instrumentos de ligação (cobrindo a América Latina e Caribe, o continente africano, e o Atlântico Sul) que proscreveria o uso, a posse e o armazenamento de armas nucleares. Tal Tratado teria a vantagem adicional de prover a Zona com uma estrutura legal e limites geográficos precisos que facilitariam o seu reconhecimento pela comunidade internacional.⁷⁸

Contato Interpessoal

Apesar dos óbvios vínculos históricos e culturais entre a África e América do Sul, na maioria dos casos o contato de pessoa a pessoa tem sido bastante limitado. Para os povos da América do Sul, a África permanece sendo em grande parte terra incógnita; e o inverso é igualmente verdadeiro. Em vista da posição geográfica periférica tanto da América do Sul quanto da África, a tendência é olhar em direção ao norte (em direção aos países industrializados do Norte) e raramente para o leste e oeste (os países em desenvolvimento do 'Sul'). Apenas em anos recentes, a importância das relações sul-sul começou a ser reconhecida como merece⁷⁹. Para as relações Brasil-África do Sul, é portanto importante prestar atenção às palavras de um ex-diretor-geral da Fundação África do Sul, Kurt von Schirnding, em 1991: "Em cinco ou dez anos, a África do Sul e o Brasil serão sociedades bastante semelhantes. Talvez devêssemos considerar o que temos em comum e começar a pensar sobre como os nossos países podem interagir."⁸⁰ Para estimular e promover estas relações e, acima de tudo, interação humana entre os dois lados do Atlântico Sul, turismo, contatos esportivos e intercâmbio acadêmico deveriam ser vistos como áreas preferenciais para o desenvolvimento.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Von Schirnding, Kurt. "Brazil and South Africa are Ideal Partners for Trade Tango". *Business Day* (Johannesburg), 9 de abril de 1991.

Os Setores Econômicos e Comerciais

A intensificação dos laços econômicos e comerciais entre a América do Sul e a África é uma das principais metas da ZPCAS. O fim da Guerra Fria e a conseqüente mudança de ênfase nas relações externas da geopolítica para a economia, com a formação de poderosos blocos econômicos regionais, voltados para o norte industrializado, tende a marginalizar os Estados em desenvolvimento do sul cada vez mais. A necessidade de intensificar a cooperação sul-sul é, portanto, mais forte do que nunca. O comércio entre a América do Sul e a África ainda desempenha um papel pequeno no mundo da economia. O mesmo é verdadeiro para a atividade econômica na América do Sul e África individualmente. Em 1993, o comércio total da América do Sul representou apenas 4, 5% do comércio global e o da África 2, 4%, enquanto os países industrializados contaram com cerca de 68%⁸¹. A distância que separa a América do Sul e a África dos maiores blocos econômicos (EUA, NAFTA, APEC) sugere que seria estrategicamente vantajoso para os países da ZPCAS intensificarem suas relações econômicas e comerciais, iniciando um processo que culminaria na criação de uma zona de livre comércio na região do Atlântico Sul. Contudo um sistema de cooperação econômica no Atlântico Sul não deveria se limitar ao comércio. Ele também deveria incluir investimento direto e a entrada em joint ventures; projetos em áreas estratégicas como por exemplo a exploração dos recursos minerais, energia e construção civil; a liberalização de intercâmbio de serviços, especialmente no setor financeiro, e a intensificação de várias outras formas de interação econômica.⁸²

A Reunião em Somerset West (1996): uma ZPCAS Revitalizada?

Quando o Brasil passou adiante a presidência da ainda enfraquecida iniciativa da ZPCAS para a África do Sul, na quarta reunião dos países da Zona em Somerset West (perto de cidade do Cabo) nos dias 1^o e 2 de abril de 1996, o Secretário brasileiro de Assuntos Estratégicos, Ronaldo Mota Sardenberg, exortou os delegados a considerarem mecanismos que garantam aos governos participantes o acompanhamento do processo decisório das

⁸¹ *Direction of Trade Statistics Yearbook*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1994: 2, 3, 6 & 7

⁸² Santos, Mario Augusto. "A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic". *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 49.

reuniões da Zona⁸³. No seu discurso de abertura, o Ministro das Relações Exteriores da África do Sul, Alfred Nzo, ressaltou o interesse de seu país em aprofundar os objetivos principais da ZPCAS: a intensificação dos esforços de paz e segurança, a promoção de cooperação regional para o desenvolvimento social e econômico, a proteção do ambiente marinho, e a conservação dos recursos marinhos. A África do Sul queria discussões entre os países da zona do Atlântico Sul que culminassem em acordo “sobre os caminhos e meios para encorajar e facilitar o fluxo do comércio na região, e fazer uma ponte sobre as águas que por muito tempo separaram a América do Sul da África. Permita-nos focalizar em nossa herança marítima em comum e no seu gerenciamento e utilização adequados, para que colhamos os benefícios do oceano que nos une”⁸⁴.

Como líder da delegação sul-africana, o Ministro Adjunto das Relações Exteriores Aziz Pahad expressou o ponto de vista de que a Zona deveria ser mais um importante bloco a efetivamente alcançar a visão mais ampla da cooperação sul-sul; é uma incumbência para os países à margem do Atlântico Sul “garantir que o progresso que estamos experimentando na ZPCAS seja paralelo ao que está sendo feito na região do Oceano Índico, para fortalecer a voz do Sul nos foros internacionais⁸⁵”. A África do Sul, portanto, recomenda que a reunião focalize, primeiro, o ambiente marinho comum no Atlântico Sul: em temas como gestão de recursos, proteção ambiental, prevenção de poluição, supervisão e salvamento no mar, e o monitoramento geral do oceano; e, segundo, no encorajamento e facilitação de iniciativas empresariais, e a expansão de vínculos econômicos e comerciais entre os países da Zona e através do Atlântico Sul: em áreas como o desenvolvimento de mercado de capitais, e liberalização e cooperação no desenvolvimento de infra-estrutura na ciência e tecnologia, na mineração e exploração de minerais, no comércio e no turismo. Os governos de todos os países da ZPCAS deveriam todos começar a criar um clima favorável ao investidor, um ambiente conducente a negócios intra-

⁸³ Citado por *Reuter News* (Somerset West), 1 de abril de 1996.

⁸⁴ Nzo, Alfred. “Opening Address by the South African Minister of Foreign Affairs at the Fourth Ministerial Meeting of Member States of the Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic”, Somerset West, 1 de abril de 1996

⁸⁵ Pahad, Aziz. “Statement by the Deputy Minister of Foreign Affairs and Leader of the South African Delegation at the Fourth Ministerial Meeting of Member States of the Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic”, Somerset West, 1 de abril de 1996

regionais e internacionais, e uma situação onde a oportunidade empresarial possa florescer.⁸⁶

As decisões mais importantes que emanaram da reunião de Somerset West dos países da Zona foram⁸⁷:

- decidir que a cooperação entre os países da ZPCAS deve ser adotada em todas as áreas, especialmente nos campos econômico, tecnológico, ambiental, cultural e esportivo;
- concordar em que a Zona tem um papel valioso a desempenhar como um fórum para o diálogo em questões multilaterais, incluindo aquelas relacionadas à manutenção da paz e segurança, à promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e social, e à proteção do meio ambiente;
- reafirmar a importância da diplomacia preventiva, como um meio adequado para a manutenção da paz e segurança, enquanto salienta que a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico e social são essenciais para paz e segurança duradouras;
- afirmar a crescente importância de maior cooperação em assuntos econômicos e financeiros;
- sublinhar o papel do regional e do sub-regional nos esquemas de integração (SADC, ECOWAS e Mercosul⁸⁸) no melhoramento da competitividade internacional das economias nacionais e contribuindo para o processo de desenvolvimento;
- convidar as comunidades acadêmicas, científicas e tecnológicas dos países-membros a participar de discussões que fomentem cooperação na Zona;

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Ver South Africa, *Department of Foreign Affairs*. "Final Declaration of the Fourth Meeting of Member States of the Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic", Somerset West, South Africa, 1 e 2 de abril de 1996: artigos 3, 6, 20, 22, 25, 26, 28, 29, 31, 34, 36, 38 & 41

⁸⁸ O SADC tem 12 países membros: Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Maurícios, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue. ECOWAS acomoda 16 países membros: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, e Togo. Mercosul consiste de 4 estados membros: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

- encorajar os países-membros a investigar mais e a implementar meios que facilitem a iniciativa empresarial no sentido de explorar e expandir a cooperação econômica regional e os vínculos comerciais e de investimento no Atlântico Sul, entre os países membros da Zona;
 - facilitar o estabelecimento de um elo por mar, ar e pelas telecomunicações entre os países-membros da Zona;
 - expressar, mais uma vez, o interesse dos países-membros no transporte seguro no cruzamento do Atlântico Sul de combustíveis nucleares irradiados, plutônio e lixo de alta radioatividade.
 - encorajar os países-membros da Zona que ainda não o fizeram a ratificarem ou aderirem às convenções multilaterais e protocolos relativos à proteção e preservação do ambiente marinho, inclusive a Convenção de Londres para a Prevenção de Poluição pelo Despejo de Lixos ao Mar e Outros Assuntos e a Convenção Internacional para a Prevenção de Poluição por Navios;
 - ressaltar a importância, em termos de normas da UNCLOS III, do Acordo da Conservação e Gerenciamento dos Estoques de Peixes Altamente Migratórios, de 4 de agosto de 1995, para os países-membros da Zona;
 - expressar a preocupação dos países-membros com o aumento do tráfico ilegal de drogas dentro dos países da Zona, ou entre eles, e afirmar seus compromissos por uma iniciativa anti-droga, desenvolver um programa de cooperação entre as agências de combate às drogas, de âmbito regional e internacional, para controlar o tráfico ilícito de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas, com uma visão de se assistirem mutuamente no esforço de acompanhar e eliminar as existentes rotas de tráfico de drogas que afetam a segurança dos países da Zona; e
- registrar a convicção dos países-membros de que a Zona continuará sendo um instrumento ativo para o fortalecimento da cooperação intra e inter-regional.

Conclusão

Por ocasião da tentativa de avaliar o futuro da ZPCAS, será prudente lembrar que os esforços de qualquer tipo de cooperação entre países do Terceiro Mundo têm sempre encontrado os mesmos obstáculos. O sul exhibe tanto homogeneidades quanto heterogeneidades. A principal homogeneidade provém da herança em comum do colonialismo e relacionamentos assimétricos com economias industrializadas desenvolvidas. E acabam também as homogeneidades e começam as heterogeneidades. Os países do sul exibem diferenças imensas que transcendem semelhanças culturais e históricas e que desempenham um papel importante na sua relativa importância: dentre elas o tamanho da população, desigualdades de rendas, estrutura econômica e crescimento, dotação de recursos naturais e humanos, bem como desenvolvimento político e institucional. Estas diferenças, no passado, retardaram a coesão entre os países do Terceiro Mundo, embora estes representem uma importante força política. A ZPCAS ainda tem um longo caminho a percorrer para se tornar uma realidade que funcione; isto é, ela ainda tem que provar que esta diversidade não é um impedimento para a promoção de nítidos interesses em comum. Partilhando o Atlântico Sul como uma fronteira em comum e com objetivos limitados mas bem definidos, os membros da ZPCAS têm uma chance razoável de serem bem sucedidos. Os esforços empreendidos individual ou coletivamente pela Zona vão em última instância determinar se será possível superar as diferenças (e distâncias) existentes, e transformá-las em vantagens⁸⁹.

Os sul-africanos falharam, no passado, em apreciar a importância e o valor dos vínculos em direção a oeste, do outro lado do Atlântico Sul. Eles precisam reconhecer que os seus vizinhos não são meramente aqueles Estados que dividem fronteiras terrestres na região do Sul da África, mas também os países que estão voltados para eles no outro lado do Atlântico Sul. Aliás, o Atlântico Sul não deveria ser visto como uma barreira mas como um importante elo de transporte e comunicação, e há muito a lucrar para os dois lados no desenvolvimento de relacionamentos mutuamente benéficos. Recentemente, o Ministro Adjunto das Relações Exteriores da África do Sul, Aziz Pahad, declarou que “A África do Sul se encontra em

⁸⁹ Santos, Mario Augusto. “A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic”. *Unisa Latin American Report*, 10 (2), julho-dezembro 1994: 49- 50.

um ponto onde dois grandes oceanos, o Atlântico (Sul) e o Índico, se encontram. Nós estamos bastante conscientes do papel que estes oceanos desempenham no comércio internacional... (e) dentro (do contexto) da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, devemos proteger este grande corpo d'água que nos divide, mas ao mesmo tempo serve de elo entre todos nós"⁹⁰. Esta consciência parece já ter firmado suas raízes na América do Sul. Já em 1977, o então Ministro argentino das Relações Exteriores, Oscar Montes, sublinhou em um discurso perante a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas que "...(países sul americanos) têm um oceano em comum com o continente africano, o qual é uma ... rota (natural) para a realização do nosso potencial econômico."⁹¹ É interessante notar que a idéia da bacia do Atlântico Sul como agrupamento econômico aberto, operacionalizável mas não necessariamente institucionalizado (estimulando os exemplos da duradoura bacia Ásia-Pacífico e da mais recente bacia do Oceano Índico) já foi levantada.⁹²

Para que a África do Sul desempenhe seu papel na preservação do ambiente marinho do Atlântico Sul; na facilitação de negociações entre os países da Zona, e estímulo a investimentos e atividades conjuntas nesses países; e para a proteção dos elos vitais de comunicação marítima no Atlântico Sul, a Marinha sul africana terá de ser capacitada para desempenhar esta tarefa, naturalmente em cooperação com as Marinhas de outros países da Zona. Portanto, o forte debate em torno da proposta da pretendida aquisição de quatro corvetas pela Marinha sul-africana não passa de "uma tempestade em um copo d'água". As circunstâncias geográficas determinam as tarefas principais para a África do Sul, para quem, embarcações oceânicas e uma mistura adequada com embarcações navais menores são vitalmente importantes: executar operações de salvamento oceânico no vasto espaço das geralmente tempestuosas águas dos oceanos meridionais; prevenir o derramamento de óleo e controlar a poluição da

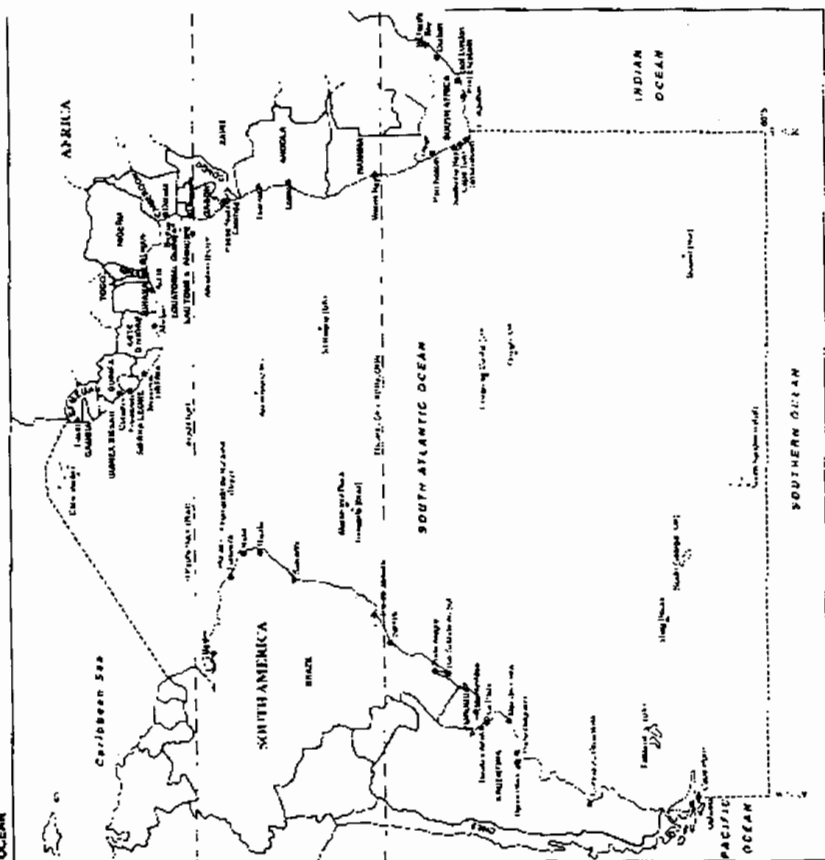
⁹⁰ Pahad, Aziz. "Statement by the Deputy Minister of Foreign Affairs and Leader of the South African Delegation at the Fourth Ministerial Meeting of Member States of the Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic", Somerset West, 1 de abril de 1996

⁹¹ Citado em Anglarl, Nilda Beatriz. "Argentina's Relations with Africa: The Myths and Realities of Co-operation between the Countries of the Southern Hemisphere". *Unisa Latin American Report*, 11 (1), janeiro- junho 1995: 9

⁹² Tsukamoto, Yuichi. "Innovations in South African- Brazilian Trade Opportunities". *Unisa Latin American Report*, 7 (2), setembro 1991: 43

costa geralmente recortada do sul da África; e proteger e patrulhar não só a própria zona econômica exclusiva da África do Sul (prevenindo a pesca ilegal e predatória de outros recursos marinhos) bem como, além disto, providenciar um “guarda chuva” marítimo protetor para os outros países do sul da África. Estes são todos ingredientes necessários na busca por uma paz ampla e cooperação (e, pois, segurança) na região do Atlântico Sul.

GEOGRAPHIC AND GEOPOLITICAL DEMARCATION OF THE SOUTH ATLANTIC OCEAN



A Reforma do Conselho de Segurança: Termos de Associação e Competência*

Deon Geldenhuys

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, há muito objeto de debates internos da própria organização ou fora dela, tornou-se ainda mais urgente com o fim da Guerra Fria. Nos anos 90, a nova situação internacional gerada pelas profundas mudanças que ocorreram nesta década, induziu os vários países membros das Nações Unidas a examinarem, uma vez mais, as estruturas e funções de uma organização mundial que foi criada em um contexto bastante diferente, há cinco décadas atrás. O aniversário de cinquenta anos das Nações Unidas, ano passado, um momento apropriado para uma séria introspecção, atraiu ainda mais a atenção internacional para a necessidade de uma reestruturação que permita à organização enfrentar os desafios com que hoje se depara.

O Conselho de Segurança, um dos órgãos mais importantes das Nações Unidas, ao qual foi confiada “a responsabilidade primordial pela manutenção da paz e segurança internacionais” [artigo 24 (1) da Carta das Nações Unidas], inevitavelmente passou a ser o foco das atenções daqueles que são favoráveis a uma reforma da ONU. Nessas circunstâncias, levantam-se questões pertinentes quanto à propriedade da composição e dos poderes desse órgão, em um mundo que está longe de ser o que era à época da criação do Conselho.

Este artigo contextualiza a reforma da ONU, concentrando-se especificamente na reforma dos termos de associação e da competência do Conselho de Segurança. O tema é particularmente importante para o Brasil e para a África do Sul já que esses países são, de um modo geral,

* Traduzido por Lúcia Melo

considerados candidatos a um lugar permanente em um Conselho de Segurança reestruturado.

O artigo se inicia com um breve resumo de algumas tentativas de reforma da ONU ocorridas no passado, e a seguir, examina as razões que vêm sendo apresentadas para justificar a necessidade de reestruturação da organização, e especialmente a do Conselho de Segurança. Nesse sentido, é importante assinalar que uma possível reforma do Conselho de Segurança é apenas um dos aspectos - embora um componente essencial - de um processo muito mais abrangente cujo objetivo seria reformular a organização mundial. Logo a seguir, passamos a uma discussão dos pré-requisitos necessários para uma reforma efetiva do Conselho de Segurança e também de propostas específicas para sua reestruturação. Em suas últimas páginas, o artigo registra algumas declarações oficiais sobre o assunto, emitidas no Brasil e na África do Sul.

Uma História da Reforma da ONU

As tentativas de reforma da ONU são tão antigas como a própria organização. Os primeiros esforços para tornar o Conselho de Segurança mais representativo remontam à Conferência de São Francisco em 1945.¹ No entanto, foi somente em 1965 que os artigos 23 e 27 da Carta das Nações Unidas foram modificados para permitir que o número de países membros passasse dos onze originais para os quinze atuais. Na mesma ocasião, fez-se uma provisão que previa a associação de quatro membros adicionais, não-permanentes, bem assim como a mudança correspondente no número de votos necessários para a aprovação de resoluções, que passou de sete para nove votos. O poder de veto dos cinco membros permanentes, sobre questões substantivas, não foi alterado. Em 1968, o artigo 109 foi submetido a uma emenda que aumentava de sete para nove o número de votos no Conselho de Segurança que seriam necessários para complementar o voto de dois-terços dos membros da Assembléia Geral exigido para a convocação de uma Conferência cujo objetivo fosse rever a Carta.²

¹ Frederic L. Kirgis, 'The Security Council's first fifty years', in *The American Journal of International Law*, vol. 34(1), janeiro de 1995, p. 537.

² *Ibid*, p. 506.

Além dessas, surgiram, em diversos setores da própria ONU ou em setores externos à organização, várias outras iniciativas de reforma. A Assembléia Geral, por exemplo, desde 1977 trata de temas relacionados com a reforma sob o item de sua pauta intitulado “Questões relacionadas com a Composição de Órgãos Relevantes das Nações Unidas”, e, a partir de 1979, também sob o item “Questões de Representação Equitativa e Ampliação do Número de Membros no Conselho de Segurança”. Também com o objetivo de investigar os vários aspectos da reforma, ³ foram estabelecidas várias comissões de especialistas ou de representantes governamentais, nomeados pela Assembléia Geral ou pelo Conselho de Segurança. Uma dessas comissões, a Comissão para a Revisão da Carta, conseguiu ter estímulo suficiente para dar início “a umas poucas tentativas” mas, nos anos 70, “retornou a sua inércia”. ⁴ Outra dessas Comissões foi o Grupo dos 18, instituído pela Assembléia Geral, em 1985, para rever a eficiência do funcionamento administrativo e financeiro da ONU; a investigação foi concluída em 1990. ⁵ Em 1991, a Assembléia Geral aprovou uma resolução relacionada com a reestruturação e a revitalização da ONU, nas áreas sociais, econômicas e afins, direcionada principalmente ao papel do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. ⁶ No ano seguinte, a Assembléia aprovou outra resolução, proposta pela Índia, que insistia, uma vez mais, na necessidade de reformas do sistema da ONU. Em dezembro de 1993, a Assembléia formou um Grupo de Trabalho Permanente cuja função seria examinar a composição e o processo de tomada de decisões do Conselho de Segurança. As expectativas de que esse Grupo de Trabalho pudesse fornecer as bases para um acordo a ser firmado em 1996, quando

³ Para uma visão geral das iniciativas de reforma, veja Joachim W. Mueller, *The Reform of the United Nations*, volume I, Oceana Publications, Nova Iorque, 1992, pp. 15-29; Ruediger Wolfrum & Christiane Philipp (orgs.), *United Nations: Law Policies and Practice*, Vol. 2, C.H. Beck, Munique, 1995, pp. 1012-1023, e *State of the United Nations: Decline or Regeneration in the Next Fifty Years*, Relatório da Vigésima-Nona Nações Unidas da Conferência sobre a Próxima Década, financiada pela Stanley Foundation, junho 19-24, 1994, publicada pela Stanley Foundation, Muscatine, IA, sem data.

⁴ Mohamed Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of its Acts*, Martinus Nijhoff Editores, Dordrecht, 1994, p. 6.

⁵ Joachim W. Mueller, pp. 37-50.

⁶ Lev Voronkov, “International Peace and Security: New Challenges to the UN”, *Paradigms*, Vol. 8(2), inverno 1994, p.7.

se comemorava o Jubileu da organização, foram frustradas.⁷ Apesar disso, desde a reforma do Conselho nos anos 60, “nenhuma outra tarefa foi executada com tanta determinação e seriedade” .⁸

Alguns grupos da iniciativa privada vêm também examinando as várias alternativas para uma reforma das Nações Unidas. O mais conhecido entre eles é a Comissão sobre o Governo Global, sob a presidência conjunta de Shridath Ramphal e Ingvar Carlsson. Duas outras iniciativas contemporâneas, nos Estados Unidos, são respectivamente o Grupo de Trabalho Independente Sobre o Futuro das Nações Unidas, da Universidade de Yale e da Fundação Ford, e um outro grupo semelhante da Fundação Stanley em conjunto com a Academia para a Paz Internacional (International Peace Academy).

É possível identificar um vasto número de áreas da ONU que poderiam ser submetidas a uma reforma. Entre elas, o Secretariado, o Conselho de Segurança, as iniciativas para a manutenção da paz, assuntos econômicos e sociais, estados falidos, e questões orçamentárias.⁹ Este artigo limita-se a propor algumas sugestões relativas à reforma do Conselho de Segurança, que, afinal de contas, é central para uma reforma do sistema das Nações Unidas como um todo.

A necessidade atual de uma reforma do Conselho de Segurança

É mais ou menos consensual o fato de que a Guerra Fria submeteu o Conselho de Segurança a décadas de “rivalidades debilitantes e de paralisia”¹⁰ Entre 1946 e 1990, o Conselho aprovou 646 resoluções,

⁷ MEK Neuhaus, “The United Nations’ security role at fifty - The need for realism”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 49 (2), novembro 1995, p. 274, e *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 238.

⁸ *The Role and Composition of the Security Council*, Report of a Vantage Conference, financiado pela Stanley Foundation e pela International Peace Academy, novembro 12-14, 1993, publicado pela Stanley Foundation, Muscatine, IA, sem data, p. 5.

⁹ Veja Paul Kennedy & Bruce Russett, “Reforming the United Nations”, *Foreign Affairs*, Vol. 74(5), setembro/outubro 1995, pp. 60-70, e Tim Arnold, *Reforming the UN: Its Economic Role*, Documento para Debate n° 57, RIIA, Londres, 1995.

¹⁰ Mohammed Bedjaoui, p. 2.

enquanto outras 201 tornaram-se vítimas do veto. A competição entre as superpotências impedia que o Conselho de Segurança desenvolvesse o sistema de segurança global previsto na Carta e solapava a própria função do Conselho.¹¹

O fim da Guerra Fria liberou o Conselho de Segurança da inércia e das rivalidades com que foi obrigado a trabalhar por tanto tempo. Rapidamente, as esperanças de que este é o limiar de “uma nova ordem mundial” voltaram-se para o Conselho, como o órgão mundial responsável pela paz e pela segurança que tem maior proeminência.¹²

A percepção pública da eficácia das Nações Unidas, como assinalou Falk, “estará intimamente associada, no futuro próximo, com o desempenho da Organização na área de paz e segurança”.¹³ O que isso significa é que o desempenho específico do Conselho de Segurança nessas áreas será o instrumento crítico em uma avaliação popular da eficácia da Organização mundial como um todo. Nos últimos seis anos, o Conselho esteve realmente no centro das questões relativas à segurança internacional, como demonstram suas ações no Kuwait, no Haiti, na Somália, no Camboja e nos países balcânicos.¹⁴ Entretanto, os reveses e humilhações por ele sofridos em vários desses casos, fez ressurgirem as críticas à organização e criou dúvidas quanto à eficácia e propriedade da atual estrutura do Conselho no caso de ações práticas relacionadas com a paz e a segurança.¹⁵ O que seria necessário, é que o sistema das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacional fosse modificado, afastando-se “do paradigma de confronto militar, político e ideológico vigente durante a Guerra Fria” e adotando “padrões de cooperação e resolução dos problemas cruciais de interesse comum”.¹⁶ Segundo o Secretário de Estado dos Estados

¹¹ Ingvar Carlsson, “The U.N. at 50: A time to reform”, *Foreign Policy*, Nº 100, outono de 1995, p. 6. Existem várias outras avaliações do desempenho das Nações Unidas, entre elas a de Richard Falk, “Appraising the U.N. at 50: The Looming Challenge”, *Journal of International Affairs*, Vol. 48(2), inverno 1995, pp. 625-646, e Frederico L. Kirgis, pp. 506-539.

¹² Mohammed Bedjaoui, p. 2.

¹³ Richard Falk, p. 646.

¹⁴ Ingvar Carlsson, p. 6

¹⁵ Paul Kennedy & Bruce Russett, pp. 56 & 57.

¹⁶ Lev Voronkov, p. 6.

Unidos, Warren Christopher, esses “problemas cruciais” seriam a ameaça resultante da proliferação de armamentos, o terrorismo, o crime internacional, os narcóticos, e a poluição do meio ambiente.¹⁷

Principalmente desde o fim da Guerra Fria, existe uma pressão por parte de países membros das Nações Unidas e da opinião pública nesses países, para que a organização assuma maiores responsabilidades em praticamente todas as suas atividades, inclusive a manutenção da paz, o monitoramento dos direitos humanos, a promoção do desenvolvimento econômico e a supervisão de acordos sobre o meio ambiente.¹⁸ As estatísticas demonstram o aumento no número de demandas que se fazem ao Conselho de Segurança. De 1946, até o final de 1989, o Conselho reuniu-se 2.903 vezes e aprovou 646 resoluções; do início de 1990 até meados de 1994, teve nada menos que 495 reuniões formais (além de consultas informais quase diárias) e aprovou 288 resoluções. As operações das Nações Unidas relacionadas com a manutenção da paz, autorizadas pelo Conselho, aumentaram de oito, em 1990, para dezessete, nos primeiros seis meses de 1994. Entre 1945 e 1991, o Conselho de Segurança aprovou o uso da força unicamente duas vezes, no caso de objetivos outros que não a autodefesa (Coréia e o Congo). Entre 1991 e meados de 1994, por outro lado, o uso da força segundo o Capítulo VII da Carta foi autorizado cinco vezes (Golfo, Somália, antiga Iugoslávia, Ruanda e Haiti).¹⁹

Como escreveu o Secretário Geral das Nações Unidas em 1993 “as Nações Unidas, nos últimos poucos anos, saíram das imediações do esquecimento para o centro do cenário mundial”.²⁰ Como a ajuda das Nações Unidas está sendo cada vez mais requisitada no sentido de “proporcionar aos governos (dos países membros) a capacidade de realizar em conjunto, aquilo que não conseguem realizar separadamente”²¹ torna-se claramente necessário melhorar sua capacidade de atuação,

¹⁷ Warren Christopher, “United Nations Reform: The Need for far-reaching changes”, in *Vital Speeches of the Day*, Vol. 62, 15 de outubro de 1995, p. 5.

¹⁸ Paul Kennedy & Bruce Russett, pp. 57 & 58.

¹⁹ *Our Global Neighbourhood*, pp. 236&237.

²⁰ Citado por Tim Arnold, p. 1.

²¹ Ingvar Carlsson, p. 6.

proporcionando-lhe mais recursos, e ampliando suas funções e seu poder de coordenação.²²

Com referência à composição do Conselho, a crítica mais comum é que os cinco vencedores da Segunda Guerra Mundial, ao lado de dez outros países membros não-permanentes, não constituem exatamente “uma voz representativa, legítima e com suficiente autoridade em uma associação como a das Nações Unidas com 185 países membros”.²³ Quando o Conselho de Segurança foi criado, eram 51 os países membros da ONU. Quando ampliou-se o número de membros não permanentes do Conselho, nos anos 60, a ONU tinha 100 países membros.²⁴ A grande maioria dos atuais 185 membros da ONU nem sequer existiam como países independentes e soberanos na época em que a organização foi fundada. O legado da Segunda Guerra Mundial foi também encapsulado nos termos de várias provisões da Carta (por exemplo, no artigo 53) que se referem aos “países inimigos”, Alemanha, Japão e Itália. Não só esses três países são hoje membros integrais e respeitáveis das Nações Unidas, mas a Alemanha e o Japão são fortes candidatos à posição de futuros membros permanentes do Conselho de Segurança.²⁵ Por essa e outras razões, a afirmação de que o Conselho é “basicamente um condomínio dos principais vencedores aliados, que, juntos, manteriam o resto do mundo em ordem”²⁶ é bastante justificável. Longe de ser “um tribunal da opinião mundial” o Conselho de Segurança foi várias vezes retratado como “uma forma crua de políticas de poder”²⁷. No entanto, o Conselho não chega nem mesmo a refletir de forma adequada, a atual distribuição de poder entre os vários países. A posição da França e da Grã-Bretanha parece especialmente anômala, se considerarmos o *status* internacional desses países. A sua presença, ao lado dos Estados Unidos,

²² Paul Kennedy & Bruce Russett, pp. 57 & 58. Veja também Lev Voronkov, p. 6. MEK Neuhaus, p. 272.

²³ Ingvar Carlsson, p. 6.

²⁴ MEK Neuhaus, p. 272.

²⁵ Lev Voronkov, p. 1.

²⁶ Michael Howard, citado por Helen Leigh-Phippard, “Remaking the Security Council: The Options”, *The World Today*, Vol. 50(8&9), agosto-setembro 1994, p. 167.

²⁷ Chris Landsberg, “United Nations: Restructuring the Council”, *West Africa*, Nº 4032, 16-22 de janeiro de 1995, p. 66.

vem sendo descrita como uma representação “ocidental” desproporcional em relação ao número total de membros permanentes.²⁸ O “clube dos velhos amigos de 1945”²⁹ parece estranhamente deslocado no mundo dos anos 90.

O atual “*status* não-representativo” do Conselho de Segurança, como afirmou a Comissão sobre Governo Global, causou uma “crise de legitimidade”. Se, a longo prazo, o Conselho tiver realmente que desempenhar o papel para ele previsto na Carta das Nações Unidas, “terá que ser considerado perfeitamente legítimo, no sentido amplo da palavra, tanto por nações como por indivíduos”. Por sua vez, isso exige, no mínimo, uma mudança em sua composição.³⁰ A ampliação do número de países membros daria mais peso às decisões do Conselho. Maior apoio a suas resoluções contribuiria para maior eficiência na implementação dessas resoluções. Como uma das exigências feitas aos países membros das Nações Unidas é que respeitem as decisões do Conselho, será bem mais fácil para todos, se este último for um órgão realmente representativo. Além disso, um número maior de membros no Conselho reduziria a pressão que hoje obriga os países menores a se submeterem aos desígnios dos grandes.³¹

Outro benefício de uma ampliação do número de membros do Conselho de Segurança seria o exame mais minucioso das questões, evitando, assim, que decisões sejam tomadas apressadamente (o que nem sempre leva a decisões sábias). Os membros adicionais constituiriam, também, uma nova fonte de informações para o Conselho. A representação regional, por exemplo, poderia levar a uma compreensão mais profunda de uma região específica.³²

O fato de que todos os membros permanentes do Conselho de Segurança são países possuidores de armamentos nucleares, “contribui para a noção preocupante de que possuir armas nucleares confere poder e *status* a seu dono”. A posição de membro permanente poderia ser desassociada da

²⁸ Helen Leigh-Phippard, p. 168.

²⁹ Paul Kennedy & Bruce Russett, p. 62.

³⁰ *Our Global Neighbourhood*, p. 237.

³¹ *The Role and Composition of the Security Council*, pp. 6-9.

³² *Ibid.*, p. 7.

possessão de armas nucleares, se a associação ao Conselho, como membro permanente, fosse oferecida também a países não-nucleares. ³³ (Veja a discussão sobre as Opções para a reforma do Conselho de Segurança nas páginas que se seguem).

No mundo pós-Guerra Fria, que enfatiza a democratização interna nos vários países, pareceria bastante lógico se esse processo de democratização se estendesse também às relações internacionais. Isso leva, uma vez mais, a um questionamento da atual composição e funcionamento do Conselho de Segurança. Ironicamente, as potências que estão à frente na promoção da democracia em nível nacional são também os mais relutantes quando se trata de aceitar processos decisórios democráticos no Conselho de Segurança. ³⁴

Uma preocupação paralela que adquiriu um novo relevo nessa era de transparência e de exigências de prestação de contas, é que o Conselho de Segurança é “um clube demasiado exclusivo”. Suas práticas de trabalho incluem consultas privadas ou reuniões a portas fechadas entre alguns ou todos os Cinco Membros Permanentes. Outra dessas práticas é a realização de reuniões informais porém fechadas de todo o Conselho. Não se mantém qualquer registro público desses tipos de reunião. ³⁵ O Conselho só se reúne em sessões abertas ao público quando resoluções ou declarações já foram elaboradas e, portanto, os demais países e o público em geral só tem acesso a “declarações já formuladas e estabelecidas” e não ao debate que lhes deu origem. Embora consultas privadas possam dar maior flexibilidade às várias posições e permitir que se chegue mais facilmente a um acordo, o contra-argumento é que a comunidade internacional como um todo tem o direito de saber exatamente como e porque se chegou a tal acordo. ³⁶ Pede-se, portanto, maior transparência nos procedimentos internos do Conselho. ³⁷ Acrescenta-se a isso, um sentimento geral de que existe a necessidade de um maior número de consultas entre o Conselho e os países que dele não

³³ Helen Leigh-Phippard, p. 168.

³⁴ *The Role and Composition of the Security Council*, p. 9.

³⁵ *Our Global Neighbourhood*, p. 238.

³⁶ MEK Neuhaus, p. 272&273.

³⁷ Ingvar Carlsson, p. 6.

participam como membros, principalmente aqueles aos quais as decisões do Conselho afetam mais diretamente.³⁸

Algumas das iniciativas mais recentes do Conselho fizeram aumentar o número de demandas relacionadas com a necessidade de maior representatividade e transparência na organização. Entre essas, destacam-se os mandatos para a manutenção da paz, o estabelecimento de tribunais criminais internacionais e a imposição de sanções sem uma consideração prévia e adequada dos custos envolvidos e dos recursos necessários.³⁹

O argumento acima tem ligações com um possível abuso de poder por parte do Conselho de Segurança da época pós-Guerra Fria. Essa questão jurídica, ou quase jurídica, foi gerada pela prática do Conselho de invocar o Capítulo VII da Carta quando a ameaça à paz não é assim tão auto-evidente (como nos casos recentes da Somália e do Haiti), não se preocupando em explicar, na maioria das vezes, exatamente qual é o tipo de ameaça à paz internacional.⁴⁰ O Conselho foi também responsável pela formação de tribunais para o julgamento de crimes de guerra (relacionados, por exemplo, com a antiga Iugoslávia e com Ruanda) e publicou diretrizes no sentido de que os países membros cooperassem com esses tribunais. Além disso, o Conselho nomeou uma comissão de compensação para determinar as várias exigências que seriam feitas a um país agressor (no caso o Iraque, após a invasão do Kuwait). Essas “determinações quase judiciais” do Conselho de Segurança, como assinalou um advogado internacional, “ultrapassam em muito as determinações inerentes à autoridade que lhe foi outorgada (pela Carta das Nações Unidas) para determinar o que são ameaças à paz, violação da paz ou atos de agressão”. Em um sentido jurídico, essas iniciativas constituem inovações tão preocupantes que deram nova vida às antigas demandas por uma revisão judicial das ações do Conselho de Segurança.⁴¹

A questão de uma revisão judicial pode também ser abordada por outros ângulos. Qualquer democratização real das Nações Unidas terá que

³⁸ *The Role and Composition of the Security Council*, p.10.

³⁹ MEK Neuhaus, p. 273&274.

⁴⁰ Frederic L. Kirgis, pp. 537&538.

⁴¹ *Ibid.*, p.538 e Mohammed Bedjaoui, pp. 37-53.

envolver, necessariamente, meios de controle das atividades de seus órgãos políticos, principalmente o Conselho de Segurança. O controle sobre o poder - através de pesos e contrapesos, fiscalização e verificação - está, afinal de contas, “no âmago da democracia”. No caso das Nações Unidas, um controle desse tipo teria que ser exercido pela Corte Internacional de Justiça. Outro fato a ser considerado é que, enquanto que os países membros estão sujeitos a sanções por atos internacionalmente ilegais, a organização a que pertencem “permanece imune a qualquer controle sobre a legalidade de seus atos ou dos atos de seus órgãos, e a qualquer penalidade pelo exercício indevido de poder” . Uma vez mais, a Corte Internacional de Justiça poderia ter um papel a desempenhar assegurando que as Nações Unidas respeitem tanto sua própria Carta, como o direito internacional. Poderíamos também argumentar que o Conselho de Segurança, “que deveria ser o único braço executivo da nova ordem mundial”, só aumentaria sua credibilidade, autoridade e eficácia se “a convicção de que ele age, não como uma instituição superior à Carta e ao Direito Internacional, mas sim a seu serviço, criar raízes”. A Corte Internacional poderia prover um controle jurídico efetivo cujo objetivo fosse garantir que o Conselho aja precisamente desta maneira. ⁴²

Os que se opõem à reforma, afirmam que uma mudança na composição do Conselho de Segurança reduziria sua eficácia e sua autoridade. “Muitos a mexer na panela” poderiam “salgar” o processo decisório, tornando-o menos eficiente e refletindo de forma menos adequada as realidades do poder. Sugere-se também que a associação de países menores poderia dar menor peso às decisões do Conselho; esses países, ao contrário dos atuais membros permanentes, não possuem interesses internacionais e portanto, não seriam qualificados para deliberar sobre questões de paz e de segurança mundial. ⁴³ No entanto, tal é a força do grupo favorável à reforma entre os membros das Nações Unidas, que, a longo prazo, é pouco provável que argumentos em defesa do *status quo* possam ser mantidos. ⁴⁴

⁴² Mohammed Bedjaoui, pp. 5-8.

⁴³ *The Role and Composition of the Security Council*, p.7.

⁴⁴ Helen Leigh-Phippard, p. 168.

Pré-requisitos para uma reforma efetiva

Em qualquer plano de reforma do Conselho, a prioridade deveria ser assegurar que este seja realmente “um meio eficaz de expressar o desejo da comunidade internacional”. Isso poderia ser alcançado com a legitimidade resultante de uma maior representatividade, ou seja de um número maior de membros.⁴⁵

A maioria dos defensores da reforma afirmam, também, que não se deveria permitir que uma expansão do número de países membros diminuísse a eficácia do Conselho ou sua vitalidade política. Ou seja, em outras palavras, um Conselho reestruturado não poderia ver reduzida sua capacidade de responder, no momento adequado, às crises internacionais.⁴⁶ O que se considera não é meramente um aumento no número de membros, mas sim a adesão dos países “corretos” no sentido de serem capazes de “aprimorar a qualidade dos julgamentos”.⁴⁷

Uma outra precondição, já proposta, seria que o aumento no número de membros permanentes estivesse associado a um aumento na responsabilidade internacional; os novos membros permanentes deveriam ser capazes de aceitar responsabilidades específicas para a manutenção da paz e segurança internacionais bem como de carregar sua parte do fardo financeiro, e, é claro, estar dispostos a fazer ambas essas coisas.⁴⁸ Alguns observadores afirmam que só os “que contribuem de forma significativa” para o orçamento das Nações Unidas podem ter “uma apreciação real dos custos das atividades do Conselho”.⁴⁹

A despeito das considerações acima, a eficácia do Conselho de Segurança - com respeito a sua capacidade de tomar decisões e de evitar o uso desnecessário e repetido do veto - pode não depender, em primeira instância, do compromisso que seus membros permanentes têm com a paz e a segurança, e sim do grau em que seus interesses coincidem. Para uma

⁴⁵ Ingvar Carlsson, p. 7.

⁴⁶ *Ibid.*, p.7

⁴⁷ *The Role and Composition of the Security Council*, p.7.

⁴⁸ Helen Leigh-Phippard, p. 168 and Chris Landsberg, p.67.

⁴⁹ *The Role and Composition of the Security Council*, p.7.

reforma efetiva do Conselho, seria assim necessário que os interesses dos novos membros (sobretudo dos novos membros permanentes) não estivessem em conflito com os interesses dos membros permanentes atuais.

50

Um último pré-requisito para uma reforma do Conselho de Segurança seria assegurar a confiança, tanto dos membros permanentes do próprio Conselho como dos membros das Nações Unidas como um todo, no processo de reforma. Para obter essa confiança, seria necessário, por sua vez, que o processo de reforma fosse gradual, começando com mudanças que fossem razoavelmente fáceis de realizar e que não alterassem drasticamente as práticas e procedimentos atuais do Conselho. É preciso que os membros permanentes acreditem que essas mudanças poderão contribuir para aumentar e manter a eficiência da organização mundial para que não se vejam tentados a utilizar o veto. Se alguns dos membros permanentes atuais forem substituídos, será necessário convencer aos restantes que a substituição de seus colegas não prejudicará seriamente a cooperação entre os membros permanentes. Será também importante persuadir os países não-alinhados de que a reforma irá reduzir o controle que o Primeiro Mundo tem do Conselho, e de que um Conselho reestruturado será capaz de satisfazer suas necessidades individuais de segurança pelo menos tão eficientemente como o atual Conselho.⁵¹

Opções para a reforma do Conselho de Segurança

Antes de tratar especificamente das propostas de reforma, poderia ser útil lembrar-nos da composição e funções atuais do Conselho de Segurança. O Conselho tem cinco membros permanentes (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Rússia e China) e dez membros que são eleitos pela Assembléia Geral para um mandato de dois anos. Sob o artigo 23 da Carta, os membros não permanentes ou rotativos do Conselho devem ser escolhidos com base em: (i) sua contribuição para a manutenção da paz e da segurança; (ii) sua contribuição para outros objetivos da organização; e (iii) uma distribuição geográfica equitativa. Na prática, os assentos rotativos são

⁵⁰ Helen Leigh-Phippard, p. 168.

⁵¹ *Ibid.*, p. 171.

distribuídos entre os grupos regionais da ONU, ou seja, o africano, o asiático, o latino-americano e caribenho, o europeu oriental e ocidental e um grupo de “outros” países.⁵²

Como já foi mencionado anteriormente, a função principal do Conselho é manter a paz e a segurança. Para levar a cabo essa obrigação, ele goza de poderes específicos. Esses poderes são detalhados nos Capítulos VI (resolução pacífica de conflitos), VII (ações relacionadas com ameaças à paz, violações da paz e atos de agressão), VIII (acordos regionais) e XII (sistema fiduciário internacional). Sob essas provisões, o Conselho de Segurança pode convocar os países membros para que utilizem sanções econômicas e empreendam atividades militares tais como as missões para a manutenção da paz. Além disso, o Conselho supervisiona várias operações também relacionadas com a manutenção da paz. Ao aceitar a Carta das Nações Unidas, todos os países membros reconhecem que o Conselho age em seu nome e se comprometem a aceitar e a implementar suas decisões. Pelo menos em teoria, isso significa que as decisões do Conselho de Segurança criam uma obrigação; no entanto, impor a observância dessa obrigação é bastante difícil.⁵³

Com referência ao voto, há uma exigência de nove votos para a aprovação das decisões do Conselho sobre questões de procedimento. A aprovação de decisões sobre qualquer outro assunto exige nove votos afirmativos, incluindo os votos dos cinco membros permanentes.

As deliberações do Grupo de Trabalho já citado anteriormente mostram que existe um consenso entre os países membros com respeito a uma expansão do Conselho de Segurança (algo a que principalmente a Grã-Bretanha e a França se opunham há algum tempo atrás) através da adesão de cinco a dez novos membros, chegando assim a um total de no máximo vinte e cinco membros. Mesmo assim, como uma proporção do número total de membros das Nações Unidas, esta composição numérica do Conselho ainda não seria tão representativa como à época da Conferência de São Francisco, mas estaria relativamente próxima. Acredita-se também que qualquer ampliação que ultrapasse vinte e cinco membros não seria

⁵² Joachim W. Mueller, p. 7 and MEK Neuhaus, p. 273.

⁵³ Veja A. Leroy Bennett, *International Organizations*, 3a. edição, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984, pp. 60-63.

funcional.⁵⁴ O trabalho do Grupo mostrou também que a expansão por si só não seria suficiente. Várias outras questões teriam que ser tratadas, entre elas a eficácia e eficiência do funcionamento do Conselho de Segurança, o processo decisório, as eleições e a duração dos mandatos, e os procedimentos para implementar as mudanças.⁵⁵ Para fins deste ensaio, abordaremos unicamente as questões relativas aos termos de associação e à competência.

A Composição

As mudanças na composição do Conselho de Segurança propostas até o momento podem ser classificadas em cinco categorias principais:

- a criação de uma estrutura de associação permanente com dois níveis.
- a adição de novos membros permanentes
- a redistribuição dos atuais assentos permanentes
- a reeleição imediata de membros não-permanentes
- mudanças no veto

Algumas dessas propostas não são mutuamente exclusivas ou poderão ser aglutinadas em um “pacote” de propostas de reforma.

Cada uma dessas cinco categorias será considerada individualmente a seguir:

(i) *Uma estrutura de associação permanente com dois níveis.*

Segundo essa proposta de reforma, os atuais membros permanentes do Conselho de Segurança manteriam o uso do veto, mas seria criado um segundo grupo de membros permanentes, sem poder de veto.⁵⁶ A Austrália,

⁵⁴ MEK Neuhaus, p. 275.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 274.

⁵⁶ Helen Leigh-Phippard, pp. 168&169. Veja também *The Role and Composition of the Security Council*, p.11.

por exemplo, propôs que sejam criados outros cinco assentos permanentes sem poder de veto.⁵⁷ Em uma proposta semelhante, a Comissão sobre Governo Global sugeriu um novo grupo de cinco “estáveis” que não estariam sujeitos ao sistema de rotatividade e não teriam poder de veto. Dois desses representantes seriam de países industrializados (‘presumivelmente’, um da Ásia e outro da Europa), e três de países do Terceiro Mundo (a expectativa seria que um deles viesse da Ásia, outro da África, e um terceiro da América Latina). Ainda segundo essa proposta, a Assembléia Geral selecionaria os cinco países com base na possível contribuição que esses pudessem dar à manutenção da paz e segurança internacionais e a outros objetivos das Nações Unidas. (A Comissão sobre Governo Global é a favor de um aumento simultâneo no número de membros rotativos, de dez para treze países, dando a um Conselho de Segurança reestruturado um total de vinte e três membros. Nesse caso, as decisões do Conselho exigiriam quatorze votos em vez dos nove atuais).⁵⁸

A crítica mais importante que se faz a esse sistema, batizado ironicamente de sistema de Câmara “Alta” e Câmara “Baixa”,⁵⁹ é que ele daria lugar a mais uma hierarquia explícita entre os membros das Nações Unidas, possivelmente acirrando as tensões internacionais e regionais. A definição dessa hierarquia exige decisões arbitrárias com relação a que países são suficientemente importantes para merecer assentos permanentes no Conselho, mas não o bastante para merecer o mesmo *status* dos atuais membros permanentes. Essa decisão é particularmente problemática, considerando-se que a França e a Grã-Bretanha são membros permanentes.⁶⁰

(ii) *A adição de novos membros permanentes*

Uma outra forma de ampliar o Conselho seria a incorporação de um ou mais novos membros permanentes, combinando-se essa adição com procedimentos alternativos de votação. O obstáculo mais imediato, nesse caso, seria a seleção desses novos membros. Os Estados Unidos é um dos muitos países que já se expressaram a favor da Alemanha e do Japão como

⁵⁷ Helen Leigh-Phippard, p. 169, e MEK Neuhaus, p. 275.

⁵⁸ *Our Global Neighbourhood*, p. 240.

⁵⁹ Mohammed Bedjaoui, p.2.

⁶⁰ Helen Leigh-Phippard, p. 169.

futuros membros permanentes. ⁶¹ Além de sua importância econômica internacional, o Japão e a Alemanha são respectivamente o segundo e o terceiro países que mais contribuem para o orçamento da ONU. ⁶² O interesse da Alemanha em unir-se ao Japão em um Conselho ampliado, no entanto, dificultaria a implementação dessa proposta. Um Conselho de Segurança maior, onde a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha, ocupassem assentos permanentes, violaria ainda mais seriamente o princípio de representatividade geográfica equitativa, fundamental para o bom funcionamento das Nações Unidas. Seria certamente inaceitável para os grupos regionais que não têm uma representação permanente no Conselho. ⁶³

É bem verdade que existem vários outros candidatos potenciais aos assentos permanentes adicionais, entre eles o Brasil, a Índia e a Nigéria. Esses, (ao contrário da Alemanha e do Japão) reivindicam essa posição precisamente com base no princípio de representatividade geográfica. Um problema possível, nesse caso, é que a adição de um membro permanente de um grupo regional específico, iria imediatamente estimular reivindicações para uma plena representação regional na composição de membros permanentes do Conselho de Segurança. ⁶⁴

Uma alternativa nesse caso, seria simplesmente aumentar o número de membros permanentes de cinco para dez dando um assento permanente a cada uma das regiões principais do sistema internacional: Europa-centro-leste, Ásia oriental, Sul da Ásia, América Latina e Caribe, e África. Esses novos membros permanentes teriam os mesmos direitos, privilégios e obrigações que os atuais Cinco Grandes. ⁶⁵

Para garantir que os membros permanentes adicionais representassem realmente os interesses de suas regiões, um sistema rotativo

⁶¹ Warren Christopher, p. 3 e MEK Neuhaus, p. 274.

⁶² Paul Kennedy & Bruce Russett, p. 61.

⁶³ Helen Leigh-Phippard, p. 169.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 170 e Chris Landsberg, p. 66.

⁶⁵ Chris Landsberg, p. 67. Para uma discussão mais elaborada dessa proposta, veja Chris Landsberg, "Another Debate on Order? Restructuring the United Nations Security Council", *ISSUP Bulletin*, 3/95, maio 1995, 10 pp. Todas as outras referências a Landsberg provêm da fonte anterior.

poderia ser introduzido, através do qual, os novos membros seriam selecionados por um período limitado, através de um consenso regional (através da OUA, OEA, ANSEA, APEC, e alguma instituição regional europeia), e não por decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas. ⁶⁶

[Outra versão dessa última proposta de reforma é a que sugere a alocação de outros dez assentos para membros não-permanentes de tal forma que outros países do Terceiro Mundo (não privilegiados pelos cinco assentos permanentes adicionais) possam beneficiar-se de uma participação regular no Conselho. Também nesse caso, foi sugerida a rotatividade dos membros. ⁶⁷ A Itália propôs também uma variação desse mesmo tema: um acréscimo de dez assentos não-permanentes que seriam alocados a um grupo de vinte ou trinta países-chave, selecionados com base em sua participação nas ações de manutenção da paz, e levando em consideração outros critérios tais como a distribuição geográfica, o tamanho da população e recursos econômicos. Na prática, isso significaria criar “uma espécie de nível intermediário de membros semi-permanentes’.] ⁶⁸

Outros critérios sugeridos como base para a seleção de novos membros permanentes incluem o tamanho da população, a capacidade econômica, a boa vontade para colocar recursos à disposição da ONU e contribuir para a implementação das decisões do Conselho, a aceitação da jurisdição da Corte Internacional de Justiça e a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Uma outra sugestão é a de que todas as “civilizações” principais sejam representadas no Conselho de Segurança, da mesma maneira que “as formas mais importantes de civilização e os sistemas jurídicos principais” estão representados na Corte Internacional de Justiça. ⁶⁹

A maioria das propostas acima exige que a composição permanente do Conselho de Segurança seja descrita em uma linguagem mais flexível que a utilizada pela atual Carta. Os membros permanentes atuais são identificados por nome, sem levar em conta a possibilidade de mudanças

⁶⁶ Chris Landsberg, p. 67.

⁶⁷ *Ibid.*, p.67.

⁶⁸ MEK Neuhaus, p. 275.

⁶⁹ *The Role and Composition of the Security Council*, p.14.

na posição relativa dos vários países no cenário internacional.⁷⁰

(iii) *Redistribuição dos assentos permanentes atuais*

A terceira opção envolve a substituição de um, ou mais de um, dos atuais membros permanentes por outros países. Dado o declínio de seu poder relativo em décadas recentes, a Grã-Bretanha e a França seriam dois dos candidatos que mais obviamente poderiam ser substituídos. Sugere-se, com bastante freqüência, que seus substitutos poderiam ser a Alemanha e o Japão. Um problema nesse caso, seria que nem a Grã-Bretanha, nem a França estariam dispostas a ceder seus assentos para a Alemanha, e nenhum dos dois países aceitaria ser substituído pelo Japão, sem que o outro também perdesse seu lugar no Conselho.⁷¹

Uma das soluções possíveis seria substituir a França e a Grã-Bretanha pelo Japão e pela União Européia. Como não aumenta o número de assentos permanentes, essa proposta também não eleva o número de vetos potenciais. Outro benefício de tal redistribuição seria a conseqüente redução da representação européia. Do lado negativo, a adição dos Estados Unidos e do Japão tornaria ainda maior o desequilíbrio existente na composição atual do Conselho, que favorece o Norte industrializado, e além disso continuaria a excluir o Terceiro Mundo.⁷²

(iv) *Reeleição imediata dos membros não-permanentes*

A reeleição imediata dos atuais membros não-permanentes para o Conselho de Segurança estabeleceria um tipo de associação permanente *de facto* - mas sem o poder de veto - para forças regionais específicas. A Austrália, por exemplo, propôs a criação de oito assentos quase-permanentes para os quais seria possível a reeleição consecutiva. Os Estados Unidos são favoráveis a adição de três membros não permanentes (além de dois novos membros permanentes, a Alemanha e o Japão), e a retirada da proibição de reeleição ora em vigor. A implementação dessas propostas exigiria apenas uma emenda mínima no artigo 23(2) da Carta das Nações Unidas. Uma reforma desse tipo, no entanto, restringiria a oportunidade de

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 17&18.

⁷¹ Helen Leigh-Phippard, p. 170.

⁷² *Ibid.*, p.170.

representação para os demais candidatos a assentos não-permanentes ao reduzir, na prática, o número de assentos regionais a eles acessíveis. Outro problema com a proposta de reeleição imediata é que, seguramente, os membros não-permanentes irão considerar a continuação de sua ocupação de um assento no Conselho simplesmente como um passo intermediário na direção de uma posição de membro permanente. O sistema proposto, portanto, seria como uma “câmara intermediária” ou um meio-caminho para um aumento no número de membros permanentes.⁷³

(v) *Mudanças no poder de veto*

O poder de veto, cuja função é assegurar que o Conselho de Segurança não possa tomar qualquer decisão importante que seja contrária aos desejos de seus membros permanentes, vem sendo objeto de críticas desde a fundação das Nações Unidas. Sua abolição poderia aumentar consideravelmente a eficiência do Conselho, pois, sem esse poder, nenhum membro permanente poderia bloquear uma decisão que tivesse o apoio da maioria. Embora a supressão do veto possa ser uma “idéia esplendidamente igualitária”, é pouco provável que consiga a aprovação dos Cinco Permanentes.⁷⁴ Como o veto protege seus interesses, não seria vantajoso para esses países, nem individual nem coletivamente, eliminá-lo. A abolição do veto exigiria uma emenda à Carta que só é possível com o apoio de todos os membros permanentes.⁷⁵

Reconhecendo que os Cinco Grandes não desistirão do veto facilmente, ou em uma época de transição e de agitação, a Comissão sobre o Governo Global apresentou uma proposta de abolição do veto por estágios a serem implementados a longo prazo. A proposta sugere que os atuais membros permanentes não usem o veto por um período longo, de aproximadamente dez anos, a não ser em circunstâncias “de natureza excepcional e emergencial”. A expectativa nesse caso é que, depois desses cinco anos pós-Guerra Fria, em que o veto quase não foi usado, um período adicional de dez anos sem vetos, poderia servir como base para um acordo que eliminasse o veto completamente. (A Comissão recomendou que, em

⁷³ *Ibid.*, p.169, e MEK Neuhaus, p. 275.

⁷⁴ Paul Kennedy & Bruce Russett, p. 62.

⁷⁵ Helen Leigh-Phippard, p. 169.

mais ou menos 2005, as Nações Unidas devem efetuar uma nova revisão interna total, que não só aboliria o veto como também examinaria as bases futuras para a composição do Conselho de Segurança.)⁷⁶

Se é verdade que o veto não pode ser abolido, talvez pudesse ser alterado. Um sério argumento a favor de uma reforma no sistema de veto, tem como base o risco de que qualquer ampliação significativa no número de membros do Conselho, e um aumento no número de vetos, viria a reduzir a eficiência da organização.⁷⁷ Uma forma viável de evitar, ou pelo menos de diminuir, essas dificuldades seria combinar a ampliação do Conselho de Segurança com uma reforma dos procedimentos de votação. Um “veto de votos conjuntos” exigiria vários votos negativos por parte de membros permanentes para vetar uma resolução do Conselho; o número exato iria depender da extensão da ampliação no número de membros. Outra possibilidade seria a exigência de dois votos “não”, ou alguma outra combinação de votos em um sistema de votação ponderada, para bloquear uma resolução.⁷⁸ Uma outra alternativa seria reduzir o nível de consenso necessário em um número ampliado de membros permanentes, dos atuais 100 por cento para, digamos, 66 por cento.⁷⁹ Contudo, é pouco provável que os membros permanentes atuais concordem com um nível semelhante de redução do seu poder de veto.⁸⁰

Outra abordagem possível seria limitar o âmbito das decisões às quais se aplicaria o veto. Na verdade, o atual Grupo de Trabalho para a reforma do Conselho de Segurança já considerou a possibilidade de estabelecer diferenças claras entre as decisões que são relacionadas com procedimentos e as que não o são. Cabe lembrar que a intenção original dos fundadores da ONU era restringir o veto a questões referentes à guerra e à paz.⁸¹

⁷⁶ *Our Global Neighbourhood*, p. 241&301, e Ingvar Carlsson, p. 8.

⁷⁷ Helen Leigh-Phippard, p. 170.

⁷⁸ *The Role and Composition of the Security Council*, p.12.

⁷⁹ Chris Landsberg, p. 67.

⁸⁰ Helen Leigh-Phippard, p. 169&170.

⁸¹ *The Role and Composition of the Security Council*, p.12; Paul Kennedy & Bruce Russett, p. 62, e *Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council; Working Methods and Procedures of the Security Council*, Documento por cortesia da Embaixada do Brasil em Pretória, sem data, pp. 2&3.

Seria justo acrescentar que a permanência do veto tem vários argumentos a seu favor. Em primeiro lugar, o veto fornece um instrumento de controle das operações da ONU; sem ele, é provável que o número de missões para a manutenção da paz continue a aumentar sem um aumento correspondente nos recursos da organização que financie esses empreendimentos. Segundo, a abolição do veto pode fazer com que a maioria dos membros que têm maior influência possam perder o interesse nas Nações Unidas. Terceiro, o direito de veto assegurado a um número reduzido de países poderosos, é uma forma de compensar pelo desequilíbrio que esses países enfrentam na Assembléia Geral, que é igualitária.⁸²

Competência e Procedimentos

A reforma do Conselho de Segurança não deve restringir-se à composição dos membros; deve incluir também questões de competência e de procedimento. Com relação à competência, um tema bastante suscetível é o poder do Conselho - ou sua falta de poder - para intervir nos sérios conflitos entre países. Embora pareça existir um consenso global “sobre uma resposta das Nações Unidas, por razões humanitárias, em casos de abuso excessivo contra a segurança de indivíduos” a organização ainda sofre a restrição formal da chamada cláusula de jurisdição doméstica (artigo 2(7)) da Carta. Se o Conselho tiver que ignorar essa proibição, argumentou a Comissão sobre Governo Global, deveria fazê-lo unicamente sob as circunstâncias explicitamente definidas na Carta. Por essa razão, a Comissão propôs uma emenda da Carta que permitiria formalmente a intervenção nos negócios internos de um país, “porém restringindo-a aos casos em que a violação da segurança do povo que ocorre é tão óbvia e tão extrema que requer uma resposta internacional por razões humanitárias. (‘a segurança do povo’ é um conceito que enfatiza a “dignidade humana básica” algo que poderia ser ameaçado pela fome, por epidemias ou por repressão.)⁸³

Outra questão relacionada com a competência é a de uma revisão judicial das decisões do Conselho de Segurança, que explicamos acima.

⁸² Helen Leigh-Phippard, p. 169.

⁸³ *Our Global Neighbourhood*, p. 89&90.

Quanto às práticas internas do Conselho, várias foram as vozes que se levantaram solicitando um aprimoramento do seu sistema de consultas, especificamente com relação a consultas aos vários países antes de começar a agir sob o Capítulo VII; consultas aos países membros que contribuem com tropas para as operações de manutenção da paz; consultas sobre a supervisão das sanções impostas pelo Conselho; e o intercâmbio de informação entre países não-membros do Conselho e seus “representantes regionais” no Conselho a fim de que as decisões do Conselho possam refletir de forma mais adequada a opinião internacional. Um dos mecanismos possíveis para assegurar um número maior de consultas seria a institucionalização de reuniões periódicas regionais onde se procedesse a uma espécie de relato dos fatos e de treinamento (briefings); outra seria organizar o mesmo tipo de reunião entre o Presidente do Conselho de Segurança e representantes dos países não-membros, de uma forma regular, e até mesmo diariamente; uma terceira alternativa seria criar um sistema de consultas automáticas entre os membros do Conselho e outros países diretamente interessados em um assunto específico.⁸⁴ Sugeriu-se também que o relacionamento entre o Conselho e a Assembléia Geral deveria ser reconsiderado. Um dos estudos feitos sobre o assunto propôs que a Assembléia desempenhe um papel mais importante na manutenção da paz e segurança internacionais. Poderia, por exemplo, encarregar-se de aspectos não-militares da segurança, tais como direitos humanos e o meio ambiente. Isso por sua vez exigiria uma revitalização das Comissões da Assembléia Geral.⁸⁵

Perspectivas oficiais na África do Sul e no Brasil

As declarações oficiais disponíveis sobre o assunto nos dois países, sugerem que os brasileiros tem idéias bem mais claras sobre a reforma do Conselho de Segurança do que os sul-africanos. Os pronunciamentos sul-africanos são pouco mais que declarações de intenção, bastante vagas. Outra diferença importante refere-se à disposição dos dois países com relação à promoção de suas próprias candidaturas a membros permanentes de um

⁸⁴ MEK Neuhaus, p. 276&277; *The Role and Composition of the Security Council*, p.23 e *Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council* pp. 1&2.

⁸⁵ *The Role and Composition of the Security Council*, pp. 22&24.

Conselho ampliado. Enquanto que o Brasil “não demorou a apresentar-se” a África do Sul parece estar bem menos assertiva.

Um documento sobre políticas emitido pelo Congresso Nacional Africano (ANC) que atualmente governa a África do Sul, antes e pouco depois de chegar ao poder, expressa, em linhas gerais, o interesse do movimento na reforma do Conselho de Segurança. “Preocupa-nos o fato de que, em sua atual composição, o Conselho de Segurança presta-se a uma concentração de poder.” declara o documento. “Isso sugere que os negócios globais são dirigidos por um pequeno grupo de países poderosos. Damos todo nosso apoio às tentativas de rever essa situação e encorajamos, também, os esforços para ampliar o poder de veto”.⁸⁶

Na quinquagésima sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1995, uma vez mais, o presidente sul-africano Nelson Mandela retomou o tema da “má-distribuição do poder decisório” nas Nações Unidas. A organização “deve reavaliar seu papel, redefinir seu perfil e dar novas formas a suas estruturas” insistiu Mandela. “(a ONU) deveria refletir verdadeiramente a diversidade de nosso universo e assegurar a igualdade entre as nações no exercício do poder no sistema de relações internacionais como um todo, e no Conselho de Segurança em particular.”⁸⁷ Em uma reunião subsequente com a imprensa, Mandela reafirmou ser inaceitável que o Conselho de Segurança consista unicamente de cinco poderes, a maioria dos quais são países do Ocidente. Sugeriu também que o Conselho deveria refletir “a composição ampla das várias formas de civilização no mundo.”⁸⁸ Na ocasião, Mandela não esclareceu que tipos de civilização tinha em mente. (a proposta referente à inclusão de “civilizações” já foi registrada neste ensaio - veja 4.1 acima.)

Documentos oficiais do Departamento de Assuntos Estrangeiros também não são particularmente úteis a esse respeito. O Relatório Anual do Setor Multilateral desse Departamento reafirmou que a África do Sul apoia uma “reestruturação” do Conselho de Segurança “cujo objetivo seja

⁸⁶ Congresso Nacional Africano, *Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa*, Joanesburgo, dezembro 1994, pp. 20&21.

⁸⁷ “The Republic of South Africa, Address by H.E. Mr. Nelson Rolihlahla Mandela, President”, in *The UN at 50: Statements by World Leaders*, Nações Unidas, Nova Iorque, 1996, p. 150.

⁸⁸ Relatório Sapa in *The Citizen*, 24 de outubro de 1995.

obter um Conselho mais representativo, democrático, transparente e legítimo”. Quanto ao restante, o Relatório deu explicações sobre questões de tática, mas não sobre conteúdos. Segundo alguns setores, a posição da África do Sul é influenciada pela sua participação no Movimento dos Países Não-Alinhados (MNA) e na Organização da União Africana. (OAU). O MNA, através de seu Escritório de Coordenação nas Nações Unidas, vem pressionando para que seja outorgada à África, à Ásia e à América Latina e Caribe, uma representação permanente no Conselho de Segurança, e é também a favor de uma ampliação da categoria de membros não-permanentes. Presume-se que a África do Sul apoie essas duas idéias.⁸⁹ Quanto à conexão com a OAU, um documento que aborda itens da política externa oficial sul-africana declarou simplesmente que na elaboração de uma “estratégia clara” para a reforma das Nações Unidas, “a África do Sul terá que interagir com seus parceiros na OAU”, e que “a solidariedade com as esperanças e aspirações da África devem ser nossa senha”.⁹⁰ Se aplicado à reforma do Conselho de Segurança, esse sentimento provavelmente significa que a África do Sul estaria a favor de pelo menos algum tipo de representação estável para a África, no Conselho.

Uma exposição mais detalhada da perspectiva da África do Sul poderá aparecer em um documento sobre a posição oficial do governo que está sendo elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores sul-africano para ser entregue ao Escritório de Coordenação do MNA e também ao Grupo de Trabalho da ONU que analisa a reestruturação do Conselho de Segurança.⁹¹

Em declarações verbais, a África do Sul vem emitindo sinais bastante contraditórios. Em uma conferência de imprensa concedida após o discurso que fez durante as comemorações do quinquagésimo aniversário da ONU, o Presidente Mandela disse que, embora a África do Sul possa vir a desempenhar algum papel em um Conselho de Segurança reestruturado, não era a intenção do país projetar-se como líder. “Temos que permanecer no segundo plano e liderar de uma posição secundária”, disse ele. “Agindo

⁸⁹ Setor Multilateral do Departamento de Assuntos Estrangeiros, Annual Report 1995, Departamento de Assuntos Estrangeiros, Pretória, 1996, p. 21.

⁹⁰ Departamento de Assuntos Estrangeiros, *South African Foreign Policy Discussion Document*, Departamento de Assuntos Estrangeiros, Pretória, circa 1996, p. 22.

⁹¹ Annual Report 1995, p. 22.

desta maneira seremos mais eficazes do que se agirmos abertamente e tomarmos a dianteira'. Mandela confirmou também a posição já conhecida segundo a qual qualquer papel que a África do Sul venha a desempenhar a esse respeito, deverá ser negociada com as entidades regionais a que pertence, tais como a OUA e a Comunidade para o Desenvolvimento do Sul Africano.⁹²

O Ministro-Adjunto das Relações Exteriores, Sr. Aziz Pahad, foi menos reticente. Falando sobre a possível criação de um assento para a África no Conselho de Segurança, disse, em agosto de 1994: "Acreditamos que esse lugar cabe à África do Sul". Admitiu, no entanto, que o país terá que enfrentar a oposição de outros países africanos.⁹³ É evidente que a África do Sul vem exercendo sua influência política para obter esse lugar no Conselho para si mesma. Na época da visita de Mandela às Nações Unidas em outubro de 1995, representantes oficiais da África do Sul na ONU, declararam que o país vinha obtendo apoio para a idéia de que a cada uma das regiões mais importantes deveria ser concedido um lugar permanente no Conselho de Segurança e que a África do Sul era, sem dúvida, o candidato mais adequado para representar a África. Na opinião desses representantes, os adversários principais da África do Sul, a Nigéria e o Egito - que já haviam anunciado sua candidatura - já tinham perdido o apoio internacional devido a seus problemas internos: a Nigéria afastara-se da democracia e o Egito enfrentava os desafios dos fundamentalistas muçulmanos.⁹⁴ No início desse mesmo ano, um alto funcionário do Ministério das Relações Exteriores havia confirmado que a África do Sul se considerava o país apropriado para ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, acrescentando, porém, que a decisão final sobre o assunto caberia às organizações regionais.⁹⁵

O governo brasileiro é um sério proponente da reforma do Conselho de Segurança. Seu ponto de partida é que, para levar a cabo seu mandato na área de paz e segurança em nome de todos seus países membros, o Conselho "necessita ter uma legitimidade inquestionável". Por sua vez, essa

⁹² Relatório Sapa in *The Citizen*, 24 de outubro de 1995.

⁹³ *Sowetan*, 4 de agosto de 1994.

⁹⁴ *Sunday Times*, 29 de outubro de 1995.

⁹⁵ Sr. Adbul Minty, registrado no *Business Day*, 11 de março de 1996.

legitimidade “depende, em última análise, de representatividade”.⁹⁶ Em vez de ser representativa, a composição do Conselho de Segurança apresenta um “desequilíbrio” entre o número de membros permanentes oriundos de países desenvolvidos e o número que vem de países em desenvolvimento e, também, na relação entre o número de membros permanentes do Conselho e o número total de membros das Nações Unidas.⁹⁷ Segundo o Brasil, esse desequilíbrio deveria ser corrigido através de uma ampliação do Conselho que garantisse “a participação dos países em desenvolvimento em todas as categorias de associação”. O Brasil gostaria de ver uma “representação equitativa” (em termos regionais) tanto no número de membros permanentes, como no de membros não-permanentes. Tal expansão seria um passo importante para a democratização do Conselho, aumentando, simultaneamente, sua eficácia.⁹⁸

O Brasil argumenta que qualquer ampliação no número de membros permanentes deveria levar em consideração a emergência, em décadas recentes, tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento, de países “que são capazes de contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais e estão dispostos a fazê-lo”.⁹⁹ Esses países, com sua “projeção global” colocaram-se “à frente no cenário internacional” e, portanto, devem “estar presentes no grupo principal de membros permanentes”.¹⁰⁰ O Brasil parece opor-se à criação de uma nova categoria de membros rotativos para acomodar os países em desenvolvimento. Como indagou seu representante no Grupo de Trabalho: “onde é que está escrito, na Carta das Nações Unidas, que ao norte de um paralelo determinado, os países são potencialmente elegíveis para se

⁹⁶ *Declaração do Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na abertura do Debate Geral da 50a. Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 25 de setembro de 1995, Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas, Nova Iorque, p. 8.*

⁹⁷ “Reform of the United Nations Security Council”, *Aide Memoire*, 18 de julho de 1996, cortesia da Embaixada do Brasil em Pretória.

⁹⁸ Discurso do Sr. Amorim (Brasil) in *United Nations General Assembly, Official Records, Forty-ninth Session, 4th Meeting, Monday, 26 September 1994*, p.4 e *Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council, Statement by the Permanent Representative of Brazil, Ambassador Celso Amorim, May 23, 1996*, p. 1.

⁹⁹ “Reform of the United Nations Security Council”, *Aide Memoire*.

¹⁰⁰ *Declaração do Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, p. 8.*

tornarem membros permanentes, enquanto que ao sul desse mesmo paralelo, o máximo a que os países podem aspirar é um estado caótico de eterna rotatividade?’¹⁰¹

O Brasil não faz segredo de suas reivindicações a um lugar permanente em um Conselho de Segurança ampliado. Pelo contrário, afirma continuamente, sua “disposição para assumir todas as responsabilidades exigidas aos países considerados qualificados o bastante para ocupar assentos permanentes’.¹⁰² Segundo sua própria avaliação, durante seu recente mandato no Conselho de Segurança o Brasil “cumpriu as responsabilidades que lhe foram atribuídas”¹⁰³ Outra das supostas qualificações brasileiras é que o Brasil é, segundo as palavras de seu Presidente, Fernando Henrique Cardoso, “um país de proporções continentais com uma vocação universal e interesses globais’.¹⁰⁴ O Brasil lembrou também à comunidade internacional que o país é o décimo entre os países que mais contribuem para o orçamento geral das Nações Unidas, e o maior contribuinte entre os países em desenvolvimento.¹⁰⁵ Com isso, não é nada surpreendente que se divulgue amplamente a opinião de que o Brasil está levando a cabo uma séria campanha diplomática em defesa de sua própria candidatura a um lugar permanente em um Conselho de Segurança ampliado.¹⁰⁶

Se é verdade que o Brasil se opõe à idéia de uma categoria secundária de membros permanentes, é bastante provável que se oponha também a que o direito ao veto seja negado a possíveis membros permanentes adicionais (enquanto que os Cinco Grandes manteriam esse

¹⁰¹ Talking Points: *Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council*, 10 de maio de 1996. Documento por cortesia da Embaixada do Brasil em Pretória, p. 7.

¹⁰² Discurso do Sr. Amorim, p. 4.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁴ “The post-Cold War world: Dilemmas and perspectives”, *Conference by the President of the Federative Republic of Brazil, Fernando Henrique Cardoso, at the Council on Foreign Relations, New York, April 19, 1995*, p.6.

¹⁰⁵ “Reform of the United Nations system: Basic Principles”, *Aide Memoire*, 18 de julho de 1996, por cortesia da Embaixada do Brasil em Pretória.

¹⁰⁶ Veja, por exemplo, *Country Profile: Brazil 1995-96*, The Economist Intelligence Unit, Londres, 1995, p. 10.

direito). Apesar disso, o Brasil apoia uma reforma no sistema de vetos, propondo que o voto negativo de um membro permanente não bloqueie necessariamente uma decisão. Isso exigiria uma fórmula que permita a um membro permanente ignorar as provisões do artigo 27(3) da Carta (que trata dos regulamentos para a votação de assuntos não referentes a procedimentos) e expressar algum tipo de oposição que não seja exatamente o veto. A expectativa do Brasil é que essa fórmula possa estimular a que os países se auto-imponham um certo comedimento no uso do veto, diminuindo assim a diferença entre membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança.¹⁰⁷

Reflexões à guisa de Conclusão

Uma das razões principais para defender uma mudança na composição do Conselho de Segurança é que alguns dos atuais membros devem sua proeminência a eventos que aconteceram cinquenta anos atrás. As enormes mudanças ocorridas na estrutura do sistema internacional fazem com que a composição atual pareça um anacronismo. Uma das maneiras de adequar o Conselho de Segurança ao formato do mundo às vésperas do século vinte e um, é a ampliação do número atual de membros para permitir a inclusão dos países representantes das principais regiões. É nessa conjuntura que tanto o Brasil como a África do Sul entram em cena como fortes candidatos à associação. No entanto, é preciso ter em mente que a importância regional que esses países apresentam no momento, pode mudar em anos futuros. Como aconteceu com a França e a Grã-Bretanha, o Brasil e a África do Sul também poderão ser ofuscados por outras estrelas que surjam nos cenários de suas respectivas regiões. Essa possibilidade adverte contra uma possível repetição da decisão original dos fundadores da ONU, de identificar os membros permanentes por nome. E lembra à África do Sul e ao Brasil que, no mundo da política, a permanência pode ser uma coisa temporária.

¹⁰⁷ *Working Group... Statement by the Permanent Representative of Brazil*, p.4.

A Política Externa Brasileira e Sul-Africana Para a África Austral

Fernando Augusto Albuquerque Mourão

Num tempo de incertezas, de conseqüências ainda bem presentes da chamada década perdida dos anos oitenta, do conjunto de circunstâncias em torno das posições e análises denominadas afro-pessimistas, a África Austral, palco de lutas violentas até recentemente, surge como uma região de elevada potencialidade no continente africano e com capacidade de desenvolver um processo de regionalização que poderá criar condições de permitir à região uma ampla inserção na economia mundial, a partir de uma perspectiva analítica de raiz realista. A construção da nova África do Sul processa-se entre o realismo e a utopia, razão que me levou, às vésperas das primeiras eleições plurirraciais, com base no voto universal, a escrever uma nota na *Folha de S. Paulo*¹ no já tradicional painel *Tendência/Debates*, optando pela posição “Em termos” face ao otimismo do “Sim” do senhor embaixador da África do Sul em Brasília, Carel Johannes Beetge Wessels e ao pessimismo do “Não” do professor Osvaldo Coggiola, ocasião em que colocava em evidência a responsabilidade da comunidade internacional de apoiar abertamente o processo de democratização em curso, parafraseando Isaiah Berlin ao afirmar: “As crenças referem-se à maneira como a vida deveria ser vivida (...)”.

A consolidação do processo político na África do Sul e em Moçambique e os primeiros sinais de que o processo de paz em Angola começa a dar resultados são um bom augúrio para a região, que se caracteriza por uma interdependência assimétrica. As contradições e antagonismos que se registram no tecido social sul-africano tornarão o processo político

¹ MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. “Processo penoso de construção de uma nação pluriétnica”. *Folha de S. Paulo*, 23/4/94, pp. 1-3.

penoso, em que pesem os extraordinários esforços da engenharia política de potencializar as ligaduras sociais em torno do conceito de liberdade, articulado sobre a necessidade histórica de sobrevivência dos dois atores envolvidos no processo: o Congresso Nacional Africano (CNA) e o Partido Nacional (PN), o primeiro porque já conhece as desastrosas conseqüências da descolonização e, o segundo, porque se convenceu que a África do Sul não era a potência regional que julgava ser e de que o processo de crescimento econômico e de segurança está amplamente ligado ao quadro regional. Registre-se que a experiência anterior, de sinal contrário, quando num passado não muito remoto a África do Sul pró *apartheid* tecia alianças com os últimos espaços coloniais no continente, protegendo-se e, em conseqüência do processo de independência desses espaços, surge, entre estes, Declaração de Lusaka (1980), The Southern Development Co-ordination Conference (SADCC)², para reduzir a dependência econômica em relação à África do Sul, constitui-se hoje num fator e numa experiência positiva do processo de integração da África Austral no cenário da transformação da SADCC, Windhoek (1992), na Southern African Development Community (SADC)³, à qual a África do Sul veio a aderir (1994).

O quadro regional das décadas anteriores, principalmente dos anos oitenta - a década perdida - caracterizada pelo antagonismo intra e inter países da região, passou a configurar-se num espaço em que as partes buscam na integração regional face a um mundo em que a economia cada vez mais se vai internacionalizando face a um aprofundamento e alargamento espacial da Terceira Revolução Industrial, passando a ficar claro aos países membros da SADC que os caminhos da integração regional podem potencializar um maior equilíbrio da região e alargar a base de inserção no processo de globalização. O papel da África do Sul é da maior importância pois oferece condições para o desenvolvimento de um processo de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, reforçando as alianças estratégicas na região, ultrapassada a fase de exclusão.

² A SADCC compreendida 10 membros: Angola, Botsuana, Lesoto, Malavi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. A adesão da Namíbia ocorreu posteriormente à fundação da SADCC.

³ A SADC que agrupa todos os 10 países membros da SADCC passou a incorporar a África do Sul (1994) e Ilhas Maurício (1995)

A África do Sul optou realisticamente pela construção de uma nação pluriétnica a partir do país real. Estamos frente a um projeto de um Estado plural e multinacional⁴.

Os longos anos de luta contra o *apartheid*, a crise institucional que afeta a maioria dos Estados africanos e a necessidade de encontrar um modelo que atenda minimamente à configuração plurirracial e pluriétnica, às assimetrias que se registram entre os vários agrupamentos raciais, a necessidade de se encontrar uma base sólida de um processo democrático que possa garantir o desenvolvimento da economia, levaram à promulgação de uma constituição de natureza liberal, criando-se um sistema parlamentar bicameral com base no princípio da soberania da Constituição, a independência do poder judicial, uma ampla carta de direitos individuais e um poder executivo eleito pela Assembléia Nacional.

A nova Constituição da República da África do Sul aprovada pela Assembléia Constitucional em 8 de maio de 1996, no seu preâmbulo, “recognise the injustices of our past” e declara a África do Sul “a sovereign state in the family of nations”, com base nos valores democráticos, justiça social e nos direitos humanos fundamentais. O reconhecimento do tecido multirracial e multiétnico está estampado no art. 6º, (1), quando ao lado de nove línguas africanas se indica o africânder e o inglês como línguas oficiais do país, e no § (5) - (a), (ii) e (iii) se prevê a promoção de outras línguas faladas na área e (b) a promoção de línguas européias e orientais, arábicas faladas pelos imigrantes ou utilizadas nos cultos religiosos. O capítulo sexto trata das províncias (9) e, pelos poderes atribuídos pelo texto constitucional verifica-se um equilíbrio entre os poderes do Presidente, do Executivo Nacional e das Províncias. O capítulo sétimo, que trata do Governo Local, mostra a importância que se deu aos municípios. A análise do texto constitucional sul-africano induz-nos a uma reflexão: trata-se de um texto equilibrado e realístico.

Os movimentos migratórios internos em decorrência do afastamento ou mesmo da expulsão das terras agrícolas, a atração exercida pelas cidades

⁴ “La modernité démocratique africaine, dépend de la capacité collective des Africains, d’inventer un type d’État nouveau, qui tiendrait mieux compte des réalités politiques, économiques, sociales et culturelles des sociétés africaines plures, telles qu’elles résultent du triple passé précolonial, colonial e postcolonial de l’Afrique noire d’aujourd’hui”. TSHIYEMBE, Mwayila. L’État multinacional comme l’horizon de la modernité politique africaine. Institut Panafricain de Géopolitique, Nancy. Doc. interno.

e as concentrações mineiras determinaram ou induziram a amplas migrações internas. Assim, no final do milênio não é mais possível dar ênfase a uma estrita divisão do território com base na ocupação étnica, uma realidade até a primeira metade do século XX e, ainda hoje, tão a gosto, de uma parte dos textos antropológicos. A Província reproduz, até certo ponto, o quadro da distribuição da população e as características econômicas da região. A atribuição de amplos poderes municipais favorece, igualmente, a representatividade de todos os grupos humanos que constituem o tecido social sul-africano e oferecem um amplo espaço para os grupos étnicos ainda instalados no território original. A leitura do novo texto constitucional reflete uma visão de equilíbrio entre os três níveis, o Presidente e o Executivo Nacional, as Províncias e os Municípios ancorada no realismo e na necessidade de se encontrar um mecanismo constitucional que permita contemplar as assimetrias internas e ofereça condições de governabilidade⁵. Registre-se uma certa influência dos princípios federalistas, colocados de forma indireta, uma vez que certas posições autonomistas poderiam, num contexto ainda tisonado por certas ambigüidades até de natureza política, levar a rupturas.

O processo de construção de uma nação pluriétnica e multirracial tende a refletir complicadores vários, ao que acresce a dimensão real e potencial de problemas sociais pertinentes principalmente decorrentes do inchamento urbano, uma das características das cidades africanas, nomeadamente as localizadas na África Austral. Embora os índices sócio-econômicos da África do Sul sejam os melhores do continente africano, o problema coloca-se. A África do Sul precisa de continuar a crescer não só para controlar problemas potenciais, mas para ter condições de alavancar o processo de crescimento da África Austral e, por extensão, poder influir, mais adiante, na reconstrução do Zaire. Cabe à comunidade internacional apoiar o processo de democratização em curso nesta área do globo, o que

⁵ "It appears from the summing up of the arguments of the "unitarists" and the "federalists" that there is a great deal of overlapping regarding the requirement of the respective regime structures - sometimes it is only the terminology that differs. The fact that a union and a federation lie along a spectrum, with only vague boundaries between some institutions and functions in the various regime models, makes it easier to reach a compromise on powers and functions. The one important requirement here is the will of the political leaders to make the compromise model work - this could in fact develop rapidly among the provincial leadership as a consequence of the dynamics and benefits inherent in the acquisition of autonomous decision-making powers". IN: KOTZÉ, Hennie (ed.). *The political economy of federalism in South Africa: policy opportunities and constraints of the interim Constitution*. Stellenbosch, University of Stellenbosch/Konrad Adenauer Stiftung, 1996, p. 79.

envolve, mais do que ajuda, um tema em declínio com o ultrapassar da fase do bipolarismo, cooperação em torno de um amplo feixe de interesses econômicos, financeiros, no campo dos serviços, científicos e tecnológicos numa perspectiva comercialista e, secundariamente, assistencialista, uma vez que não só se registra atualmente pouca vontade política, ou falta de capacidade financeira, como ainda alguns trabalhos de cunho realista vêm mostrando os resultados das políticas assistencialistas deixam muito a desejar.

Um ponto central a pôr em evidência refere-se ao fato de que as economias africanas, na sua maioria, aliás com exceção da África do Sul, não vêm mostrando capacidade de resposta ou mesmo de adaptação ao padrão da economia internacional, hoje caracterizada, entre outros fatores, pelos paradigmas da Terceira Revolução Industrial e, conseqüentemente, pela sofisticação das finanças e do setor de serviços. O acerto das políticas macroeconômicas e a aplicação do ajustamento estrutural, uma imposição do FMI, está ainda longe de produzir os resultados esperados, se bem que introduziu uma prática saudável no tratamento das contas públicas. Embora se manifeste uma certa recuperação, a retomada do crescimento impõe não só medidas severas, como a reconversão do setor produtivo às novas opções do mercado internacional, onde se registra uma migração em relação aos produtos demandados. Um estudo recente do Banco Mundial, *Adjustment in Africa: reforms, results, and the road ahead*, compreendendo 29 países da África subsaariana em dois períodos (1981-1986; 1987-1991), mostra que não houve melhora do crescimento, com exceção de alguns poucos casos. No mesmo sentido, registre-se um outro estudo do Banco Mundial: *Adjustment in Africa: lessons from country case studies*; A.W. Clausen, diretor do Banco Mundial afirmou: “les ressources dont l’Afrique a besoin pour retrouver le chemin de la croissance ne sont pas considérables; mais elles dépassent les montants disponibles ou envisagés”⁶.

A política externa da África do Sul para a África Austral

O processo de democratização da África do Sul, agora uma nação plurirracial e pluriétnica politicamente, veio permitir uma mudança de sinal

⁶ CLAUSEN, A.W. Les besoins financiers de l’ajustement dans la croissance de l’Afrique Subsaharienne, 1986-1990.

em relação aos vetores de sua política externa, um quadro diferente do tema da continuidade ou descontinuidade, um tema que vem ocupando o espaço de vários analistas do processo.

O que temos hoje é uma África do Sul plurirracial politicamente que sabe que face aos fenômenos do globalismo tem interesse, que também é o dos outros países da África Austral, da necessidade de fortalecer os laços regionais, até porque os blocos mais poderosos, como a UE, manifestam preferência por um diálogo entre blocos e não com um país. O Mercosul, agora e anteriormente o Grupo do Rio, o Grupo de São José, desempenha para a América do Sul esse papel de interlocutor da Europa comunitária. A África do Sul convive com vários cenários. Ao norte, a Europa, os EUA, a Ásia, numa relação vertical. Ao sul, com o espaço Atlântico Sul, com o Índico. No plano regional, com os países membros da SADC. Democracia, economia, segurança, são temas interligados, imbricados em função de um projeto sul-africano que, de certo modo, coincide com o projeto atual da SADC. O fortalecimento do projeto sul-africano implica no reforço das economias dos países membros da SADC que, por sua vez, face aos paradigmas da Terceira Revolução Industrial, têm consciência, ou pelo menos certos setores decisivos já a têm, de que face à escassez dos capitais e a um certo desinteresse ou impossibilidade - curto e médio prazos - de atender às necessidades financeiras do continente africano, entre outras, de que África do Sul é o parceiro indispensável para viabilizar a região, permitindo tornar-se interlocutor de blocos com peso econômico e político, além de permitir reforçar a política bilateral de cada um dos países membros e, nesse terreno, principalmente da África do Sul.

A percepção dos interesses dos países membros da SADC tende a configurar um processo de aproximações em torno de interesses comuns, com base em certas assimetrias, principalmente de cunho econômico que, neste quadro, ao invés de gerarem divergências, podem levar realisticamente a potencializar convergências. O tema da segurança regional passa por esta reflexão. As migrações internas em função da atividade mineradora na África do Sul, que atrai um número significativo de migrantes provenientes dos países vizinhos - para quem a emigração representa uma fonte significativa de divisas - são um dos temas centrais da segurança. Há que ampliar e aprofundar o tema de democracia, da paz, da economia. Este último passa pela integração do sistema de transportes, geração e distribuição de energia - de natureza termo, hídrica e mesmo atômica. No

campo comercial e de serviços e mesmo da infra-estrutura bancária, um campo importantíssimo que não tem merecido, de nossa parte, a devida atenção, parece-me central, pois os potenciais desenvolvimentos econômicos entre os países do Mercosul, por exemplo, e os países que compõem a SADC passa, a meu ver, pela utilização ou desenvolvimento de parcerias com a infra-estrutura comercial da África do Sul, com ampla tradição e prática de negócios na região, o que confere uma base de segurança mínima ao desenvolvimento de ações de natureza comercial para a qual os países membros do Mercosul se encontram desaparelhados no plano das ações a serem potencialmente desenvolvidas em relação à maioria dos países componentes da SADC.

A Southern Africa Development Community (SADC), é natural que venha a ser substituída, no futuro, pela Associação dos Estados da África Austral, já criada, mas ainda não institucionalizada. A Associação dos Estados da África Austral deverá, no futuro, instituir-se como um órgão regional. Por sua vez o agrupamento dos Países da Linha de Frente (PLF), uma criação histórica que teve um papel muito importante face a uma África do Sul ainda não democratizada, deverá desaparecer em breve. O que ocorre é que se continua a utilizar nos meios diplomáticos a designação PLF porque os Estados da região, membros da SADC, querem manter a forma de estreita consulta política no nível de chefes de Estado, sem a interferência de secretariados, o que ainda representa a maior força da organização. A carta da SADC, agora já contando com a adesão da África do Sul, prevê a existência de uma área de atividades da organização, dedicada aos aspectos políticos, diplomáticos e de segurança regional, sob a alçada do Secretariado. A concretização desses objetivos depende de se estabelecer e delimitar de forma clara o conceito de segurança regional na África Austral. Uma vez resolvidos os principais impasses, principalmente no campo da segurança - alguns fantasmas do passado ainda persistem no nível das partes envolvidas - é natural que a SADC, atualmente uma estrutura leve, passe a um novo perfil. Note-se que os chefes de Estado, em função da natureza e da estrutura do poder, receiam ainda atribuir maiores funções a um secretariado, dada sua percepção de que tal fato, de momento, é configurado como um complicador. A SADC de momento caracteriza-se por uma estrutura extremamente fluida e com um fórum de aprendizado e prática de políticas integracionistas regionais. Minha percepção é de que a atual SADC, rebatizada pela designação de Associação dos Estados da África Austral, uma vez que se clarifiquem alguns temas centrais e que se passe a aceitar o

papel do Secretariado, venha a desempenhar o papel de entidade regional plena.

A criação do Mercado Comum para os países do Leste e Sul da África (COMESA), que surgiu pelo Tratado de Kampala (5.11.1993), reunindo 15 dos 18 países que integram a Área Preferencial de Comércio (PTA), - que data de 1992 -, e com início previsto para o ano 2000, não parece ter a mínima consistência. O Tratado que, no futuro, poderá até englobar a África do Sul, que enviou observadores à reunião, apresenta de início várias fragilidades centradas nas assimetrias entre parte dos seus membros e ainda levando em conta que as despesas dos Estados africanos são, ainda hoje, em boa parte, mantidas pelos rendimentos das Alfândegas, uma vez que a estrutura econômica da maior parte desses países é a mesma do período colonial, quando o objetivo da exportação era atender às necessidades da Primeira e Segunda Revolução Industrial. O COMESA é, de certo modo, o resultado dos trabalhos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, que se vem manifestando favorável a uma política de integração econômica, sem levar em conta algumas fragilidades estruturais, nomeadamente o fato de que na maioria dos países africanos os rendimentos aduaneiros são fundamentais para solver as contas do Estado e, dada a natureza estrutural-econômica desses países, não é ainda possível contar com outras fontes. Claro está que a África do Sul terá um papel fundamental no esquema das integrações regionais, mas o problema que se põe é o dos desequilíbrios regionais, a par das dificuldades no campo da paz interna, principalmente em Angola, e dificuldades políticas e sociais em geral. Se para os EUA o rendimento das alfândegas não representa mais do que 2% das receitas fiscais, para os países em vias de desenvolvimento esse percentual ultrapassa os 50%, no caso da maioria dos países africanos, é muito superior. A África do Sul, de certo modo uma exceção, ainda não tem condições de desempenhar amplamente o papel de locomotiva das economias africanas permitindo abrir e liberalizar o comércio na região através da integração regional efetiva. O que temos, através da SADC, é o desenho de um processo gradual de regionalização, o que no caso africano é fundamental, uma vez que pesa herança colonial, no sentido de que as antigas colônias eram áreas de produção dependentes da Nação colonizadora, e os novos países caracterizam-se pelo isolamento em relação aos vizinhos. O que está em estudo, realisticamente, é a criação futura de mecanismos de integração regional, a par de eventual adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), o que levanta problemas de difícil

solução. O papel central da África do Sul, hoje em pleno processo de democratização, é de fundamental importância para o futuro da região, o que já foi percebido pela União Europeia (UE), que passou a considerar a África do Sul uma área privilegiada e, por extensão, a África Austral, como um todo. Apenas o Zaire, um país que pertence geograficamente, quer à África Central, quer à África Austral, mas que politicamente se centra na África Central, caracterizado pela total destruição do aparelho do Estado e da economia, de uma profunda anomia no plano social, apesar de ser potencialmente um dos países com maiores potencialidades no continente africano, está no momento afastado do desenho do processo austral.

A África do Sul, que tem uma noção muito clara da sua posição no contexto da África Austral e da importância da região, começa a analisar as potencialidades, no plano Sul-Sul, de um arranjo de cooperação, Indian Ocean Rim⁷, que envolve a Austrália, a Índia, a Malásia, as Ilhas Maurício - este último país, que acaba de aderir à SADC - e que pode ser entendido, de certa forma, como uma reedição de uma Commonwealth limitada, sem o peso histórico da Inglaterra, um novo arranjo, não excludente, entre países do Sul articulados profundamente com o Norte.

A África do Sul, o núcleo duro do sistema regional da África Austral, persegue em termos de sua política externa vetores aparentemente convergentes: os seus interesses próprios e interesses enquanto região, numa perspectiva de ações bilaterais, regionais e multilaterais, quer no plano do vertical (Norte-Sul), quer no plano horizontal - onde se começa a registrar um certo interesse - (Sul-Sul), face a um mundo flutuante ante “polaridades indefinidas”.

No campo industrial, acredito que a África do Sul face ao espaço regional poderá se aproximar, sob limites, da vantagem que a Alemanha começa a ter ao expandir a criação de plantas industriais fora de seu espaço, o que permite a reciclagem periódica e em escala espacial, do parque industrial.

⁷ BREYTENBACH, Willia. “South Africa and SADC: balancing global and regional interests”. *Perspective*, September 1995.

Postura diplomática da África do Sul na atualidade

O acompanhamento e a leitura da presença internacional dos responsáveis políticos sul-africanos, movimentando-se à vontade, atentos e oportunos, sugere-nos as seguintes observações sobre a postura diplomática deste país e sobre os seus objetivos atuais:

Os dirigentes da África do Sul compreenderam integralmente que perfil assumir no mundo de hoje e sabem acionar um sem número de instrumentos para gerir a sua imagem de marca e aumentar o seu peso relativo na cena mundial e no contexto regional e africano.

A *naiveté* em que por vezes parecem incorrer traduz tão só a expressão da avaliação das suas forças, os modos como são percebidos, a sua visão de um mundo complexo em processo e o lugar que nele querem ocupar e a sua juventude, inteligência e vontade.

A ação externa - na sua dupla vertente política e econômica, interativamente - está no posto de comando, definitiva.

Os decisores sul-africanos estão muito atentos ao seu desempenho a diversos níveis e campos da sua ação externa. Apesar de uma observação desatenta poder indiciar que a África do Sul privilegia em absoluto a cooperação regional na qual se tenderia a plasmar através de prossecução de objetivos económicos de desenvolvimento autosustentado em condições de paz e democracia gradualmente adquirida, tal não resulta de uma percepção limitada ao âmbito da sua ação externa. Não deixando de ser um objetivo económico e político de grandíssima importância, os fatores de boa vizinhança e a integração regional notadamente, são condições necessárias da sua ação externa, que está longe de se limitar à África Austral.

A cooperação alivia e supera clivagens que vêm ao encontro do encantamento que resulta do surgimento de um grande país liberto do apartheid na cena regional subsaariana, encantamento que não vê inconveniente em conservar a diversidade de enfoques, nem sempre pacíficos mas não inconciliáveis da sua política externa.

Todavia, existe ordenamento de prioridades regionais e uma hierarquia central de prioridades globais. Os responsáveis sul-africanos sabem que no centro de sua ação externa está a competitividade internacional e global, isto é, em todas as áreas e setores; os *fora* internacionais para as

grandes intermediações, o alinhamento com os “lugares comuns” (norte-americanos, à partida), que constituem os atuais desafios comuns da humanidade; o reforço do papel hoje crescentemente atribuído à inteligência econômica, notadamente à contra-informação, entre muitos outros aspectos de relevo. Numa palavra: a África do Sul quer vir a liderar um bloco regional, separando ao longo do processo as águas dos seus interesses próprios *vis à vis* os seus vizinhos tanto no plano regional, como, mais ainda, no plano mundial, onde o regional não deixa de alavancar o perfil próprio da jovem democracia.

Constituindo-se visível e afirmativamente no quadro da globalização e regional, conhecendo os seus principais “pontos fracos”, transformou-os em objetivos estratégicos: aumento do investimento internacional e crescente inserção no comércio internacional, desideratos econômicos da sua postura e atuação, aos quais designa por “fragilidades” e “dependências”, por no fundo o acesso aos recursos globais, fatores de projeção determinantes da África do Sul, obrigaram a uma integração responsável e afirmativa na sociedade internacional e nos seus dilemas e opções centrais, posição diplomática que outros não podem ainda almejar.

A política externa brasileira para a África Austral e o arranjo triangular: Mercosul/SADC/UE - o papel da CPLP/ZPCAS

A internacionalização da economia, os paradigmas da Terceira Revolução Industrial, entre outros fatores, conduzem-nos a uma concepção reflexiva englobando relações bilaterais, intra e inter regionais e multilaterais.

Os limites impostos à diplomacia brasileira do ponto de vista interno e determinados pela falta de recursos do orçamento, a falta de uma moeda conversível, somam-se “as prioridades” a que o país se impõe tendo em vista a retomada de um processo de desenvolvimento e, por outro lado, à falta de uma prática que lhe permita vencer a relativa persistência da manutenção de áreas de “chasse gardée” que, aliás, não é o caso da África do Sul.

A África do Sul, por seus interesses próprios, a que se somam os da região, começa a manifestar interesse de arranjos inter-regionais no plano do Sul, a par dos tradicionais interesses no plano do Norte, a que o Brasil

não pode ficar desatento, quer no plano econômico estratégico e político⁸. Através dos mecanismos da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) estuda-se a assinatura de um Tratado de Proteção do Meio Ambiente Marinho no Atlântico Sul, a par de um Tratado de Desnuclearização do Atlântico Sul.

Mais do que um nicho de oportunidades, a África do Sul e a África Austral, abrem-se para o Brasil como um campo fértil de amplas parcerias. Por exemplo, no campo do comércio, incluindo a banca, face à pouca prática e conhecimentos dos empresários brasileiros, a infra-estrutura sul-africana poderá, definidos os interesses comuns, ajudar a alavancar o aprofundamento de uma relação bilateral com países da região e, principalmente a aproximação inter-regional: Mercosul/SADC, o que poderá ser complementado com parcerias com países do Norte segundo suas capacidades, conhecimento, interesses e importância em relação aos países que integram a SADC.

Em Angola, a presença de tropas brasileiras integrando a Força de Paz das Nações Unidas - UNAVEM -, não só é de alta importância no plano regional, como denota uma nova postura brasileira: a de participar ativamente no campo das responsabilidades internacionais.

A par do tema da relação entre multilateralismo e regionalismo, cabe pôr em evidência a emergência de relacionamentos potenciais no campo das economias periféricas, envolvendo países em desenvolvimento, e não só, articulados seus interesses com as duas economias dominantes do Atlântico Norte.

A importância dos países em desenvolvimento e dos países periféricos no período pós Guerra Fria não vem passando de uma mera percepção, quando face ao arsenal atômico se tem que descartar a guerra como um prolongamento da política⁹

⁸ MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. "A União Européia e o Mercosul: um relacionamento em construção". in: CASELLA, Paulo Borba (coord.). *Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul*. São Paulo, LTR, 1996, pp. 518-544

⁹ (...) nas duas extremidades da economia internacional - o país central e os países periféricos - existe uma interação mais intensa de suas economias domésticas com a economia internacional. Essa interação vai além dos aspectos estritamente econômicos, já que os "países" são também "economias políticas" (...). SATO, Eiiti. "O papel dos países periféricos na ordem econômica internacional: percepções em mudança". São Paulo, USP, 1991, p. 105. (mimeo)

No contexto dos avanços que se vêm registrando no campo do processo da regionalização e da globalização é possível pensar na emergência de um arranjo triangular envolvendo os espaços regionais do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da Southern African Development Community (SADC) e da União Européia (UE), centradas em torno de interesses reais e complementares dos três potenciais parceiros regionais.

Histórica e realisticamente esta concepção triangular, assentada em interesses comuns, contempla a necessária dinamização das relações Sul-Sul estreitamente articuladas com o Norte.

A crescente internacionalização das economias nacionais e os ajustamentos do parque industrial aos paradigmas da III Revolução Industrial possibilitarão o desenvolvimento de ações de complementaridade triangulares e não apenas assentes na concepção antiga de que o Brasil surgia para a África como um país alternativo. A constante necessidade de capitais, num cenário internacional caracterizado pela sua escassez e pelo despontar para a economia de mercado de áreas política e culturalmente consideradas prioritárias para o Oeste, como é o caso dos países do Centro e Leste Europeu, determina uma escolha mais selecionada de parceiros e ações, numa concepção de ação gradual.

Do ponto de vista brasileiro assiste-se ao desenvolvimento de processos de aproximações alternativas: o parceiro possível; após alguns anos de comércio regular com países africanos, África, com exceção de alguns países, volta ao limbo das relações de trocas. Face ao surgimento da III Revolução Industrial, à escassez de capitais e à miragem dos avanços do Norte, a par do processo em curso da abertura da economia brasileira, os países da OCDE, o espaço asiático, os EUA, mantêm-se e passam a se definir como metas prioritárias, enquanto se continua a pensar África como um todo (que não é nem nunca foi, possivelmente só no período colonial), quer, em termos, por parte dos comercialistas, quer por parte dos desenvolvimentistas e assistencialistas.

Curiosamente assiste-se hoje na Europa a um confronto de concepções no tratamento com o Sul, mais especificamente em relação ao continente africano. Deparamos, no cenário europeu, com duas concepções: a da Europa do Norte, uma visão comercialista, e a da Europa do Sul, uma visão assistencialista. Os confrontos que se registram no nível das conversações que visavam à reformulação do acordo de Lomé IV - matéria

que vem sendo tratada reservadamente e fora do foco da mídia, são um exemplo claro destas posições. A Europa do Sul, inclusive a França, país ainda preso à idéia de missão e à sua posição de gendarme do continente africano, persiste na defesa dos principais norteadores de acordo de Lomé, enquanto a Europa do Norte acena no sentido de se incrementarem relações econômicas visando a inserção daquela parte do mundo no sistema comercial internacional. A Espanha, embora localizada na Europa do Sul, tende, neste caso, se aproximar das teses da Europa do Norte.

A análise das aproximações do Brasil, enquanto país e enquanto membro do Mercosul, com países do continente africano - a) com países da África Austral; b) com países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), é uma hipótese plausível. Esta hipótese abrange a análise do processo em curso de um relacionamento mais estreito entre a União Européia e o Mercosul, tal como foi recomendado recentemente quando da reunião do Conselho Europeu em Corfu e também manifestado pelos Ministros das Relações Exteriores por ocasião da reunião informal com os seus homólogos do Mercosul em São Paulo, e no comunicado da reunião de Madri dos chanceleres dos países da UE e do Mercosul (dezembro de 1995), que poderá levar à criação de uma Zona de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul. Por outro lado levar-se-ão em conta os elementos estratégicos da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) e tangenciamentos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Vislumbra-se no espaço da África Austral uma região que tem reais possibilidades de se inserir no comércio internacional, um potencial mercado alternativo, uma vontade de encontrar os mecanismos necessários à implantação de um processo de desenvolvimento real, levando-se em conta as fragilidades internas, as dificuldades do relacionamento regional e o contexto global, quer do ponto de vista econômico, quer político.

A UE passou a considerar a África do Sul como uma 'área prioritária; a recente iniciativa brasileira de relançar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), envolvendo principalmente projetos de cooperação entre os países ribeirinhos do Atlântico Sul, são iniciativas que tornam factível uma dinamização de ações triangulares nos campos da economia, da cooperação e da cultura.

As virtuais e potenciais aproximações entre o Mercosul e a SADC,

os fluxos entre o Mercosul e a UE, a par do relançamento da ZPCAS e de uma maior presença dos investimentos brasileiros na Europa, mormente em Portugal, permitem auferir e substancializar a percepção de um real aproveitamento das tendências à globalização da economia mundial, através de uma dinamização de ações verticais e horizontais entre espaços regionais, não necessariamente excludentes.

A criação ou revitalização de novos cenários no plano da cooperação ampla visando desenvolver novos nichos de oportunidades no contexto do comércio externo é um desafio que se impõe aos países periféricos. No caso do Brasil, um *global trader*, caberia não só preservar tradicionais relações de cunho histórico como potencializar relações no plano da cooperação, incluindo o comércio e os serviços. Uma primeira análise dos fluxos comerciais e de serviços com países do continente africano mostra claramente a importância da África Austral, salientando-se que a presença do petróleo em Angola, tem sido um fator importante na manutenção dos fluxos comerciais e da balança de pagamentos. Os complicadores que surgem face a leituras lineares e simplificadas dos fluxos comerciais e da cooperação numa perspectiva bilateral, que tendem a mostrar um quadro de competição entre os países do Sul face aos mercados do Norte, não levam em linha de conta os projetos de reconversão e adaptação econômica face aos paradigmas da III Revolução Industrial, ou seja, a reconversão da produção com vista às demandas do Norte.

A implementação e difusão dos paradigmas da III Revolução Industrial, que vêm inviabilizando as premissas com base nas teorias da autarcia, da desconexão e da dependência, levando o continente africano, um caso extremo, a se ter desconectado do Norte, apesar do papel discreto dos fundos de compensação (STABEX e SYSMIN), com violentas consequências no campo das fragmentações sociais, determinam novos arranjos, que não se devem ater apenas a mecanismos bilaterais no plano Norte-Sul, devem ser ampliados e complementados em torno de um eixo Sul-Sul, levando em linha de conta as complementaridades e interesses comuns, não só articulando as potencialidades triangulares de aumentar as vantagens competitivas, como no plano específico do Sul potencializar e encontrar mecanismos que tornem factível certos projetos como da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A língua portuguesa, como referencial, deve ser entendida, mesmo no plano da segurança, por exemplo no caso de Moçambique, como uma língua de resistência, tal como o foram as línguas africanas no passado colonial face à língua do colonizador, um marco de fronteira num continente que apesar da carta constitutiva da Organização dos Estados Africanos ter inscrito o princípio do *uti possidetis juris* - a intangibilidade das fronteiras tratadas no período colonial, manifestam-se pretensões territoriais de países vizinhos, até porque não têm saída para o mar, que lhes é fornecida pelos chamados corredores moçambicanos. Maputo, Beira, Nacala¹⁰.

¹⁰ “Esses problemas estão relacionados com alegadas “razões históricas” que as elites de certos Estados invocam, e mais não são do que formas veladas de justificar as suas ambições de alargamento de influências em território de outros Estados.

São disso exemplo as tentativas do Malavi, que desde o início da década de sessenta pretendia expandir a sua influência para o interior de Moçambique e da Zâmbia. Na verdade, existem claras evidências sobre as pretensões das elites dirigentes de anexação das zonas moçambicanas de Tete e do Niassa. Na propaganda do Partido do Congresso, o partido único do Malavi, advoga-se o Zambeze como limite do Malavi. Assinale-se ainda que, por razões históricas e da geografia colonial, o Malavi encontra-se num território fechado, sem um único porto próprio. Daí que as pretensões Malavianas invocassem esse aspecto.

Em 1968, o presidente Hastings Banda chegou a apontar os incontáveis direitos do Malavi a quatro distritos da Zâmbia, definindo o que considerava serem as fronteiras do seu país: o Zambeze ao sul e a costa do oceano Índico a ocidente. Banda justificava a legalidade dessas fronteiras baseado nos limites do antigo império Marave, como estavam indicados em antigas cartas portuguesas e nos relatos dos primeiros missionários portugueses que demandaram o lago Niassa.

São também conhecidas as dificuldades que o governo de Banda criou à Frelimo durante a luta pela independência de Moçambique, e as ligações a personalidades do regime colonial, como por exemplo Jorge Jardim, cujo projeto de independência para Moçambique parecia conter ajustamentos fronteiriços e facilidades de acesso ao mar.

Outras pretensões territoriais se formularam antes e após as independências dos territórios britânicos da África Austral, sempre invocando as afinidades étnicas e culturais de populações vivendo junto das fronteiras. Da Zâmbia apontava-se a identidade de maraves do Undi (chefe marave do território moçambicano que se refugiou naquela país) e nsengas na província de Tete. A Suazilândia, beneficiando da benevolência da África do Sul, manifestou também tendências expansionistas no território de Maputo. Quando do estudo do projeto dos bantustões sul-africanos, estes delinearam a Maputolândia, no sul de Moçambique, como futuro bantustão. Mais tarde, foi proposta a cedência do território à Suazilândia. Em 1 de Fevereiro de 1973, foi criado um novo bantustão junto à fronteira da província moçambicana de Gaza que se designou por Venda-Gazi, e mais tarde Gazamkulu: esta designação era de fato a mais adequada, dado que a área era povoada sobretudo por populações oriundas de Gaza.

Alguns contenciosos deste tipo parecem ter despertado nos últimos anos. Recentemente um conflito fronteiriço opôs a Zâmbia ao Zaire. As relações entre Moçambique e o Malavi, que sempre foram difíceis mesmo após a independência moçambicana, voltaram a deteriorar-se. A tônica continua a assentar, ainda que dissimuladamente, na questão da disputa territorial”. ROCHA, Aurélio. “Integração Nacional vs. Integração Regional. Considerações Históricas, Culturais e Políticas”. in: *IEEI. África Austral: o desafio do futuro*. Lisboa, IEEI, 1991, pp. 22-23.

A almejada adesão de Moçambique à Commonwealth, que levantou apreensões em alguns meios mais conservadores, deve ser lida como uma natural adesão de um país a um espaço, por interesse, mas não conflitiva com outros espaços, até porque na relação regionalismo/globalismo, os espaços criados e em criação, embora caros¹¹, não são excludentes.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa surge como um mecanismo de cooperação envolvendo os países lusofalantes do Sul, em suas variantes, e Portugal que, por sua posição geográfica e opção, se situa no Norte por sua adesão à UE e, concomitantemente, no espaço atlântico. O Brasil, localizado no espaço americano, é também uma extensão do espaço africano e europeu; Angola, Cabo Verde, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe localizam-se no espaço africano e constituem, igualmente, uma extensão do espaço europeu. O Brasil, atualmente um *global trader*, tendo em vista a diversidade de parceiros econômicos, por sua inserção regional no Cone Sul da América Latina, no Mercosul; Angola e Moçambique, por sua inserção à Southern Africa Development Community (SADC); Cabo Verde e Guiné-Bissau, por sua inserção na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); São Tomé e Príncipe, por sua inserção na Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), pertencem a espaços próprios. A CPLP surge como um espaço de inter-relacionamento de vários espaços regionais, podendo proporcionar novos nichos de oportunidades complementares às tradicionais relações Norte-Sul, a par de ações previsíveis em vários campos, mormente sob a perspectiva da economia e da cooperação, envolvendo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe¹²

¹¹ BHAGWATI, Jagdish. "The high cost of free trade areas". *Financial Times*, 31.5.95.

¹² MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. "A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: a fase lingüística e a material". *Perspectiva*, São Paulo, 91(1):166, jan./mar., 1995.

Novos vizinhos: Reflexão sobre a Nova Política Mundial Contemporânea da África do Sul e do Brasil

*Graham Evans**

Introdução

Quem quer que deseje fazer o traçado do alcance e da direção do regresso da África do Sul às relações internacionais após o 'Milagre' de 1994 e explorar as oportunidades para vínculos bilaterais que se possam oferecer, deve antes de tudo considerar o papel do Partido do Congresso Nacional Africano (ANC¹) e sua abordagem das relações exteriores. O Governo da Unidade Nacional (GNU²) do Presidente Nelson Mandela pode parecer parte da coalizão com poder partilhado, envolvendo a participação ativa de todos os partidos políticos mais importantes, mas na verdade ela é dominada pelo Partido do Congresso Nacional Africano. Desde que o ex-presidente De Klerk oficialmente retirou seu Partido Nacional (PN) do governo, em maio de 1996, a supremacia do Partido do Congresso Nacional Africano pode ser tachada de ter sido tudo, menos restrita. Dos dois grandes rivais, somente o chefe do Partido da Liberdade Inkata de Buthelezi (PLI) tem agora um papel oficial no governo³. Tecnicamente, portanto, há um 'governo de unidade nacional' mas na prática quase todo o poder de tomada de decisão política na África do Sul tem sido conferido ao Partido do Congresso Nacional Africano.

A próxima eleição geral está programada para 1999 e a maior parte dos analistas concordam em que o Partido do Congresso Nacional Africano,

* Traduzido por Gabriela Staerke

¹ [Nota do Tradutor] Do nome em língua inglesa (African National Congress).

² [Nota do Tradutor] Sigla extraída de seu nome em língua inglesa (Government of National Unity).

³ Buthelezi detém a pasta de Ministro de Assuntos Internos. Ele é portanto o único não-membro do ANC que tem nível ministerial.

seja com seus parceiros de alianças⁴, o COSATU, e o SACP (Partido Comunista Sul-Africano) seja sem eles, permanecerá sendo a força dominante na política sul-africana bem adentro do novo milênio. Tanto assim que, apesar de uma moldura de política pluralista gerada por uma Constituição liberal, não-racial e democrática, muitos temem que até hoje a África do Sul seja de fato um Estado de um único partido. Portanto, para compreender a direção da política externa do País, é necessário examinar a orientação política e a evolução do pensamento sobre relações internacionais do Partido do Congresso Nacional Africano. Diante desse pano de fundo, torna-se então possível identificar pontos de convergência e de divergência com as percepções brasileiras atuais e suas aspirações, no que diz respeito à sua própria posição internacional enquanto um ator global emergente com fortes interesses meridionais e afinidades africanas discerníveis.

Nesse contexto, a primeira parte deste artigo focalizará o desenvolvimento do pensamento do Partido do Congresso Nacional Africano sobre relações internacionais, seu desempenho no poder desde 1994 e projeções futuras. A segunda parte tratará de explorar os temas da política estrangeira comum e o tecido das relações bilaterais que podem conectar o Brasil e a África do Sul como vizinhos e possíveis parceiros na busca por um lugar na ainda indefinida ordem internacional de pós Guerra Fria.

Pano de Fundo: O Partido do Congresso Nacional Africano e as Relações Externas.

A aliança do Partido do Congresso Nacional Africano é um conjunto ideológico complicado. Examinando a evolução do seu pensamento internacional, é possível identificar pelo menos três fases distintas de desenvolvimento: o liberal internacionalista, o socialista e o neo-realista. Enquanto estes estágios correspondem a uma progressão cronológica coerente, com uma fase sucedendo outra periodicamente (geralmente em resposta a um estímulo externo), teoricamente eles se

⁴ O ANC ainda não completou plenamente a transição de movimento de libertação nacional para o de Partido. O seu nome provém da Aliança do Congresso Nacional Africano. A despeito do desacordo acerca da 'reestruturação' do GNU, é improvável que o COSATU e o SACP abandonem a Aliança, pelo menos até as eleições de 1999.

superpõem. É então possível discernir elementos de todas as três tradições de pensamento na formulação e conduta na política estrangeira dos GNU desde a sua inauguração em maio de 1994. Aliás, as acusações de incoerência e provisoriade [adoção de posições *ad hoc*] que têm sido dirigidas às relações internacionais da Nova África do Sul nos últimos dois anos podem ser parcialmente explicadas mediante referência aos efeitos do jogo de forças dessa tríade de idéias em competição, e à falta de consenso que a tensão entre eles tem gerado no que concerne às percepções do interesse nacional e de como melhor defini-lo, defendê-lo e realizá-lo.⁵

i) Internacionalismo Liberal (1912-1960)

Esta foi a influência dominante por boa parte de sua história e a voga do neo-liberalismo tem feito algo como um retrocesso, em plena era pós-*apartheid* e pós Guerra Fria. Desde a sua fundação em 1912, o Partido do Congresso Nacional Africano reconheceu a importância dos apelos da comunidade internacional para complementar sua luta por liberdades civis e políticas. Por mais de cinquenta anos, o maior impulso de sua diplomacia dirigiu-se às recém-criadas organizações coletivistas internacionais e à liderança do poder do Ocidente, especialmente na sobrecarga do antigo poder colonial que retinha interesses extensos e influências nas ex-possessões imperiais.⁶

Durante a primeira fase de desenvolvimento, a estratégia era trabalhar dentro da ordem liberal internacionalista que contava com a adesão do presidente Woodrow Wilson em 1918, e buscar melhorias da sua terra e manifestações de desagrado, tomando como referência os valores e normas associadas ao famoso Quatorze Pontos. As doutrinas liberais de autodeterminação nacional, anti-colonialismo e igualdade de direitos que

⁵ A melhor descrição das relações internacionais do ANC no exílio é de Scott Thomas, em *Diplomacy of Liberation: The Foreign Relations of the ANC since 1960 (Diplomacia da Libertação: As Relações Exteriores da ANC desde 1960)*, Biblioteca Internacional de Estudos Africanos, Taurus Academic Press, Londres, 1966. Para um apanhado das críticas da África do Sul contemporânea, veja Graham Evans, "South Africa Remission: the Foreign Policy of an Altered State" ("A Remissão da África do Sul: a Política Externa de um Estado Alterado"), *Journal of Modern African Studies*, Cambridge, Summer, 1966.

⁶ A Grã-Bretanha renunciou formalmente ao controle da África do Sul em 1910. O ANC foi criado para unificar a oposição africana na Lei da União da África do Sul, que efetivamente cedeu o poder político aos brancos.

estavam no coração do idealismo Wilsoniano durante os anos que mediarão as duas guerras, deste modo formou o amplo contexto filosófico no qual a política externa do Partido do Congresso Nacional Africano foi concebida e implementada. A tarefa, na prática, era persuadir os Estados ocidentais a interpretar os valores ocidentais extensivamente e interceder junto à União da África do Sul em seu interesse. Isto foi obtido bilateralmente através de apelos à Grã-Bretanha e multilateralmente através de pressões [*lobbies*] na Liga das Nações e, depois de 1945, nas Nações Unidas.

Nos dois níveis o Partido do Congresso Nacional Africano foi repellido. A organização não estava capacitada a desenvolver uma política primária internacional executável porque a ‘nova ordem mundial’, estabelecida parcialmente na Conferência de Versailes de 1919 e mais completamente em São Francisco em 1945, na verdade reafirmava os pilares centrais do desacreditado sistema westphaliano; especificamente os princípios de não-intervenção nas relações internacionais de Estados soberanos e as doutrinas gêmeas da legitimidade e do reconhecimento, isto é, a falta de disposição para conceder reconhecimento para organizações não governamentais como sendo legítimos atores internacionais. O endosso de tradicionais idéias centradas no Estado, sobre direitos participativos nas relações internacionais e as quase-legais práticas restritivas associadas ao seu exercício, foi para importunar a tentativa do Partido do Congresso Nacional Africano de desenvolver uma contra-política externa com o passar da sua história. Durante este período, ela foi formada pelo *status* que a África do Sul gozava como um poder pró-ocidental e como membro fundador da Liga e das Nações Unidas. Na realidade, o *premier* sul africano, Jan Christian Smuts, foi influente na formulação do Estatuto da Liga e da Carta da ONU e se mostrou determinado a proteger a integridade territorial de Pretória e a jurisdição doméstica contra transgressões externas, particularmente as que dizem respeito à ‘Questão Nacional’ e à posse do Sudoeste da África (Namíbia). Entre 1946 e 1990 a cláusula de não-intervenção (art. 2.º, § 7.º) da Carta das Nações Unidas se tornou a norma fundamental⁷ da diplomacia defensiva da África do Sul. Para o Partido do Congresso Nacional Africano simbolizou a rejeição legal, política, e diplomática da comunidade internacional. Isto representou o escudo atrás do qual o Estado do *apartheid* se abrigou e retardou a incorporação do direito de auto-determinação no direito internacional consuetudinário.

⁷ [Nota do Tradutor] No original, o termo alemão *Grundnorm*, cunhado por Hans Kelsen.

Durante esta fase internacionalista-liberal o Partido do Congresso Nacional Africano continuou sendo um movimento de direitos civis baseado em petições, de fortes vínculos com 'os valores ocidentais', mas cuja habilidade de desafiar o Estado da África do Sul foi severamente circunscrito por limitações impostas por uma ordem diplomática e política internacional essencialmente conservadora.

ii) Socialismo (1960- 1990)

Foi como um resultado do massacre Sharperville de 1960 e a sua conseqüente repressão que o Partido do Congresso Nacional Africano, agora em exílio, começou a articular a sério um conjunto de objetivos para seus planos de ação e a organizar a maquinaria política (a Missão Externa) para torná-los efetivos. Este foi o começo da segunda fase no desenvolvimento de seu pensamento acerca dos negócios estrangeiros. Enquanto que a primeira fase consistiu de intermitentes *ad hoc* apelos liberal-humanitários e foi dirigida para forjar vínculos com grupos e agências internacionais solidárias, esta nova fase sinalizou a determinação de se engajar contínua e sistematicamente com o mundo externo, diretamente e quando necessário pelo confronto. A velha estratégia de petições e protestos dentro de uma moldura de ideais liberal-internacionalistas sobre o progresso pela moderação, deu lugar a uma política mais obstinada e pragmática que busca alianças e o esforço deliberado de politizar a audiência internacional. A sua orientação para a política externa se tornou mais reconhecidamente libertária e revolucionária. Em 1969 foi oficializada uma associação duradoura com o Partido Comunista Sul Africano (PCSA) e isto resultou em mudanças na concepção do papel e do desempenho do papel na política externa. Especificamente ele adotou idéias revolucionárias marxistas-leninistas relacionadas com a estrutura organizacional e decisória (o Conselho Revolucionário), estratégia militar (mobilizando massas urbanas para a guerra popular) e ideologia (apoio à União Soviética e sua visão alternativa de desenvolvimento pós-colonial no Terceiro Mundo).

No início da década de 70, o Partido do Congresso Nacional Africano adaptou-se totalmente ao quadro da Guerra Fria e seu alinhamento com o Segundo Mundo era praticamente total. Até o fim da década de 80, apesar de setores da liderança discordarem do PC no que dizia respeito à política econômica do Estado pós-*apartheid*, as posições do Partido do

Congresso Nacional Africano em matéria de política externa nos níveis de análise política, planejamento estratégico e implementação refletiu esta convergência com Moscou e seus aliados.

Para muitos da velha guarda, o realinhamento de uma perspectiva agudamente liberal para uma socialista não foi tanto o resultado de uma repentina 'estrada para Damasco' de conversão ideológica. Era simplesmente uma questão de seguir a linha da menor resistência no que diz respeito à busca por um poderoso apoio internacional. Por cinco anos o Partido do Congresso Nacional Africano tinha sido ignorado pelos Estados ocidentais e alijado por seus valores que professava. Vacilações ocidentais nas Nações Unidas sobre a questão das sanções econômicas compulsórias contra a África do Sul e a sua explícita desaprovação ao conflito armado significou que, em termos práticos, o fortalecimento dos laços com a URSS e os países comunistas era razão *sine qua non* para a sobrevivência. Ao lado da atração pelos argumentos marxistas a respeito dos rumos alternativos para o desenvolvimento, o desejo da União Soviética e dos Estados do leste Europeu de sustentar financeiramente a Organização foram fatores críticos. Claro que a influência da SACP no Conselho Revolucionário também foi significativa. Mas não obstante a suspeita em alguns setores sobre a natureza das ambições soviéticas na África do Sul, a realidade inegável era que se o Partido do Congresso Nacional Africano fosse continuar a posar como um desafio sério para o Estado do *apartheid* tanto no nível interno como no externo, então, como Scott Thomas bem coloca, "ele simplesmente não tinha mais a quem dirigir-se".⁸

Este segundo período de desenvolvimento foi sem sombra de dúvidas o mais bem sucedido para o Departamento Internacional do Partido do Congresso Nacional Africano. Durante os anos 70 e 80 mostrou-se para o mundo que a África do Sul estava agora sendo representada por duas formas distintas de política estrangeira e tornou claro que aquele ato não-estatal era o mais efetivo. No final dos anos 80, a comunidade internacional a via como um governo à espera. Ela tinha muito mais missões diplomáticas estrangeiras do que Pretória, cujo isolamento global tinha agora atingido proporções de pária. Embora ela não tenha derrubado o estado pelas lutas armadas, a projeção da questão do *apartheid* em um dos muito poucos absolutos morais do Século XX nas relações internacionais, junto com a

⁸ Thomas, *op. cit.*, p. 172.

habilidosa manipulação dos instrumentos de sanções, prejudicou imensamente a habilidade da África do Sul de funcionar como um Estado normal no meio internacional. Além do mais, a sua campanha para tornar a África do Sul ingovernável começava a dar frutos. Ao final dos anos 80 o seu desenvolvimento e sua legitimidade como um ator internacional e principal personagem em política interna estava firmemente assentada. Apesar da falência da guerra da libertação, estava claro, até mesmo para os *Afrikaner* obstinados, que o governo da África do Sul não podia exercer sua função adequadamente sem recorrer ao Partido do Congresso Nacional Africano como sendo um ente significativo.

iii) Neo-realismo (1990-96)

Apesar das grandes realizações da fase Socialista, o catalisador que deu o xeque-mate no Estado da África do Sul e seus oponentes foi provido por mudanças normativas e estruturais no próprio sistema internacional, ao invés da estratégia do Partido do Congresso Nacional Africano de confrontação em todas as frentes. O fim da Guerra Fria e da 'desideologização' da política estrangeira que acompanhou o colapso do Império Soviético obrigou ambos os lados a repensarem os seus posicionamentos básicos, particularmente do que diz respeito aos assuntos de resolução de conflitos regionais e locais. Enquanto que o Presidente de Klerk rapidamente aproveitou a oportunidade para livrar a África do Sul do tipo de pensamento geopolítico que o 'Estado da Segurança Nacional'⁹ de P. W. Booth e a associada política regional de desestabilização produziu, o Partido do Congresso Nacional Africano estava errando o passo nessa marcha. Sofrendo das dores materiais e ideológicas de seu padrinho ideológico e intensamente consciente de que o principal instrumento de coação, a arma das sanções estava se tornando ineficaz na medida em que o mundo se transformava para premiar o esforço de de Klerk em prol de iniciativas partilhadas, o departamento da política de planejamento do Partido do Congresso Nacional Africano entrou em estado de confusão. A morte repentina da União Soviética e a exposição das contradições internas

⁹ Para um relato disso, veja Chris Alden, *Apartheid's Last Stand: The Rise and Fall of the South African Security State (O último Estágio do Apartheid: A Ascensão e queda do Estado da Segurança Nacional)*, Macmillan, Londres, 1996.

do comunismo levaram a que o seu compromisso formal com uma política externa socialista e radical agora parecesse anacrônica.

A aliança com o SACP e as promessas maciças de intervenção estatal na África do Sul pós-*apartheid* reforçou a imagem atávica do Partido do Congresso Nacional Africano como uma organização incapaz ou não desejosa de romper com os moldes da política da Guerra Fria. Ela estava visivelmente fora de compasso com a mutante ordem internacional, em que os valores ocidentais de democracia liberal e de mercado, multipartidarismo, pluralismo, direitos humanos e transição pacífica dentro de uma cultura com tolerância política previamente descartados, atingiram agora *status* de normas de comportamento universal. Enquanto o prestígio pessoal e o lugar de um dos mais famosos ex-presidiários internacionais, Nelson Mandela, fez muito para distrair a atenção das contradições na base do pensamento do Partido do Congresso Nacional Africano, isto só serviu para adiar a sistemática reformulação da teoria política e da política externa que agora se fazia necessária e urgente.

A reformulação foi realizada pelo chefe do Departamento Internacional do Partido do Congresso Nacional Africano, Thabo Mbeki e seu astuto assessor, Aziz Pahad. Juntos, numa série de documentos e afirmações editadas no período 1992-1993¹⁰ eles distanciaram a Organização do seu compromisso de política libertária e deram início a um processo de orientação política de convergência e integração com o Departamento de Assuntos Externos de Pretória. Preparando-se para o governo, Pahad ditou as características normativas e estruturais das relações internacionais contemporâneas que guiarium e informariam a orientação política no período pós-*apartheid*. Elas incluíam o reconhecimento das 'realidades' da ordem pós Guerra Fria:

- o colapso geral da ordem do mundo socialista e o surgimento da unipolaridade
- globalização da economia e formação de blocos regionais
- a importância do multilateralismo

¹⁰ "Ready to Govern: ANC Policy Guidelines for a Democratic South Africa" (Pronto para Governar: As Linhas Gerais da Política do ANC para uma África do Sul Democrática), African National Congress (Congresso Nacional Africano), Joanesburgo, maio de 1992. Veja também Aziz Pahad, "South Africa's Foreign Policy Objectives" ("Objetivos de Política Externa da África do Sul"), Instituto Real de Negócios Internacionais, Chatham House, Londres, 18 de novembro de 1994.

- condicionalidade e foco na boa governabilidade, direitos humanos e democratização
- marginalização da África e o seu *status* periférico no sistema internacional.

Assim, embora não totalmente determinantes, importantes seções da liderança do Partido do Congresso Nacional Africano começavam agora a aceitar que o elemento voluntário na formulação do programa de ação política é circunscrito pelas condições externas dos estados. Isto é, que a África do Sul é simultaneamente marginalizada e dependente do neo-liberalismo econômico internacional, mas como o superpoder da região ela tem a habilidade de virtualmente ditar os termos de subordinação para os seus vizinhos.

Nos últimos dois anos a política externa do GNU tem seguido largamente os preceitos estabelecidos por Mbeki e Pahad. Embora a política externa ainda seja um ponto não pacificado dentro do Partido do Congresso Nacional Africano, o GNU não embarcou neste tipo de iniciativas radicais associadas com a política de reivindicações feitas no exílio (ex., programas de ação afirmativos para a região). Remanescentes do velho pensamento sobreviveram em alguns quadrantes ('solidariedade' a Cuba, à Palestina, à Líbia e ao Irã, por exemplo) mas a tendência geral tem sido ver a política externa como uma atividade baseada em interesses ao invés de um exercício na projeção de valores éticos ou princípios ideológicos. Todavia, o debate entre os novos pragmáticos e os velhos idealistas irá continuar por algum tempo a frustrar o desenvolvimento de uma visão coerente de mundo. Isto não é surpreendente considerando-se os paradigmas da política externa que coexistem dentre idealistas do Partido do Congresso Nacional Africano.

O presidente Mandela tem uma compreensível preferência por políticas que refletem seu ponto de vista moral na política mundial. O Departamento de Relações Externas (DRE) sob a influência de Mbeki e Pahad¹¹, é muito mais circunspeto. Constrangidos pelos imperativos

¹¹ Thabo Mbeki é o Vice-Presidente de Mandela e sucessor indicado. O Ministro de Relações Exteriores é Alfred Nzo. Aziz Pahad é Ministro de Relações Exteriores Substituto. Constitui um segredo de Polichinelo na África do Sul que os verdadeiros condutores da política externa são Mbeki e Pahad. Alfred Nzo é tido como um figurão partidário no Partido mas que não desempenha papel relevante na formulação política. A direção estratégica geral da política externa é determinada pela dupla Mbeki e Pahad. Isso é provável que continue se e quando o Sr. Mbeki assumir a Presidência.

domésticos do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD) eles são conhecedores dos custos e perigos do embarque em iniciativas internacionais heróicas que não beneficiam diretamente a casa matriz. Enquanto o presidente Mandela permanece na direção, as implicações completas de uma política de 'A África do Sul Primeiro' podem não ser aparentes. Mas a direção geral do DRE açambarcando um número de áreas controversas (ex., relações regionais, vendas de armas, investimento externo e política comercial internacional) o que indica que a moral e as dimensões ideológicas da característica do programa de ação dos pronunciamentos passados têm-se subordinado aos imperativos da Razão do Estado. A este respeito, a África do Sul é agora um estado 'normal' nas relações exteriores. Quanto à maior parte dos países que aceitam as normas sistêmicas prevalentes, seu modo de inserção no mundo externo é na base do auto-interesse iluminado. No caso da África do Sul, o auto-interesse dita que a prioridade inescapável é o desafio para a reconstrução interna e o crescimento econômico aliado à estabilidade política. Isto vai mitigar as orientações políticas mais aventureiras que eram o traço do programa de relações exteriores do Partido do Congresso Nacional Africano antes de assumir o cargo em 1994.

A Nova África do Sul e o Brasil

Diplomaticamente, a África do Sul acaba de sair do gelo. O seu reingresso tardio nas relações internacionais aconteceu em uma época em que a estrutura do sistema internacional ainda está em processo de redefinição. O 'grande simplificador'¹² da política mundial, a Guerra Fria, não mais proporciona um abrigo, um álibi ou um ponto de referência para a política externa. É uma pequena maravilha portanto que a estratégia internacional da África do Sul desde 1994 tenha sofrido de confusão conceitual no que se refere à hierarquia de prioridades e à ausência de clareza operacional na fórmula meios/fins. Mesmo se descontarmos as dificuldades causadas pelas cismas ideológicas dentro da aliança do Partido

¹² A expressão é de Josef Janning, "A German Europe: A European Germany? On the Debate over Germany's Foreign Policy" (Uma Europa Alemã ou uma Alemanha Européia? Acerca do Debate sobre a Política Externa Alemã), *International Affairs (Negócios Internacionais)*, vol. 72, n.º 1, janeiro de 1996, pág. 33.

do Congresso Nacional Africano, o novo governo ainda seria confrontado com problemas de orientação.

O debate sobre o foco e a direção da política externa é um traço comum da ‘nova desordem mundial’¹³ dos estados afetados em todo o espectro econômico — Norte, Sul, grande, médio e pequeno. A este respeito a África não é incomum. O que é distinto na África do Sul é que, apesar de não ser um estado novo na política internacional, ela apresenta alguns atributos dos novos. Depois de trinta e poucos anos de isolamento diplomático severo, o estado da África do Sul ainda não conseguiu restabelecer uma concepção clara da sua identidade nacional ou alcançar consenso no tipo de papel que ela deveria desempenhar a nível regional, continental e global. Efetivamente, durante o período formativo de 1994-96 a política externa se caracterizou por uma mistura um tanto ambígua e contraditória de pragmatismo, moralismo, assertividade e cautela.

Como já observamos, há evidências de uma mudança de paradigma no pensamento do Partido do Congresso Nacional Africano nos último poucos anos de uma perspectiva socialista para uma neo-realista. Mas essa mudança da direção não está nem completa nem é irreversível. Podemos concluir que hoje o pensamento da África do Sul sobre relações externas está em um período de gestação. Portanto está em um momento histórico mais aberto e flexível do que nunca. A questão que exsurge agora é a seguinte: Que oportunidades este recém-criado espaço diplomático pode oferecer a um país como o Brasil, uma potência média com tendência ascendente e com aspirações globais?¹⁴ Um estado que está determinado a seguir um curso independente tanto dentro quanto fora de seu próprio hemisfério?

Esta seção vai explorar um espaço comum entre o Brasil e a África do Sul e examinar áreas de possível convergência política que apresentam oportunidades de consolidar e aprofundar os ainda latentes laços bilaterais

¹³ Veja B. Anderson, “The New World Disorder” (“A Nova Desordem Mundial”), *New Left Review* (*Revista Nova Esquerda*), n.º 193, 1992. Veja também Stanley Hoffman, “Delusions of World Order” (*Ilusões da Ordem Mundial*), *N. York Review of Books* (*Resenha de Livros N. York*), 9 de abril de 1992.

¹⁴ Veja R. M. Schneider, “Brazil in the World” (“O Brasil no Mundo”) em *Brazil: Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse* (*Brasil: Cultura e Política em uma Nova Configuração Industrial*), Westview Press, Boulder, 1996, pp. 204-19.

entre eles. Conclui-se que ambos os Estados têm muito a ganhar com políticas coordenadas e harmonização em torno de um conjunto de áreas-chave, sem olvidar aquelas tendentes a melhorar o *status* e barganhar uma posição do Sul nas relações internacionais.

i) Fundo histórico

Até recentemente, a distância geográfica, a falta de interação histórica e cultural e em particular complicações políticas causadas pelo *apartheid*, têm inibido o desenvolvimento de laços mais fortes entre o Brasil e a África do Sul. Pode ser um truismo que o 'Brasil tem o seu corpo na América mas a sua alma na África'¹⁵ mas o Brasil não começou a prestar atenção mais detida para a dimensão da África nas suas relações externas. Embora a identidade do Brasil com os países em desenvolvimento do terceiro mundo fosse evidente desde o início do processo de descolonização dos anos 50 e 60, os fortes laços que mantinha com Portugal (juntamente com a África do Sul, provavelmente o defensor mais firme do colonialismo) constituiu um obstáculo poderoso para as aspirações do Brasil na África. Isto foi temperado com seus laços com os EUA e temores comuns das intrusões comunistas no Atlântico Sul. Aliás, na época a questão do Atlântico Sul se tornou importante para ambos, Brasil e África do Sul. A sensível força militar da Pretória e seus militantes anticomunistas, fê-la candidata para incluir-se num pacto de defesa do Atlântico Sul (SATO) que envolveria Portugal, Brasil, e outros estados latino-americanos. Em termos geográficos e estratégicos, tal pacto fazia sentido. Mas politicamente, ele não poderia levar a lugar nenhum, embora o governo da África do Sul continuasse a entreter a possibilidade como parte de seus esforços para convencer o Ocidente de que era um componente indispensável da estratégia da Guerra Fria. Ao final dos anos 60, a atitude do Brasil para o Estado do *apartheid* visivelmente se endureceu, mas o sua continuada ligação com Portugal e a noção de uma organização similar à Comunidade Britânica, uma Comunidade luso-brasileira para fins de relações mundiais concertadas, impediu que se posicionasse na África Negra. Não foi senão depois da Revolução Portuguesa de 1974 que a política brasileira para a África foi

¹⁵ Citado em T. G. Sanders, "Brazil's Foreign Policy in Africa" (Política Externa do Brasil na África) em *American Universities Field Staff Reports (Relatórios de Equipes de Campo das Universidades Americanas)*, n.º 43, 1981, pág. 1.

finalmente liberada de sua ambigüidade e se tornou livre para concentrar-se em avançar lentamente nas ligações políticas e econômicas com os novos Estados da África. Este era o caso, especificamente, do Moçambique e de Angola, os dois Estados que, em teoria, se não na prática, representavam o ponto de entrada do Brasil no subsistema africano.

Desde 1974 o Brasil projetou a si mesmo na política mundial como o campeão das causas do Sul e um ‘relacionamento especial’ com a África Negra devido a fatores étnicos, culturais e históricos. Porém, até a instauração da nova África do Sul em 1994, a influência do Brasil na região foi menor do que poderia ter sido devido a seus contínuos laços diplomáticos e comerciais com o Estado de *apartheid*. Até recentemente, o dilema central da orientação política africana: apoio aos movimentos liberais *versus* vínculos comerciais pragmáticos com regimes reacionários, não tinham sido solucionados. Por conseqüência, a imagem do Brasil frente aos negros sul-africanos sofreu e se o Brasil for substituir Cuba na consciência nacional como ponto focal dos novos interesses Sul Africanos na América Latina, ele deve agora prestar detida atenção a este problema.¹⁶

Co-participação em prioridades e interesses comuns

O inibidor episódio português na política brasileira da África acabou. Os sinais contraditórios que ele mandava para a África Negra cederam lugar a uma estratégia prospectiva, baseada no acesso aos mercados, enquanto o Brasil se repositona no mundo da política como um ator genuinamente independente, com fortes interesses e ambições extra-hemisféricas. Na África do Sul o fim do *apartheid* e a instalação de um governo ansioso por normalizar a política externa e livrar-se dos efeitos debilitantes do isolamento forçado representa oportunidades para revitalizar um relacionamento antes adormecido.

Esta abertura de espaço diplomático em ambos os lados do Atlântico

¹⁶ A “derrota” infligida pelas forças armadas cubanas à Força de Defesa Sul Africana (SADF) no Cuito Cuanavale em Angola em 1988 foi celebrada por todas as cidades negras da África do Sul e Cuba rapidamente veio a simbolizar a resistência negra à África do Sul branca. O País mantém sua romântica imagem na consciência negra popular. Dado que o futebol é o esporte nacional na nova África do Sul, um modo de melhorar o perfil do Brasil seria uma visita da seleção brasileira de futebol. Isso seria um efetivo instrumento da diplomacia cultural e melhoraria enormemente a imagem do Brasil, especialmente entre os jovens.

Sul oferece um prospeto de cooperação bilateral em parceria cobrindo um número de áreas temáticas em regiões próximas que permanece, para ambos, virtualmente inexploradas. Para avaliar a oportunidade para uma convergência na orientação política entre Brasil e África do Sul na nova ordem internacional, nós nos voltamos primeiro para a consideração dos princípios que guiam e governam a formulação da orientação política. Até que ponto os objetivos e metas fundamentais se sobrepõem? Quais são as prioridades para a África do Sul e o Brasil no pós-*apartheid*, pós-Guerra Fria? Por conveniência estes podem ser agrupados em títulos, cada qual representando os valores básicos e normas que informam a política externa: são eles democracia, soberania e desenvolvimento econômico.

(a) Democracia: estabilidade e sobrevivência do regime

Esta é a prioridade máxima para ambos os Estados. Em 1994, pela primeira vez em sua turbulenta história, a África do Sul se tornou uma democracia em funcionamento. Conquanto todos admirem o ‘milagre’ da transição pacífica e ordenada do regime autoritário, o processo está incompleto. Há alguns temores em alguns quadrantes no sentido de que o consenso democrático possa não sobreviver a presidência de Nelson Mandela. Isto é improvável mas há bolsões de secessionistas, irredentistas e antidemocráticos resistentes dentro do Estado, que colocam problemas reais de segurança para o governo. Inquietações em Kwazulu/Natal, aumentando os índices de criminalidade, elevadas taxas de desemprego e fronteiras extremamente porosas exigem que o GNU preste constante atenção às implicações da recente mudança de regime. O governo não pode ser complacente. O Partido do Congresso Nacional Africano, de sua parte, está ansioso para não colher a instabilidade de sua política de 1980, de tornar a África do Sul ingovernável. Este interesse na estabilidade e ordem interna, o que já foi corretamente denominado de “problema de Hobbes”¹⁷, não é tão agudo para o Brasil. Mas ele também não pode considerar que a democracia está estabilizada, do modo como os europeus ocidentais e norte americanos o fazem. O processo intermitente de democratização desde a II Guerra Mundial é uma evidência suficiente de que governo algum, por

¹⁷ Veja Howard J. Wiarda, “South American Domestic Politics and Foreign Policy” (“A Política Interna Sul-Americana e a Política Externa”) em *South America into the 1990's (A América do Sul no Limiar dos anos 90)*, editora G. Pope Atkins, Westview, Boulder, p. 46.

populista que seja, não pode descansar facilmente. O sistema democrático de política civil competitiva sobreviveu às maiores crises sociais, econômica e constitucional desde 1985 e não pode mais ser considerada experimental. Mas com a recém democratizada África do Sul a primeira prioridade política deve continuar sendo a estabilidade, a preservação da ordem social e a sobrevivência do regime.

(b) Soberania, independência e integridade territorial

Mais uma vez estes são valores queridos por ambos os Estados. Isto pode parecer a explicitação do óbvio, mas a conexão com o significado pleno destes três valores tem implicações importantes para a projeção da política externa. Por exemplo, tanto o Brasil como a África do Sul estão comprometidos em resistir a intrusões hegemônicas de forças políticas e econômicas externas, não obstante quão bondosas elas podem parecer. O Brasil recentemente embarcou conscientemente na política externa 'independente'. Ele está tentando anular ou diversificar sua dependência tradicional nos EUA e desenvolver uma rede de relações muito mais ampla de intra e extra-hemisférica baseada em uma reavaliação de seus próprios e legítimos interesses e aspirações como um negociador global.¹⁸ A 'abertura' da África e a posição especial ocupada pela nova África do Sul dentro desta estrutura é um exemplo da determinação do Itamaraty de desenvolver suas próprias opções à sua maneira. A África do Sul também tem pulado fora de suas relações dependentes. Ela não mais pode ser considerada, como o foi por muito tempo pelas elites diplomáticas ocidentais, um posto europeu avançado na ponta sul da África. A África do Sul é além disso um Estado africano completo, com interesses e prioridades africanas. Seu compromisso com a independência política externa tem sido demonstrada pelo seu notório desacordo público com os EUA sobre o seu relacionamento com Cuba, Líbia, Irã e outros países do Oriente Médio. Ela também tem resistido à interferência do FMI e o Banco Mundial, e está atualmente engajada numa disputa prolongada com a União Européia sobre o acesso à Convenção de Lomé. Como o Brasil, pode ser considerada como uma potência revisionista comprometida em alterar as regras institucionais, políticas e econômicas

¹⁸ Veja, do Embaixador Rubens Barbosa, [o artigo] "Brazil's Place in the World" ("O Lugar do Brasil no Mundo"), [publicado em] *Brazil: the Awakening of a Giant (Brasil: o Despertar de um Gigante)*, Instituto Real de Negócios Internacionais, Chatham House, Londres, abril de 1996.

que têm sustentado a divisão Norte/Sul na arena mundial. Esta política de auto-afirmação não é necessariamente confrontativa. Ela deriva naturalmente de uma concepção de 'soberania' que, conquanto não exclua a interdependência, resiste à competição injusta, a campos desiguais e a relacionamentos assimétricos compulsórios.

No que se refere a questões ligadas à integridade territorial, disputas das fronteiras que se arrastam no tempo, são comum em ambas as regiões e devem ser sempre uma de preocupação. Porém, na África do Sul e na região do Cone Sul, o desenvolvimento de comunidades de economia e segurança, via processo de integração, está mudando padrões tradicionais das relações regionais. Zimbábue pode bem ser, por ora, a Argentina da África do Sul, mas a participação comum nas organizações multilaterais mais importantes da região (SADC e MERCOSUL, respectivamente) tem dissolvido as rivalidades históricas conflituosas, de natureza geopolítica e econômica. Esses dois personagens regionais poderosos estão bastante conscientes de que consolidar um bom relacionamento com os seus respectivos vizinhos é um objetivo vital na política externa. Tanto quanto um fim em si mesmo, bem como um meio para um perfil mais alto nas relações mundiais. Há uma consciência saudável de que a instabilidade nas fronteiras poderia facilmente entornar o caldo. Promovendo uma imagem positiva, ambos já renunciaram oficialmente a idéias acerca da assunção de responsabilidades hegemônicas por suas vizinhanças e medidas de aumento de confiança continuam sendo uma alta prioridade. O objetivo regional declarado por ambos países foi a cooperação sem dominação. Neste aspecto, a África do Sul fica atrás da América do Sul (o SADC não é um mercado comum e a Angola continua sendo um perigo à segurança regional), mas o desejo político para disputar com a experiência brasileira está presente. Velhas formas de pensamento geopolítico sobre a região têm sido descartadas pela nova administração; embora programas de ação afirmativos ainda não tenham emergido, há um novo espírito de cooperação e igualitarismo na abordagem de Pretória para relações regionais.

(c) Desenvolvimento econômico e progresso social

'Diplomacia econômica' é a ladainha comum para ambas as lideranças. Na África do Sul, o Programa de Desenvolvimento e Reconstrução (PDR) é a pedra fundamental a partir da qual toda elaboração

de políticas é julgada. Depois de 300 anos de exclusão política, econômica e social, os não-brancos da África do Sul estão agora impacientes por um lugar ao sol. Qualquer coisa que não se relacione com os requisitos do PDR é portanto desclassificado. Realizar o crescimento econômico sustentável é o objetivo superior e a sua dimensão internacional (tráfego econômico, comércio, investimentos, intercâmbio científico e tecnológico etc.) é uma área vital de interesse para todos os departamentos e agências do governo. O Departamento de Relações Exteriores portanto tem um papel importante em enfrentar os desafios apresentados pelo PDR. O Brasil também tem disparidades imensas de renda e problemas de desenvolvimento desigual. Embora no passado, talvez preocupado em demasia com a noção de 'gigantismo', o potencial de ambos os Estados permanece grande mas inutilizado. Comparado com os seus vizinhos, em termos populacionais, o PIB, a infra-estrutura industrial e os recursos agrícolas são comparativamente abundantes. Mas ambos têm problemas sociais característicos do Terceiro Mundo: pobreza, desemprego, desigualdade de renda, economia inflacionária, taxas de criminalidade gritantes e sistemas de saúde e de educação em decadência. O Brasil e a África do Sul têm à sua frente a difícil tarefa de reconciliar as medidas restritas para se realizar o objetivo macroeconômico a longo prazo de estabilização econômica com expectativas elevadas, e a curto prazo de propiciar padrões de vida mais elevados e erradicar a pobreza e o desemprego. A política externa necessariamente reflete estas preocupações. A tarefa primeira da diplomacia é servir a estes objetivos. Para ambos, portanto, o negócio dos diplomatas é negociar.

Convergência política e complementaridade

Dentro desta estrutura de valores em comum e prioridades, as probabilidades de desenvolver uma parceria de estratégia bilateral são altas. O Brasil está ávido por estabelecer laços mais próximos com a África do Sul, principalmente para facilitar a entrada no subsistema regional do sul da África. A África é o vizinho do Atlântico do Brasil e uma das influências formadoras de sua cultura. Ele tem estado bastante envolvido nas missões de paz nas Nações Unidas para a África e tem laços lingüísticos com cinco Estados africanos. Dois deles, Moçambique e Angola oferecem extraordinárias possibilidades de troca e oportunidades de investimento.

Um relacionamento estreito com a África do Sul como líder da região e conduto é portanto uma conseqüência lógica da política africana brasileira. A África do Sul também está ansiosa para intensificar as relações com o Brasil. Em 1995 o comércio, nas duas vias, representou R\$ 2 bilhões, e o turismo na África do Sul está aumentando. A América do Sul avançou rápido no campo de agrupamentos econômicos regionais e o MERCOSUL, como a segunda união aduaneira no mundo, depois da Unidade Européia, é um modelo que a SADC teria a esperança de imitar. O Brasil ocupa um lugar central dentro do Cone Sul e tem boas relações com todos os doze vizinhos. A África do Sul tem onze parceiros no SADC e ocupa uma posição de liderança semelhante na região. As vantagens de mútua cooperação e aprendizado são óbvias. Além da África, três questões em particular são merecedoras de atenção: reforma das Nações Unidas, desenvolvimento no Sul do Atlântico/região da Antártica, e cooperação Sul-Sul. Cada uma destas importantes áreas de interesse nas relações internacionais contemporâneas oferecem oportunidades para uma diplomacia criativa e solucionadora de problemas. No que diz respeito às Nações Unidas, ambos os Estados têm expressado sua insatisfação com o fechamento do grupo P5 no Conselho de Segurança. Ambos levam a sério suas candidaturas para membros permanentes de um Conselho aumentado. O Brasil apresenta reivindicações que, como o quinto maior Estado do mundo e como o mais forte poder do hemisfério sul, é amplamente reconhecido. A África do Sul, agora que a Nigéria está fora de cogitações é a escolha óbvia que resta, na África (O Egito é tecnicamente um Estado africano, mas político-culturalmente ele pertence ao Oriente Médio). Forte cooperação nesta questão beneficiaria claramente ambos os Estados. A África do Sul tem a habilidade de se tornar uma presença que comande a *Organização da Unidade Africana* que tem a participação de 51 Estados. Em combinação com a alavancagem política que o Brasil exerce na América do Sul e em outros lugares, isto representa um bloco votante formidável na Assembléia Geral. A África do Sul ocupa atualmente a presidência da UNCTAD e já iniciou o seu processo de reforma. Com a assistência de seus diplomatas experientes e altamente profissionais, a reforma da instituição poderia representar um “teste de reformalidade” de toda a estrutura das Nações Unidas.¹⁹

¹⁹ Este é certamente o ponto de vista do governo alemão. Veja a Declaração do embaixador alemão Uwe Kaestner na reunião de cúpula da OUA, em Iauandê, julho de 1996, *The Star and SA Times Business Report (A Estrela e a África do Sul)*;

Ambos os Estados têm interesses vitais no Atlântico Sul e na região Antártica. A África do Sul, como membro do grupo de Valdívia de Estados (com Chile, Argentina e Uruguai) tem acesso direto à Antártica. Este ano a África do Sul sediou a quarta reunião ministerial dos 24-países membros da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. Decisões foram tomadas para desenvolver medidas práticas para a proteção do ambiente marinho no Atlântico Sul e para a regulação das atividades pesqueiras. Embora a África do Sul ainda não possua capacidade naval em alto mar, sua aptidão tecnológica e científica é internacionalmente reconhecida e é um ativo valioso e disponível. Cooperação bilateral nessas questões, e nos tão chamados 'temas globais' (ex. tráfico de drogas e poluição ambiental) já está a caminho e está destinada a aumentar.

Finalmente, ambos os Estados estão ativamente buscando *status* de Primeiro Mundo. Em termos econômico-industriais o Brasil está muito mais perto desta meta do que a África do Sul que agora se percebe como uma potência periférica entre pequena e média, com fortes interesses regionais. Comparada ao Brasil, a capacidade da África do Sul de implementar decisões ou exercer influência em assuntos extra-regionais é bastante limitada. O Brasil, ao contrário, como uma potência continental industrializada e em movimento ascendente tem a capacidade de influenciar os resultados em um nível global. O seu relacionamento bilateral mais importante ainda é com os Estados Unidos mas este relacionamento não é mais um de subordinação marginalizada. Em termos estritamente desenvolvimentistas, a identificação do Brasil com o Sul pode ser grandemente simbólica, mas em termos de sua filosofia, como uma potência mundial em ascensão ele permanece um Estado revisionista que comunga um conjunto de interesses fundamentais com aqueles que buscam uma nova ordem político-econômica internacional.

Para um Estado como a África do Sul que se encontra na intersecção entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento, o Brasil será um parceiro necessário no desafio de mudar as regras da interação político-econômica internacional. Isto claramente envolve conflito com aqueles que se beneficiam com a ordem existente. Porém o histórico de política externa de ambos Estados indica que nenhum deles irá se intimidar pelo desafio colocado pelo tipo de diplomacia econômica confrontativa necessária para criar na política externa espaço e campo de manobra em um sistema que reflete desproporcionalmente os interesses do Norte. Em suma, a África do

Sul que fala inglês pode não ser um dos parceiros 'naturais' do Brasil, mas há complementaridade de interesses suficiente para se tornarem parceiros importantes e preferenciais.

Pontes Sobre o Atlântico Sul? Uma Perspectiva Comparativa das Políticas Exteriores Sul-Africana e Brasileira *

Greg Mills

“As futuras relações exteriores da África do Sul serão baseadas em nossa crença em que os direitos humanos devam ser o âmago das relações internacionais, e nós estamos prontos para trabalhar para levar paz e prosperidade ao mundo que compartilhamos com a comunidade das nações. (...) Chegou a hora da África do Sul ocupar o seu lugar de direito e de responsabilidade na comunidade das nações. Embora as demoras nesse processo, forçadas sobre nós pelo apartheid, tornem-no muito mais difícil para nós, acreditamos que temos os recursos e o compromisso que nos permitirá começar a dar nossa própria contribuição positiva para a paz, prosperidade e boa vontade no mundo em futuro bem próximo”. Nelson Mandela, Presidente da África do Sul, 1993.¹

“ É correto que o Brasil desempenhe um papel mais ativo internacionalmente... Penso que o fim da Guerra Fria mudou profundamente a atmosfera nas relações internacionais. Há uma convergência relativamente ampla de valores na

* Traduzido por Leila Brun

¹ N. Mandela, “South African Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Novembro/Dezembro de 1993, p.97.

comunidade internacional. Tanto os países do Norte como os do Sul consideram agora a democracia e a proteção aos direitos humanos, assim como a economia de mercado livre, o melhor meio de assegurar o desenvolvimento para os seus cidadãos. Contrariamente à percepção comum dos anos 60 e 70, eu não vejo os interesses do Norte e do Sul como conflitantes nem como adversos à cooperação. Vejo, antes, uma comunidade de interesses baseada nos valores que venceram a Guerra Fria. A prioridade do Brasil na sua política exterior é precisamente seguir com esses valores, fortalecer os elementos positivos no teatro internacional que emergiu com o fim da confrontação ideológica.” Presidente Fernando Henrique Cardoso, 1995².

Este *paper* proporciona uma revisão analítica da atual política exterior da África do Sul, e destaca as escolhas a serem feitas pelo país ao tentar compensar os efeitos de trinta e poucos anos de isolamento. Em particular, focaliza as complementaridades com o Brasil, e procura responder duas perguntas interrelacionadas: qual a natureza dos desafios encarados pela África do Sul e pelo Brasil no que diz respeito ao mundo exterior e onde se encontra a sinergia potencial entre as duas nações?³

A África do Sul e o Brasil em uma perspectiva comparativa

Para os propósitos deste *paper*, em primeiro lugar seria útil situar a África do Sul e o Brasil em algum tipo de contexto comparativo *vis-à-vis* suas respectivas economias e regiões.

² Hoge J.F. “*Fulfilling Brazil’s Promise: A Conversation with President Cardoso*”, *Foreign Affairs*, julho/agosto de 1995, pp.68-69.

³ Para uma discussão mais completa sobre os fatores que influenciam a política exterior sul-africana, ver SAIIA, *Livro do Ano Sul-Africano de Assuntos Internacionais*, 1996. SAIIA: Johannesburg, 1996, 305pp. Alguns argumentos apresentados neste *paper* referem-se ao capítulo “*The year in Review*”.

Em certo sentido, os dois países estão se recuperando de uma década economicamente perdida, e é claro que nem tudo no quadro (abaixo) é verdade hoje em dia. Colocando de maneira simples, independentemente dos óbvios constrangimentos políticos na economia sul-africana, as duas nações estão batalhando - já com alguma recompensa - para sair de uma economia do tipo “substituição de importações” para uma total integração global. Foram concebidas reformas econômicas a longo prazo, que incluem a liberalização, a desregulamentação e a privatização por meio das quais se encoraja o investimento estrangeiro. No caso do Brasil - com o assim chamado “Plano Real” - resultou em 5,8% de crescimento do PIB em 1995 (de - 4.5% em 1990), e a inflação diminuiu de absurdos 2.700% em 1993 para 20-24% hoje em dia. O déficit fiscal nominal (como uma porcentagem do PIB) caiu de mais de 55% em 1993 para menos de 5% em 1995.⁴ A África do Sul ainda não conseguiu uma virada tão dramática, embora a aceitação aparente pelo governo da “estratégia macroeconômica” lançada em maio de 1996 indique uma busca geral de políticas de reforma liberais.

O Brasil e a África do Sul encaram desafios sócio-econômicos semelhantes. Os problemas causados por populações de migração rápida (75% da população brasileira concentrava-se nas cidades em 1987, em comparação a 59% em 1960; os números da África do Sul são 60% em 1991 e 48% em 1960) têm que ser atacados; e também há problemas, *inter alia*, de má distribuição de renda, a qual influencia a probabilidade de vida e se relaciona com as oportunidades educacionais. No Brasil, foi calculado (em 1990) que 60% da população vive fora da economia moderna, enquanto em 1980 apenas 25% da população adulta era considerada alfabetizada.⁵ O desemprego aumentou com as reformas do “Plano Real”, de 5 a 13 %.⁶

⁴ Ver o relatório de *Economist Intelligence Unit* sobre “Latin America: Economic Structure and Analysis”. EIU: Londres, 1990.

⁵ EIU, *Ibid.*, p. 92.

⁶ *Financial Times*, 11 de outubro de 1995.

Brasil e África do Sul

	Brasil	África do Sul
População (m.)	159.143	42.3
Crescimento da População, 1985-94 (média anual %)	1.8	2.4
PIB US\$m, 1994	536,309	117,200
PIB/per capita US\$, 1994	3,370	2,771
Crescimento real (média anual), % 1985-94	-0.4	-1.4
Inflação (média anual), % 1985-94	913	14.2
Dívida Externa US\$b	150 (1994)	30.8
Gastos com Defesa, US\$b	4.4 (1993)	2.3 (1996)

Fontes: *The World Bank Atlas, 1996; The Military Balance; South Africa in Figures 1996.*

Na África do Sul, cerca de 32.6% da população está desempregada, embora este número pudesse chegar a 45-50% se os números do setor informal fossem incluídos. Prevê-se que, com os índices atuais de crescimento (a população deve aumentar para 58 milhões em 2010 e para 73 milhões em 2025), vai haver emprego para apenas 7% dos que se preparam para entrar no mercado de trabalho, comparado com um índice de absorção de 80-85% entre 1965-70. Quase metade dos desempregados têm idade abaixo dos 30 anos, e quase 90% deles não possui qualquer habilitação nem treinamento para qualquer espécie de trabalho. Uns 12.5 milhões da população (30%) são analfabetos. O país exhibe desigualdades extremas na distribuição da riqueza, em que a renda per capita dos brancos é quase 12 vezes maior do que a dos negros, e a renda de 20% das famílias mais ricas é umas 45 vezes maior do que 20% daquelas mais pobres. Aproximadamente 45% de todas as moradias (85% nas áreas rurais) não tem acesso à eletricidade.⁷

⁷ Ver, *inter alia*, *Sunday Independent*, 24 de dezembro de 1995, e *Natal Witness*, 9 de maio de 1995.

Em 1994, a contribuição das exportações para o PIB na África do Sul era de 20.87% - com exportações principalmente em mineração (56.6%), agricultura (5.6%), e fabricação de ferro e aço (9.0%). Por comparação, a relação exportações/PIB do Brasil em 1993 era de 5.0% - sendo os principais contribuintes o café (2.3%), o setor de gêneros alimentícios (4.7%), e as manufaturas (63.7%). Os mercados são semelhantes: no caso do Brasil, por volta de 17% das exportações (no valor de US\$39 bilhões em 1993) foram para os EUA, e 27% para a UE. Já com a África do Sul, em 1995, 4.7% das exportações (ao redor de US\$25 bilhões) foram para os EUA, mas 25.3% para a UE, enquanto o Japão ficou com 5% das exportações (ver tabela abaixo).⁸

Os Dez Maiores Parceiros Comerciais da África do Sul, 1995 (Rmilhões)

País	Posição		Total	Importações	Exportações da AS
	1994	1995			
Alemanha	2	1	20583.6	16029.9	4553.7
Reino Unido	3	2	19042.3	10755.4	8286.9
EUA	1	3	16337.0	11511.5	4825.5
Japão	4	4	14990.5	9880.1	5110.4
China/Hong Kong	6	5	6478.8	3472.5	3006.3
Itália	7	6	6415.6	4005.9	2409.7
Suíça	5	7	6040.9	2382.1	3658.8
Taiwan	8	8	5774.0	3220.2	2545.8
Zimbabwe	-	9	5507.0	964.1	4542.9
Bélgica	9	10	5365.4	2129.0	3236.4

O total global do comércio da África do Sul em 1995 foi (números para 1994 entre parênteses): importações: R97,285 bilhões (R75,601); exportações: R102,323 bilhões (R90,133). A atual taxa de câmbio (julho de 1996) do dólar é de: R4.50/US\$1.00, embora tenha baixado de valor consideravelmente (cerca de R3.80/US\$1.00) no fim de 1995.

⁸ *The World Almanac and Book of Facts, 1996; e Standard Bank Group, South Africa in Figures, edição de 1996. Ver também, Hayashida M, "Taking off again: The Brazilian Economy - Economic Policy and its Political Sustainability in a Developing Country", Institute for International Policy Studies (Tokyo) Policy Paper 128E, setembro de 1994, 22 pp.*

A tabela comparativa anterior sobre o Brasil e a África do Sul prevê, de um modo, a natureza dos desafios encarados por esses dois países no exterior. Embora as aspirações da política exterior de cada um deles possam estar ocultas pela retórica, *inter alia*, da divisão “Norte-Sul” e da reconstituição da ordem mundial, essencialmente o desafio é tentar desenvolver suas economias dentro de casa de forma consoante com o consenso internacional - sendo este consenso a globalização/liberalização de mercados e negócios. Para cada um destes dois Estados, isto envolve a aceitação de um “pacote” de reformas liberal-democráticas, que no reino econômico inclui o acesso, internacionalmente, à Organização Mundial do Comércio (WTO) como parte de uma tentativa estruturada, embora voluntária, de se legislar mercados-livres e comércio mundial. Em casa, isso envolve a aceitação de uma série de reformas macroeconômicas que incluem a desregulamentação, a privatização e a administração cuidadosa de déficits fiscais que abrirão os países para o investimento estrangeiro.

Numa época em que muito da política exterior é, em essência, política econômica externa, dada a necessidade de ambos os países atacarem as desigualdades sociais por meio do crescimento econômico, é inevitável que a política exterior será usada para este fim. Como disse Nelson Mandela:⁹

A motivação principal das políticas econômicas-estrangeiras do ANC como um todo será colocar a África do Sul no caminho do rápido desenvolvimento econômico com vistas a atacar três áreas problemáticas importantes: o crescimento lento, a pobreza severa e as desigualdades extremas nos padrões de vida. A economia sul-africana cresceu muito lentamente desde o início dos anos 70, com a exceção de curtos períodos de prosperidade do mercado do ouro. O PIB diminuiu de quase seis por cento nos anos 60 a menos de quatro por cento na década seguinte e a quase um por cento em 1980. A economia contraiu-se agudamente durante os anos de recessão na década de 90, e em 11 dos últimos 12 anos, a renda per capita diminuiu.

Como então a nova África do Sul reagiu a estes desafios e necessidades até agora?

⁹ Ver Mandela, *op cit.*, p. 93.

A política exterior da África do Sul: novos desafios e novas oportunidades

Apesar da clareza das necessidades domésticas da África do Sul (e dadas as óbvias ramificações políticas para a política exterior), desde a eleição democrática em abril de 1994, sérios problemas foram repetidamente levantados na África do Sul sobre a direção e substância da política exterior da nova nação. Uma análise crítica focalizou, em particular, os aparentemente maus julgamentos em política feitos a respeito das relações com os chamados Estados “párias”. Como resultado, foram feitas perguntas sobre quem articula a política exterior da África do Sul, o que deveria ser esta política e onde a África do Sul deveria focalizar melhor os seus poucos recursos?

Uma política exterior ou um esboço de política?

Desde abril de 1994, a política exterior sul-africana tentou cursar um caminho neutro, como se esperaria inicialmente do Governo da Unidade Nacional (GNU), um governo que herdou uma série inteira de convicções ideológicas e o fardo de seu passado. Assim, o princípio que governa a sua “política” exterior foi rotulado de “universalidade” - essencialmente a abertura de portas locais e estrangeiras no espírito reconciliatório que caracterizou a transformação doméstica da África do Sul. Na prática, isto resultou, em um nível, numa expansão maciça da representação sul-africana no estrangeiro - bilateralmente e multilateralmente - e numa maior presença diplomática na República. Até meados de 1995, a África do Sul tinha relações com 163 países, e o número de missões sul-africanas no exterior foi quadruplicado para 124, entre 1990-95. De maio a dezembro de 1994, a República também entrou ou foi readmitida em 16 organizações multilaterais, incluindo a Assembléia Geral das Nações Unidas, a Comunidade de Nações, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), e a Organização da Unidade Africana (OAU).

O êxito da transformação da África do Sul e o notável carisma nacional do Presidente Mandela também ajudaram a manter e, discutivelmente exagerar o perfil internacional da África do Sul, já aumentado em relação à sua importância estratégica e econômica global por razões totalmente diferentes no passado (o *apartheid*). A crítica quanto

à política exterior da África do Sul (ou a falta dela) pode parecer estar em desavença com a imagem de superstar do Presidente Mandela e as emoções dos acontecimentos de abril de 1994. Entretanto, enquanto o aumento dos laços estrangeiros é em si mesmo um desenvolvimento positivo, não dá um conteúdo real nem uma direção para a política exterior. Esta falta de conteúdo é parcialmente resultado da incerteza de Pretória sobre sua nova posição no mundo.

Um debate inflamado tem assolado a África do Sul desde 1994 sobre a direção que a política exterior sul-africana tomou e a que deve tomar. Nisso a África do Sul continua num dilema a respeito de algumas questões fundamentais que são a base dos princípios que nos guiam. Ela está presa entre ser parte da África, e contudo ser parte do Oeste na África. Agora que tem a oportunidade de desempenhar um maior papel na África e na região, ela se depara com o dilema sobre se o envolvimento e o desenvolvimento regionais irão desviá-la dos problemas domésticos. Está presa entre o desejo de ajudar a região, dado que os problemas da África Austral têm conseqüências domésticas, e não querer, tão abertamente pelo menos, parecer o poder regional dominante. Eis o porquê da sua relutância em tomar a frente da política na região sul-africana, e o vacilo em se envolver, por exemplo, em operações africanas de manutenção da paz.

Parte do dilema encarado pela África do Sul está no seu papel de potência, se bem que pequena, no sentido ocidental. Com o poder inevitavelmente vem uma certa responsabilidade e constrangimento. A retórica impetuosa mas vazia dedicada aos caprichos e fantasias políticas do momento, permitiu a Estados periféricos na África ou em outra parte - cuja ausência no cenário mundial passaria totalmente despercebida - é algo que a África do Sul não pode se dar ao luxo. Maltratando a metáfora inglesa: não se pode comer um bolo e ainda conservá-lo!

Mas o êxito aparente de sua transição deu à África do Sul uma nova autoridade na área de direitos humanos, negociação e resolução pacífica. Isso também levantou o outro dilema sobre qual deveria ser a combinação dos critérios que guiariam as relações exteriores da África do Sul: direitos humanos e democracia liberal, universalidade, antigos aliados e amigos - ou uma mistura de tudo isso?

A “universalidade” levou à perpetuação de enigmas diplomáticos tais como, *inter alia*, qual seria a maneira de Pretória administrar melhor

as suas relações com a China e Taiwan (qual das duas deve reconhecer diplomaticamente?), e com as violações de direitos humanos em Myanmar/Burma, Nigéria e outros; e as relações entre poderosos parceiros comerciais, como os EUA e seus rivais, sendo esses últimos países com os quais os sul-africanos ainda têm vínculos passados e ideológicos, tais como Irã e Cuba. Dentro deste vácuo político, os líderes deram alguns passos controversos e significativos: a resposta do Presidente durante o Encontro dos Chefes de Governo da Comunidade (CHOGM), em Auckland, em novembro de 1995, quanto à execução do ativista Ogoni Ken Saro-Wiwa e seus colegas; seu encontro em fevereiro de 1996 com Anouar Haddam, da Frente de Salvação Islâmica da Argélia (FIS); a sua idéia informado de se encontrar com o Hamas logo após os bombardeios terroristas em Israel; a reunião com Louis Farrakhan - um ganho provavelmente apenas para o líder islâmico; e o impasse do “Armscor” nos EUA, são todos casos em discussão.

Enquanto a África do Sul até agora escapou dessas controvérsias sem muitos arranhões, a falta de um entendimento claro sobre o lugar da África do Sul no mundo é vista por muitos sul-africanos como potencialmente cara. O fato de o Ministro das Relações Exteriores Alfred Nzo aparentemente ter relações com um pária internacional como a Líbia - um julgamento de valor aparentemente compartilhado pela maioria dos principais sócios comerciais e de investimento da África do Sul - só pode, muitos sul-africanos argumentariam, custar muito à imagem internacional de Pretória. Subjacente à coincidência dos acontecimentos que levaram à queda no valor do Rand em fevereiro-março de 1996, estava o fracasso por parte de Pretória em reconhecer o baixo nível da confiança internacional com relação à África do Sul, onde os mercados não poderiam deixar de reagir a *faux pas* em política exterior, tal como as declarações dadas pelo Sr. Nzo durante a sua visita àquele país em abril de 1996, que foram interpretadas como sendo pelo menos exteriormente simpáticas a Trípoli. A África do Sul, como se espera de uma nação que emergiu de um passado amargo, gostaria de ser amiga de todos, mas o mundo - ela está descobrindo rapidamente - não funciona de maneira tão ingênua.

Está claro pela resposta do Presidente ao regime do General Abacha da Nigéria que a universalidade tem dentes, e não é apenas uma resposta simbólica a dilemas de política exterior. Há um desejo forte de alguns setores da África do Sul de ligar a política exterior principalmente a questões de direitos humanos. Como o Presidente Mandela disse em 1993 (antes de ser

exposto, talvez, à dura realidade da política internacional): “Os direitos humanos serão a luz que guiará a nossa política exterior”.¹⁰ No caso da Nigéria, uma combinação de fatos produziram a resposta ao Governo do General Abacha, ação que isolou a África do Sul de seus sócios africanos e do ambiente multilateral. Como argumentou o Ministro da Relações Exteriores na Votação do Orçamento para Assuntos Estrangeiros no Parlamento em 22 junho de 1996:

A África do Sul não está desatenta às violações de direitos humanos em cada país. Nossas preocupações surgiram de nossa interação com líderes de vários países, e nós os aconselhamos a sustentar os princípios de direitos humanos universalmente aceitos. Esta mensagem foi reforçada pelo modo com que os direitos humanos influenciam nossas decisões concernentes à venda de armas, o apoio que nós damos à candidatura de um país a um lugar em organizações internacionais, e muitos outros modos pelos quais nós conduzimos nossas relações exteriores.

Mas interrogações ainda perduram sobre o meio pelo qual a política sul-africana em relação à Nigéria e, inicialmente, em relação ao caso Armscor nos EUA, foi articulada e aplicada. Às vezes - como com o CHOGM/Nigéria, o Hamas e a FIS - parece que política exterior é mais um reflexo de um capricho e de um decreto presidencial (ou de um consultor presidencial), do que de decisões estudadas do Departamento de Relações Exteriores (DFA). O uso da figura do Presidente Mandela desta forma é visto por muitos como descuidado, pois poderia enfraquecer o bem internacional mais valioso da África do Sul.

Há perguntas, também, não só sobre a maneira personalizada com que a política exterior da África do Sul é aparentemente feita e articulada, mas no que concerne a influência que o Congresso Nacional Africano (ANC) tem sobre a política exterior. A doação de US\$10 milhões para a campanha eleitoral feita ao partido por Taiwan - mesmo que o ANC escolhesse não interpretá-la dessa forma - parece ter pago dividendos a Taipé, uma vez que a prevista mudança de reconhecimento a Beijing não foi (ainda) feita. Como resultado, também foram feitas perguntas sobre se o ANC recebeu quaisquer doações de qualquer outra nação, e que efeito estas poderiam ter.

¹⁰ *Ibid.*, p. 88.

O papel aparentemente pequeno do DFA na produção de política exterior é, por seu lado, tanto um reflexo de suas próprias dificuldades de integração e atribuições de administração, quanto do perfil comparativamente discreto do Ministro, quando comparado ao do Presidente e seu Vice, Thabo Mbeki. Antes da eleição, o DFA possuía um *staff* de 1.552 pessoas. Desde então, 45 funcionários qualificados do ANC com experiência nas atividades das suas 28 missões estrangeiras durante o regime do *apartheid*, assim como 624 antigos diplomatas sul-africanos do grupo TBVC (Transkei, Bophuthatswana, Venda e Ciskei), uniram-se a ele. As capacidades profissionais desse último grupo são um pouco limitadas - o que não é de se surpreender num grupo cuja experiência "internacional" anterior era a sua ida para postos na África do Sul ou para outro dos territórios vizinhos. Não surpreendentemente, dos 188 funcionários redundantes anunciados em março de 1996, 138 eram dos antigos territórios vizinhos. Em julho de 1996, foi anunciado que 267 funcionários sairiam em 1996: 104 por racionalização; 150 que tinham pedido aposentadoria prematura; e 13 que tinham escolhido aceitar pacotes voluntários de exoneração. Dos que estavam partindo, por volta de 43 eram oficiais de nível de direção, vice-direção ou assistência de direção. Adicione-se a esse número cerca de 70 "oportunistas" que já tinham saído voluntariamente para empregos mais bem pagos no setor privado. Um total de 142 pessoas do Departamento de Comércio e Indústria também aceitaram pacotes de exoneração em 1996.¹¹

Em tudo isso, o Ministro Nzo foi castigado pela imprensa por seu alegado (mal)tratamento dos assuntos estrangeiros. Dado também que ele se encontra freqüentemente fora do país (139 dias em 1995), o Vice Ministro Aziz Pahad (que também esteve ausente por 42 dias em 1995) foi aparentemente encarregado de lidar com o processo de integração departamental e com os dilemas supracitados. Contudo, enquanto é fácil criticar o Ministério e o DFA pelos problemas significativos e decisões errôneas, os êxitos também devem ser mencionados. Não somente tem o Departamento enfrentado notavelmente a expansão dos laços e as concomitantes exigências em pessoal, mas também por vezes capacitou a África do Sul a explorar com êxito a sua rara posição internacional. Talvez a melhor ilustração deste papel tenha sido a construtiva função de

¹¹ *The Star*, 31 de julho de 1996. À guisa de informação, em junho de 1996, dos 64 embaixadores no exterior, 29 eram de comunidades "anteriormente em desvantagem", e 10 são mulheres.

intermediação desempenhada na Conferência de Revisão e Extensão do Tratado de Não-Proliferação (NPT), em maio de 1995. Embora alguns sábios sul-africanos tenham sugerido que Pretória “perdeu” a oportunidade e vendeu seus aliados do Movimento Não-Alinhado (NAM) ao concordar com a extensão indefinida, esquecem-se de que a extensão do tratado teria ocorrido com ou sem a benção de Pretória. Pelo menos isso é reconhecido pela comunidade de controle de armamentos; e oficiais sul-africanos são elogiados em particular por sua contribuição responsável.

Reduções orçamentárias, a importância do comércio e da interface entre DFA/DTI

As reduções orçamentárias forçaram o DFA a distribuir os recursos de uma maneira criativa, que melhor representasse os interesses nacionais da África do Sul. Áreas antes mal representadas na África ou no Extremo Oriente, na opinião de muitos, ainda não recebem uma fatia suficientemente grande do orçamento, embora esteja aumentando. Ao falar no debate sobre o orçamento de 1995, o Presidente do Comitê Representativo Parlamentar sobre Relações Exteriores, Raymond Suttner, queixou-se de que enquanto a África era o destino de 31.7% das exportações sul-africanas, o continente recebeu apenas 16% do fundo para missões estrangeiras, enquanto a Europa e a América do Norte ficaram com 55.4 %. No Extremo Oriente - onde o centro de gravidade econômica global mudou - a África do Sul ainda continua mal representada. Contudo, os gastos projetados para 1996-97 nas missões estrangeiras da África do Sul mostram os seguintes aumentos: a África receberá 24.2 %, a Ásia e o Oriente Médio 9.6 %, as Américas e a Europa somente 4.7 %, e relações multilaterais por volta de 19.6 %.¹²

Coube ao Departamento de Relações Exteriores R1,146 bilhões no Orçamento Anual de 1996-7, um aumento de apenas 0.7% em relação ao ano anterior. Muito aquém do índice doméstico de inflação de 9%, este corte foi agravado pela queda no valor do Rand que fará com que a manutenção de missões, baseada no dólar, fique pelo menos 8% mais cara no próximo ano. Isto também tornará mais difícil uma expansão no número de missões (novas missões estão planejadas para 1996 na Nova Zelândia e

¹² Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Sr. Alfred Nzo, na Assembléia Nacional, Orçamento para Relações Exteriores, em 28 de junho de 1996.

Argélia), e a contabilidade provavelmente terá que ser equilibrada com diminuições em alguns países, na forma de cortes de pessoal e fechamento de consulados inteiros ou até mesmo de embaixadas.

A África do Sul tem, atualmente, sete embaixadas na América Latina. Entretanto, quatro dessas concentram-se no Mercosul (Paraguai, Uruguai, Argentina, Brasil e Chile), e não há nenhuma representação nos Estados Andinos (Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela). Isto, nas palavras de inteligente analista sul-africana, “impede nosso acesso a um mercado de 98 milhões de pessoas que, em 1994, teve um índice médio de crescimento de 4.7%”.¹³

Relações Comerciais entre a América Latina e a África do Sul: 1995

Comércio e Turismo

País	Importações (Rmilhões)	Exportações (Rmilhões)	Turistas
Argentina	902.9	409.2	8,163
Brasil	871.2	1053.1	7,784
Chile	342.1	203.7	1,302
Cuba	* * *	62.2	201
México	111.4	111.8	421
Paraguai	9.8	* * *	296
Uruguai	15.4	* * *	641

¹³ Ver Handley A, “Booming Latin America demands urgent diplomatic attention or South Africa will miss the boat”, *The Sunday Independent*, 4 de agosto de 1996. Handley é a Pesquisadora da América Latina do SAIIA 1996, um projeto em curso patrocinado no SAIIA pelo *Anglo American and De Beers's Chairman's Fund*. Agradeço seus comentários neste *paper*.

Grupo/Pacto Andino

País	Importações (Rmilhões)	Exportações (Rmilhões)	Turistas
Colômbia	21.4	36.2	311
Equador	6.8	44.7	84
Peru	79.9	46.8	353
Venezuela	5.5	60.0	188
Bolívia	***	5.0	96

América Central

País	Importações (Rmilhões)	Exportações (Rmilhões)	Turistas
Costa Rica	14.3	3.4	65
El Salvador	***	15.3	58
Guatemala	8.0	8.7	43
Honduras	***	3.2	108
Nicarágua	2.7	0.9	22
Panamá	7.5	19.2	116
Porto Rico	25.1	39.9	

No caso da África do Sul, claramente existem no governo interesses intra- e inter-departamentais (DFA-DTI) competindo entre si. Há quatro (num total de seis) Vice-Diretores Gerais no DFA responsáveis cada um por uma área geográfica diferente, que competem - num certo sentido - pela influência. O DFA tem atualmente dois critérios para decidir onde colocar novas missões: primeiro, as relações políticas e, segundo, as relações

comerciais. É necessária aqui alguma forma de análise global sistemática para uma visão a longo prazo. Também, dada a atual competição por recursos, uma análise contínua de custo-benefício sobre as missões existentes terá que ser feita.

Com referência ao relacionamento com o DTI, a questão sobre a representação no exterior é complicada pela natureza daqueles representantes e suas capacidades: embora o comércio da África do Sul com a Austrália tenha aumentado de um total de R664 milhões em 1990 para R2.7 bilhões em 1995, ainda não há (em meados de 1996) nenhum representante comercial sul-africano na Austrália. Este problema levanta, por sua vez, a questão do futuro dos dois diferentes departamentos de Relações Exteriores, por um lado, e do departamento de Comércio e Indústria (DTI) por outro. A África do Sul não deve então fazer o que os australianos conseguiram com tanto êxito, e simplesmente fundir os dois, mas deixando dois ministros diferentes? Isto certamente facilitaria uma homogeneidade política (que esteve sem dúvida ausente na questão da iniciativa sobre a Costa do Oceano Índico, em 1995) e asseguraria ao DFA o conhecimento especializado sobre comércio exterior e questões econômicas multilaterais, o que não há atualmente (pelo menos não ao nível do DTI). Mas no caso da África do Sul isto é complicado pela existência da divisão de indústria no DTI, que possivelmente então teria que tornar-se um departamento separado.

Esta não é a única questão sensível, entretanto. No clima atual de moral baixa e reorganização/transformação departamental, é possível que o DFA se sentisse ameaçado por tal ação, particularmente porque grande parte dos assuntos estrangeiros hoje em dia está ligada à economia. Mas há muito espaço para uma abordagem complementar, e a interface e a organização de relações entre o DTI e o DFA provavelmente será a questão mais crucial a ser resolvida pela liderança política no futuro próximo.

O Informe Oficial do Governo Sul-Africano sobre a política exterior

O Departamento de Relações Exteriores tentou corrigir novamente a falta de política por meio da formulação do **Documento de Discussões sobre Política Exterior Sul-Africana** - uma espécie de esboço de informe oficial do governo - que foi apresentado em junho de 1996. Quando os

comentários deste documento forem absorvidos, o documento será re-escrito na forma de documento preliminar para ser distribuído a um número maior de pessoas para que saibam do assunto. Só então o documento será apresentado ao Parlamento como um Informe Oficial do Governo.

É sem dúvida essencial que os peritos em política exterior da África do Sul entendam claramente os valores nos quais devem se basear as decisões e opiniões. Também é importante estabelecer uma clara corrente de comando, pela qual haveria uma aceitação do papel da África do Sul na comunidade internacional, e da natureza evolutiva daquela comunidade.

Do jeito que está, entretanto, *O Documento de Discussão* não proporciona esta orientação. Seu objetivo concreto declarado é ajudar o Governo na tarefa de “moldar, dirigir e executar a política exterior da África do Sul”. Colocado francamente, entretanto, o Documento pode ser melhor descrito como uma lista de desejos ambiciosa, mas mal orientada, com relação à política exterior sul-africana, que subestima a importância do ambiente de operação internacional, e a capacidade e recursos da África do Sul para funcionarem naquele contexto. Identifica uma lista completa - descrita em detalhes - de suportes, fundamentos, princípios e prioridades para a política exterior da África do Sul, cobrindo praticamente tudo, desde “a cidadania global responsável” até “a promoção dos direitos humanos e da democracia” para apoiar o “trabalho do UNHCR” e “assegurar a paz mundial, promover o desarmamento, evitar o genocídio, restringir a proliferação de armas nucleares de destruição de massa e construir um novo regime de segurança no mundo”. Ironicamente, o Documento diz que “as iniciativas políticas da África do Sul deveriam ser modestas e não muito ambiciosas”. Embora poucos discordariam destas metas tão nobres, é duvidoso, dados os limitados recursos da África do Sul (especialmente em finanças e pessoal qualificado) e pelo seu tamanho também limitado, que todas elas poderão ser realisticamente alcançadas.

Brasil e África do Sul: novos rumos?

No futuro, tanto a África do Sul como o Brasil terão que conduzir suas políticas exteriores de acordo com as circunstâncias externas e internas.

Para enfatizar mais uma vez, está claro que internamente as duas nações estão atualmente se esforçando para fazer parte da economia política

global e assegurar as condições mais favoráveis para o crescimento econômico doméstico que, sem dúvida, depende de grandes investimentos estrangeiros. Apenas pelo crescimento, como a sabedoria convencional diria, é que desaparecerão as extremas disparidades sócio-econômicas.

Nesse sentido, a África do Sul - não diferentemente de Estados da América Latina - terá que se desfazer de suposições e percepções negativas e estereotipadas sobre a África. Também terá que competir com um contexto global em desenvolvimento em que o ponto relativo do poder econômico está continuamente se movendo para o leste. Alguns analistas predizem um crescimento na fatia de produção global total da Ásia Oriental de 20% para 40% e um declínio relativo na fatia do NAFTA de 30% para 25%, e na da UE de 34% para 25%.¹⁴ Isso, por sua vez, irá potencialmente exacerbar a marginalização da maioria dos países subsaarianos em relação ao fluxo econômico e político. Ao mesmo tempo, parece haver uma continuidade no movimento do fluxo de assistência total, que potencialmente poderia ser bastante melhorada, dependendo de um declínio das tendências isolacionistas dos Estados Unidos. Cada vez mais a ajuda talvez seja guiada pela necessidade de se controlar catástrofes (onde o “fator CNN” indubitavelmente representará um papel importante ao destacar essas emergências) do que por programas de desenvolvimento a longo prazo. Já em 1994 a África Subsaariana recebeu apenas 9.7% (us\$20,136 bilhões) dos us\$207,402 bilhões em recursos a longo prazo destinados a países em desenvolvimento; apenas 6.1% (us\$2,987 milhões) dos US\$48,614 bilhões de Investimento Direto Estrangeiro (FDI); mas uma percentagem relativamente alta, 32.7% (US\$15,482 bilhões), dos US\$47,416 bilhões de Auxílio Oficial para o Desenvolvimento, indicando assim a vulnerabilidade dos fluxos de assistência com relação a mudanças.¹⁵

No campo do exterior, é muito importante que as duas nações emergentes entendam claramente a natureza do mundo ao seu redor. Como o enfatizado acima, é claro que a tendência global mais importante é a da liberalização econômica e política, em que um conjunto de idéias

¹⁴ Oden B, *South African Futures: Critical Factors for Regional Development in Southern Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1996, p. 10. Ver Mills G et al (eds), *South Africa in the Global Economy*. Johannesburg: SAIIA, 1995.

¹⁵ Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington: Banco Mundial, 1996, pp.84-85.

Eurocêntricas em torno de um governo de livre comércio e democrático hoje estão criando raízes além do “Oeste” simplesmente. No caso da África do Sul, a comunidade negociante local deixou isso bem claro ao Presidente Mandela, seu Vice, Thabo Mbeki, e ao Ministro das Finanças, Trevor Manuel, bem como também são claros a esse respeito os atores internacionais, durante as freqüentes viagens dos sul-africanos ao exterior. Embora o *Documento de Discussão sobre a Política Exterior Sul-Africana* faça numerosas referências à necessidade de compensar a divisão “Norte-Sul” e encoraje a cooperação “Sul-Sul”, mesmo que nunca tenha sido mais do que ferramenta e conceito políticos úteis, uma divisão tão aparente não é mais a realidade. O fato de o governo sul-africano insistir nele é provavelmente mais um reflexo de uma necessidade de garantir ao eleitorado local a preocupação da África do Sul com antigos aliados políticos do que uma crença genuína na reorganização do sistema mundial.

Com o que foi dito acima em mente, em que então deveriam focalizar as políticas exteriores da África do Sul e do Brasil?

No caso da África do Sul, freqüentemente é dito que “a África do Sul é uma potência africana ou de parte da África”, portanto o continente deveria ser o foco principal de sua política exterior. A premissa pode ser correta, mas a análise está errada. A África do Sul deve interagir com a África, na medida dos seus interesses, mas a política exterior não deve ser limitada por noções de exclusividade territorial ou ideológica. Com o fim da Guerra Fria, as nações agora definem sua política exterior mais em termos de suas relações econômicas e comerciais globais. Os limites geográficos também são cada vez mais irrelevantes por causa dos avanços tecnológicos. A África do Sul se voltará inevitavelmente, e não importa o que se disser contra isso, para onde se encontram os seus interesses nacionais: para o Ocidente, para as potências econômicas da Ásia, e *também* para a África.

A realização da nona Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) perto de Johannesburg em abril-maio de 1996 colocou questões sobre o avanço da política exterior da África do Sul em direção aos países em desenvolvimento. Este avanço foi enfatizado pela assunção da Presidência da UNCTAD pelo Ministro de Indústria e Comércio da África do Sul, Sr. Alex Erwin. Mas, se a África do Sul fosse formar e consolidar relacionamentos especiais, dados os recursos limitados, teriam que ser clara e exatamente focalizados em áreas que serão um investimento para o futuro. Em resumo, com os países da OCDE e os

mercados emergentes onde existem as complementaridades.

Dadas as realidades de um consenso liberal global emergente, tanto a África do Sul quanto o Brasil terão que seguir direções semelhantes. Suas políticas exteriores só podem funcionar na direção de uma conexão com os mercados dos países da OCDE, bilateral ou multilateralmente. Daí, no caso da África do Sul, a necessidade urgente de um compromisso para se estabelecer relações lucrativas com a UE por meio de uma conclusão rápida das negociações atuais em relação a uma Área de Livre Comércio (FTA), para aquiescer às regras da Organização Mundial do Comércio e, principalmente no contexto do atual debate sobre estratégia macroeconômica na África do Sul, para seguir o consenso global a respeito da liberalização econômica.

Circunstâncias regionais

Isto não significa, entretanto, que qualquer uma das nações pode evitar lidar com suas respectivas regiões nem com os mercados importantes presentes em outros lugares. Tanto a África do Sul como o Brasil são gigantes regionais, e o que acontece em seus territórios inevitavelmente afetará seus respectivos ambientes regionais.

A África do Sul na região da África Austral

Na Assembléia Geral das Nações Unidas em outubro de 1994, o Presidente Mandela declarou:

Fazemos parte da região sul-africana e do continente da África. Como membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e da OAU, e sendo um parceiro igual aos outros Estados membros, representaremos nosso papel nas lutas dessas organizações para a construção de um continente e uma região que ajudará a criar para si e para toda a humanidade um mundo comum de paz e prosperidade.

Contudo, ao fazer isso, a África do Sul terá que equilibrar a necessidade de desenvolvimento regional com o seu desenvolvimento doméstico, e a liderança da região com as sensibilidades políticas regionais quanto ao papel da África do Sul. A tabela abaixo dá uma indicação do

domínio regional da África do Sul. Colocado de outra forma, a economia da África do Sul é quase quatro vezes tão grande quanto a dos outros 11 membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), ou vinte vezes maior do que a do mais próximo, o Zimbábue. Embora o governo sul-africano tenha tentado, desde 1994, evitar a tensão do antigo regime do *apartheid* com relação ao domínio regional da África do Sul (e, portanto, sua indispensabilidade), isso não pode ser ignorado. Em 1994, a África do Sul exportou quase R20 bilhões em mercadorias a seus vizinhos da SADC, mas importou deles apenas R4.8 bilhões; tem 23,000 do total de 42,000 kms de ferrovias da África Austral; 58.000 dos 87.000 kms de estradas pavimentadas, e mais de 5.1 milhões dos 6 milhões de veículos da região; por seus portos passaram quase 16 vezes mais toneladas em mercadorias do que pelos outros portos da região; e gera quase que 75% do total da capacidade elétrica instalada da África subequatorial.¹⁶

Perspectiva Regional da África austral (1993)

	Área (km ²)	População (m)	PIB (US\$m)	PIB (per capita)
Botsuana	600.400	1.2	3,740	2,670
Lesoto	30.400	1.7	510	408
Suazilândia	17.400	0.7	950	1,174
Namíbia	823.100	1.3	2,508	1,716
Zimbábue	390.600	9.6	4,514	420
Zâmbia	752.600	7.9	3,995	352
Moçambique	801.600	14.0	1,467	97
Angola	1.25m	8.9	6,179	601
Malavi	118.500	8.9	2,019	192
África do Sul	(94) 1.22m	42.3	117,200	2,771

Fonte: *The Standard Bank, South Africa in Figures, 1996.*

¹⁶ Ver Esterhuysen P, (ed.), *South Africa in Sub-Equatorial Africa: Economic Interaction*. Pretória: *The Africa Institute*, 1994, 78pp.

Está escrito no *Documento de Discussão sobre a Política Exterior Sul-Africana*: “a África do Sul terá que trabalhar com a SADC para coordenar suas posições em questões globais na ONU e em outros lugares no processo de melhoria das posições da OAU”.¹⁷ E ainda: “a África do Sul tem que representar um papel de liderança na SADC e no NAM e, para tanto, deveriam ser desenvolvidos uma visão clara, assim como um conjunto de objetivos”. Dentro da SADC, a África do Sul deve, de acordo com o Documento, apoiar totalmente a recomendação de se criar um Órgão em Política, Defesa e Segurança com o propósito de lidar com questões sobre o “diálogo político, o fortalecimento da democracia e as ameaças à paz e à estabilidade da sub-região”. As relações com países membros da SADC são consideradas de importância primordial e cada embaixada/alto comissariado tem que “lidar com questões da SADC de maneira integrada e prioritária”.¹⁸ O Documento advoga “a regionalização do RDP sul-africano para promover projetos de desenvolvimento em todo o sub-continente”, enquanto “os objetivos das Missões deveriam enfocar a coordenação de mecanismos, a promoção de comércio e investimentos, o desenvolvimento regional e a interação com as províncias sul-africanas vizinhas aos Estados da SADC”.

Contudo, a África do Sul encara muitas “dificuldades” ao lidar com a região austral.¹⁹ Elas relacionam-se, primeiramente, à reestruturação do acordo da União Aduaneira Sul-Africana (SACU), que já está sendo fundamentalmente alterado pela liberalização do comércio. Em segundo lugar, ao lidar com a SADC, precisam ser contornados os problemas em torno da integração, incluindo a definição dos parâmetros de cooperação, a chamada integração em dois-tempos (*two-speed*) com países como Moçambique e Angola, e a dicotomia dos membros entre a SADC e o Mercado Comum para as Regiões Sul e Leste da África (COMESA). Em

¹⁷ Departamento de Relações Exteriores, *Documento de Discussão sobre a Política Exterior Sul-Africana*. Pretória: DFA, 1996, p. 22.

¹⁸ *Ibid.*, p. 27.

¹⁹ Bosman W, *Regional Integration and the Multilateral System*. Resposta preparada para a conferência sobre “A África do Sul na Economia Global”, Instituto Sul-Africano de Assuntos Internacionais, Johannesburg, 11-12 de julho de 1996. Para um resumo conciso e excelente das implicações do EU FTA para a África do Sul, ver Ismail F, “Is EU’s ‘free trade’ offer to AS a threat or an opportunity?”, *Business Day*, 18 de julho de 1996. Faizel Ismail é o Diretor-Chefe de Relações do Comércio Exterior do Departamento de Comércio e Indústria.

terceiro lugar, a SADC ainda não é reconhecida pelo Tratado de Abuja, que estabeleceu a Comunidade Econômica Pan-Africana (AEC). Em quarto lugar, não está claro se a integração regional pode ocorrer sem a presença de um bom governo e uma boa democracia, sem o que as possibilidades de investimentos em termos regionais poderiam ser desfavoravelmente afetadas. Quinto, a cooperação “Sul-Sul” continua a ser uma prioridade do governo sul-africano, e sente-se que um foco bilateral voltado para outras regiões poderia acarretar numa diminuição da atenção para com a região austral. Finalmente, ainda não está claro o que significarão os relacionamentos bilaterais da África do Sul com, por exemplo, a União Européia e a Organização Mundial do Comércio, para a integração África do Sul-África Austral.

Em junho de 1994, foi oferecido à África do Sul um Acordo de Livre Comércio pelo Conselho de Ministros da União Européia. Apesar do apoio da SADC e dos países Africanos, Caribenhos e do Pacífico (ACP), em vez disso ficou decidido que seria concedido à África do Sul “status Lomé completo”; o Conselho também decidiu excluir a África do Sul das preferências comerciais gozadas pelas nações da ACP e conceder apenas acesso qualificado ao Acordo de Lomé.

Os efeitos do Acordo de Livre Comércio proposto ainda serão debatidos por algum tempo. Significará, por exemplo, que os países da UE terão melhor acesso preferencial ao mercado sul-africano do que seus vizinhos da SADC. Na melhor das hipóteses, os Estados-membros da SADC terão que competir em bases iguais contra os países da EU, que possuem uma vantagem competitiva em muitas áreas. Além do mais, o acordo da EU poderia ser um precursor para acordos semelhantes que estão sendo tentados por insistência de parceiros comerciais na América do Norte (NAFTA) e no Leste. Ainda não está claro como as relações bilaterais comerciais da África do Sul poderiam ter impacto no caminho potencial de integração entre África do Sul e SADC.

Entretanto, há uma necessidade clara de uma ação regional unificada e de investimento em várias áreas-chave.²⁰ Por exemplo, o eficiente armazenamento de recursos hídricos na África do Sul não é uma

²⁰ Para uma explicação completa sobre esses argumentos, ver Mills G e D Lautenbach, “*South Africa and SADC: From a Talking Shop to Real Development?*”. Paper de Discussão da SAIIA (não publicado), agosto de 1996.

questão de escolha, mas antes de necessidade, pois vários países sofrerão agudas faltas d'água em futuro próximo. A África do Sul consome 80% da água da região, embora menos do que 10% da água da região provenha de dentro das fronteiras da República. E uma vez que a África do Sul vai sofrer uma escassez absoluta de água por volta do ano 2025 (enquanto Moçambique, Tanzânia e Zimbábwe estarão com perigo de escassez, e Malavi terá ido além da barreira crítica de falta d'água), faz-se necessária uma solução regional.

O atual excesso da capacidade de geração elétrica da África do Sul só continuará, foi argumentado, até o fim do século, e daí por diante um índice anual médio de 4-5% de crescimento econômico doméstico requererá entre 1.200-1.500 MW de capacidade adicional a cada ano. Calcula-se que uma tentativa regional de desenvolvimento de sistemas elétricos poderia resultar numa poupança de US\$3 bilhões entre o presente momento e o ano 2010. O sistema do Rio Inga no Zaire (país que não é membro da SADC) poderia fornecer 44.000 MW anualmente.

As estimativas atuais colocam os custos de transporte por volta de 30-40% do valor final dos produtos vendidos na África do Sul. Este fator de alto custo pode ser reduzido por meio de uma política regional de transporte consistente e coesa, que deve visar a racionalização e a desregulamentação. Por exemplo, numa última contagem havia na região 24 linhas aéreas de passageiros e oito de carga, e 122 aeroportos - uma rede desnecessariamente duplicada e cara.

Mas, mesmo se a SADC for capaz de seguir um caminho de integração de desenvolvimento temporariamente livre de influências de mercado extra-regionais, o financiamento para tais iniciativas só pode vir do setor privado. E este setor só se envolverá com a liberalização - em que a desregulamentação e a privatização *nacionais* gerarão as oportunidades de investimento e lucro.

O Brasil na América Latina

O Brasil é um gigante regional, responsável por estimados 40% do PIB da América Latina (ver quadro a seguir):

	Área (km2)	Pop. (m)	PIB (US\$m)	PIB/per capita (US\$)
Argentina	4.13m	34.180	275,657	8,060
Bolívia	1.1m	7.237	5,601	770
Brasil	8.54m	159.143	536,309	3,370
Chile	759.551	14.044	50,051	3,560
Colômbia	1.15m	36.330	58,935	1,620
Costa Rica	51.298	3.304	7,856	2,380
Cuba	111.290	10.951	-	-
Equador	273.096	11.220	14,703	1,310
El Salvador	31.122	5.641	8,365	1,480
Guatemala	109.309	10.322	12,237	1,190
Honduras	112.520	5.493	3,162	580
México	1.96m	91.858	368,679	4,010
Nicarágua	132.178	4.275	1,395	330
Panamá	75.8088	2.585	6,905	2,670
Paraguai	408.324	4.830	7,606	1,570
Peru	1.295m	23.331	44,110	1,890
Porto Rico	9.079	3.645	-	7,000 (93)
Uruguai	176.896	3.167	14,725	4,650
Venezuela	915.574	21.378	59,025	2,760

Fonte: *The World Bank Atlas*, 1996.

Até agora parece ter havido uma pista dupla no regionalismo - simplesmente, aquele facilitado por Washington e, por outro lado, as iniciativas latino-americanas nativas. O crescente reconhecimento da importância da cooperação intra-regional foi enfatizado na Cúpula de Miami em dezembro de 1994, quando 34 líderes sul e norte americanos uniram-se em torno da visão de um hemisfério sob um único regime de livre comércio até 2005.

Fora das iniciativas americanas, o Mercosul (Mercado Comum do Sul - ou Mercado Comum do Cone Sul) e o Grupo Andino são provavelmente os mais conhecidos. Com um PIB combinado de seus membros de mais de R3.5 bilhões, a união de 200 milhões de consumidores conhecida como Mercosul iniciou sua vida sob o Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, mas tornou-se efetiva como uma união livre de tarifa em 1º de janeiro de 1995. As tarifas externas médias caíram para 14% com o Mercosul e acordou-se uma tarifa externa comum para aproximadamente 90% dos produtos.²¹ Com a assinatura de um acordo quadro para desenvolver o livre comércio com a UE até 2005, o grupo poderia ensinar muito à região da SADC. A saber:

· O peso combinado dos países do Mercosul proporciona uma influência econômica muito maior à região.

Lista do PIB das Potências Econômicas, US\$b, 1992

NAFTA	6,765	Rússia	397
CE	6,744	ASEAN (menos Brunei)	375
Japão	3,507	Maghreb	90
Mercosul	642		

²¹ Ver *The Economist*, 29 de junho de 1996. Para uma discussão sobre a natureza do Mercosul, ver *European Union*, "Mercosur: An enhanced Policy" *Info-Note* 29/94; e também, Simon F & SK Purcell, "The Impact of Regional Integration on European-Latin American Relations", *Europe and Latin America in the World Economy*. Boulder: Lynne Reiner, 1995, pp.39-84.

Embora a atuação mais ampla do Mercosul inclua a coordenação de, por exemplo, políticas monetárias e fiscais, política técnica e industrial, política agrícola e política macroeconômica, essencialmente a sua função imediata foi cuidadosamente focalizada (pelo menos para quem está de fora) na “promoção da competitividade de seus membros face ao aumento da internacionalização de fluxos econômicos e comerciais”. Daí a sua maior prioridade ter sido a introdução de uma união aduaneira em 1º de janeiro de 1995.

No passado, havia uma superposição confusa de grupos regionais - as chamadas “*multiple linkages*” - que agora estão sendo racionalizadas por atrito: daí a operação do passado do Grupo dos Três, Pacto Andino, Mercado Comum da América Central (CACM), Mercado Comum e Comunidade Caribenha (CAMCOM), e Mercosul. Nisso houve a atração entre os grupos baseados no Norte e em outras partes - colocado de outra forma, entre os ligados ao NAFTA e os com a UE. Apesar dos pedidos para a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (SAFTA), esta tensão pareceria ter sido resolvida, com o sub-regionalismo sendo visto mais como um meio para um fim - tal como a integração global - do que como um fim em si mesmo.

O Mercosul não tem nenhuma estrutura sufocante, burocrática como a SADC; pelo contrário, é simplesmente uma organização funcional que tem um êxito tremendo no desenvolvimento do comércio regional sem se desviar com questões de segurança ou outras questões. O Mercosul resultou num aumento do comércio e do investimento entre fronteiras (ver o quadro abaixo). A diminuição progressiva do protecionismo significou que o valor do comércio intra-regional (Mercosul) dobrou de US\$4.1 bilhões para US\$10 bilhões entre 1990 e 1993.

Fluxos de Comércio do Brasil com o Mercosul (US\$ bilhões)

Ano	Exportações	Importações
1988	1.6	1.1
1989	1.4	2.2
1990	1.3	2.3
1991	2.3	2.3
1992	4.1	2.2
1993	5.4	3.4
1994	5.9	4.6

Fonte: Pinheiro AC, *"The Brazilian Economy in the Nineties: Retrospect and Policy Challenges"*. Minuta

Finalmente, uma maior cooperação regional levou, por um lado, a uma melhoria do relacionamento comercial intra-Mercosul (ver acima); e, por outro, à cooperação em uma diversidade de projetos de infra-estrutura multi- e trans-nacional, tal como o plano de bombear gás natural da Bolívia para o Brasil central, com início previsto para 1999.

Os planos para uma hidrovía nos rios Paraná e Paraguai são outro esquema desses. A hidrovía proposta sairá do Brasil, percorrendo 3.450kms para o sul rumo ao Atlântico, passando por Buenos Aires, levando e trazendo mercadorias do coração do continente. A Bolívia e os quatro países do Mercosul têm um interesse na proposta, que é considerada uma solução em potencial para a pobre infra-estrutura de transporte do Mercosul. Atualmente, nove décimos da carga da região trafega por estradas ruins e por um preço muito alto - uma situação muito similar à da África do sul.²² Esta hidrovía é um de vários projetos hídricos ambiciosos, que estão em andamento na região. Só o Brasil está utilizando cinco sistemas fluviais, num total de 8,000 kms de hidrovias.

²² Ver *The Economist*, 17 de fevereiro de 1996, para detalhes sobre esquemas regionais.

Interesses bilaterais do Brasil e da AS: comércio, investimentos e segurança

Em termos do foco global da política exterior da África do Sul, o Embaixador Mexicano na África do Sul, Cassio Luiselli, apresentou um conceito interessante - o do “Novo Sul”, um bloco indefinido de Estados que possui complementaridades políticas, econômicas e de segurança por causa de seu tamanho e importância estratégica. Este grupo é, como coloca Luiselli, o “coração” do velho “Sul”, ou Grupo dos 77 (G-77). De acordo com a sua análise, o “Novo Sul” abrange dezessete Estados, onde o PIB, o tamanho da população, e a relação PIB/exportações e parte das relações manufaturas/PIB são os determinantes primários da sociedade. São estes: a Argentina (PIB de US\$276 bilhões e população de 34 milhões), México (US\$370 bilhões e 92 milhões), Brasil (US\$536 bilhões e 159 milhões), Venezuela e Colômbia (ambas com US\$59 bilhões, e respectivamente 21 e 36 milhões), Índia (US\$280 bilhões e 914 milhões), Indonésia (US\$168 bilhões e 190 milhões), Tailândia (US\$130 bilhões e 59 milhões), Malásia (US\$69 bilhões e 19 milhões), Coreia do Sul (US\$366 bilhões e 45 milhões), Polônia (US\$95 bilhões e 38 milhões), Filipinas (US\$63 bilhões e 66 milhões), Turquia (US\$149 e 61 milhões), Egito (US\$41 bilhões e 58 milhões), Arábia Saudita (US\$127 bilhões e 18 milhões), África do Sul (US\$125 bilhões e 42 milhões) e Marrocos (US\$30 bilhões e 26 milhões).

Luiselli excluiu a China por causa de seu “tamanho óbvio” (US\$630 bilhões e 1.2 bilhão); a Argélia (US\$46 bilhões e 27 milhões), a Ucrânia (US\$80 bilhões e 51 milhões), o Irã (população de 66 milhões) e a Nigéria (US\$30 bilhões e 108 milhões) devido a problemas de instabilidade política contínuos e aparentemente de difícil solução; quanto ao Chile (US\$50 bilhões e 14 milhões) e à Cingapura (US\$66 bilhões e 3 milhões) o número reduzido de suas populações os deixaram de fora. Enquanto talvez se argumente a favor ou contra a inclusão de alguns desses Estados, o Dr. Luiselli esclarece: todos eles possuem economias e populações grandes, e assim são mercados atraentes para países emergentes com a mesma filosofia. Podem formar alianças estratégicas em foros econômicos, embora a tensão neste relacionamento esteja mais nas relações *bilaterais* do que nas relações *multilaterais*: o “Novo Sul” não é um outro agrupamento multilateral nem uma reorganização do G-15 (Grupo dos 15), mas antes um *modus operandi* para Estados que compartilham interesses semelhantes. A nível político, todos eles se preocupam com a necessidade de reformar o sistema da ONU

em seu favor. Em termos estratégicos, eles são atores regionais importantes.

O que tudo isso acrescentaria no caso da África do Sul e do Brasil?

Comércio e investimento

As melhorias econômicas trazidas à América Latina por reformas macroeconômicas, de integração e cooperação regional, os fluxos de investimento estrangeiro, a privatização em larga escala, o “boom” da mineração e o estado das instituições financeiras da região, tudo isso vai possivelmente ter um impacto favorável na futura natureza das relações comerciais e de investimento entre a África do Sul e a América Latina.

Até o início do novo século, as exportações latino-americanas anuais de metais para o resto do mundo deverão ter dobrado o seu atual nível de R100 bilhões. Isto traz implicações significativas, tanto em termos de oportunidades como de ameaças para os investidores, pois a indústria de mineração na África do Sul é enorme e possivelmente continuará a afetar os relacionamentos com os países na América Latina que possuem exportações minerais significativas.

Neste ponto, os investimentos feitos por companhias Sul-Africanas ou ligadas à África do Sul na América Latina e no Brasil possivelmente aumentarão, particularmente quando a privatização criar novas oportunidades. Planos Anglo-Americanos de investir num empreendimento de US\$1.5 bilhões com a Companhia Vale do Rio Doce do Brasil (CVRD) no projeto de mineração de Salobo no Pará deveriam ser vistos por este prisma.²³

Tal investimento acentua o debate sobre se as economias latino-americanas e a África do Sul competem ou se complementam. Como demonstram os números comerciais, há um enorme potencial para o crescimento do comércio bilateral, em parte porque os números começam em uma base relativamente baixa, mas também porque a natureza dos mercados é muito semelhante. O comércio da África do Sul com o Brasil aumentou de R957 milhões em 1993 (exportações sul-africanas para o Brasil eram de R403.9 e as importações de R554), para R1540.1 milhões em 1994

²³ *Sunday Independent*, 21 de julho de 1996.

(R804.1 e R736.1), e para R1924.3 milhões em 1995 (R1053.1 e R871.2).

Segurança e relações políticas

Atualmente, contatos sobre questões de segurança/defesa ocorrem principalmente pela operação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCSA - instituição formalmente criada pela Resolução 41/11 da ONU, em 27 de outubro de 1986), e pelos exercícios navais ATLASUR, tais como o realizado em águas sul-africanas de 19 a 24 de maio de 1995, em que tomaram parte a África do Sul, o Brasil, a Argentina e o Uruguai. Ironicamente, a ZPCSA foi proposta como uma oposição à iniciativa da Organização do Tratado da África Austral* (SATO), favorecida pelo governo sul-africano naquela época. Como a ZPCSA será abordada por outro painelista desta conferência, será suficiente assinalar que a Zona é baseada em quatro pontos de ação, a saber: o do meio ambiente, que se preocupa com a proteção dos recursos marinhos no Atlântico Sul; o da desnuclearização da área; o dos esportes; e o comercial e econômico.²⁴ A meta de se estabelecer uma *Comunidade de Países de Língua Portuguesa* é vista como complementar aos objetivos mais amplos da Zona.

Como indicou o Quarto Encontro Ministerial de membros da ZPCSA realizado próximo à Cidade do Cabo, de 1 a 2 de abril de 1996, entretanto, há um espaço muito maior para uma interação em segurança regional (e bilateral). Há certas necessidades funcionais que estiveram negligenciadas durante o regime do *apartheid*. Como o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, colocou durante a sua visita à África do Sul, em maio de 1994:²⁵

* [nota do revisor]: deve tratar-se da Organização do Tratado do Atlântico Sul.

²⁴ Ver Santos MA, "Uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul", *UNISA Relatório Latino Americano*, 10, 2, 1994, pp.46-51. Ver também os documentos ("The Final Declaration") liberados pelo Departamento de Relações Exteriores (DFA) na conclusão do Quarto Encontro da ZPCSA, realizado em Somerset West, na África do Sul, de 1 a 2 de abril de 1996; e Mills G, (ed) *Maritime Policy for Developing Nations*. SAIIA: Johannesburg, 1995, 299pp. especialmente os capítulos sobre Brasil, Argentina e Cooperação Marítima do Atlântico-Sul".

²⁵ Roelofse-Campbell Z, "Brazil's new role in South and Southern Africa: an interview with Luiz Felipe Lampreia", *UNISA Relatório Latino Americano*, 11, 2, 1995, p. 51.

Minha visita marca o começo de um relacionamento muito promissor, embora ainda muito jovem. Isto porque nos últimos 50 anos as relações entre o Brasil e a África do Sul foram realmente apenas formais, havendo um desencorajamento de todas as iniciativas. Algumas iniciativas comerciais em grande escala eram até mesmo evitadas, por exemplo, o fornecimento de aviões de treinamento para a Força Aérea Sul-Africana. O Governo Brasileiro decidiu acatar as sanções das Nações Unidas na época e proibiu a EMBRAER de participar da competição. O resultado é que nossas relações encontram-se ainda nos estágios iniciais. ... O Brasil é um ator importante no cenário internacional e particularmente na sua própria região. O mesmo se aplica à África do Sul, que é claramente o país com os maiores recursos e potencial na África Austral. É portanto óbvio que o diálogo concernente à integração, à expansão comercial e ao desenvolvimento econômico revolverá em torno desse eixo formado pelo Brasil e pela África do Sul em suas respectivas regiões. É claro que isto não significa que o Brasil procurará uma hegemonia, nem um status de liderança auto-imposto. Não obstante, ele tem peso e compõe um foco gravitacional que não pode ser ignorado.

Em particular, o tráfico de drogas é hoje uma ameaça global em que a cooperação entre a África do Sul e o Brasil pode colher frutos imediatos. Isto é muito importante para democracias jovens e vulneráveis. Nas palavras do Secretário de Estado Adjunto dos Estados Unidos para Assuntos Internacionais sobre Narcóticos e Execução da Lei, Robert Gelbard:²⁶

A rápida globalização do comércio de drogas durante a última década praticamente garante que nenhum país está imune à ameaça. Mas a crescente capacidade dos traficantes de vender drogas em qualquer lugar, a qualquer hora é parte do perigo. Para ter sucesso, os traficantes devem estar confiantes em que podem operar com pouca ou nenhuma interferência do governo, e que podem converter seu dinheiro-vivo em bens tangíveis - duas condições que os levam a penetrar e corromper as instituições econômicas e políticas. E quanto mais funda esta penetração, mais em risco está a governabilidade do Estado.

²⁶ Ver Gelbard RS, "Drug Trafficking in Southern Africa". Paper apresentado na conferência organizada pelo SAIIA, pela Fundação para a Paz Mundial e o Instituto para Política de Defesa sobre "Guerra e Paz na África Austral: Crime, Drogas, Exércitos e Comércio", Johannesburg, 4 a 6 de agosto de 1996.

No caso da África do Sul, a sua transição política abriu as portas para criminosos internacionais. Além do mais, a sua geografia não mais oferece um meio de proteção. Com o aumento do tráfego aéreo internacional (o número de linhas aéreas estrangeiras que voam para a África do Sul aumentou de 21 em 1990 para 54 atualmente), a República tornou-se um ponto favorito de ligação para sindicatos internacionais de drogas. De acordo com o Comissário-Assistente dos Serviços de Polícia Sul-Africanos, Neels Venter, “desde que a África do Sul emergiu do isolamento internacional, tornou-se cada vez mais um ponto de trânsito e agora um mercado de consumo para muitos tipos de drogas caras. Existem hoje aproximadamente 136 sindicatos de droga, 112 sindicatos relacionados a transporte, 85 organizações clandestinas comerciais e de fraude, e 71 sindicatos relacionados a diamante e ouro.”²⁷

Obviamente esse problema exige soluções internacionais. Nesse sentido, há uma ligação peculiar entre a África Austral-Brasil-Nigéria que exige um policiamento. De acordo com Gelbard, o Brasil é uma fonte de cocaína para traficantes nigerianos, que “exportam” seus negócios para, *inter alia*, Cabo Verde, Portugal, Angola, Moçambique e África do Sul. Ele apontou que, em Cabo Verde, “de março a maio de 1995, 98kgs de cocaína foram apreendidos, principalmente com africanos ocidentais”; em Portugal, “de novembro de 1994 a fevereiro de 1995, 40kgs de cocaína foram apreendidos vindos da África do Sul a caminho de Moçambique”; e, em Angola, “18,5kgs de cocaína foram apreendidos em 1994”. Em suas palavras, “atualmente a cocaína é o mais sério problema relacionado a drogas enfrentado pelas autoridades sul-africanas. Os nigerianos, que adquirem a droga no Brasil e na Argentina e a contrabandeam para Luanda e Namíbia, administram a maior parte do negócio”. Ele também aponta que: “De 1993 a 1995, as autoridades brasileiras prenderam 42 nigerianos de posse de um total de 266 quilos de cocaína. O Brasil é o primeiro ponto para as remessas de cocaína nigeriana por causa de seus laços históricos com a África e sua grande população de etnia africana”. E ele continua: “Em 1993, os nigerianos foram responsáveis por mais da metade da cocaína apreendida na África do Sul, e esta percentagem pode estar aumentando”.

²⁷ Ver Venter CJD, “*Staunching the Flow of Drugs*”. Paper apresentado na Conferência de Guerra e Paz, *ibid*.

O quarto encontro da ZPCSA, em abril de 1996, apontou com “preocupação” a ameaça imposta pelo tráfico de drogas, e solicitou aos Estados membros que se associassem às Convenções sobre Drogas das Nações Unidas “tão logo possível”. Juntamente com a administração cuidadosa e policiamento dos estoques de peixe em território marítimo, é claro que a expansão das drogas é uma área onde as necessidades funcionais poderiam encorajar uma maior cooperação regional.

Finalmente, a África do Sul e o Brasil têm um interesse comum em uma outra área multilateral: a da reforma do sistema das Nações Unidas. Como líderes regionais, ambos têm interesses potenciais na expansão do Conselho de Segurança da ONU - embora ambos tenham que cuidadosamente administrar sensibilidades regionais quanto ao seu papel.

Outras áreas: lições para a África do Sul?

A África do Sul e o Brasil encaram muitos problemas comuns, em parte derivados de seu passado colonial semelhante. Ambos emergiram de décadas de governo autoritário, e sofrem altos níveis de criminalidade, violência, corrupção e instabilidade econômica. Ambos se preocupam com a necessidade de dar melhores condições às comunidades pobres, e com o efeito que as reformas econômicas liberais terão sobre estes grupos - o que explica a exigência contínua na África do Sul pela implementação de seu Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), e no Brasil pelas aplicações na “agenda social”.

A África do Sul, em particular, pode aprender lições da experiência do Brasil com a reforma macroeconômica. A natureza do seqüenciamento dessas reformas, seus efeitos (especialmente as conseqüências sociais), e a administração das oportunidades criadas (por meio da desregulamentação e da privatização), tudo isso traz lições importantes. O recente furor a respeito do controle do Banco Banespa do Brasil, por exemplo, não passou despercebido na África do Sul, e o fim dos monopólios do governo brasileiro sobre a geração de energia elétrica, o transporte e os setores de telecomunicações, em particular, serão observados (eu imagino) bem de perto.²⁸

²⁸ Ver Handley A, “*Lessons from Latin America*”. Paper apresentado numa conferência sobre a África do Sul na Economia Global, *op.cit.*

Em outra área, a experiência do Brasil com policiamento - principalmente para a África do Sul, o uso (ou aceitabilidade) do exército e grupos de vigilantes neste papel - contém lições para Pretória, que está enfrentando índices inaceitavelmente altos de criminalidade.²⁹ Em outro nível, as duas nações compartilham os problemas comuns de mercados emergentes por toda a parte. As conseqüências da quebra do peso Mexicano levaram a uma revisão de todos os mercados emergentes quando gerentes de ativos financeiros deram uma olhada mais de perto nos fundamentos econômicos num grupo de mercados emergentes - incluindo a África do Sul. Finalmente, o método e a operação do Mercosul poderiam, também, conter lições para a SADC e a África do sul.

Conclusões

No momento, a política exterior da África do Sul é um assunto altamente personalizado e descoordenado. Às vezes é menos uma política do que um esboço ao qual o Presidente ocasionalmente adiciona alguma mágica (embora infelizmente não fundos de investimento a longo prazo). E enquanto alguns dos significativos *faux pas* não devam ser interpretados como sinal de um caminho novo, mais irreverente para a política exterior da África do Sul, está claro, também, que se Pretória quiser cultivar amigos e aliados depois de Mandela, é importante que ela compreenda totalmente as exigências e oportunidades do mundo exterior.

O Brasil e a África do Sul compartilham muitos problemas: as duas nações estão se esforçando para enfrentar desigualdades domésticas e para integrar plenamente as suas economias num mundo que nem sempre se compadece com questões sociais. Para ambos os países, uma política exterior bem sucedida exige um produto doméstico vendável - em particular, a busca de políticas macroeconômicas aceitáveis. As tentativas de reparar malefícios sociais são comparáveis às reformas macroeconômicas atuais. Estes esforços requerem melhores condições de comércio e investimento, particularmente com os seus vizinhos mais próximos. Neste sentido, a expansão do Mercosul para incluir o Chile (e potencialmente a Bolívia) dá

àquele grupo uma maior importância para a política exterior brasileira. Na região sul-africana, o relacionamento entre a África do Sul e os seus parceiros da SADC será inevitavelmente o foco mais importante das relações exteriores de Pretória, particularmente quando os 12 Estados-membros procuram áreas de interesse comum, especialmente no que diz respeito à segurança, transporte, eletricidade e setores ligados ao aproveitamento da água.

Há, entretanto, a possibilidade de existirem laços especiais através do Atlântico Sul quando as nações emergentes procurarem resolver problemas semelhantes e as tensões (às vezes) contraditórias do nacionalismo, regionalismo, e globalismo. A esse respeito, há muita área para uma melhoria no comércio, investimentos e laços de segurança entre a África do Sul e o Brasil - para novas pontes sobre o Atlântico Sul.

²⁹ Ver Flynn P, "Brazil: Conflict or Conciliation", *Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Conflict Studies Report 205*, outubro de 1993, especialmente pp.18 a 29, para uma explicação sobre a violência urbana e rural, o funcionamento dos sindicatos da droga, e o papel da polícia.

África do Sul e Brasil: Perspectivas de Cooperação na África Meridional*

J. E. Spence

Qualquer tentativa de examinar o grau em que o Brasil e a África do Sul podem influenciar na promoção de um bom governo, desenvolvimento econômico equilibrado e integração regional através da região do sul da África deve munir-se de uma cautela franciscana. Os dois maiores atores, Brasil e África do Sul, são geralmente descritos como países em desenvolvimento de renda média e, portanto, têm muitos notáveis traços em comum. Porém esta descrição mascara muitas diferenças importantes entre eles: uma experiência histórica como Estados hegemônicos em dois contextos totalmente distintos; a extensão do envolvimento bilateral das relações regionais antes do início do esforço de transição interna; e a posição relativa de cada um na economia política global e a hierarquia do poder no sistema internacional como um todo. Estas variáveis sugerem que qualquer papel cooperativo no sul da África vai requerer uma definição cuidadosa, e o reconhecimento de uma abordagem pragmática progressiva (ao invés da adoção de alguns projetos oficiais) deve ser preferida como a melhor opção para projetos conjuntos.

Primeiro algumas observações sobre as óbvias semelhanças e diferenças entre os dois Estados:

os dois já viveram transições do autoritarismo para a democracia. A experiência brasileira é mais longa e é acompanhada por um compromisso impressionante com a reforma econômica via liberalização da economia e plano Real. A África do Sul, ao contrário, acabou de fazer a transição política

* Traduzido por Gabriela Staerke

com a vigência de uma nova constituição. Isto, na realidade, representou a revisão final de uma constituição interina, acordada em 1994, depois de um período de quatro anos de negociação prolongada. Uma reforma econômica e social está a caminho, mas o progresso tem sido lento e acidental e muito ainda tem que ser feito via liberalização, desregulamentação e privatização. E este também é o caso no que diz respeito à implementação do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP)- o instrumento principal da estratégia governamental para transformar a vida da maioria negra desprovida.

Os dois governos são entidades políticas razoavelmente estáveis. Cada um tem uma forte tradição estatal, e uma fragmentação étnica do tipo evidente na antiga União Soviética, Iugoslávia, e partes da África é pouco provável. A violência política tem diminuído marcadamente na África do Sul desde o advento do Governo da Unidade Nacional (GNU) em maio de 1994, apesar da guerra pouco intensa entre as facções Zulu rivais do Congresso Africano Nacional (ANC) e o Partido da Liberdade Inkatha (IFP), respectivamente, continuar no KwaZulu-Natal. A criminalidade, porém, continua sendo um sério problema para as duas sociedades e, no caso da África do Sul, constitui um impedimento significativo para o tão necessário investimento estrangeiro.

Apesar das diferenças de tamanho, população e capacidade econômica os dois países aspiram papéis de liderança nas relações Sul-Norte, procurando restabelecer o equilíbrio da economia e da desvantagem política características daquelas relações. O Brasil está claramente melhor posicionado do que a África do Sul para se tornar um ator global dentro deste contexto e tem uma maior variedade de opções de política externa. Na verdade, o padrão das relações externas do Brasil parece mais assentado e melhor priorizado do que o da África do Sul, cujo governo ainda está no processo de delinear as prioridades para a formulação e conduta das relações externas.

O atual debate na África do Sul é instrutivo neste contexto: alguns críticos alegam que há uma super ênfase nos vínculos econômicos com o rico Norte e o extremo Leste em detrimento do papel do país enquanto uma potência africana com o compromisso de uma sólida postura no que toca os direitos humanos. Em contrapartida, “realistas” do Departamento de Relações Externas defendem que o comando do Eurocentrismo está mal colocado; que o aumento das negociações e investimentos com, por

exemplo, a União Européia, devem ser a influência limitadora na política externa, se o crescimento econômico for assegurado, posto que sem este a tarefa de reconstrução social e econômica irá falir por falta de recursos.

Os dois Estados desempenham um papel regional de grande importância, embora a sua experiência histórica tenha sido bastante diferente. A África do Sul sempre foi o poder dominante no seu *interior / hinterland* regional e durante os anos de *apartheid* o regime seguiu uma variedade de políticas destinadas a aumentar a sua influência. Na década de 60, seguindo a Declaração Unilateral de Independência (UDI) do governo Smith na Rodésia, a África do Sul deslançou um “movimento para fora” na política externa, com o objetivo de estabelecer relações diplomáticas com membros selecionados da Organização da Unidade Africana (OAU) na esperança de se libertar da sua posição isolada no continente africano. (*Malavi* foi, na realidade, o único sucesso neste contexto).

No meio da década de 70, depois da retirada de Portugal de suas colônias africanas, Angola e Moçambique, e de uma campanha militar abortiva para expulsar o governo do MPLA em Luanda, Pretória embarcou numa política de distensão com vistas a atenuar a crise da Rodésia, porém mais uma vez os seus esforços tiveram poucos resultados. Na década de 80, alarmada com a infiltração das guerrilhas do ANC na África do Sul pelos países vizinhos, Pretória embarcou numa campanha de desestabilização envolvendo ataques-relâmpago militares para enfraquecer e eliminar apoio dos governos à luta armada do ANC. Isto cessou com o início das negociações entre o Partido Nacional do governo e o ANC depois da anistia do último (e uma variedade de outras organizações) e a libertação de Nelson Mandela da prisão em fevereiro de 1990.

O Brasil, por outro lado, localiza-se numa região cuja paz com seus doze vizinhos reina há mais de 120 anos. Ele usufrui uma variedade de relacionamentos produtivos com aqueles vizinhos: o Grupo do Rio, o Tratado de Cooperação Amazônica, o Acordo Latino-Americano de Integração e o MERCOSUL. Em outras palavras, o Brasil opera em um ambiente mais “benigno” do que a África do Sul na sua região; o progresso que o Brasil e seus vizinhos têm feito em adaptar-se, às disciplinas do mercado da economia internacional e à graduação oferecida pelas estruturas multilaterais que têm sido criadas para promover soluções de dimensões continentais, está em um *agudo contraste* com a região do sul da África, sem falar do continente africano como um todo.

Portanto o Brasil está bem colocado para atuar não simplesmente em um papel dinâmico na América Latina, mas também em termos globais. Como comentou recentemente o Embaixador Rubens Antonio Barbosa, o representante do Brasil em Londres na conferência em *Chatham House*:

A variedade de interesses internacionais do Brasil tem colocado o país como um “ator global”. Nós somos um dos poucos países em desenvolvimento com interesses globais e uma presença internacional. A Europa é nosso berço e as Américas nosso hemisfério. A África é nossa vizinha do outro lado do Atlântico e uma das origens de nossa cultura. Nós partilhamos a mesma língua com cinco países africanos e mantemos relações diplomáticas com todo o continente. O contingente brasileiro nas missões de paz das Nações Unidas conta mais de mil. Nossos laços com a Ásia são fortes e estão se tornando mais e mais importantes. O Brasil tem a maior comunidade de origem japonesa fora do Japão. Nós estamos engajados na construção conjunta de um satélite com a China, que é tido como o mais importante projeto tecnológico de cooperação no mundo entre países em desenvolvimento. Nós temos profundas afinidades com a Índia em termos étnicos e de diversidade religiosa, dimensão e população, e especialmente no que se refere a nossa posição nos fóruns mundiais.

Existe também um compromisso com o multilateralismo digno de nota no papel do Brasil na rodada da negociação do *GATT* e no funcionamento da Organização Mundial do Comércio (WTO). Novamente, para citar o Embaixador Barbosa: “Nós temos relações comerciais com praticamente todos os países do mundo, igualmente distribuídos entre as mais importantes regiões. 28% das negociações brasileiras dão-se com a União Européia, 25% com a *NAFTA*, 21% com a América do Sul e 16% com a Ásia.”

Finalmente podemos apontar para o papel do Brasil como mediador

nos *fóruns* tão diversos quanto a Conferência sobre o Ambiente e Desenvolvimento, Rio 1992, / Eco 92, a Conferência de Direitos Humanos em 1993 em Viena e as negociações em Paris sobre os armamentos químicos em 1993.

Por outro lado, a África do Sul habita um continente que corre o risco de ser marginalizado em consequência do fim da competição da Guerra Fria, a preocupação do rico norte com a adaptação à globalização (e no caso da Europa, a absorção dos Estados do Ocidente e Europa Central na União); e a insistência na “boa governança” e ajustes estruturais como o preço do alívio da dívida, mais ajuda e investimento. Esta ênfase na “condicionalidade” é a consequência de trinta anos de mau gerenciamento, corrupção, o domínio de um único partido ou ditadura militar, e tinha, até 1990, produzido uma atmosfera de desilusão quanto ao futuro do continente que caía em desespero ante a exibição do colapso decorrente da prolongada pressão da guerra civil e da divisão étnica.

Se estratégias externas podem manipular o passo da mudança em uma direção positiva ou em última instância benéfica é uma questão aberta a discussões. Um astuto observador porém, Stephen Riley, argumentou que:

existe ... uma inconsistência em ... requerer tanto uma reforma *domestic* quanto um contínuo ajustamento econômico e austeridade. É improvável que pessoas recém-emancipadas como cidadãos venham realmente a votar por mais austeridade. Fazer malabarismos entre as exigências competitivas dos doadores externos e as de uma cidadania ativa é provável que continue difícil, mesmo para os ‘tecno-políticos’.

Riley certamente está correto ao acentuar que “alguns Estados democráticos podem portanto cair em um autoritarismo recidivo ou pelo menos em golpes de estado, como consequência.”

Talvez a escala dos problemas que confrontem muitos governos africanos seja simplesmente muito vasta para que soluções geradas externamente possam afetar significativamente o resultado num sentido positivo. Como Riley ressalta:

Estes novos regimes têm de equilibrar as

demandas dos seus predadores externos contra as fortes demandas de seus cidadãos recém-instituídos e no entanto a expectativa de vida para a África Negra como um todo é em média de pouco mais que cinquenta anos. As Nações Unidas estimaram que em meados dos anos 90, 400 milhões de africanos estarão vivendo na pobreza, dos quais 260 milhões serão mulheres. Estas não são condições encorajadoras para a estabilidade de novos governos democráticos... eles também têm que lidar com as dores de cabeça da política residual dos anos 80: declínio econômico e estagnação, guerra, fome, refugiados, degradação ambiental, pressões da população, escassez de alimentos, AIDS e outros problemas de saúde, e reformas políticas tais como ajuste estrutural, privatização e neoliberalismo.

Em vista deste desanimador panorama para o continente é pouco surpreendente que a África esteja cautelosa em responder aos cantos de sereia do Ocidente para usar as habilidades econômicas e recursos militares com vistas a ajudar a restaurar os Estados falidos para dar-lhes alguma semelhança de viabilidade. O contraste com o Brasil é portanto, notável: a América Latina apesar da magnitude dos problemas econômicos e sociais que os governos enfrentam não é um continente ameaçado com o espectro do colapso à moda africana. Tampouco, não é ela uma região ameaçada de marginalização pela comunidade internacional. Esta profunda diferença, portanto, impõe uma série de restrições à África do Sul. É portanto provável que o seu governo, enquanto houver energia e recursos para poupar da tarefa de reconstrução doméstica, vá de forma sensata concentrar-se em fazer o que ele pode para promover iniciativas regionais (ex. o sul da África), ao invés de tentar alguma grandiosa estratégia designada ao rejuvenescimento ao sul do Saara, da África como um todo.

O contexto regional

O reingresso da África do Sul para a respeitável sociedade

internacional também trouxe esperança para os seus vizinhos imediatos da região. Como foi dito anteriormente, por mais de uma década estes Estados: Lesoto, Angola, Moçambique, Zâmbia e Zimbábwe, foram expostos a uma estratégia sul-africana de desestabilização destinada a minar o apoio aos exilados do ANC. Os últimos, por sua vez, tentaram mobilizar apoio interno por meio da “luta armada. Os problemas que estes países mais pobres e fracos enfrentaram foram acrescidos à dependência econômica, em graduações variadas, à sua poderosa vizinhança. Para reduzir esta dependência, foi fundada a Conferência de Coordenação do Desenvolvimento do Sul da África (SADCC), em 1981 mas, se algum efeito teve, foi a dependência aumentar, como o demonstram amplamente as estatísticas de comércio: “o valor das trocas intra-SADCC corresponde aproximadamente a 4% do total do comércio dos países do SADCC; 25% do comércio é com a África do Sul, isto é, o grande desequilíbrio de comércio entre a África do Sul e a região é da ordem de 5,5 para 1, a favor da África do Sul.

Assim, quando a “nova” África do Sul se juntou ao SADCC [subseqüentemente nomeada a Comunidade do Desenvolvimento do Sul da África (SADC)], em 1994 existia uma expectativa genuína de que a região como um todo se beneficiaria da “máquina de crescimento” que o novo membro representava. Mais adiante havia a possibilidade de as economias dos Estados-membros, em última instância, se moverem em direção a uma maior integração regional, e, assim sendo, seguirem o exemplo dos demais Estados que estabeleceram agrupamentos regionais (ex.: NAFTA, APEC e MERCOSUL). Esta tendência à agregação de Estados como meio de opor-se à declinante utilidade da soberania do Estado, sob a pressão do impacto da globalização. Em outras palavras, a região do sul da África, ao aumentar o nível de cooperação inter-governamental a curto prazo, e maximizar as oportunidades de integração a longo prazo, bem pode escapar da marginalização que tanto ameaça pequenos Estados, de poucos recursos, em outros lugares do continente.

Paradoxalmente, a região que parece melhor colocada perante seus parceiros de outros lugares do continente tem resistido, para sobreviver à ameaça de marginalização, a uma variedade de modos de luta desde guerras civis em Angola e Moçambique, guerras pela libertação na Namíbia e Zimbábwe, até conflitos urbanos e rurais de pouca intensidade na África do Sul. Por outro lado, o processo de descolonização em grande parte da

África ao sul do Saara no período pós-guerra foi relativamente pacífico, tendo Eritréia e Quênia durante a fase Mau-Mau como exceções. Um dia já foi moda postular uma relação de causa e efeito positiva entre “revolução” e a construção de um Estado ou Nação, partindo do princípio de que a “luta” produzia uma catarse, um purgativo do corpo político, e no processo transformava uma sociedade dividida em um Estado coerente e dinâmico, capaz de ir ao encontro das necessidades do seu povo e afirmar a si próprio no sistema internacional. Esta proposição é dúbia, e dificilmente explicável pela experiência da Nigéria nos albores da guerra civil nos anos 1960.

Considere, também, a experiência de Angola e Moçambique, a qual exhibe o padrão de desenvolvimento desigual característico da região como um todo. Nenhum dos dois completou a transformação do Estado e da sociedade; muito pelo contrário, os dois deixaram um legado de morte e destruição que levará décadas para ser reparado. A trégua precária que existe atualmente em Angola entre a UNITA e o governo do MPLA, e a desconfortável coexistência de Renamo (o partido vencido nas eleições de 1994) e o partido governante FRELIMO em Moçambique são frágeis estruturas criadas por exaustão mútua de todos os *atores* envolvidos nas lutas anteriores e um reconhecimento de que os custos dos continuados conflitos excederam os custos de compromisso e *peace-making*. E a incerteza que ronda o futuro dos dois países tem implicações importantes para a região como um todo e para a SADC em particular. O objetivo de uma maior cooperação governamental, que deixe sozinha a todo vapor a integração funcional, continuará sendo cada vez mais difícil de se atingir a não ser que, um governo legítimo e estável se estabeleça em Angola, e Moçambique, promovendo um avanço significativo na tarefa da reconstrução econômica e social.

Além do mais, a extensão em que a África do Sul pode ajudar no processo de integração deve ser qualificada em dois importantes aspectos: primeiro, existe um medo indesejável por parte de seus vizinhos mais pobres sobre a possibilidade de um papel hegemônico da África do Sul em virtude de seu maior poderio econômico e político.

Em 1992, a África do Sul exportou mercadorias no valor de R\$ 17,35 bilhões para os seus vizinhos, mas importou somente R\$ 4,12 bilhões; a África do Sul tem 23.000 dos 42.000 quilômetros das ferrovias do sul da África; 58.000 dos 87.000 quilômetros das estradas pavimentadas, e acima de 5,1 milhões dos 6 milhões de veículos motorizados da região. A África

do Sul movimentou aproximadamente dezesseis vezes mais toneladas de bens através dos portos do que os do resto da região e cria 75% da capacidade elétrica instalada da África sub-equatorial.

Até mesmo antes do novo governo subir ao poder, em maio de 1994, o Presidente Mandela reconheceu as implicações políticas dessa dependência, alegando que a África do Sul teria de lidar com os seus vizinhos com moderação e sensibilidade’.

A segunda qualificação é a influência coativa de pressões internas sobre o governo, enquanto ele luta para reestruturar a economia local e ir ao encontro das necessidades prementes dos seus cidadãos. A última coação pode à primeira vista parecer cancelar qualquer incentivo para a África do Sul de externar influências indesejadas na região, mas os seus líderes têm extensas lembranças da estratégia de desestabilização do regime de *apartheid*. Na verdade, é significativo, neste contexto, como nos lembra Keith Somerville, que os esforços da África do Sul para mediar em Angola, após as eleições de 1992, foram recusadas pelo governo de Luanda depois da descoberta que as forças armadas sul-africanas ainda estavam envolvidas no fornecimento de armas para a UNITA. De igual modo, a África do Sul não foi convidada para participar das forças de paz da ONU enviadas a Angola em 1994 após a trégua entre os partidos em guerra.

É neste contexto que a análise de Cilliers tem continuada relevância: ele corretamente defende:

O destino da África está entrelaçado com o da região. A África do Sul compartilha mais de 1000 quilômetros de fronteiras porosas, não vigiadas, algumas vezes sequer demarcadas com os seus vizinhos, fronteiras essas que dão acesso ao aumento do número de imigrantes ilegais, drogas, armas, veículos contrabandeados ou roubados.

Portanto, a criação de um novo regime de segurança é essencial para enfrentar ameaças transnacionais à estabilidade regional. Na verdade, poderia se alegar que assim como a fundação da OTAN em 1949 proporcionou aos europeus confiança para prosseguir com o trabalho de integração econômica, resultado semelhante é provável de ser obtido, mediante um número de acordos bilaterais inter-governamentais em áreas

onde existam interesses em comum (e segurança é o exemplo óbvio), e cooperação de amplitude regional onde for possível, em uma base funcional, envolvendo explorações em comum nas ligações de transporte, fornecimento de energia e recursos hídricos. Este processo será, é preciso admitir, lento e casualmente baseado no princípio de que as estruturas regionais só emergirão quando a substância da economia cotidiana e as transações sociais através das fronteiras multiplicarem-se em um nível em que a regulação de instituições regionais seja necessária para criar um “nível de necessário entendimento”.

Também é verdade que os principais atores do sul da África, após períodos de longa violência, em último caso aprenderam o valor do compromisso em demoradas negociações constitucionais, e isso constitui uma vantagem importante nos seus esforços diplomáticos e políticos atuais em busca de um campo comum para a criação de uma rede de estruturas regionais. Ao promover este objetivo, líderes regionais têm a vantagem de que o relacionamento entre a África do Sul e seus vizinhos certamente será muito diferente daquele que prevaleceu durante a era do *apartheid* quando um profundo envolvimento ideológico tornou muito difícil, se não impossível, uma cooperação auto-consciente e frutífera. No mínimo, na nova era pós-*apartheid*, as relações serão governadas por interesses políticos e econômicos óbvios; choques bem podem ocorrer em questões como migração dos Estados mais pobres para o seu vizinho mais rico, mas pelo menos há o reconhecimento de que a cooperação, ao invés da competição, como no passado, é o único caminho pelo qual se atinge o progresso.

O contexto continental

Quanto ao papel continental mais amplo da África do Sul, sua capacidade econômica e militar junto com a autoridade moral do Presidente da Nação, após a transição bem sucedida do governo democrático, aumentou as expectativas da OUA, por exemplo, de que o novo governo iria conduzir uma política dinâmica e construtiva com a função de ajudar a melhorar a eficiência e assistir na tarefa de solucionar os conflitos. Porém o governo Mandela, após o fracasso da “diplomacia cautelosa” que visava assegurar a libertação dos dissidentes na Nigéria em novembro de 1995, resistiu aos chamados de ‘salvadores’ da África. Isto se aplica, em especial, como argumenta Cilliers, no que se refere às operações de paz além das suas

fronteiras, especialmente onde isto ameaça levar o país a “conflitos e comprometimentos intratáveis”.

Isto é pouco surpreendente dada a agenda interna herdada pelo governo Mandela e, em particular, a prioridade associada ao surgimento das forças de segurança do antigo regime e as facções militares dos movimentos libertários em uma Força Nacional de Defesa Sul Africana (SANDF) coerente e eficiente. Tampouco pode o governo ignorar o debate atual sobre o tamanho adequado para a capacidade militar da África do Sul, dado que os recursos são limitados, com muitas demandas concorrentes na área de reconstrução econômica e social a se considerar.

Relações Brasil-África do Sul (quanto às estatísticas de comércio, veja o Apêndice I)

Devido à formação de sua população (o maior país de população negra fora da África), o Brasil é o país da América Latina com interesses na África, como foi evidenciado pelo seu apoio entusiasmado nos esforços de paz da ONU em Moçambique, e atualmente em Angola. O Brasil se opõe ao “regime de *apartheid*” tradicionalmente e defendeu ativamente o isolamento da velha África do Sul nos foros internacionais. O tão lembrado “decreto Sarney”, de 1986, virtualmente congelou todas as relações entre os dois países.

O Brasil respondeu muito calorosamente ao advento da “nova” África do Sul. O Presidente Cardoso elogiou a experiência da África do Sul no seu discurso inaugural e sugeriu a melhoria das relações com a África do Sul como uma das políticas prioritárias de seu governo. O Ministro das Relações Exteriores, incumbiu-se de fazer a primeira visita oficial já realizada por um Ministro brasileiro à África do Sul em maio de 1995. O Ministro Alfred Nzo retribuiu em outubro de 1996 e foi calorosamente recebido em Brasília, também pelo Presidente Cardoso.

As relações bilaterais melhoraram consideravelmente nos últimos dois anos. As negociações bilaterais mais do que dobraram e a exportação sul-africana para o Brasil durante 1995 excedeu R\$ 1 bilhão pela primeira vez. O turismo do Brasil para a África do Sul também tem mostrado um aumento significativo. As relações militares se normalizaram com o intercâmbio de adidos militares e inúmeros exercícios navais deram ênfase

à salvaguarda do Atlântico Sul.

Há também uma maior coordenação de posições nos foros multilaterais. O Brasil apoiou ativamente a entrada da África do Sul na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, que atualmente é presidida por Pretória, o que proporciona um veículo dos mais úteis para a cooperação regional.

O Brasil, sem dúvida, é o maior ator no mundo emergente e um parceiro muito importante na cooperação sul-sul. No Presidente Fernando Henrique Cardoso, o País tem um líder popular bastante hábil, muito respeitado pelo seu compromisso com a democracia e sua busca dos direitos humanos e justiça social. A sua visita à África do Sul irá, sem sombra de dúvidas, solidificar o relacionamento emergente e potencialmente muito importante entre as duas potências regionais importantes atores no hemisfério sul.

A ênfase na desnuclearização do Atlântico Sul e o desejo de estabelecer um tratado que proteja o ambiente marinho no Atlântico Sul não são novos e estão intimamente relacionados às deliberações da reunião ministerial do ZPCSA passada (Somerset West, abril de 1996).

O Brasil está particularmente interessado em possíveis *joint ventures* para aplicação em países como Angola e Moçambique. O maior conglomerado brasileiro internacional (Odebrecht, S.A.) abriu, por exemplo, escritórios em Joanesburgo. Empresas importantes da África do Sul (Anglo, De Beers e Gencor) já se estabeleceram no Brasil.

As linhas aéreas *African Airways* e a VARIG mantêm ligações aéreas diretas entre o Rio de Janeiro e a Cidade do Cabo/Joanesburgo. A VARIG opera um vôo duas vezes por semana, um deles com *Bangkok* como destino final.

A África do Sul participou com sucesso de uma variedade de exposições de negócios, culturais e de agricultura. (por exemplo EXPOSUL 93, 94, 95 em Curitiba; EXPOINTER em 1994 em Porto Alegre; FESTA DAS NAÇÕES 93 e 94; Exposição 1995, em Londrina).

Perspectivas de cooperação entre o Brasil e a África do Sul na região do sul da África

Espera-se que o que se tem debatido neste trabalho proporcione um pano de fundo útil para uma discussão sobre uma potencial colaboração adicional na promoção do desenvolvimento econômico e político da região do sul da África como um todo. Como obstáculos, contam-se as disparidades de tamanho, PIB, e desempenho econômico e o status global entre os dois atores chaves: Brasil e África do Sul parece formidável. Porém a África do Sul e a região que ela domina precisa de toda a ajuda que ela conseguir, e o que se segue é um resumo do que pode ser realizado pelos dois países agindo concertadamente.

Primeiro, a África do Sul tem muito a aprender com a experiência de transição do Brasil. É verdade que a procedência de cada um era diferente; no caso do Brasil a transição do mando militar; na África do Sul um assentamento constitucional advindo dum pacto entre representantes do velho regime de *apartheid* e aqueles que representam a desprovida maioria negra. Porém, em termos de reconstrução econômica e social, os dois governos tiveram que reconhecer a necessidade de se conformarem com os princípios da economia liberal e de livre mercado onde o papel do Estado vai progressivamente diminuindo. O governo brasileiro, como já foi dito anteriormente, teve grande progresso neste contexto, enquanto a África do Sul ainda tem que enfrentar as feras da privatização, desregulamentação e liberalização. Os seus líderes, a este respeito, estão numa curva íngreme de aprendizado, e não são ajudados pelo fato de muitos serem produtos do clima ideológico, agora desacreditado, que enfatizou as virtudes e necessidade de o Estado controlar a economia. Há também, a influência repressora dos sindicatos cujos líderes temem o impacto da liberalização e as conseqüências para os empregados em um país onde o desemprego é da ordem 40% da população masculina.

Todavia, os líderes sul-africanos reconheceram a relevância da experiência latino-americana para a África do Sul. Aziz Pahad, Ministro Substituto das Relações Exteriores, por exemplo, após visita ao Brasil este ano, argumentou que estava impressionado pela “transformação econômica através do programa de reestruturação e privatização em grande escala. Além disso, a África do Sul, que deve agora seguir o exemplo, poderia aprender lições valiosas desta experiência e dar um salto para um ponto de decolagem de um programa econômico de crescimento. Devemos queimar

etapas, não temos que passar por todas as etapas iniciais... Uma vantagem de chegar atrasado é que nós não precisamos reinventar a roda.” Ele também chamou atenção para os “mecanismos inventivos da privatização e o modo como todos os atores, setor privado, governo e sindicatos, cooperaram. A nossa idéia será a base para atores principais que se juntam para avaliar as coisas de um modo mais transparente e econômico”. De fato, a experiência brasileira de privatização bem pode ser relevante para os esforços da África do Sul, neste contexto. É interessante que o governo da Grã-Bretanha tenha mandado um funcionário do alto escalão do Departamento de Comércio para aconselhar Pretória nas questões envolvidas. Por que não, então, um funcionário do Brasil também, alguém que tenha compreensão dos incentivos e limitações de um país em desenvolvimento comprometido com a privatização?

Segundo, comércio e estabelecimento de estruturas regionais de comércio: Em 1993, o Brasil foi o décimo oitavo maior parceiro comercial internacional da África do Sul.

As exportações da África do Sul deram um salto de 84% em 1994 (sobre 1993), na maior parte devido à venda de álcool sintético, enquanto as exportações brasileiras correspondentes aumentaram em 26%. O total bilateral comercial em 1994 atingiu Rand 1 504 211 000,00, um grande aumento se comparado com o ano de 1993, com um total de 957 926 800. Significativamente, a balança comercial pendeu a favor da África do Sul pela primeira vez em muitos anos.

Durante o ano de 1994, o Brasil se tornou um mercado para exportação maior para os produtos sul-africanos do que os tradicionais parceiros comerciais como, por exemplo a Austrália (R666 milhões) e o Canadá (R841 milhões).

A exportação sul-africana para o Brasil também excedeu as exportações para todo o restante da América Latina.

É de entendimento comum, porém, que o potencial para mais expansão é vasto e que um número como 1 bilhão de dólares americanos (comércio bilateral total) pode ser atingido em dois ou três anos. Do mesmo modo, o aconselhamento de ministros e funcionários brasileiros envolvidos na criação do Mercosul seria de valor inestimável para a África do Sul, já que está engajada em um empreendimento semelhante. A propósito, vale

assinalar a assinatura de um protocolo comercial pelos estados do *SADCC* em agosto, em *Maseru*, o qual encoraja a eliminação de impostos de importação em toda a região, em um período de três anos. Esta é mais uma área onde o papel do Brasil na construção do Mercosul pode constituir uma fonte de assistência e aconselhamento para a África do Sul e seus vizinhos, enquanto estes enfrentam as questões envolvidas no estabelecimento de uma área de livre comércio.

Terceiro, as assinaturas de protocolos na reunião de *Maseru* no que concerne à cooperação no combate ao tráfico de drogas, harmonização da política energética e integração nas redes de comunicação e de transporte sugerem que as áreas onde o Brasil tem experiência e coopera com os seus vizinhos bem podem trazer idéias e lições para seus parceiros do sul da África.

Quarto, relações bilaterais estão sendo fortalecidas ano a ano. Adidos militares foram trocados e dois exercícios navais conjuntos já foram conduzidos. Visitas recíprocas e intercâmbios de treinamento estão ocorrendo regularmente. A equipe da missão foi aumentada recentemente com o acréscimo de dois oficiais do SASS e a cooperação com seus parceiros brasileiros está bem. O chefe do SANAB visitou o Brasil anteriormente este ano e estabeleceu-se um canal para intercâmbio de informação operacional e resultados práticos já foram obtidos. A SANAB colocará à disposição um especialista em Brasília por volta do final de agosto de 1996. A necessidade de se estabelecer um acordo de combate bilateral às drogas foi reconhecida mutuamente.

A recente indicação do Embaixador Oto Maia para a África do Sul significou a primeira nomeação de um diplomata profissional do nível de Subsecretário Geral para Embaixador em um país africano.

Quinto, a extensa experiência brasileira na manutenção da paz na África e outros lugares bem pode proporcionar uma orientação na doutrina e aplicação para a África do Sul. Conforme discutido anteriormente, intercâmbios militares entre os dois países já estão em andamento em vários níveis. No que se refere à intensificação da cooperação naval no Atlântico Sul, muito vai depender do interesse do governo de Pretória em expandir sua capacitação marinha. Quanto ao campo da política externa, um debate acirrado está a caminho no que se refere aos objetivos e à substância da política de defesa do País. Isto ficou evidente pela recepção dada à proposta

do Ministro de Defesa para a aquisição de Corvetas e submarinos para substituir a antiga e obsoleta operacionalidade.

Sexto, também não se poderia argumentar que os dois países também têm algo a aprender um com o outro no que diz respeito ao controle da criminalidade? Afinal de contas, se um veterano representante do FBI teve coisas pertinentes a dizer a este respeito durante uma recente visita à África do Sul, por que então o mesmo não seria verdadeiro para um policial familiarizado com os contornos do mundo do crime no Terceiro Mundo?

Finalmente, a recente criação (julho 1996) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que congrega o Brasil, Portugal, Angola, Moçambique, as ilhas do Cabo Verde e Guiné Bissau*, constitui para o Brasil um incentivo adicional e uma meta para um papel ativo na África e, em especial, na região meridional da África. Os esforços para promover a integração regional são, conforme afirmado anteriormente, prejudicados pela posição econômica delicada de Angola e Moçambique decorrente de décadas seguidas de guerra civil. A reconstrução destes dois Estados é essencial para a prosperidade da região como um todo, e Angola, especificamente, vai requerer injeções maciças de ajuda, investimento e assistência técnica se seus consideráveis recursos econômicos tiverem de ser explorados adequadamente. Em especial, seus sistemas de comunicação com os Estados vizinhos necessitam de grandes reparos

O Brasil está em excelente posição, em razão de sua participação no CPLP, para auxiliar nesse processo, e os setores público e privado do Brasil e da África do Sul bem podem enxergar oportunidades de cooperação para dar à economia angolana um aspecto de atividade normal. Com efeito, em uma entrevista recente, o Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, expressou que “o Brasil e Angola desenvolveram laços bastante estreitos, que se traduziram em extensos programas de crédito, alimentação, apoio e treinamento”. Ele fez referência também a Moçambique, onde especialistas brasileiros estão empenhados em contribuir para que o país “desenvolva estruturas de transporte, mineração, agricultura, etc.”. Na mesma entrevista, ele também mencionou a experiência comum do Brasil e da África do Sul no desenvolvimento de habitações para pessoas de baixa renda. Ele se referiu ao desenvolvimento

* [nota do revisor]: incluir São Tomé e Príncipe.

da tecnologia brasileira nessa matéria e o fato de que algumas empresas brasileiras já abordaram seus parceiros sul africanos com vistas à troca de conhecimentos relativos à indústria de construção civil.

Tampouco o fato de que a maioria dos países do sul da África pertençam à Comunidade Britânica constitui um impedimento significativo à cooperação. Moçambique, na verdade, pertence a ambas as Organizações e países pequenos e fracos têm geralmente muito a ganhar com a participação em quantas organizações internacionais lhes seja possível. Efetivamente, tanto a CPLP como a Comunidade têm a maior parte de seus membros no hemisfério sul. A experiência da Comunidade como uma Organização destinada a maximizar os vínculos proveitosos entre estados de iguais orientações, e um conjunto de associações profissionais no sul, bem poderia constituir uma valiosa lição para a CPLP em fomentar categorias semelhantes de cooperação formal e informal. Tampouco não há razão alguma para que as duas Organizações não intercambiem os benefícios de suas experiências trabalhando em conjunto para reabilitar a região da África meridional, e ao mesmo tempo constituindo uma frente comum em organizações maiores, como a Organização Mundial de Comércio e as Nações Unidas, quando negociações têm de ser realizadas entre o Sul e o Norte, em matérias como acordos multilaterais de comércio, degradação ambiental, reestruturação das Nações Unidas e a divisão de responsabilidades na manutenção e no asseguramento da paz.

Conclusão

Este artigo tentou sumariar os possíveis campos para empreendimentos cooperativos entre o Brasil e a África do Sul. Ambos os países, não obstante as diferenças entre si, em termos de experiência histórica, desenvolvimento econômico, influência global e perspectiva regional, têm um interesse básico em apresentar as reivindicações do Sul em relação aos ricos e poderosos países setentrionais nos escalões da sociedade internacional. Ambos podem auxiliar-se mutuamente, no que diz respeito aos seus papéis regionais; ambos têm aptidão para liderança em suas respectivas regiões, onde a combinação de diplomacia habilidosa, dinamizada pela cooperação econômica e política bilateral, poderia propiciar uma contribuição significativa para o estabelecimento de uma ordem mundial mais pacífica e justa.

Análise Comparativa das Políticas Exteriores da África do Sul e do Brasil

José Flávio Sombra Saraiva

Introdução

O contexto de preparação da visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à África do Sul é propício à reflexão acerca da inserção do Brasil e da África do Sul na cena internacional. Ambos os países ocupam posições privilegiadas na balança de poder sub-regional e no jogo estratégico das suas próprias regiões. Além disso, situam-se em condições de reivindicação de papel maior no xadrez das relações internacionais dos anos noventa.

O objetivo central desse *paper* é o de comparar suas políticas exteriores. A comparação é sempre um exercício complexo, mas necessário. Só a perspectiva comparada permite vislumbrar certas aproximações e distâncias. A força da comparação - aqui empregada no sentido a que se refere Adam Watson no seu magistral The Evolution of International Society¹ - é a de trazer a possibilidade de identificação de processos e valores compartilhados bem como a caracterização do que é desigual, diferente, contrastante entre dois ou mais países, ou bloco de países, nas suas relações com o mundo externo.

A matriz histórica ainda fornece o melhor cabedal para proceder-se ao exercício da comparação de políticas exteriores de países. A história está aqui entendida não como um mero preâmbulo, mas como movimento,

¹ WATSON, Adam, The Evolution of International Society. A comparative historical analysis. London: Routledge, 1993, pp. 13-20. Ver meu primeiro esforço de comparação entre os dois países nos artigos publicados na África do Sul e no Brasil: SARAIVA, José Flávio S., "SA en Brasilië kan met vrung hande vat", Beeld, 30 de junho de 1993; *Idem*, "Elites sul-africanas procuram corrigir grave dano histórico", Correio Brasiliense, 5 de julho de 1993.

processo e, sobretudo, como esforço radical de compreensão de continuidades e rupturas de tradições nas diferentes políticas exteriores. Sem a história a política externa padece do seu lastro. Sem as tradições a política externa fica impedida de construir o leque de opções para o futuro. A metodologia aqui desenvolvida não menospreza a contribuição das comparações quantificadas em índices e em modelos matemáticos e econométricos, mas reafirma seus limites para a abordagem dos cursos mais profundos das políticas exteriores.

No campo das relações internacionais, e na comparação de políticas exteriores em particular, as teorias não têm normalmente precedido e guiado as operações práticas, como acontece no plano interno dos governos e da política. Ao contrário, elas têm acompanhado e interpretado os experimentos criados pela própria existência.²

O celebrado retorno da África do Sul à comunidade internacional anima a investigação comparada com o Brasil, que já está há mais tempo integrado ao sistema internacional. A engrenagem política que tem permitido à África do Sul uma transição para a vida democrática e plural sem os elevados custos de uma guerra civil, dão tônica toda especial à possibilidade comparativa da sua política exterior com países como o Brasil, mais seguro no seu destino democrático, mas que ainda carrega, como a África do Sul, uma forte dose de violência social doméstica.

O argumento central desse *paper* é o de que há mais afinidades que distâncias entre as duas políticas exteriores. E que isso facilitará uma eventual concertação de políticas entre a África do Sul e o Brasil, seja no plano bilateral ou no multilateral.

Os experimentos criados pela existência histórica de cada uma das duas políticas exteriores evidenciam duas fortes tradições. A primeira é a continuidade na concepção e na execução dos seus objetivos permanentes. A segunda é a estratégia cautelosa de inserção internacional em contextos marcados por incertezas ou transformações carregadas de múltiplas possibilidades. A primeira parte do *paper* avaliará essas dimensões.

Mas há também diferenças que chamam a atenção e devem ser levadas em conta em políticas de aproximação. Essa será a intenção da segunda parte do *paper*.

² Watson, *op. cit.*, p 6.

Semelhanças na diversidade dos experimentos históricos

É evidente que os experimentos históricos da política exterior brasileira foram bastante distintos dos sul-africanos. Mas é igualmente interessante constatar que, desde os primeiros experimentos, existiam semelhanças entre os dois países. Em certos aspectos, a evolução da política exterior brasileira encontra mais paralelos com a sul-africana que com alguns dos seus parceiros atuais no Mercosul.

O Brasil migrou de uma situação colonial mercantilista para a condição de centro do Império português no primeiro quartel do século XIX. A passagem para a independência trouxe consigo a forte burocracia, os valores e as tradições lusas acerca dos negócios externos, da arte da diplomacia, das artimanhas da negociação. A permanência de um rei no Brasil - D. Pedro I, depois D. Pedro IV em Portugal - com a cabeça em Lisboa e o tronco no Brasil, deu uma conotação toda especial às negociações do reconhecimento do Estado Imperial que brotara em setembro de 1822.

No curso do século XIX, no entanto, desenvolveu-se um padrão positivo, profissional e estável de inserção internacional do país na ordem internacional dominada pela expansão da sociedade internacional européia. O padrão permaneceu na República Velha, apesar da redução do seu escopo e da limitação dos interesses nacionais aos plantadores de café. Surgia o modelo da “política externa da agro-exportação”, como definida por Clodoaldo Bueno.³

Mais tarde, ao longo dos anos trinta, seria gestada uma política externa mais consistente, com ampla visão dos interesses nacionais e calcada no projeto do desenvolvimento. O estudo da evolução dessa política externa, inaugurada por Getúlio Vargas, mostra o quanto ela foi preservada, em seus fundamentos, até os dias de hoje.

A mesma inserção positiva foi procurada pelos colonos sul-africanos na construção da sua saga na África Austral. Uma história de construção no isolamento, na extrema África, de uma sociedade plural, mas estratificada, foi a base para a gradual consolidação de um Estado que

³ CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992. Ver também BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)*. São Paulo/Brasília: UNESP/IPRI, 1995.

buscou, desde os primeiros tempos da sua formação, um lugar ao sol.⁴

A ocupação britânica, a luta entre brancos e negros pela ocupação das terras, a guerra anglo-boer de 1899-1902, a formação da União Sul-Africana entre 1908 e 1910 fazem parte de um curso profundo na consolidação de um Estado Branco de dominação afrikaner que perdurou até a construção de um novo modelo estatal na segunda metade dos anos quarenta. O segundo grande capítulo dessa história, iniciada em 1948, acirraria a divisão interna com a segregação e o apartheid.

A política externa sul-africana, ao longo do presente século, foi reativa e positiva aos desígnios internacionais. Ao lado do Brasil, estiveram os delegados sul-africanos nas negociações do fim da Grande Guerra de 1914-1918 na Europa. Chamavam a atenção, como os brasileiros, para os limites de uma negociação europeia excludente à Alemanha no esforço revanchista de reordenamento no entre-guerras pelas dimensões egoístas dos interesses nacionais. O mesmo aconteceu ao final da Segunda Guerra Mundial, onde o Brasil e a África do Sul passaram a liderar os esforço de ocidentalização do Atlântico Sul, sob o olhar benevolente e interessado do líder da Aliança, os Estados Unidos.

Brasil e África do Sul: lideranças regionais e papéis relevantes nas relações internacionais

Os dois países procuraram desenvolver, desde suas raízes, uma inserção reativa e pouco passiva no jogo internacional. Definiriam, desde cedo, seus objetivos permanentes. E esses objetivos foram construídos de forma muito semelhante entre os dois países.

O Brasil procurou afirmar-se no concerto das nações como um país dotado de capacidade e meios para estabelecer liderança regional e ocupar papel relevante nas relações internacionais. De Rio Branco a Vargas, da diplomacia da agro-exportação ao modelo do nacional-desenvolvimentismo, a política externa procurou instrumentalizar o objetivo primordial de construção de respeito regional. O desenvolvimento nacional, objetivo articulado ao longo das últimas décadas, foi conquistado, entre outros motivos, por uma ativa e perceptiva política exterior.

⁴ DAVENPORT, T. R. H., South Africa. A Modern History. London: Mcmillan, 1992, pp. 19-27.

Dos escritos de Oswaldo Aranha na década de 1930 aos desdobramentos da diplomacia dos tempos dos governos militares, esteve sempre presente a vontade do Brasil de ser reconhecido como líder da região latino-americana, e mais particularmente na América do Sul.⁵ A vontade de liderar, no entanto, não seria forjada pela força nem pelas guerras, mas pela capacidade de construir o desenvolvimento nacional, a industrialização, a modernização, a urbanização e os valores de identificação cultural aos centros hegemônicos internacionais, particularmente ao Ocidente.

A África do Sul, simultaneamente, inseriu-se nas relações internacionais procurando assegurar a liderança regional na África Austral e no continente como um todo. Jan Smuts, no início do século, forjou a cultura da personalização da diplomacia sul-africana, como o faz, em parte, Rio Branco, no Brasil. O seu quadro conceitual, a filosofia do trabalho, os conhecimentos da vida internacional, etc, orientaram-se para ampliar o lugar da África do Sul na região e no concerto das nações.⁶

Apesar da rejeição internacional ao apartheid e mesmo no período forte da chamada “diplomacia do isolamento”⁷, a política exterior sul-africana procurou romper as circunstâncias limitadas da desconfiança internacional para formar um espaço de operação regional sob sua influência. Os trabalhadores dos países vizinhos nas minas sul-africanas, a capacidade militar de Pretória fazer prevalecer seus objetivos na região, a dependência econômica dos países da África Austral em relação do desenvolvimento sul-africano, os interesses transnacionais em jogo nas áreas de minerais estratégicos, a dimensão estratégica da África do Sul como o ponto de passagem das rotas do petróleo da Ásia e do Oriente Próximo para o Ocidente, entre outros fatores, ajudaram a construir a posição de potência regional para a África do Sul.

⁵ McCANN, Frank D., “Brazilian Foreign Relations in the Twentieth Century”, in SELCHER, Wayne (ed), Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power. Boulder: Westview Press, 1981, p. 10.

⁶ EVANS, Graham, “South Africa in Remission: the Foreign Policy of an Altered State”, Second Pan-European Conference on International Relations, Paris: Setembro, 1995, p. 24.

⁷ Ver essa idéia no clássico livro de GELDENHUYS, D., The Diplomacy of Isolation. Johannesburg: Macmillan, 1984. Ver outro texto clássico acerca da política externa sul-africanos do período: BARBER, & BARRATT. South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security, 1945-1988. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Sobre as relações internacionais do ANC ver a tese de doutorado de THOMAS, S. “The Diplomacy of Liberation; the International Relations of the African National Congress of South Africa, 1960-1985”, London: University of London, 1990.

Há, portanto, uma viva cultura histórica nos dois países que os levam a perceberem-se a si próprios como capazes de conduzir, com naturalidade, as relações regionais. E ela foi acompanhada por uma outra cultura, rara nas políticas exteriores africanas e americanas, que é a da manutenção dos seus padrões de conduta ao longo de um longo ciclo temporal.

O Brasil tem clara vocação para continuidade em política exterior. Unanimidade entre os analistas, essa característica permitiu ao país, ao longo dos últimos cinquenta anos, transitar de situações domésticas instáveis para situações mais estáveis sem, contudo, alterar sua forma de inserção internacional.

A África do Sul é também caso exemplar de continuidade em política exterior no continente africano. Desde Jan Smuts, passando pelas ambições de hegemonia regional do velho Partido Nacional com o projeto da “constellation of states”, pela chamada “new diplomacy” articulada nos estertores do apartheid e apresentada por Neil van Heerder em 1989, até a mais recente fase da chamada “diplomacia da liberação (liberation)” do CNA, percebem-se continuidades inimagináveis para períodos tão diversos na vida política doméstica.

Chris Alden, em seu interessante estudo sobre a evolução das percepções de política exterior do CNA, chamou a atenção, já em 1993, no meio das negociações do período de transição que levaria um ano depois às eleições presidenciais na África do Sul, para uma modelar continuidade. Líder do Departamento de Assuntos Internacionais do ANC (DIA) afirmaria que:

“Our future relations with the international community will be based on economic and trade considerations rather than ideological considerations.”⁸

O realismo da declaração expressa não só as novas percepções estratégicas do CNA diante do iminência de formação de um governo de unidade nacional. Ela expressa, sobretudo, a força de uma tradição cara à política externa sul-africana: a continuidade do padrão de conduta e a percepção dos interesses de longo prazo.

⁸ *Apud* ALDEN, Chris. “From Liberation Movement to Political Party: ANC Foreign Policy in Transition”, *The South African Journal of International Affairs*, 1 (1), 1993, pp. 62-81.

Essa é a explicação pela qual a chamada nova política externa sul-africana do GNU (Governo de Unidade Nacional) - que governa o país desde maio de 1994 e foi responsável pelos movimentos do retorno do país ao seio da comunidade internacional - não conter elementos radicalmente novos em relação aos tradicionais padrões de inserção internacional da África do Sul. Para o estudioso Graham Evans não há mudança de substância na “new diplomacy” de De Klerk como não há mudança de concepção acerca da identidade e do destino da África do Sul na política externa pós-apartheid.⁹

A continuidade na política externa sul-africana no presente não deve causar espanto. Os interesses nacionais foram reanimados pela dimensão democrática e pelo fim da exclusividade do poder branco. Mas os fundamentos permaneceram os mesmos.

É certo que o valor simbólico do retorno da África do Sul à Assembléia Geral das Nações Unidas, à Commonwealth bem como sua entrada no esforço de integração regional pela entrada na antiga SADCC (atual SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral) deu força moral e uma grande dignidade à transição negociada sul-africana. Também não deve ser subestimado o sentido legitimador, junto aos países vizinhos e à própria comunidade internacional, que a carismática presença do Presidente Nelson Mandela carrega consigo.

Mas essa nova tradição não se faz presente como substância da política externa senão como um adjetivo. Em certo sentido, o “espaço moral” aberto pela democracia, a transparência e a ampliação do recrutamento de diplomatas não-brancos revitalizou a política externa sul-africana, mas não a transformou em sua essência.¹⁰

As essências mantidas, no Brasil e na África do Sul, não desqualificam as políticas exteriores dos dois países. Muito ao contrário, as permanências indicam a força de tradições que trouxeram ganhos reais ao longo do tempo e possibilitaram processos de aprendizagens acerca das vicissitudes do relacionamento internacional. O pragmatismo brasileiro em política externa e a cautela sul-africana aproximam as possibilidades de

⁹ EVANS, Graham. *Op. cit.*, p. 12.

¹⁰ SPENCE, J.E. “South Africa: the Process of Transformation”, Sir Robert Birley Memorial Lecture, City University, London, 14 Março, 1996, pp. 14-15.

uma diálogo frutífero entre países que carregam hábitos e linguagens internacionais bastante afins.

Globalização e Regionalização: a comparação dos movimentos mais recentes das políticas exteriores dos dois países

As incertezas da construção de uma nova ordem global das relações internacionais nos anos noventa têm condicionado os movimentos das diplomacias do Brasil e da África do Sul. O esforço por uma reinserção internacional em termos vantajosos já levou o Presidente Fernando Henrique Cardoso a declarar que a globalização cria riscos que devem ser evitados e oportunidades que não podem ser perdidas.¹¹

O Presidente Nelson Mandela já declarou algo semelhante em várias ocasiões. A reorientação da economia sul-africana para a escala global já inclui, como no Brasil, a proposição de uma série de reformas políticas domésticas, como as que estão em curso nos parlamentos de ambos os países. O pacote de reformas aprovados no meio do presente ano na África do Sul, que incluiu a redução as tarifas requeridas pela Rodada do Uruguai, mostra o esforço de inclusão do país nos movimentos da liberalização comercial.

Os dois países reaparelham suas políticas exteriores para enfrentar os novos riscos e oportunidades. A adaptação aos novos princípios e regras de conduta internacionais é, assim, característica que também aproxima as duas políticas exteriores.

Ao mesmo tempo, as percepções acerca do mundo vem sendo modificadas ao longo dos anos noventa em ambos países. E é curioso observar que várias delas caminham quase concomitantes nos dois gigantes dos dois lados do Atlântico Sul.

A primeira percepção comum entre os dois países é aquela que leva à compreensão do fim de uma era sustentada no armamento dos espíritos. O desarme ideológico, que tem levado a gastos menos significativos com defesa e segurança, redesenharam as agendas das

¹¹ CARDOSO, Fernando H. "Riscos e Oportunidades da Globalização", Conferência no Colégio do México, janeiro de 1996, p. 2 (separata)

políticas exteriores da África do Sul e do Brasil para a cooperação, especialmente no Atlântico Sul, em torno da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS). A desmilitarização da região, o banimento de armas nucleares no Atlântico, a defesa das reservas ecológicas no oceano comum, a presença brasileira no monitoramento da paz em Angola, a vontade sul-africana de participar de operação de apaziguamento na região, entre outros movimentos, mostra o espírito de distensão do presente.

Em segundo lugar, ambas políticas exteriores pautam-se por percepções menos terceiro-mundistas do que se poderia esperar de países com forte contingente de sua população identificada com as demandas de países atrasados. O Brasil e a África do Sul trabalham hoje com a percepção dos limites da frente de povos atrasados e da inconsistência conceitual da noção de Terceiro Mundo.

Nesse sentido, sem abandonar certas áreas de interesse pontual com países mais atrasados, a África do Sul e o Brasil têm procurado despolitizar suas políticas exteriores e orientá-las para a abertura dos mercados, para o reforço dos vínculos com o Ocidente, para uma reaproximação progressiva com a União Européia, os Estados Unidos e parte da Ásia. A análise, em ambos países, do deslocamento dos diplomatas na década de noventa, mostra o movimento dos mesmos para fora da África e da parte mais atrasada da Ásia para os Estados Unidos, União Européia, MERCOSUL e regiões mais avançadas economicamente na Ásia.

Essas novas noções parecem separar a África do Sul e o Brasil das demandas típicas dos países atrasados. Apesar de ter abrigado a IX Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) em abril do corrente ano, a África do Sul não parece disposta a liderar o Grupo dos 77 ou mover-se dentro dos esquemas do Movimento dos Países Não-Alinhados. A mesma visão é compartilhada por muitos diplomatas sul-africanos no que se refere ao papel de cautela que a África do Sul deve ter em relação à ineficiência e ineficácia da Organização da Unidade Africana (OUA).

O Brasil há muito afastou-se do seu antigo papel terceiro-mundista, que embora não excludente de outros movimentos igualmente importantes junto aos países ricos, foi uma das matrizes da inserção internacional do Brasil nos anos setenta e parte dos anos oitenta. Assim, os dois países se

assemelham nas percepções de cautela acerca da revitalização do diálogo norte-sul.

O terceiro ponto em comum é o esforço que ambos países vêm desenvolvendo no sentido da construção da integração regional. O Brasil lançou-se de forma determinada, depois da superação das controvérsias com a Argentina, na arrancada da integração no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Arquetizada em sua origem em torno do eixo industrial de desenvolvimento integrado entre São Paulo e Buenos Aires, o MERCOSUL avançou seu cronograma e apresenta-se hoje como uma experiência exitosa de concertação regional que transcende em muito as dimensões tarifárias da união aduaneira.

A África do Sul, embora com menos empenho quando comparado aos esforços do Brasil no MERCOSUL, tem liderado o movimento da nova integração regional na África Austral. Substituindo o clima de insegurança dos anos oitenta, as novas condições criadas pela pacificação interna da África do Sul nos anos noventa tem atuado diretamente na construção da nova experiência regional. Tendo que enfrentar o drama do desenvolvimento desigual na região, a África do Sul aceitou ser parceira da reestruturada Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) em agosto de 1994. Substituindo a antiga SADCC, a SADC vem sendo considerada uma área prioritária pelo Governo de Unidade Nacional.¹²

Permanece a pergunta, para a África do Sul, se essa forma de participação regional trará benefícios para o próprio desenvolvimento e dos demais países. Nesse campo, a preponderância regional da África do Sul é histórica. Países como Moçambique, Lesoto, Malavi e Botsuana sempre orbitaram em torno do eixo hegemônico sul-africano. O esforço de integração, em certo sentido, reforça a própria desigualdade de desenvolvimento na região, sem os receios da época do apartheid. Para Graham Evans, a África do Sul, ao reforçar a aproximação regional estaria construindo mais uma cooperação desigual que uma política de integração.¹³ Esse é um problema que terá que ser avaliado pelas novas lideranças sul-africanas.

¹² DAVIS, Robert. "Confronting the Challenges of Globalisation and Regionalism: A South African View", separata, 1996, pp. 5-10.

¹³ EVANS, Graham. *Op. cit.*, p. 25.

A União Aduaneira da África Austral (SACU - Southern African Customs Union) é outro esforço relevante liderado pela África do Sul no caminho das regionalização dos seus interesses. Ainda que superposta institucionalmente à própria SADC e implicando certa duplicação onerosa de funções, a SACU vem ampliando seu escopo e a participação dos países da região.

O passo seguinte do Brasil e da África do Sul vem sendo a da articulação das suas experiências de integração regional aos outros blocos regionais pela via da criação de zonas de livre-comércio. O MERCOSUL já buscou isso junto a União Européia e a África do Sul vem buscando junto à própria Europa e na Ásia.

O profissionalismo das diplomacias

Finalmente, não seria justo abordar as afinidades entre as duas políticas exteriores sem abordar a dimensão profissional das diplomacias brasileiras e sul-africanas. Esse traço vem dar contorno especial às possibilidades de intensificação dos contatos na presente década. Uma concertação política dos dois países deve levar em conta esse fator de aproximação e confiança.

O Brasil orgulha-se de sua diplomacia profissional. Com um corpo de funcionários altamente qualificados dentro do Estado - um verdadeiro Estado dentro do Estado - a tradição do Itamaraty como *think-tank* da política exterior do Brasil é reconhecida internacionalmente. Apesar da presença de poucos embaixadores não recrutados na carreira, a presença dos diplomatas de formação nos postos chaves, e na direção do próprio Ministério das Relações Exteriores, mostra a força da corporação.

Ela foi fundamental na aproximação brasileira ao continente africano na década de setenta e vitoriosa nas querelas governamentais domésticas acerca da inflexão brasileira para a África Negra a partir de 1972. Ela também foi acusada de terceiro-mundista e de ter precipitado o reconhecimento oficial do governo do MPLA em Angola em novembro de 1975. E ela foi também acusada de ter guardado, durante mais tempo do que deveria, reservas com relação ao processo de transformação do apartheid na África do Sul.

A África do Sul, ao mesmo tempo, parece ter desenvolvido sua escola diplomática com rigor e profissionalismo. Da diplomacia pessoal de Jan Smuts, no início do século, ao recrutamento de brancos do Partido Nacional, nos anos duros do apartheid, houve uma forte profissionalismo na formação da diplomacia sul-africana. Por mais paradoxal que possa parecer, o CNA recebeu no Governo de Unidade Nacional uma diplomacia madura e acostumada a trabalhar em circunstâncias muito difíceis de negociação.

A paciência da *quiet diplomacy* da África do Sul é ganho para o tempo presente. O Departamento de Assuntos Externos (DFA - Department of Foreign Affairs) permaneceu ligado diretamente ao Presidente Mandela como era no passado aos presidentes no sistema do apartheid. Apesar da crítica de muitos sul-africanos sobre seu caráter elitista e tecnicista, o DFA foi capaz de atrair o próprio Departamento de Assuntos Internacionais (DIA - Department of International Affairs) do CNA para sua órbita de pensamento.

A permanência da cultura diplomática anterior no novo governo evidencia o profissionalismo mais que a capacidade de cooptação da velha diplomacia sul-africana. Ela renovou seus métodos de recrutamento, mandou formar gente no exterior, ampliou os quadros com o pessoal do DIA, para adaptar-se aos novos tempos. Mas seus valores, sua filosofia e seus métodos permanecem com antes.

Um aspecto interessante em ambos os países é o fato de seus parlamentos terem pouca participação nas formulações de política exterior. No Brasil, exceto para o século XIX, o parlamento pouco influenciou nas decisões de política externa. Na África do Sul, os assuntos externos sempre foram muitos ligados à presidência. Os desafios do moderno debate acerca da democratização do processo decisório em política internacional são grandes nos dois países. A discussão sobre esse tema tem hoje grande relevância na África do Sul, particularmente.

No Brasil e na África do Sul, portanto, as diplomacias jogam papel fundamental na articulação da concertação política internacional. Para o Brasil essa é uma dimensão alvissareira no reforço da liderança sul-africana no continente. A confiança na palavra, nos acordos, na tradição e na retórica contida para garantir maiores ganhos são virtudes apreciadas no Brasil e na África do Sul.

Diferenças e divergências

Apesar do predomínio das afinidades, há características que distinguem a política exterior do Brasil da sul-africana. As diferenças são, como as similitudes analisadas, produtos das experiências históricas e dos valores que estiveram e estão presentes nas culturas de ambos os países.

A África do Sul, depois do longo isolamento, enfrenta divisões no interior do processo decisório acerca dos rumos da sua política exterior que não estão presentes com o mesmo vigor no Brasil. Em outros casos, a África do Sul está discutindo aspectos da sua reinserção internacional que parecem dar a impressão de já terem sido debatidos e resolvidos no Brasil.

O primeiro exemplo a ser elencado é o da divisão sobre a vocação ocidentalista ou terceiro-mundista da política sul-africana. Para uns, a alma da política externa da África do Sul é sua estreita vinculação ao fortalecimento dos laços com o Ocidente e com os países asiáticos ricos. Isso viria garantir investimentos capazes de expandir o crescimento da economia sul-africana. Pragmáticos, os defensores dessa corrente de opinião chamam a atenção para os desafios da reconstrução econômica do país e o novo papel de potência regional da África nas relações internacionais globalizadas.

Para os outros, particularmente localizados nos quadros mais clássicos do ANC, as prioridades da política externa sul-africana devem ser dirigidas para o próprio continente, para a liderança dos não-alinhados e para uma política de solidariedade com relação aos países menos desenvolvidos.¹⁴

A crítica dos primeiros ao terceiro-mundismo dos últimos lembra que não há razão para a aproximação da África do Sul ao movimento dos não-alinhados em um contexto de desideologização do conflito leste-oeste. Os últimos atacam o neoliberalismo simplista dos primeiros.

É evidente que o debate espelha o próprio momento político interno sul-africano e as opções entre os grupos de poder que ampararam o Governo da Unidade Nacional desde maio de 1994. As estratégias variam um pouco em função do espectro político da transição delicada que a África do Sul

¹⁴ Ver esse debate em SPENCE, J.E., *op. cit.*, p. 20 e EVANS, Gharah, *op. cit.*, pp. 25-27.

conduz.¹⁵ Além disso, o embate se torna compreensível quando visto na perspectiva da criação de uma nova cultura do debate pós-apartheid, da crítica criadora e do próprio movimento de democratização das decisões de política exterior na África do Sul.

Em todo caso, o Brasil já discutiu nesses termos na década de setenta para decidir que o país não poderia excluir os dois enfoques. A concomitância da política de financiamento do desenvolvimento com capitais e investimentos ocidentais não exclui uma política solidária para o continente africano. Ao mesmo tempo, é natural que um país que recebeu tanta solidariedade internacional na derrota do apartheid guarde alguma dívida para com os países africanos mais aguerridos na luta contra a segregação racial e social na África do Sul.

Em segundo lugar, a política externa sul-africana parece estar dividida, em alguns pronunciamentos, entre o enfoque global e o regional. Para alguns o global é a única forma de atrair os investimentos de larga escala e a garantia da inserção positiva na globalização dos mercados. Para os regionalistas, a saída apropriada para a reinserção internacional da África do Sul é a escala da África Austral.

Novamente parece que o debate já ocorreu no Brasil para chegar-se ao raciocínio de que as duas posições não necessitam ser excludentes. A condição de *global trader* do Brasil facilita vislumbrar melhor esse tipo de inserção internacional. A inserção regional, essencialmente animada pelos avanços do MERCOSUL, não têm excluídos novas reflexões da política internacional do Brasil junto ao Japão, à União Européia e a países de interesse particular como a Coréia do Sul, a Alemanha, a Venezuela e a própria China.

A situação, no entanto, parece um pouco diferente na África do Sul dadas as vicissitudes do seu relacionamento com seus parceiros regionais. As relações econômicas e estratégicas daquele país com seus vizinhos é bastante mais desequilibrada e desigual quando comparada com as articulações do Brasil com os países do MERCOSUL e com seus outros vizinhos. A SADC reúne um número bastante grande e desigual de países

¹⁵ MARX, Johan. "South African Foreign Policy in the New Era: Priorities in Africa and the Indian Ocean Islands", *The South African Journal of International Affairs*, 2 (2), 1995, pp. 1-2.

quando comparado à integração restritiva do MERCOSUL.¹⁶

Uma terceira diferença entre os dois países reside no contexto continental em que suas relações se desenvolvem nos dias atuais. Enquanto o continente africano marginaliza-se cada vez mais no conjunto das relações internacionais a América Latina parece reagir de forma mais positiva à construção de uma nova ordem global. Essa é uma diferença fundamental para a comparação entre as duas políticas exteriores. O Brasil está inserido, portanto, em um contexto continental bastante mais favorável ao engajamento internacional que a África do Sul.

Essa dimensão vem explicando, em parte, o relativo declínio da importância relativa do continente africano não só para a América Latina mas para o Brasil em particular. Apesar dos discursos de permanência dos velhos objetivos brasileiros na África, a política africana do Brasil reduziu seu escopo nos anos noventa.¹⁷ A diminuição do comércio relativo Brasil-África, o fim da vulnerabilidade energética brasileira e a menor dependência estratégica da importação dos hidrocarburetos levou o Brasil ao afastamento gradativo da África.

Isso não significa que não permaneçam prioridades pontuais do Brasil no continente africano. A África do Sul, certamente, é hoje uma delas. A opção seletiva do Brasil por países que possam oferecer vantagens comparadas nos intercâmbios e por projetos de interesse comum no Atlântico Sul levam o Brasil à África do Sul. A visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso será gesto explícito da recomodação de prioridades no continente africano.

¹⁶ Sobre as dificuldades da construção da cooperação e da integração no continente africano, ver meu artigo: SARAIVA, José Flávio S. "Cooperação e integração no continente africano: dos sonhos pan-africanistas às frustrações do momento", Revista Brasileira de Política Internacional, 36 (2), 1993, pp. 28-45.

¹⁷ SARAIVA, José Flávio S. O Lugar da África. A Dimensão Atlântica da Política Externa do Brasil. Brasília: EDUnB, 1996, capítulo 6. Ver também SARAIVA, José Flávio S. "Do Silêncio à Afirmação: Relações do Brasil com a África" in CERVO, Amado (org.), O Desafio Internacional. A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: EDUnB, 1994, pp. 263-331.

Conclusão

Este *paper* tratou de avaliar, de forma comparada, duas políticas exteriores de países que se identificam nas suas formas de relacionamento internacional. Argumentou-se que há mais em comum que pontos de diferença entre as políticas exteriores do Brasil e da África do Sul.

O futuro das relações internacionais dos dois países está umbilicalmente ligada à capacidade de readaptação das suas tradições diplomáticas às contingências dos novos desafios. Se o Brasil tem uma política exterior mais consolidada, a África do Sul, por outro lado, enfrenta o debate das novas opções diante das incertezas do presente.

Em todo caso, permaneceram tradições diplomáticas sólidas em ambos os países que permitem perceber que o fim do apartheid e a reconstrução da sociedade sul-africana promove espaço privilegiado para a reaproximação entre os dois países. Os dois países se beneficiariam enormemente se políticas de concertação forem desenhadas entre os dois gigantes do Atlântico Sul.

Não resta a menor dúvida que a história do Atlântico Sul tem sido uma história de oportunidades perdidas e pouco conhecimento mútuo. A redescoberta do profissionalismo sul-africano em política exterior por parte do Brasil é uma notícia alvissareira no esforço de dotar o Brasil e a África do Sul com a capacidade de ensaiar, na região, um novo espaço de poder médio nas relações internacionais ao sul da linha do Equador.

Aspectos da Política Externa da África do Sul para América Latina

José Maria Nunes Pereira

Introdução

O objetivo principal deste trabalho é o de apresentar uma breve análise histórica das relações da África do Sul com alguns países latino-americanos, em especial o Brasil, a partir dos meados da década de 1960, quando o governo de Pretória passou a implementar a política de *outward movement*¹, uma política de abertura para o exterior que teve entre os seus alvos alguns países da América do Sul.

A realidade política de hoje é bem diferente daquela que então predominava nas duas margens do Atlântico Sul. Na margem ocidental, completou-se a democratização dos países latino-americanos. Na outra margem, as mudanças foram bem mais relevantes. Além das independências de Moçambique (1975), Angola (1975), Zimbabwe (1980) e Namíbia

¹ O essencial sobre esta política está em LEYSENS, Anthony. South Africa's relations with Latin America (1966-1988). Occasional Papers n.6. Centre for Latin American Studies. Pretória: UNISA, nov. de 1992. p. 4-12 e LEYSENS, Anthony. The economy of South Africa's relations with Latin America: past development and prospects for future co-operation within the context of South-South relations. *Latin American Report*. vol. 8, n. 1, 1992. Pretoria: UNISA. p. 38-50. Ver também LECHINI DE ALVERES, Gladys. O *apartheid* e a política externa sul-africana: uma percepção a partir da Argentina. *Estudos Afro-Asiáticos*. n. 25, dez. 1993. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos. p.257-259 e, especialmente ROELOFSE-CAMPELL, Zélia. "The forgotten dimension: South Africa Latin American relations past and present". *Latin American Report*. vol. 8, n. 2, 1992. Pretoria: Unisa Centre for Latin American Studies, *passim*. O estudo de Leysens das relações da África do Sul com a América Latina é exaustivo para o período 196-1988. Para a política externa sul-africana do pós-guerra é indispensável o clássico BARBER, James e BARRAR, John. *South Africa's foreign policy: the search for status and Security 1945-1988*. Cambridge University Press, 1990. Ver também SHUBIN, Vladunir. Flinging the Doors Open: Foreign Policy of the New South Africa. Southern African Perspectives - A worlding paper acnes. n. 43, maio de 199S. Centre for Southern African Studies. University of the Western Cape.

(1990), emergiu uma nova África do Sul, democrática, liberta do aparato político e jurídico do *apartheid* através de uma notável “revolução negociada” entre as duas principais forças políticas do país: o ANC, Congresso Nacional Africano, e o NP, Partido Nacional². Ambos os partidos possuíam em seu projeto político a dimensão nacional e apresentaram no momento da negociação um grau extraordinário de maturidade e lucidez política.

É nosso entendimento que a referência a esse passado, relativamente próximo, das relações da África do Sul com a América Latina não é estéril para nossos objetivos atuais, que são de um relacionamento mais profícuo e em bases novas entre os cones Sul dos dois continentes vizinhos.

A *outward movement* sul-africana e a necessidade de novos horizontes dos países latino-americanos lançaram bases, sobretudo na área econômica e comercial, que, mesmo num quadro político radicalmente novo, como é o atual, mentem uma boa taxa de validade de viabilidade.

As semelhanças nas diferenças

A África do Sul tem alguns processos históricos que a assemelham à América Latina: passado colonial, forte imigração européia, um processo de industrialização por substituição de importações desencadeado após a II Guerra Mundial e uma forte presença do Estado na economia.

Com o Brasil, essas semelhanças são mais acentuadas. Em ambos os países predominam populações de origem banto. Na África do Sul, essas populações são majoritária em mais de 70%. No Brasil, o índice cai por cerca de metade, pois este país tem também antepassados oriundos de regiões de língua sudanesa, da vasta área do Golfo da Guiné.

Com cerca de 44% de população preta e mestiça, o Brasil, com seus 153 milhões de habitantes, é considerado depois da Nigéria, como o país de maior população negra do mundo. Já a África do Sul, com cerca de 7 milhões de brancos, tem uma população de origem européia que é maior

² PEREIRA, José Maria Nunes. Os trunfos do pós-*apartheid*. *Noticias Africanas*. n.60, 20-26 de maio de 1994 Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Rio de Janeiro, p.1

do que a de todos os países africanos reunidos. A população mestiça (coloured), com cerca de 3, 5 milhões de pessoas é também superior a de todo o continente.

Tal complexidade racial teve desenvolvimentos distintos: do lado brasileiro, uma tentativa integracionista; do lado sul-africano, uma opção abertamente segregacionista. Os processos tiveram também origem diversa. No lado ocidental do Atlântico, o colonialismo português e quase quatro séculos de escravidão. Do outro lado, o processo teve início com a ocupação africânder, no início do séc. XVII, com o colonialismo britânico no séc. XIX e com a imposição de todo o aparato do *apartheid*, a partir de 1948. No entanto, a questão racial, imbricada com outros fatores, constitui, embora em graus diferentes, parte prioritária do projeto nacional de ambos os países.

Outras semelhanças podem ser encontradas. Em ambos os países estão patentes realidades de Terceiro Mundo, de mistura com ilhas de Primeiro Mundo. África do Sul e Brasil constituem, cada um em seu continente, os pólos mais desenvolvidos do capitalismo. Isto está expresso não só na grandeza dos seus PIBs, como no grau de sofisticação industrial. Ambos exercem uma liderança natural nas suas respectivas regiões e têm uma vocação internacional, não só pela condição de global traders como pelo seu peso específico, com capacidades diferenciadas é certo, de interferir em várias questões da agenda política internacional.

O domínio de tecnologias intermediárias adequadas ao padrão social e ecológico das áreas tropicais propicia aos dois países uma vocação especial para as relações Sul-Sul. O exercício dessas relações, especialmente no âmbito da África Austral, proporciona à África do Sul e ao Brasil situações peculiares, porém criativas, de parceria e competitividade.

As organizações regionais econômicas dos cones Sul dos dois continentes - como o Mercosul e a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral) - serão certamente um campo fértil para essas relações de cooperação.

A África Austral é, em termos estratégicos e econômicos, a segunda região mais importante do continente africano. Só é superada pela África do Norte, região mediterrânea quase colada à Europa. Para uma avaliação mais correta do potencial e da capacidade de projeção da nova África

do Sul, é importante para o público brasileiro ter uma visão, mesmo que sinóptica, do que representa a África Austral. Aliás, nela estão situados os dois maiores países de língua portuguesa: Angola e Moçambique.

África Austral: a região-chave

Formada por onze países - África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malavi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue esta região é mais do que uma simples expressão geográfica. Ela apresenta, por conta de sua formação histórica, um alto grau de integração que não encontra paralelo no continente africano.

A sua posição estratégica, muito valorizada durante a Guerra Fria, está relacionada com a rota do Cabo, por onde passa a maior parte do petróleo destinado ao Ocidente. Possui também um apreciável valor econômico derivado da produção e reservas de vários minerais estratégicos necessários aos países ocidentais, sobretudo os Estados Unidos.

A região está situada entre os oceanos Atlântico Sul e Índico. Através do primeiro, ela fronteira com o cone Sul da América Latina. O segundo, a coloca em ligação com o Oriente Médio e com a parte importante do mundo asiático.

Um dado geográfico que também compete à integração é a existência na região de seis países sem saída para o mar (Botsuana, Lesoto, Malavi, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue). A Tanzânia pertence também à África Oriental. Por motivos políticos e econômicos ela se “australizou”, participando hoje de todos os organismos integrativos da África Austral.

Esta região é a de maior e mais antigo povoamento de implantação de europeus (holandeses-bôeres, região do Cabo, 1652). Ai se formou a única colônia africana de povoamento que precedeu à revolução industrial e à conseqüente ocupação do continente.

A integração da África Austral teve como primeiro protagonista a Inglaterra que ai constituiu um subsistema do imperialismo britânico. Resumidamente, podemos dizer que essa integração “perversa” teve como base os minerais de todo o hinterland da região, a mão-de-obra farta para as minas, provenientes dos territórios limítrofes, e os pontos de escoamen-

to dos produtos através de uma vasta rede ferroviária que alimentava os portos de Benguela- Lobito (Angola) e Maputo e Beira (Moçambique).

A integração econômica vai se completando no decorrer das décadas, através de empresas multinacionais, de origem inglesa ou sul-africanas, que atuam articuladamente nos países da região dominando setores-chaves da produção e comercialização. Exemplo clássico disso é a Anglo-American Co. e sua subsidiária, a De Beers que alcançaram expressão mundial a partir do domínio do ouro, diamantes e outros produtos da região.

A partir do início da década de 1960, para fazer frente aos movimentos nacionalistas que desencadeiam na região a luta armada contra o *apartheid*, ou pela independência, o «poder branco» dominante na África do Sul, Namíbia e Rodésia (Zimbabwe), associado ao colonialismo português, estendeu a integração ao campo político, ideológico e militar.

As independências de Moçambique, Angola e Zimbabwe, conquistadas num contexto de Guerra Fria, e o novo patamar de luta do ANC, criaram uma nova correlação de forças na região e proporcionaram uma contra-ofensiva à integração “perversa”. A formação do bloco dos “Países da Linha de Frente”, no campo político, e a SADCC (Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral), criada em 1980, foram instrumentos dessa contra-ofensiva. A SADCC empenhou-se numa tentativa de maximizar o investimento na região, a maior parte estrangeiro, através de projetos, coordenados por setores da economia, envolvendo dois ou mais países da área. O objetivo maior era diminuir a dependência que os países austrais, em graus diferenciados, têm em relação à África do Sul.

Os recentes desenvolvimentos da região, dos quais o mais importante foi a emergência de uma nova África do Sul, levaram à criação, com este país já integrado, de uma nova comunidade - SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral³.

³ PEREIRA, José Maria Nunes. África Austral: integração e perspectivas no pós-*apartheid*. Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 1993, mimeo, *passim*.

A África do Sul em transição

“O mundo só entrou no século XX com a guerra, em 1945. O século XXI começou sob o signo da paz com a eleição de Nelson Mandela”. Esta declaração do chanceler brasileiro Celso Amorim, por ocasião da sua visita à África do Sul, em maio de 1994, está em consonância com o entendimento geral do êxito, que está sendo alcançado naquele país, com o complexo processo de transição pelo qual está passando⁴.

Vale lembrar que ocorrem na África do Sul três processos políticos: a) um termo final do processo de descolonização; b) a transição do *apartheid* - um extremamente excludente sistema autoritário - para a democracia; c) a exacerbação de antigos nacionalismos como o africânder e o zulu. Esses processos, em outros países, ocorreram em épocas bem distintas. Na África do Sul estão ocorrendo simultaneamente.

A possibilidade desse fato histórico tem muito a ver com a existência de um Estado sul-africano já consolidado (mesmo que à custa do *apartheid*), onde quase toda a população se identifica com ele. Contrariamente ao que ocorre em Israel/ Palestina, todos, negros e brancos, se consideram africanos da África do Sul e se sentem representados pelo mesmo Estado, embora tenham divergido profundamente quanto ao caráter que este Estado tomou. Um exemplo: tanto um oficial proveniente das Forças Armadas do antigo regime, como um outro oriundo do exercito do Congresso Nacional Africano partilham a mesma concepção hegemônica que o seu país deve assumir na África Austral e, mesmo, no continente.

Outro importante trunfo para o êxito de processo de transição (aqui compreendido num sentido mais amplo) é o fortalecimento que vem ocorrendo na sociedade civil, sobretudo a partir da luta anti-*apartheid* pós-1983, quando da formação da Frente Democrática Unida através de 700 organizações emergidas diretamente da sociedade civil. Estes processos políticos se fizeram acompanhar de mudanças na economia, sem que estas pudessem ultimamente alcançar o mesmo ritmo que passou a comandar o “reino do político”⁵.

⁴ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 de maio de 1994.

⁵ PEREIRA, José Maria Nunes. “Os trunfos do pós-*apartheid*”. *Noticias Africanas*. n.60, 2-26 de maio de 1994. Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Rio de Janeiro

É comum introduzir um quadro bem geral da economia africana através de alguns indicadores que, de chofre, nos fazem perceber a dimensão global do país, sobretudo se comparada ao continente africano como um todo. Eis alguns desses indicadores. Embora represente somente 4% da superfície do continente e pouco mais que 6% da sua população, a África do Sul tem um PIB avaliado em US\$ 120 bilhões (1995), que é superior à soma dos produtos dos três países que se seguem no ranking africano (Argélia, Egito e Nigéria). O país é responsável por 66% do aço produzindo no continente, por quase metade da produção industrial, por cerca de 60% da eletricidade utilizada. A sua estrutura de ferrovias corresponde a um terço da africana.

Os indicadores referentes à produção e reserva de minerais são bem mais expressivos, pois eles se referem à escala mundial e não somente do continente. A África do Sul é o primeiro produtor mundial de ouro (33% da produção, 44% das reservas), de cromo (32% e 56%, respectivamente), de manganês metálico e de zircônio. É o terceiro produtor mundial de platina (21%, 70%) e o quinto em diamantes (9%, 24%). Essa produção representa somente 12% do PIB sul-africano, mas é responsável por metade das exportações (o ouro, 25%), com um valor anual que oscila à volta dos 13 bilhões. O total exportado em 1994 foi de US\$ 24, 9 bilhões. A renda per capita ainda à volta de US\$ 3 mil⁶.

Os números aqui referidos colocam a África do Sul, pelos critérios do Banco Mundial, como um país em desenvolvimento de renda média alta, a mesma faixa do Brasil. Em termos de política econômica internacional, a África do Sul é classificada como uma sociedade semiperiférica. A sua economia, historicamente, foi dominada por dois setores: a mineração e a agricultura. Esta foi a base dos primeiros assentamentos e da expansão territorial, contudo, foi a mineração que possibilitou a expansão da economia como um todo, criando um forte setor industrial e modernizando as formas de produção. Não obstante, amplos setores da população negra, e não só os que vivem nos ex-bantustãos, têm padrões de vida típicos do resto do continente e do Terceiro Mundo, em geral.

Mesmo os setores modernos da economia ainda exportam essencialmente matérias primas e produtos semi-industrializados (70%) para os

⁶ AFRICA YEARBOOK 1995. Pretória, 1995

países do Norte. E deles importa maquinaria, equipamentos para a mineração e o transporte, etc.

Devido as promissoras condições internas do país e à necessidade de inserir-se em melhor patamar da economia internacional, a indústria manufatureira tem de atender a duas condições simultânea. O seu crescimento deve basear-se tanto no aumento das exportações (estas já constituem 25% do PIB, contra 10% do Brasil) quanto na produtividade. O aumento desta última apresenta algumas dificuldades: os relativamente altos salários da população branca e o sistema de proteção aduaneira derivado do modelo de substituição de importações. A vantagem comparativa que a indústria apresenta ainda reside numa base muito boa de recursos naturais associada a investimentos de capital intensivo⁷.

No entanto, mudanças sensíveis já vêm ocorrendo no setor manufatureiro desde os meados dos anos 80. Uma mistura de sanções internacionais contra o *apartheid* e recessão interna empurraram cada vez mais as empresas para a exportação, apesar das restrições externas. Um exemplo: entre 1984 e 1990, as exportações de manufaturados cresceram a uma média anual de 10%. E isso tende a melhorar pois as reformas internas tenderão a aumentar a produtividade e as sanções internacionais já não existem mais, o que aumenta em muito as expectativas, em parte já realizadas, de um grande aumento das exportações de manufaturas para o próprio continente africano e países do Sul, com destaque para os asiáticos. E, possivelmente, para a América Latina.

Essas reformas internas são basicamente, de dois tipos. O primeiro, derivado das mudanças internas e da necessidade política e econômica de realizar, o máximo possível, o feixe de promessas do governo Mandela ao seu eleitorado, e que se expressa através do RDP - Programa de Reconstrução para o Desenvolvimento. Um fator adicional positivo é o esperado aumento de produtividade resultante do atual investimento na educação e no aperfeiçoamento da mão-de-obra negra.

O segundo tipo de reformas tem a ver com uma nova política comercial, reforma tributária e melhores condições domésticas e internacio-

⁷ Mc GOWAN, Patrick The 'New' South Africa: Ascent or Descent in the World System? *The South African Journal of International Affairs*. vol. 1, n. 1 primavera de 1993. Pretoria: South African Institute of International Affairs. p. 35-41

nais para a exportação⁸.

É de notar que a economia sul-africana é dominada por meia dúzia de conglomerados privados e um bom número de empresas estatais. Entre estas: ESCOM (eletricidade), ISCOR (aço), ARMSCOM (armamento), SASOL (gasolina a partir do carvão) e IDC (fomento industrial). Os referidos conglomerados controlam, direta ou indiretamente (dados dos finais dos anos 80), cerca de metade da Bolsa de Valores de Joanesburgo que, por sua vez, representa um quarto da riqueza sul-africana. Na Bolsa, a Anglo-American entra com mais da metade dos ativos⁹.

A política sul-africana de *outward movement* e a América Latina

Muito poucos países tiveram, na época atual, que mudar tão bruscamente as bases políticas das suas relações exteriores com a África do Sul. Como o objetivo maior deste trabalho é o de traçar as linhas gerais da política sul-africana para a América Latina num período que se inicia três décadas atrás, vale lembrar alguns dos objetivos básicos dessa política e de suas prioridades.

Esses objetivos foram implementados por um governo sob o regime do *apartheid* e podem ser resumidos nos seguintes pontos: a) manter, e se possível estreitar, relações com as potências ocidentais; b) fazer-se aceitar como um bastião contra o comunismo numa região em conflito, e estratégica do continente africano; c) procurar, através de políticas adequadas (popularmente: “cenoura e porrete”) manter o status quo na região austral e, tanto quanto possível, na África Subsaariana; d) apresentar-se como cumpridora dos princípios internacionais como o de não ingerência nos outros Estados (tornado difícil de sustentar dadas as interferências e invasões em países vizinhos)¹⁰.

⁸ *Financial Times Survey. Investing in South Africa*. Londres, 2 de maio de 1995.

⁹ *Financial Times* de 7 e 8 de maio de 1994.

¹⁰ LECHINI DE ALVERES, Gladys. “O *apartheid* e a política externa sul-africana: uma percepção a partir da Argentina”. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 25, dez. 1993. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Para um estudo aprofundado ver GELDENHUYS, Deon. *The Diplomacy of Isolation: South African Foreign Policy Making*. Pretoria: The South African Institute of International Affairs, 1989. No que se refere especificamente à América Latina, p. 42.

As áreas prioritárias dessa política eram: a) a África Austral, onde na época mantinha relações estreitas e globais com os poderes “brancos” da região (Rodésia e o colonialismo português: eixo Pretória-Salisbury-Lisboa); b) o Ocidente, prioritário como fornecedor de investimento, tecnologia e parceria comercial.

Outward movement

Em meados da década de 1960, o governo de Pretória começou a implementar uma política externa conhecida como *outward movement*, e foi no bojo dessa política que ocorreu uma maior aproximação da África do Sul com os países da América Latina, em especial os do cone Sul.

As razões do lançamento dessa política tiveram como base a vontade sul-africana de diminuir o seu isolamento internacional agravado pelo episódio conhecido como “massacre de Shaperville”, ocorrido em 1960. Nos primeiros quatro anos que se seguiram a esse episódio, registrou-se uma significativa fuga de capitais estrangeiros do país, como resultado de uma instabilidade interna e das pressões econômicas recomendadas pelas Nações Unidas.

No entanto, quando o governo de Pretória readquiriu o controle da situação e recompôs a estabilidade, os investidores estrangeiros retornaram e a África do Sul teve, a partir de 1965, uma retomada marcante de crescimento econômico que se estenderá até meados de 1970, quando mudanças políticas e econômicas desfavoráveis a Pretória ocorrem na região.

Apesar disso, a questão do isolamento internacional persistia e, do ponto de vista econômico, as exportações sul-africanas para a Inglaterra, sua principal parceira no comércio e investimento, diminuíram com a entrada deste país para a Comunidade Econômica Européia.

O então ministro das Relações Exteriores de Pretória, Hilgad Muller (1964-1977), estava convicto de que as relações com o Ocidente seriam bastante influenciadas não só com a atitude sul-africana para com o continente africano, mas também com as novas parcerias que o seu governo implementasse com os países da América Latina a quem Muller considerava como “os nossos vizinhos transatlânticos”. Essa mesma *outward policy* deveria igualmente abranger outros países como Israel, Taiwan, o Irã (do

Xá) e a Coréia do Sul. Além de parceiros econômicos desejáveis, esses países se não eram tão párias¹¹ do sistema internacional como a África do Sul, eram também governado por regimes autoritários anti-comunistas.

A aproximação com a América Latina, sobretudo com a América do Sul, envolvia uma forte componente política e estratégica, além da econômica. A maior parte desses países era, na época, governada por militares em cuja política sobressaía uma concepção de segurança nacional profundamente anti-comunista, marcada pela Guerra Fria.

Isso era visto pelo governo sul-africano como uma importante razão para uma cooperação mais estreita. Uma afirmação como exemplo: “Os nossos países são alvos do comunismo internacional e ambos os governos têm que tomar medidas conjuntas para frustrar a conspiração dessa perversa ideologia”. A declaração pertence ao ministro argentino da Informação, Frederico Frichkwecht, e foi feita na Cidade do Cabo, em 1969¹².

Havia também uma componente diplomática que poderia trazer benefícios à África do Sul no âmbito das votações na Assembléia Geral das Nações Unidas. Esses países latino-americanos, (o “bloco-latino”, como eram designados por Pretória) dada a sua posição anti-comunista, diminuíam o impacto dos votos contra o regime do *apartheid* dados sobretudo pelos novos Estados africanos e asiáticos.

A componente estratégica

Uma das preocupações mais permanentes do regime do *apartheid* era o de ser parte integrante do sistema de defesa estratégica do Ocidente. A principal aliança desse sistema é formada pelo OTAN, tendo como limite sul o Trópico de Câncer, o que exclui a participação da África do Sul. Outras áreas do hemisfério Sul já eram integradas no Sistema de Defesa Norte-Americano através do Tratado do Rio de Janeiro e do ANZUS e SEATO com Ásia e a Oceania.

¹¹ Sobre a condição de países párias ver o livro de GELDENHUYS, Deon. *Isolated states: a comparative analysis*. Cambridge University Press, 1960.

¹² LEYSENS, Anthony. “South Africa’s relations with Latin América (1966 1988)”. Occasional Papers n. 6. Centre for Latin American Studies. Pretória: UNISA, nov. de 1992, p.9

Não é, pois, de estranhar que a África do Sul desse ênfase à componente estratégica nas suas relações com países do cone Sul da América Latina. Dai o projeto de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul - SATO. A iniciativa não se concretizou, mas vale a pena fazer um ligeiro retrospectivo¹³.

A idéia de uma defesa comum do Atlântico Sul é anterior à iniciativa sul-africana. Já em 1964, logo depois do golpe militar no Brasil, o seu presidente, general Castelo Branco (1964-1967) discutiu com o então presidente do Conselho de Ministros de Portugal, Oliveira Salazar (1928-1968), a possibilidade de um entendimento para a defesa da rota do Cabo.

Dois anos mais tarde, a idéia de um pacto passa a ser bem recebida pelos círculos militares brasileiros e melhor ainda pelos argentinos. O general Onganía, presidente da Argentina (1966-1970) é receptivo à idéia e, em 1967, as marinhas argentinas e sul-africana realizam exercícios em comum. O navio-escola brasileiro Custódio de Melo visita a cidade do Cabo, em 1968, e um ano depois, o ministro Muller visitou o Brasil e a Argentina, tendo encontros com os ministros da Defesa de ambos os países.

No entanto, após esses contatos, os ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina negaram qualquer interesse dos seus países de participar de um pacto militar no Atlântico Sul¹⁴.

A idéia da criação do SATO permaneceu alguns anos mais nos círculos militares. A percepção deles apontava para a crescente presença soviética no Índico e para defender, da armada russa, a rota do Cabo. Essa situação, na ótica sul-africana, tornou-se mais aguda e estendeu-se ainda mais para o Atlântico Sul quando, após o colapso do colonialismo português, em 1974, o governo de Angola, ainda recém-independente, pediu ajuda militar a Cuba e estabeleceu relações estreitas com a União Soviética.

Contudo, a abertura para a África feita pelo Brasil ainda no regime militar, sob o governo do General Geisel (1974-1979) esvazia a vertente político-estratégica das relações da África do Sul com o Brasil e, com a democratização da América Latina, a partir dos meados dos anos 80, com

¹³ Idem, *ibidem*, p. 13

¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 34.

os restantes países do cone Sul. A exceção fica com o Chile e o Paraguai, onde frutificou uma cooperação assentada na tecnologia militar, trazendo benefícios econômicos para a África do Sul.

Apesar da não sustentação de uma aliança político-estratégica e do apoio na ONU ter cessado com a democratização, a *outward movement* para a América Latina não foi em vão. Implementou um razoável fluxo comercial, e os países latino-americanos se apresentaram como um promissor campo de investimentos para as grandes empresas sul-africanas. Estas, por medida de cautela face à incerteza do futuro político do seu país, estavam ansiosas por novas alternativas de investimentos.

A componente econômica

Na primeira fase do *outward movement* para a América Latina, entre 1966 e 1972, o comércio entre os dois lados do Atlântico Sul teve um aumento significativo, embora o volume fosse de pouca monta. As importações da América Latina representaram somente 0,8% do total sul-africano e as exportações, 0,6%.

Contudo, a partir de 1972, o fluxo comercial sofreu um novo e significativo aumento até 1977. Nesse período, tendo o Brasil como exemplo, as exportações sul-africanas para este país passaram a corresponder 4% do total sul-africano e as exportações brasileiras 5% do seu total.

O desenvolvimento do comércio entre a África do Sul e a América Latina foi prejudicado pelo fato das economias das duas partes serem similares e muito dependentes das suas exportações para os países do Norte. Embora nesse período a África do Sul tenha exportado bens de capital para Chile, Equador e Colômbia, por exemplo, ela não conseguiu introduzir os seus produtos manufaturados nos seus parceiros latino-americanos. O Brasil levava vantagem nesse campo

Além disso, uma das maiores dificuldades entre África do Sul e a América Latina estava nas tarifas elevadas mantidas por ambas as partes para proteger suas indústrias nacionais. Este é um argumento a mais para se compreender que o incremento das relações da África do Sul com a América Latina, no contexto do *outward movement* visou, nas suas duas primeiras décadas, mais objetivos políticos e estratégicos do que comerciais.

Em termos de investimentos, a África do Sul obteve alguns resultados significativos, sobretudo no Brasil e na área da mineração. Um exemplo disso, foi a associação da Anglo-American Co. com o grupo brasileiro Bozano-Simonsen, formando a Anglo-American Corporation do Brasil Limitada (AMBRAS). Para presidi-la, foi indicado Mário Ferreira, um português que havia já representado os interesses da Anglo-American Co. na França e em Portugal. Como cidadão português, ele tinha, pelas leis brasileiras, os mesmos direitos de comércio que os brasileiros.

A AMBRAS controlava já nos meados dos anos 80, a Mineração Morro Velho, detentora na época de 72, 5% da produção brasileira do ouro industrial. Nesse período, ela era o maior grupo estrangeiro atuando na mineração e o 5º no cômputo geral.

Além do ouro, a AMBRAS passou a controlar, através de seis empresas que adquiriu: 72, 3% do níquel brasileiro, 44, 6% do nióbio e 32, 7% do tungstênio.

Já ultrapassando a fase inicial do *outward movement* e limitando-nos ao Brasil, podemos dizer que o intercâmbio comercial entre os dois países passou por duas fases distintas no período 1981-1990. Até 1985, esse comércio apresentou uma queda anual média de 25%, com a balança comercial descendo de US\$ 225 milhões para US\$ 72 milhões. Na segunda fase haverá, pelo contrário, um crescimento anual médio de 24, 5%, com saldo favorável para o Brasil.

A pauta brasileira de exportações para a África do Sul tem-se constituído principalmente de produtos industrializados, sobretudo manufaturados. Em 1990, 81,2% constituiu-se de produtos industrializados dos quais 72, 8% de manufaturados. As importações brasileiras de produtos sul-africanos nos anos 1988-89, era constituída, também, em sua maioria, de produtos industrializados, 65, 2% e 60, 4%, respectivamente. Entre as importações brasileiras destacam-se os seguintes produtos: álcool, carvão, aço, metais de base, maquinarias, instrumentos e aparelhos mecânicos. Quanto às importações sul-africanas: soja, tabaco, polietileno, gás de refrigeração.

Comércio Brasil-África do Sul

US\$ milhões	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Exportações brasileiras	160	169	161	153	191	234
Importações brasileiras	61	84	88	112	191	234
Total do comércio	221	253	249	265	399	394

* Estimativas para 95 Fonte: África do Sul - perfil 95-96, Embaixada da África do Sul, em Brasília

Bibliografia

AARDT, Maxi van. The political implications of regional co-operation: South American pointers for Southern Africa. Unisa Latin American Report, vol. 8, n. 1, março de 1992. Pretoria: Centre for Latin American Studies - UNISA. p. 20-29.

AFRICA YEARBOOK 1995. Pretoria, 1995. 446p.

BARBER, James e BARRATT, John. South Africa's foreign policy: the search for status and security 1945-1988. Cambridge University Press, 1990. 398p.

BARBER, James. Regional Co-operation and Integration: South Africa the SADC and Mercosul. Mimeo, s/d. 18p.

FERNANDES, Francisco Rego Chaves. Quem é quem no subsolo brasileiro. Rio de Janeiro: MCT CNPq. 1987. 125p.

FIG, David. Time for Action: Brasil's economic relations with South Africa. Mimeo. Apresentado no IIIº Congresso da Associação Latino Americana de Estudos Afro-Asiáticos - Centro de Estudos Afro-Asiáticos da Universidade Cândido Mendes. 1-5 de agosto de 1983.

FINANCIAL TIMES SURVEY. Investing in South Africa. Londres, 2 de maio de 1995.

GELDENHUYS, Deon. Isolated states: a comparative analysis. Cambridge University Press, 1960. 764p.

_____. The Diplomacy of Isolation: South African Foreign Policy Making. Pretoria: The South African Institute of International Affairs, 1989. 295p.

LECHINI DE ALVERES, Gladys. O *apartheid* e a política externa sul-africana: uma percepção a partir da Argentina. Estudos Afro-Asiáticos. n 25, dez. 1993. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos. p.251-274.

LEYSSENS, Anthony. South Africa's relations with Latin America (196~1988). Occasional Papers n.6. Centre for Latin American Studies. Pretoria: UNISA, novembro de 1992. 104p.

_____. The economy of South Africa's relations with Latin America: past development and prospects for future co-operations within the context of South-South relations. Latin American Report. vol. 8, n. 1, 1992. Pretoria: UNISA P 35-54

Mc GOWAN, Patrick. The 'New' South Africa: Ascent or Descent in the World System? The South African Journal of International Affairs. vol. 1, n. 1 primavera de 1993. Pretoria: South African Institute of International Affairs. p.35-61.

PEREIRA, José Maria Nunes. África Austral: integração e perspectivas no pós-apartheid. Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 1993, mimeo. 17p.

_____. Brasil-África do Sul: as palavras, o ato e o ouro. Brasil perspectivas internacionais. n. 14, abril-junho de 1987. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. p. 8-10.

_____. O apartheid e as relações Brasil-África do Sul. Estudos Afro-Asiáticos. Setembro de 1987. Centro de Estudos Afro-Asiáticos Rio de Janeiro. p. 32-S3.

_____. Os triunfos do pós-*apartheid*. Notícias Africanas. n. 60., 2-26 de maio de 1994 Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Rio de Janeiro.

ROELFSE-CAMPELL, Zélia. The forgotten dimension: South Africa/Latin American relations past and present. Latin American Report. vol. 8, n. 2, 1992. Pretoria: Unisa Centre for Latin American Studies. p.4-15.

_____. África do Sul e Brasil unidos pelo oceano. Correio Braziliense. Caderno Internacional, Brasília, 5 de julho de 1993. p.6.

SHUBIN, Vladimir. Flipping the Doors Open: Foreign Policy of the New South Africa. Southern African Perspectives - A working paper series. n. 43, maio de 1995 Centre for Southern African Studies. University of the Western Cape. 23p.

A Política Exterior da Nova África do Sul: Um Breve Resumo*

Raymond Suttner

Introdução

Desde abril de 1994, com a eleição de um novo governo democrático, a África do Sul ingressou em um período de novas oportunidades na sua política exterior, com a chance de começar de novo, de ocupar lugares fechados para o regime do *apartheid*, de se relacionar com instituições e metas como um participante respeitado de quem muito se espera.

Não obstante, dentro do país, a política exterior sul-africana é quase que incessantemente alvo de colonistas, políticos, cartunistas e outros. Alguns duvidam se há mesmo uma política exterior. Outros dizem que a política exterior que há é feita em bases *ad hoc*. Alguns criticam a política exterior por ser idealista em detrimento de considerações pragmáticas. Outros criticam-na por ser pragmática em detrimento do idealismo. Alguns sugerem que é auto-destrutiva, particularmente na escolha de amigos (como Cuba, Líbia e Irã) que afastam os Estados Unidos. Ainda outros criticam as relações com regimes ditatoriais como os do Sudão e da Indonésia. Há muitas outras críticas.

Esses ataques de tantos lados não significam necessariamente que deveríamos nos refugiar em clichês que situem a “verdade em algum lugar entre o governo e os críticos” e que “críticas vindas de tantos lugares diferentes signifiquem que o Departamento de Relações Exteriores [DFA] deve, na verdade, estar certo”. Necessitamos de uma análise do que foi

* Traduzido por Leila Brun

feito e de uma comparação do resultado com objetivos que sejam claramente articulados.

Necessitamos ser sensíveis ao ponto de observação político de onde vem a crítica. Pode ser que alguns comentários derivem de uma impaciência com a lentidão aparente na reconstrução do Departamento de Relações Exteriores e de alguns aspectos da política exterior. Ao mesmo tempo, não há a menor dúvida que algumas críticas derivam de uma tentativa maior de **impedir** a transformação de um elemento crítico do poder estatal moderno. O que a escola da *realpolitik* tenta conseguir é a elevação do pragmatismo do estado do *apartheid*, representando seus próprios interesses mesquinhos, à política do estado democrático. Isso conservaria, sob formas disfarçadas, os interesses de um conjunto levemente maior, mas ainda assim mesquinhos.

A sugestão de que talvez não haja sequer uma política exterior tem que ser levada a sério. Pode até haver uma política exterior no sentido de uma série de decisões individuais. É inegável que decisões concernentes à política exterior são tomadas diariamente ou a cada hora. Mas o que se discute é se há uma política exterior no sentido de uma ampla abordagem estratégica que informe todas as decisões.

De acordo com o Dr. Robert Davies, ao falar na Assembléia Nacional, a política exterior “pode significar a soma total de uma série de decisões diárias tomadas por profissionais de política exterior. Neste sentido, cada país tem uma política exterior, não importa quão *ad hoc* ela possa ser ou que não haja uma estrutura coerente para informá-la mais assiduamente. Por outro lado, uma política regular pode ser entendida como uma perspectiva estratégica e conjunto de princípios onde se encontram as decisões de política exterior do dia-a-dia. É claramente no segundo sentido que necessitamos de uma política exterior...”¹

Há amplos compromissos com os direitos humanos, paz, justiça e assim por diante. Mas o que se questiona é se há políticas para implementação dos mesmos. Há aspirações amplas e decisões individuais. Mas não há uma estrutura clara para a realização de objetivos estratégicos globais.

¹ Discurso na Assembléia Nacional, 18 de junho de 1996.

Esta ausência de uma ampla abordagem estratégica pode ser vista no tratamento de questões bilaterais individuais, assim como na condução de relações multilaterais.

Uma intervenção importante, que pode proporcionar a oportunidade para se aprofundar a discussão sobre questões de política exterior e remediar algumas das limitações na formação da política até agora, é a publicação de um Documento de Discussões do Departamento de Relações Exteriores, descrito como parte de um processo que levará a um informe oficial do governo.²

Quem são os principais atores da política exterior, como eles se coordenam?

Uma das dificuldades inerentes à política exterior é que há vários atores, com diferentes níveis de poder, e parece haver pouca coordenação.

Atores governamentais. O ator mais poderoso em política exterior, embora não necessariamente o mais freqüente, é o Presidente. Não está claro que a Presidência se relacione em base regular e coordenada com outras estruturas da política exterior quando faz intervenções em questões de política exterior. Tão pouco está claro que haja uma estrutura que se relacione ao Presidente em bases de consultoria, como há em outras presidências em outras partes do mundo. O Presidente tem um conselheiro legal e, tanto quanto se sabe, nenhum outro conselheiro.

Espera-se que o Ministro das Relações Exteriores seja o maior tomador de decisões em questões de política exterior. Sua capacidade de desempenhar esse papel é bastante limitada por vários fatores. O atual programa de trabalho para o Ministro parece requerer muito tempo fora do país (uns 139 dias em 1995). Há claramente uma necessidade de se reexaminar uma divisão de trabalho que deixa o chefe de um ministério longe de seu gabinete por tanto tempo.

O Ministério é assessorado pelo DFA, um departamento grande, que consiste de várias secretarias com considerável conhecimento

² Documento de Discussão sobre a Política Exterior Sul-Africana. Departamento de Relações Exteriores, maio de 1996, em 5.

especializado. Entretanto, é caracterizado por conservadorismo, e seu pessoal é composto principalmente por diplomatas e burocratas do período anterior, em sua maioria brancos.

A crença dominante no Ministério pode ter mudado desde a era do *apartheid*. Mas, em conversa com o pessoal, se tem a sensação de abordagens muito limitadas, conservadoras. Em particular, a perspectiva nas relações internacionais parece ser de “realismo” com ênfase numa concepção de interesse nacional limitada, baseada no comércio. Como o departamento gosta de dizer: “Política exterior é comércio, comércio, comércio.”

Até mesmo dentro dessa perspectiva pode haver razão para se questionar o grau de habilidade do departamento para lidar com questões como acordos de comércio (bilaterais ou multilaterais) ou desafiar normas existentes e de governo da economia global³. Parece que o interesse principal é ter relações cordiais com todos os países e apresentar os negócios sul-africanos a sócios potenciais no estrangeiro.

O papel do DFA é crucial porque numa base diária não se pode esperar que o Ministro seja um especialista em cada assunto que surge. O conselho dos chefes das secretarias é decisivo. A indicação de quatro pessoas da ANC como Vice-Diretores Gerais é uma melhoria importante e positiva, embora tenha que ser contra-balanceado pelo fato de estarem cercados por centenas e centenas de burocratas e diplomatas da velha-guarda.

Fora a Presidência e o DFA, decisões e intervenções significativas em política exterior são feitas por vários outros Ministérios. O mais importante entre eles é o Departamento de Comércio e Indústria [DTI], cujas políticas de comércio são de considerável importância para a política exterior.

Todo o relacionamento entre os dois departamentos precisa ser revisto para se racionalizar suas áreas de atividade, dando especial atenção aos seus respectivos conhecimentos. Além disso, é necessário que se dê

³ Cf Rod Alence, *International Political Economy and Foreign Economic Policy: Some Notes on the Foreign Affairs Discussion Document*, preparado para o *Workshop* da CSAS sobre a Política Exterior Sul-Africana, 2 de agosto de 1996, em 1,11.

atenção cuidadosa a sugestões de possível união dos dois departamentos.⁴

As abordagens do Departamento de Assuntos Internos quanto à migração pelas fronteiras pode ter efeitos seriamente desestabilizadores em países vizinhos, assim como formar tendências xenofóbicas na população sul-africana. Entre outros departamentos que tomam decisões e intervenções que produzem impacto na política exterior encontram-se os de Defesa, Saúde, Segurança e Proteção e o recentemente criado comitê sobre vendas de armas, o NCACC.

Apesar da importância desses outros tomadores de decisão em Relações Exteriores não está claro se há um mecanismo para coordenar todos os insumos em questões de política exterior, particularmente na região. Foi sugerido que uma das fraquezas do recente Documento de Discussão do Departamento de Relações Exteriores é que, embora pretenda cobrir a área de Relações Exteriores, ele omite inteiramente esses outros atores.⁵

Atores Não-Governamentais. O Parlamento pelo Comitê Representativo em Relações Exteriores. O parlamento não tem tradicionalmente nenhum papel na criação de política exterior. O novo Comitê Representativo tem tentado estabelecer para si um papel em parte como monitor do que o DFA e o Ministério fazem, e em parte como um contribuinte no processo de criação de política exterior.⁶

Até agora não foi muito bem sucedido em nenhum deles. Seu baixo nível de especialização limitou a capacidade de seu monitoramento das atividades de um departamento tão grande, embora tenha conseguido articular amplas normas de responsabilidade.

A sua contribuição para a formação da política exterior é novamente limitada, em parte por sua capacidade de desenvolver e de articular estes *insumos* em política. As contribuições tendem a ser muito genéricas e

⁴ Ver e.g. Greg Mills, "South African Foreign Policy: The Year in Review", no *Livro do Ano Sul-Africano de Assuntos Internacionais, 1996*, em 5; Professor Philip Nel, (não publicado) "Comments on Foreign Policy Discussion Document", 26 de julho de 1996, em 3; Lisa Thompson e Anthony Leysens, "Comments: South African Foreign Policy Discussion Document", agosto de 1996, em 11, 12.

⁵ Philip Nel *op cit* em 2-3,6.

⁶ O Comitê equivalente no Senado é também responsável pelo Comércio e Indústria e por Empresas Públicas. Compreensivelmente teve menos tempo para se dedicar à área de Relações Exteriores.

referentes a assuntos muito imediatos.⁷ Seus insumos são freqüentemente prejudicados pelo fato de que uma decisão pode ter sido tomada antes que o Comitê tenha tido a oportunidade de falar com as autoridades (e.g. Nigéria, 1995).

Também é limitada pela ausência de estruturas regulares para o recebimento de tais insumos. Os Ministros e o Departamento gostaram do princípio de tais contribuições, mas na prática não há como se aproveitar um insumo, antes de uma decisão ser tomada. Muitas questões controvertidas são conhecidas por meio da imprensa, antes de serem discutidas como parte de um processo onde o comitê opine na formação das decisões.

Este relacionamento é ainda novo e está melhorando. Apesar desses problemas, ele ainda pode vir a ser um processo importante de cooperação.

1) A sociedade civil. i) O ANC/SACP/Cosatu [Congresso Nacional Africano/ Partido Comunista Sul-Africano/Congresso da aliança de Sindicatos Sul-Africanos]. O ANC, por meio de seu subcomitê de relações internacionais (NEC), está tentando fazer um *insumo* regular em política exterior, focalizando assuntos específicos. Essa influência tende a estar por trás da cena, contudo é uma melhoria promissora.

O Cosatu e o SACP têm uma independência relativamente maior com relação ao governo do que o ANC. Isso pode deixá-los numa melhor posição para colocar algumas questões. Até agora o impacto esteve limitado.

ii) Outros órgãos da sociedade civil. É uma preocupação tradicional das pessoas interessadas em política exterior democrática insistir que ela é de interesse público e que deve ser democrática tanto na sua elaboração quanto no seu resultado⁸. Na prática isso é difícil de se alcançar. A publicação de um documento de discussão do DFA como parte do processo

⁷ Mas um encontro do Comitê Representativo em Relações Exteriores, em 21 de agosto 1996 decidiu focalizar principalmente num número menor de assuntos: SADC, OAU, direitos humanos em política exterior, ONU e negociações entre os Estados Unidos e a África do Sul visando obter um impacto mais duradouro.

⁸ Segundo o documento de política exterior do ANC, "A política exterior pertence ao povo da África do Sul". "Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa" (1993, revisto em dezembro de 1994) em 2.

de um informe oficial pode proporcionar a oportunidade para um maior envolvimento do público.

Nos últimos dois anos, entretanto, houve um envolvimento esporádico da sociedade civil. Em primeiro lugar, negociações sobre a extensão do TNP, anunciado como sendo um grande sucesso pelos negociadores, foi condenado por organizações como o Grupo Monitor do Meio Ambiente, que falou a respeito na imprensa e apresentou provas ao Comitê Representativo.

O enforcamento de Ken Saro Wiwa e de outros foi um fator importante na mobilização para o envolvimento da sociedade civil na política exterior, que continua de forma limitada até hoje. Ultraje considerável a respeito dos resultados da “diplomacia silenciosa” provocou uma rebelião pública maciça quanto à política exterior em relação à Nigéria. Isso levou ao estabelecimento de um grupo popular para a política exterior - o grupo Sul Africano de Apoio à Democracia na Nigéria.

Há um movimento de solidariedade a Cuba relativamente bem estabelecido, com estruturas em centros importantes. Há também um considerável envolvimento público no debate sobre a China, embora isto se restrinja principalmente a intelectuais.

As relações multilaterais. A política exterior do regime anterior era principalmente bilateral, porque ele foi excluído da maioria das organizações multilaterais. O governo atual voltou a participar de todos os foros multilaterais, mas há claramente uma lacuna empírica. O Vice-Diretor Geral para assuntos multilaterais, Abdul Minty, tem tido experiência considerável no movimento de liberação e há outros diplomatas envolvidos com o movimento de liberação que se uniram ao departamento.

Mas o movimento de liberação era formado principalmente por um grupo que fazia *lobby* em prol de seus próprios interesses, e não como parte de uma discussão sobre amplas questões internacionais. Não funcionou como um membro igual dessas organizações, tentando influenciar sua direção. O movimento de liberação existia para fazer avançar suas próprias metas limitadas. O impacto da AS nesses amplos foros multilaterais, desde a ONU, a OAU, a SADC a foros negociadores de assuntos específicos, como a questão das minas terrestres e outras armas, o TNP, etc., requererá tempo para se desenvolver. Vai requerer treinamento e retreinamento e

também uma clara articulação de metas políticas e sua realização dentro desses foros.

O que nem sempre está claro em nossas políticas multilaterais é onde se deve procurar um consenso? Será um fim em si mesmo, ser o iniciador de um consenso, como o foi a AS a respeito do TNP, ou é ele uma meta condicional que depende das questões? Ao negociar sobre a questão das minas terrestres anti-pessoais, por exemplo, deveríamos nós estar dentro do consenso do menor denominador comum, ou não deveríamos, à luz de nosso terrível passado sob o regime do *apartheid*, estar na linha de frente, junto com alguns outros Estados, clamando por uma proibição total?

Está claro que o caso da Nigéria foi inicialmente trabalhado bilateralmente e que quando começamos a lidar com ele multilateralmente achamo-nos isolados. Agora é difícil saber como avançar com a democratização nigeriana dentro desse consenso, porque a maioria dos Estados Africanos parece estar relutante em fazer algo que possa incorrer em qualquer nível de desagrado por parte da junta nigeriana. Como um exemplo de seu isolamento, chama-se a atenção para o fato de que a AS foi o único Estado africano a retirar o seu Alto Comissário (ou embaixador).

Mas agora operando dentro de um consenso africano, a AS foi recentemente criticada por não apoiar uma resolução que aponta um observador especial em direitos humanos para a Nigéria. Se a AS tivesse concordado com a resolução, nós poderíamos ter sido isolados no continente. Por seguir o consenso, nós alcançamos um objetivo mais limitado. Não é correto optar por uma abordagem limitada e construir um consenso? Não tem que ser gradual à luz de a AS ser um novo ator? A impaciência não seria considerada como uma tentativa de hegemonia? Sob que circunstâncias a liderança requereria que se tomasse uma posição que, nesta época da vida, é apoiada por poucos outros Estados, mas que contudo aponta para uma direção mais compatível com nossos valores constitucionais, crescente democracia e direitos humanos? Estas são as perguntas que ainda estão sendo colocadas. As respostas são difíceis de serem encontradas.

Assuntos problemáticos - direitos humanos.

Os direitos humanos aparecem com proeminência no documento do ANC sobre política em Relações Exteriores de 1993 (revisado em 1994).⁹ É um assunto regular de discursos do Ministro e do Vice-Ministro.

Em 16 de maio, o Ministro declarou no Senado:

“Uma vez que a própria África do Sul foi cenário de graves abusos aos direitos humanos...nós juramos ter um papel importante na promoção dos **direitos humanos e da democracia** internacionalmente...” [ênfase no original].

O recém editado Documento de Discussão do Departamento de Relações Exteriores também aponta a importância central das questões sobre direitos humanos.¹⁰

Mas o Ministério e o Departamento de Relações Exteriores estão sendo consideravelmente criticados por fazer muito pouco para se avançar com a questão dos direitos humanos na política exterior. Esta crítica não é totalmente válida, no meu ponto de vista. Atenção insuficiente é dada *ao problema* de se avançar com a questão dos direitos humanos em política exterior. Articular um compromisso é fácil. Difícil é achar um meio de torná-lo efetivo.¹¹

Como se faz para manifestar um compromisso de avançar com a questão dos direitos humano em política exterior? Em primeiro lugar, deve haver uma caracterização de uma situação contra os direitos humanos, tem-se que primeiro estabelecer se é uma questão internacional e não puramente doméstica. A proibição de intervenção nos assuntos internos dos Estados não é uma hipocrisia, mas um elemento importante da soberania nacional.

Em grande parte a luta no mundo atualmente é para se internacionalizar os atos de direitos humanos em Estados conflitantes como, por exemplo, a questão da China, de Cuba, Indonésia, Sudão, os povos

⁹ Em 5,6.

¹⁰ Em 9,13,15,29,30.

¹¹ Para maior discussão, ver Raymond Suttner, “*Foreign Policy and the Promotion of Human Rights*”, *paper* para *Workshop*, Fundação para o Diálogo Global/Comitê Representativo em Relações Exteriores, Johannesburg, 13 de agosto de 1996.

aborígenes da Austrália, Índios Americanos, etc. Serão todas essas questões internacionais?

Para a nossa caracterização, necessitamos também evitar nos tornarmos cativos de noções de direitos humanos liberais, democráticas, que enfatizam um número limitado de questões tal como o multipartidarismo e a liberdade de imprensa. Necessitamos também trazer ao foro princípios do movimento de liberação, tal como a auto-determinação.

Embora a AS devesse ter a sua própria opinião, é melhor que tal caracterização seja feita por um órgão multilateral, como a ONU ou a OIT, acrescido por órgãos ligados a direitos humanos, como o *Amnesty* e o *Africa Watch*, etc.

As normas internacionais, ao derivar da Carta da ONU, tendem a tratar os direitos humanos como uma questão internacional quando os atos de um país chegam à violação extrema e sistemática dos direitos humanos. Isso contrasta com casos de violação de direitos humanos que, embora sérios, resultam de uma ação administrativa individual e não de uma política oficial.

Por meio de tal estrutura, pode-se distinguir entre violações de direitos humanos que talvez ocorram esporadicamente ou ocasionalmente em Cuba e as violações de direitos humanos sistemáticas do *apartheid* sul-africano.

Tendo feito a caracterização, necessita-se adotar uma posição em relação a tais violações e desenvolver uma estratégia para influenciá-las. Aqui precisamos ser muito francos e honestos e reconhecer que há um grande abismo entre a AS adotar a posição que considera os atos praticados por um país contra os direitos humanos como extremos e sistemáticos e uma ameaça à paz, e *ser capaz de realmente fazer algo a respeito disso*. (Em contraste, os Estados Unidos têm recursos à sua disposição para influenciar no comportamento de outros Estados, caso queira. O que nós não temos.)

O meio mais simples que algumas pessoas advogam poder resolver essa questão é “dar a sua opinião” em todas as ocasiões, apoiando esta ou

aquela resolução.¹² Não há como negar o mérito de agir seguindo a sua própria consciência, mas isso não é em si uma estratégia para realizar objetivos tal como a democratização da Nigéria ou influenciar as violações aos direitos humanos na Indonésia.

Outra posição é sugerir que a AS não deve ter ou deve cortar relações diplomáticas com países como a Indonésia e o Sudão ou não deve estabelecer relações diplomáticas com a China por causa de suas violações a direitos humanos.

Incorporadas em todas essas soluções há questões bilaterais e multilaterais. O que está claro é que há lugar para ambas e precisamos saber com certeza exatamente o que se pode conseguir em cada caso e quais as suas limitações.

Há algum mérito em levantar questões sobre direitos humanos bilateralmente, embora haja alguma dúvida quanto à eficácia quando temos pouca influência com o Estado em questão.

Considera-se que cortar relações diplomáticas é uma abordagem baseada no êxito da campanha anti-*apartheid*. Não há nenhuma dúvida que o genocídio indonésio contra Timor Leste é um crime contra a humanidade, comparável às atrocidades do *apartheid* e tem que haver um esforço concentrado para que sejam desenvolvidos mecanismos contra ele. Mas este é um processo em que a AS só pode influenciar gradativamente. Não há nenhuma campanha internacional em que nós possamos participar. Isso ainda tem que ser construído, presumivelmente com a liderança do Fretilim [movimento de liberação de Timor Leste]. Não devemos pensar que nossas intervenções - como Estado (que não devem impedir intervenções pela sociedade civil) - podem se antecipar à ordem e evitar a necessidade de se construir tais alianças internacionais.

Apesar do modo qualificado com que a questão dos direitos humanos em política exterior foi abordada, o tratamento de certas relações bilaterais problemáticas não foi satisfatório.

¹² cf. Posição de John Daniel em *Mission Imperfect: Redirecting South Africa's Foreign Policy*, ed. Chris Landsberg, Garth le Pere e Anthoni van Nieuwkerk, CPS/FGD, 1995, 32fs, e crítica das declarações de Abdul Minty na coluna "Legal Alien" por Amma Ogan no jornal *Sunday Independent*, em 12.05.96.

O que isto significa com relação à Indonésia? Falamos sobre as nossas preocupações a respeito de Timor Leste ou sobre as violações extremas a direitos humanos na própria Indonésia, em conversas com autoridades indonésias?

Qual é o nosso compromisso em relação ao Sudão? Qual é o nível de cooperação entre a AS e o Sudão? Supondo que nós não consideremos que cortar relações diplomáticas seja um passo apropriado, pelas razões dadas resumidamente acima, teríamos nós mecanismos para mostrar nossa preocupação quanto a violações a direitos humanos? Monitoramos o seu desenvolvimento e o reportamos a alguém? Se assim o é, o que é feito com tais relatórios? Estas são questões que ainda precisam ser clarificadas no debate contínuo sobre direitos humanos em política exterior.

Em resumo, qual o significado do compromisso com os direitos humanos se não fazemos nada disso ou, se nós não fazemos nada disso, como manifestamos o compromisso? A resposta não é óbvia, mas não se torna mais fácil confrontar dificuldades reais tratando-a como uma questão abstrata. Não é resolvida por aspirações relativamente gerais por parte do departamento nem pelo conselho dogmático de alguns críticos para se cortar relações diplomáticas ou se “dar a sua opinião”.

A Questão da Identidade

Desenvolver uma nova política exterior inclui esclarecer a questão da identidade.

Que tipo de país é a África do Sul? Como é classificado - como desenvolvido, em desenvolvimento ou “algo entre esses dois”? Essa pergunta não é uma preocupação puramente abstrata de acadêmicos, mas tem uma importância prática considerável, em particular no acesso a preferências comerciais de países ou grupos de Estados.

Uma pergunta relacionada a esse assunto é: com quem a África do Sul deveria se relacionar para perseguir suas metas internacionais, diplomaticamente e comercialmente? Uma linha de pensamento seria relacionar a AS principalmente à região sul-africana e ao continente africano e também fazer nossas ações diplomáticas concentrarem-se nas relações sul-sul e no movimento de não-alinhamento.

No documento de Discussão sobre Relações Exteriores essa posição está presente, mas coexiste com a sugestão de que, já que a AS combina características sociais de Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, está numa boa posição para mediar entre o norte e o sul, interpretar o norte para o sul e vice versa. Nesse sentido, cita um discurso do Ministro Nzo:

“...a posição em que a África do Sul se encontra é a de ter características tanto do mundo desenvolvido quanto do mundo em desenvolvimento. Está realmente no ponto de interseção entre ambos os mundos - um Estado industrializado do Sul que pode comunicar as necessidades, os interesses e os temores do mundo em desenvolvimento. Inversamente podemos interpretar as preocupações e os medos do mundo desenvolvido.”

O documento prossegue, sugerindo:

“A Comunidade Internacional espera que a África do Sul assuma um papel importante em algumas organizações e há a percepção de que a África do Sul tem o poder, a capacidade e o prestígio necessários para preencher esse papel. Espera-se que o país faça o papel de ponte ao assegurar que as relações Norte/Sul não sejam antagônicas e sim mais eqüitativas.”

Não está claro quem na comunidade internacional está pedindo à AS para desempenhar tal papel e quem se espera seja beneficiado com essa preocupação sul-africana.

Uma terceira posição é distinguir e distanciar a AS do Sul. Uma das manifestações é sugerir que a região africana do sul em particular é tão pobre e seu PIB tão baixo que devemos procurar aberturas econômicas para outras áreas. Nesse sentido, o Instituto para Política de Defesa, num artigo para o documento de Discussão do Departamento de Relações Exteriores, cita o Professor J. Herbst:

“...a economia regional é simplesmente tão pequena que a África do Sul em particular se beneficiará pouco do comércio regional e as possibilidades de um maior comércio interregional são extremamente limitadas. Nos últimos vinte e cinco anos a região como um todo teve um baixo rendimento, tendo a sua fatia da economia global diminuído de 0,76% para 0,58% em 1993. Países sul-africanos estariam muito melhor se reformassem suas economias para tirar proveito dos quase 99,4% da economia mundial que estão fora de sua região. De fato, há tão pouca

atividade econômica na região sul-africana, que esforços significativos para promover um maior comércio regional estão especialmente limitados à África do Sul. O produto econômico total da região sem contar com a África do Sul chegou a apenas 0,13% da economia global em 1993.... Mais ainda, como no resto da África, a natureza da economia da região limita o grau de integração regional...possibilidades de um maior comércio inter-africano, que seriam componentes úteis de qualquer ressurgimento econômico regional, dependem muito menos da integração regional por si só do que do destino da reforma econômica doméstica ou do envolvimento geral da globalização. A integração regional não é um substituto para a globalização, mas uma atividade lógica complementar.”¹³

De acordo com tais opiniões, não devemos permitir que a geografia determine onde será o nosso foco. Igualmente, o Dr. Greg Mills escreve:

“Em que deveria a política exterior da África do Sul focalizar? Frequentemente é dito que ‘a África do Sul é uma potência africana ou parte da África’, portanto o continente deveria ser o foco primário da nossa política exterior. A premissa pode ser correta, mas a análise está errada. A África do Sul deveria reagir com a África, onde estão os seus interesses, mas a política exterior não deveria ser limitada por noções de exclusividade territorial ou ideológicas. Com o fim da Guerra Fria, as nações agora definem a sua política exterior cada vez mais em termos de suas relações econômicas e comerciais globais. Também os limites geográficos estão cada vez mais tornando-se irrelevantes pelos avanços tecnológicos. Portanto nós devemos ir, colocando de maneira simples, para onde nosso interesse nacional nos leva: para o Oeste, para as potências econômicas da Ásia e *também* para a África.”

Outra variação sobre o mesmo tema, que procura distinguir a AS na região sul é o conceito do “novo sul”, apresentado por Greg Mills, baseado nas impressões do embaixador mexicano na África do Sul. A sugestão parece ser que a AS não deve se relacionar de maneira indiferente com o sul como um todo, mas deveria relacionar-se principalmente com estados do sul aparentemente mais bem sucedidos economicamente, o assim chamado novo Sul. O Brasil inclui-se no grupo de Estados com quem, sugere-se, nós talvez nos relacionemos lucrativamente.

¹³ Citação de J. Herbst, “Africa and the International Economy”, *paper* apresentado em uma conferência sobre “A África do Sul na Economia Global”, 11-12 de julho de 1996, pp. 18-21.

A questão realmente é, em primeiro lugar, objetiva. Que tipo de país somos nós, não o que desejamos ser. Dependendo do tipo de país que nós somos, fluem conseqüências em termos de experiências compartilhadas e posicionamentos que implicam a possibilidade de se desenvolverem relações e alianças.

A África do Sul tem características dos países desenvolvidos e de fato uma parte da população vive como o povo do Canadá. Mas o caráter principal da África do Sul é o de um país em desenvolvimento ou subdesenvolvido. A maior parte do país vive como os povos da maioria dos países em desenvolvimento mais pobres. Suas aspirações por uma vida melhor são iguais às dos povos do sul em geral.

Isto não é algo que possa ser resolvido recorrendo-se a qualquer definição universalmente aceita. Várias organizações internacionais adotam classificações diferentes. Sendo assim, para alguns propósitos a África do Sul é classificada como um país em desenvolvimento, e para outros é classificada sob diversos títulos diferentes.

Ao falar do país como parte do sul, portanto, não se está dizendo que a África do Sul é um país com características puramente do sul. Igualmente não se está sugerindo alguma unidade não diferenciada dentro daquele conjunto de países chamados de países do sul. Entre os países do sul há uma diferença considerável (como também existe entre países do norte).

A África do Sul é principalmente um país em desenvolvimento e compartilha os mesmos problemas, por exemplo, de acesso a mercados e pressões da globalização, vividos pela maioria dos outros Estados em desenvolvimento. O relacionamento com a região do sul da África não é em primeiro lugar uma escolha ideológica. É um elo histórico e econômico há muito tempo estabelecido com os países vizinhos. Sua potencialidade como um relacionamento economicamente benéfico não pode ser avaliada puramente com base no PIB existente. É um relacionamento econômico cujas possibilidades de cooperação só estão começando a ser avaliadas agora, na África do Sul pós-*apartheid*.

Enquanto os relacionamentos com países em outros continentes devem ser potencializados, o nível de integração econômica possível dentro da região sul-africana é obviamente maior do que com os Estados

geograficamente mais distantes. É importante não contrapor um tipo de relacionamento ao outro. O sul da África pode ser pobre, mas é onde estamos e é de nosso interesse racionalizar os recursos aqui e desenvolvê-los em benefício de todos os países da região. Não é uma forma de caridade, mas de nosso interesse a longo e a curto prazo. Para nós, desenvolver um relacionamento forte com todos os outros países, inclusive com o Brasil, está no contexto deste foco primário.

A Política Exterior de uma África do Sul Democrática: comprometida com os valores democráticos.

Greg Mills não está certo ao descrever a política exterior da nova África do Sul como neutra.¹⁴ A estrutura de toda a atividade governamental são os valores democráticos da constituição provisória e da nova, comprometendo o governo com valores que representam uma ruptura qualitativa comparada com o que existia antes de 1996. É desses princípios constitucionais, entre outros, que deriva o mandato de desenvolver os direitos humanos e a democracia na política exterior.

A política exterior da nova África do Sul representa, em muitos aspectos, uma ruptura consciente com o passado. Em primeiro lugar, há a reinserção da África do Sul na região sul-africana e no continente africano, áreas assinaladas como prioritárias na política exterior sul-africana. Há o reconhecimento da África do Sul como parte do Sul e a ênfase conseqüente nas relações sul-sul.

Infelizmente estas orientações são ambíguas, e coexistem não apenas com as referências já feitas quanto a ser algum tipo de mediador entre o norte e o sul, mas também com formulações que podem contradizer os compromissos legitimamente partidários com os valores democráticos. Assim, quando as relações diplomáticas com a Palestina foram estabelecidas, pela primeira vez foi mencionado o caráter não-ideológico das relações exteriores da África do Sul. Este conceito de “desideologização” é aparentemente parte do treinamento de novos

¹⁴ Em *Livro do Ano Sul-Africano de Assuntos Internacionais 1996*, em 1.

diplomatas¹⁵ e o conceito de abordagens não-ideológicas e não-confrontacionais é encontrado no documento de Discussão do Departamento.

Ninguém procura a confrontação. Nem se procura uma política exterior cega pelo dogma, se é isso o que se quer dizer ao se fazer referência à ideologia. Mas isso é tudo o que se quer dizer? Há o perigo de que a referência à desideologização pode privar a política exterior do tipo de compromisso moral que distingue as relações entre a África do Sul e os povos que lutam pela sua auto-determinação (e.g. Palestina) e aqueles que querem suprimir a auto-determinação (e.g. Indonésia).

O conceito de “desideologização”, especialmente quando visto junto com o conceito de universalismo, freqüentemente isolado nas discussões de política exterior, pode significar uma abordagem não-diferenciada de Estados com os quais se estabelecem relações. Na verdade, uma política exterior democrática inclui o estabelecimento de uma hierarquia de relacionamentos, uma apreciação da história da AS que resultou em ligações particularmente próximas com alguns países, assim como os interesses de uma AS democrática, que levariam a enfatizar mais uns lugares, do que outros.

O princípio da universalidade parece ser o desejo de ser bem recebido/bem apreciado por todos e a suposição de que esse é o modo de se promover os interesses sul-africanos.

Obviamente necessitamos saber com clareza como nos localizamos no mundo, se é somente uma predisposição ideológica se unir ao sul ou se há, como antes sugerido, razões objetivas para se ver o destino da África do Sul ligado àquele do mundo em desenvolvimento. É claro que, longe da política exterior ser “desideologizada”, ela é inundada com escolhas ideológicas de vários tipos no que concerne a alianças, ao nosso lugar no mundo, à nossa identidade e outros fatores. Não sejamos cegos a essa realidade e articulemos todos esses fatores.

¹⁵ John Daniel em *Mission Imperfect: Redirecting South Africa's Foreign Policy*, 1995, CPS/FGD, em 34.

Avaliação Estratégica da Segurança Internacional no Atlântico Sul: Passado e Perspectivas Futuras

Thomaz Guedes da Costa

Introdução

Este trabalho consiste em uma breve avaliação estratégica sobre o passado e identifica alguns elementos que podem estar presentes no futuro da segurança internacional no Atlântico Sul. Seu propósito é contribuir para a discussão sobre os interesses e as visões das questões que envolvem a região, tanto considerando a essência analítica sobre fenômenos e interações, como conjecturando sobre os componentes dos processos decisórios nos esforços de estabelecer laços sólidos e cooperativos entre os povos das margens americana e africana do Atlântico.

Como fio condutor, esta análise adota uma abordagem hipotético-dedutiva, que Arthur L. Stinchcombe caracterizou como “capacidade de inventar explicações”.¹ Ou seja, a análise busca rebater proposições gerais significativas sobre o tema Atlântico Sul contra as evidências empíricas. Já no tocante a um exercício prospectivo, consubstanciado pela base histórica e por decorrentes comportamentos de fatores atuais, a peça mais estimulante do exercício para a formulação de políticas, o trabalho se limita a arrolar variáveis que, ao se cruzarem, compõem o pano de fundo do relacionamento bilateral e multilateral dos diversos interesses nacionais na área sul-atlântica. Essas conjecturas, simplificadas nos limites desta análise pelo acesso imediato a fontes de informação, departem apenas de uma perspectiva brasileira (que são várias). Conquanto assuntos como o

¹ Arthur L. Stinchcombe, *Constructing Social Theories* (New York: Hartcourt, Brace, & World, 1968), p. 3.

narcotráfico, as migrações internacionais e os conflitos nacionais e civis, em ambas as margens, podem afetar a configuração da segurança regional na área, pela abrangência e complexidade estes temas não foram integrados neste espaço. Em adição, tendo em vista a prorrogação do Tratado Antártico por outros cinquenta anos no que concerne demandas políticas, evitou-se conjecturar sobre o impacto da política sobre o Continente Gelado na política atlântica.

O Atlântico Sul como Conceito

A primeira proposição a ser focalizada é a do Atlântico Sul como conceito geoestratégico significativo. Como se caracteriza geograficamente o Atlântico Sul? As propostas sobre uma definição válida da área, de cunho geopolítico, já foram apreciadas de diversas maneiras, como aponta José Maria Cohen.² De forma direta, a proposição do Almirante João Carlos Caminha parece suficiente. Caminha argumentou que “sob um ponto de vista estratégico, é conveniente ver o Atlântico Sul como estendendo-se desde os arredores do paralelo 15 do hemisfério Norte até justo acima do continente Antártico;” tendo os meridianos do Cabo Hornos e o do Cabo da Boa Esperança como marcos laterais no prolongamento das costas continentais.³

Se a proposta geográfica é satisfatória, cabe então indagar se seria apropriado assumir, em termos analíticos, o Atlântico Sul como um conceito geográfico integrador, operacional e politicamente definido, para a condução de um regime de segurança válido e viável para a área. Manifestaria o Atlântico Sul, empiricamente, uma identidade própria, ou seria apenas uma área de transição, ou ainda, um palco ancilar de interações que ocorreriam em outras regiões, principalmente nas massas continentais da América e da África? Uma reflexão sobre estas questões é importante para que não se reduza o quadro geoestratégico do Atlântico Sul meramente ao que se passaria na política vivida nos planos continentais.

² José Maria Cohen (Capitão-de-Mar-e-Guerra, Reserva, Marinha Argentina) “Segurança da Área Estratégica do Atlântico Sul. Idéias sobre as Formas de Implementação e Participação Comum” *Política e Estratégia* VI, 3 (Jul-Set/1988), pp. 393-399.

³ João Carlos Gonçalves Caminha, (Vice-Almirante, Reserva, Marinha do Brasil) “The South Atlantic: a Brazilian View” *Naval Forces*, III (1985), p. 50.

Na construção estratégica do século XX, tanto no quadro da multipolaridade histórica, como no período da Guerra Fria, as evidências sobre o relacionamento dos estados não sustentam, com facilidade descritiva ou explicativa, que a região seja um conceito integrador. Apesar de sua importância na estrutura do pensamento estratégico de formuladores, habitantes dos países circunvizinhos, essa característica não seria condição suficiente para gerar um modelo válido da região projetado na política mundial.

O modelo estratégico do plano marítimo confronta o dos planos continentais. Debilitando o modelo marítimo, por um lado, encontram-se, no passado, as iniciativas tomadas pela estrutura política que imperaram até o fim da Guerra Fria e, no presente, as proposições de cooperação regional observadas nos continentes, seja pelo Mercosul ou pelo regime do Tratado de Tlatelolco, na América, seja pela South African Development Community (SADC) ou pelo Tratado de Pelindaba, na África. Por outro lado, a sua proposta própria é débil. Há ainda a dificuldade operacional para materializar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em ações de coordenação política efetiva, que a transformem em uma teia sobre o Atlântico Sul, gravado de forma indelével no *mind set* dos governantes, dos formadores de opinião e das sociedades dos dois lados do Oceano.

Essa fragilidade da característica geoestratégica de uma área marítima não seria exclusiva do Atlântico Sul; alguns mares, como o Pacífico, se apresentam da mesma forma como modelos indefinidos, enquanto outros, como o Mediterrâneo e o Índico, ainda com maior vigor, atuam como divisores ou palcos de interações das frentes continentais. Essa conclusão pode ser sustentada, com tranquilidade, pela ótica de que o acidente geográfico não tem valor intrínseco, mas se apresenta como uma constante nas variadas equações políticas que se conformam ao seu redor e em outras dimensões do relacionamento humano, apesar dos esforços de geopolíticos em propor valores determinísticos à base geográfica.

Apesar de sua figuração coadjuvante no sistema político global, nas tensões da paz ou nos enfrentamentos das guerras, oferecer o Atlântico Sul como palco marginal na questão da segurança internacional, nos cenários vividos no passado e em outros possíveis no futuro, consubstancia uma dimensão estratégica que deve ser agregada às grandes estratégias de países como Brasil, Argentina, República da África do Sul e Grã-Bretanha. A

posição geográfica faz parte do destino.

Se alguns estrategistas gostariam de apontar que essa área marítima tem a atenção dos estrategistas extra-regionais, Paulo Roberto de Almeida consubstancia, de forma categórica em sua resenha, a relativa indiferença estratégica existente sobre o Atlântico Sul. Almeida argumenta que o Atlântico Sul aparenta estar condenado, por sua amplitude geográfica, ao tráfico marítimo secundário, a sua desmilitarização comparativa na questão das interações regionais e a sua inserção minuta enquanto subsistema da macroestrutura global.⁴ O autor aponta ainda que, na visão dos estrategistas norte-atlânticos, haveria um vácuo de poder no Atlântico Sul, o que, teoricamente contrariaria o pensamento geoestratégico clássico de que o preenchimento do vazio seria assegurado de alguma forma inevitável.⁵ Para os norte-atlânticos, como Coutau-Begarie,⁶ Michael Morris,⁷ ou Margaret Daly Hayes,⁸ a definição do Atlântico Sul como área geoestratégica só tem valor, de forma marginal, no escopo do conflito global entre potências, seja qual for a conjuntura, não sendo apreciado o argumento de que visões e interesses próprios dos ribeirinhos podem produzir interações regionais dissociadas do comando das principais potências.⁹ Para esses autores, as

⁴ Como também apontada por Mário César Flores (Almirante-de-Esquadra, Marinha do Brasil), "O Preparo da Marinha dos Próximos 10 a 30 Anos: Dúvidas, Comentários e Sugestões" Política e Estratégia VI, 4 (Out-Dez/1988), p. 612.

⁵ Paulo Roberto de Almeida (Diplomata, Brasil), "Geoestratégia do Atlântico Sul: Uma Visão do Sul" Política e Estratégia V, 4 (Out-Dez/1987), p. 488.

⁶ Hervé Coutau-Bégarie, Géostratégie de l'Atlantique Sud (Paris: Presses Universitaires de France, 1985).

⁷ Michael A. Morris, "Challenges for Latin America" Greg Mills, ed. Maritime Policy for Developing Nations (Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 1995), p. 182.

⁸ Margaret Daly Hayes et alli, Future Naval Cooperations with Latin America: Final Report (Alexandria, EUA: Center for Naval Analyses, 1994), pp. 31-45.

⁹ Mário César Flores tem levantado esta questão em várias oportunidades ao longo da maturação de suas reflexões, veja "O Preparo da Marinha dos Próximos 10 a 30 Anos: Dúvidas, Comentários e Sugestões, Revista Marítima Brasileira, 108, 1/3 (Jan-Mar/ 88), p. 19 e "A Dimensão Estratégica da Integração Regional", mimeo, Set/96, paper apresentado no V Encontro IBAE-SER, Brasília. Outros também apontam este contraste entre cooperação e conflitos regionais, mesmo que de forma indefinida. Com o fim da Guerra Fria e na baixíssima probabilidade do uso do poder naval num conflito global, Vidigal aponta que a questão regional passaria "a ter mais peso na avaliação estratégica nacional, o que no que concerne à Marinha de Guerra, abriria amplo espectro de novas tarefas, além das já identificadas no caso de guerra global, já que o nosso papel seria de mero coadjuvante da grande coalizão ocidental." Armando Amorim Ferreira Vidigal (Vice-Almirante, Reserva, Marinha do Brasil), Poder Marítimo: sua Importância para um País com a Posição Política do Brasil no Contexto Mundial (Rio de Janeiro: Clube Naval, 1994), p. 18.

projeções navais dos países ribeirinhos limitam-se à faixa costeira. Como contraponto, Almeida procura, então, rebater essa visão com uma idéia de que, nessa área geoestratégica, a síntese normativa seria a da cooperação transatlântica para afastar as interferências e os desdobramentos das confrontações das potências extra-regionais.¹⁰ A ZOPACAS apareceria como o espírito dessa proposta.

O Atlântico Sul no Contexto Global

A segunda proposição refere-se ao valor do Atlântico no contexto global. Até a década de trinta, não havia interesses mais significativos ou conjunturas de enfrentamento armado que configurassem um quadro estratégico-militar específico para o Atlântico Sul, mesmo considerando as óticas particulares dos países ribeirinhos e os trânsitos navais das potências coloniais em suas disputas hegemônicas em outras partes do globo. No quadro americano, sob a perspectiva isolacionista da Doutrina Monroe, sob o ideal do pan-americanismo continental de Bolívar, expresso no Congresso Anfictiônico do Panamá, e sob a criação da União Pan-Americana, na conferência de Washington de 1889, o Atlântico Sul permaneceu como um modesto apêndice. No quadro colonial africano, o domínio da Royal Navy não encontrou desafiantes. Os concertos europeus sobre o tratamento colonial ou os enfrentamentos nunca tiveram desdobramentos significativos além daqueles permitidos pelo poder naval britânico.

Os primeiros passos voltados para um efetivo sistema de ação coletiva, que afetou o Atlântico Sul, podem ser vinculados à política dos EUA da “Boa Vizinhança”, de Franklin Roosevelt, que propunha abranger todo o hemisfério americano sob uma aliança em prol da segurança continental. Essa política, sob a égide do conceito de que um ataque contra qualquer país americano por parte de um estado não-americano seria considerado um ataque contra os estados americanos, levou à criação, em 1936, de um sistema inter-americano de segurança coletiva pelo mecanismo de um Pacto Consultivo. Esse mecanismo permitiu aos EUA solicitar a participação dos demais estados americanos na defesa do continente após o ataque a Pearl Harbour em 1941.

¹⁰ Paulo Roberto de Almeida, p. 493.

Já sob a luz do jogo estratégico e das operações de combate da Segunda Guerra Mundial, o Atlântico Sul adquire uma valorização própria, principalmente para o Brasil. Inicialmente, essa massa geográfica significava uma barreira de contenção à transposição do avanço militar nazi-facista para as Américas. Em particular na América do Sul, o cruzamento do estreito Natal-Dakar deveria ser desafiado centralmente pelo poder aéreo alemão no projeto do Condor, avião similar ao B-17 norte-americano.¹¹ Com as hostilidades e os combates, o Atlântico Sul demonstrou seu teatro como trânsito de comboios de navios cargueiros e das campanhas de guerra submarina.¹²

Na frente das Américas, o pan-americanismo manifestou-se no pragmatismo regionalista-continental, tanto na aliança contra o Eixo, na Segunda Guerra Mundial, como em 1947, com a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e em 1948, na estruturação jurídica oferecida pela Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Já no contexto da luta de poder da Guerra Fria, a marginalidade do Atlântico Sul fixou-se ainda mais, em meio à penumbra das manifestações do fim do colonialismo africano, às disputas ideológicas internas nos países e aos choques periféricos por tutela das superpotências em ambas as margens. Esse mar tornou-se mais uma delimitação geográfica do engajamento da defesa do continente americano numa guerra convencional, com relevância de manobras navais somente na parte Norte do Atlântico. Tanto os sistemas coletivos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), do Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca, bem como os dos principais fluxos nas confrontações militares nas crises se ausentaram das águas do Atlântico Sul, para o alívio de muitos.

Entretanto, a inclusão formal do Atlântico Sul no quadro do conflito Leste-Oeste foi abordada em algumas oportunidades. Em 1955, o Secretário de Estado oster Dulles propôs integrar o TIAR à OTAN, o que poderia ter

¹¹ Os planos dos EUA na defesa do Hemisfério Ocidental que levam em conta esta questão estão em Stetson Conn, gen. ed., "The Western Hemisphere: The Framework of Hemispheric Defense", Vol. 12, Parts I and II of The United States Army in World War II (Washington, D. C.: Office of the Chief of Military History, Department of the Army, 1964).

¹² Um dos melhores relatos históricos da campanha do Atlântico Sul durante a Segunda Guerra Mundial esta em Samuel Eliot Morison, History of United States Naval Operations in World War II, volume I "The Battle of the Atlantic" (Boston: Little, Brown and Company, 1950), pp. 376-391e Volume X "The Atlantic Battle Won" (Boston: Little, Brown and Company, 1956), pp. 208-304.

sido a gênese da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Em caso de conflito, a U. S. Navy certamente seria a protagonista maior, cabendo aos demais países o papel de modesto apoio militar. A proposição foi abandonada em silêncio pelos países do Sul, sob a lógica de que essa fusão levaria à militarização do regime interamericano de segurança coletiva, transformando-o em um sistema permanente, o que seria contraditório com a inexistência da percepção de um inimigo comum. Ou seja, os países americanos evitaram que os países signatários do TIAR incorporassem um inimigo definido, no caso os integrantes do Pacto de Varsóvia, em sua frágil e incipiente estrutura de coordenação para a defesa. Poder-se-ia ainda apontar que esse sistema permanente seria contraditório à lógica. Para os sul-americanos, houve certo conforto na segurança gerada e desdobrada sob os benefícios da hegemonia e do custeio dos EUA em confrontar qualquer eventual agressão soviética no Hemisfério Ocidental.

Mais tarde, entre 1968 e 1969, uma proposta similar da OTAS foi formulada de forma mais definida durante reuniões entre comandantes navais da Argentina e da África do Sul. Entretanto, por uma série de motivos conceituais e, mais objetivamente, de restrições políticas do Brasil, a OTAS não se materializou.

Pode-se dizer que, mesmo durante a Guerra Fria, houve um vazio de poder presente no Atlântico Sul, produzido pela incapacidade soviética de projetar ou de desdobrar movimentos militares significativos na área como superpotência global. De um lado, o Atlântico Sul não teve sua identidade de segurança claramente definida na projeção americana, pois o TIAR não abrange todo o Atlântico Sul. A sua linha divisória localiza-se no meridiano de 020° W, praticamente a meia distância entre o Brasil e a África. Do outro, as tensões e heranças do fim do colonialismo mantiveram as confrontações armadas na África em terra.

Se, no lado ocidental do Atlântico Sul o estabelecimento do TIAR e as estruturas das forças navais brasileiras e argentinas não caracterizaram um quadro militar nítido, do outro, na frente africana, a Grã-Bretanha estabeleceu os pontos de sua presença potencial sem desafios. Além do apoio logístico da Ilha de Ascensão, a cooperação militar com a República da África do Sul, destacadamente por meio do Acordo de Simonstown, deu forma ao Comando Unificado do Atlântico Sul, tornando disponível o acesso da base de Simonstown à Royal Navy até o fim do acordo bilateral em 1975. A possibilidade de operacionalização de uma força de intervenção

britânica se confirmaria na Guerra das Malvinas em 1982, quando o Atlântico Sul despertou de forma definitiva a atenção da política global.

Para estrategistas militares, num confronto armado entre os blocos na macroestrutura da Guerra Fria, ao lado da noção da repetição de campanhas atlânticas similares à da Segunda Guerra Mundial, a preocupação silenciosa seria com a presença de submarinos lançadores de mísseis intercontinentais em patrulha de rotina ao longo da linha do Equador. Durante a Guerra Fria, a segurança do Atlântico Sul confundiu-se com a segurança global, fazendo com que o potencial da expansão da influência soviética na África e na América do Sul levasse os EUA a ativarem mecanismos compensatórios nos continentes, principalmente em nível político, a estabelecerem relações bilaterais e multilaterais na coordenação militar, a apoiarem movimentos contra as forças marxistas na África, e, particularmente, a terem uma eventual presença militar-naval no Atlântico Sul.

A busca do levantamento de dados oceanográficos, pelos norte-americanos, que otimizassem o rastreamento dos submarinos soviéticos seria a principal evidência dessa possibilidade. O desdobramento naval de submarinos das classes Typhoon (USSR) e Ohio (EUA), com mísseis de alcance de aproximadamente 8.000 km, nas águas do Atlântico Sul, permitiria o ocultamento de submarinos estratégicos que poderiam atingir o território das duas superpotências a partir de uma linha que liga Recife a Lagos. Isso poderia ter sido interpretado como uma das razões que levaram a URSS a buscar apoio para seus submarinos e aviação de longo alcance na costa atlântica da África (Guiné, Angola, Serra Leoa, Cabo Verde, Gana, Congo, Nigéria, Namíbia). Por outro lado, para que os EUA empregassem seus mísseis Trident contra alvos estratégicos no território soviético, seus submarinos deveriam ter de se aproximar demais da costa africana no Atlântico para a redução da distância na trajetória dos mísseis, tornando-os assim vulneráveis à aviação soviética baseada em terra africana. Como decorrência, vimos os EUA darem ênfase a ações anti-submarinas e ao deslocamento da influência soviética da África Oriental, voltadas para prevenir a vantagem relativa que a vastidão e a profundidade abissal do Atlântico Sul poderiam ter dado à estratégia da URSS.

Apesar do fim da Guerra Fria, a equação da guerra e das armas nucleares entre as principais potências não está definida. Ela apenas recebeu o impacto de novas variáveis no jogo político, mas não a eliminação

definitiva das armas de destruição de massa. Mesmo que o quadro estratégico do Atlântico Sul tenha hoje uma importância dita como marginal em termos de ocultamento de vetores de armas estratégicas, ele ainda é integrante do conceito estratégico de segurança dos estados com capacidade de desenvolver deterrence nuclear, principalmente se o submarino continuar a evoluir como o sistema reserva principal de última instância no jogo das armas nucleares entre potências no futuro e se forem mantidas as táticas de ocultamento total em termos globais destas plataformas.¹³

O Atlântico Sul como Escoadouro

No sistema global, o Atlântico Sul tem um valor próprio sob a ótica particular daqueles atores que estariam à mercê de seu impacto enquanto constante geográfica. Isso se deve à função desse oceano enquanto escoadouro de interesses comerciais, principalmente da significância do petróleo proveniente do Oriente Médio, via rota do Cabo para destinos nas Américas e na Europa.

Tecnicamente, existem quatro rotas principais para o óleo do Oriente Médio, com os seguintes marcos principais: Suez, Málaca via Canal do Panamá, Málaca via Estreito de Magalhães e Cabo. A escolha da rota é função essencial do tipo de navio, na ausência da interdição política do tráfego marítimo nos passos. O transporte pelo Canal de Suez mostra-se viável para navios com capacidade até cerca de 60.000 toneladas, e a rota do Estreito de Málaca está limitada a navios até de 200.000 toneladas. Em termos de distância, basta ver que a diferença entre o Oriente Médio e a Europa, comparando a rota do Cabo com a do Canal do Panamá, é de cerca de 8.000 milhas, com vantagem para a primeira. Combinando os limites de Suez e de Panamá, qualquer impedimento de trânsito revela que o Atlântico Sul tem importância para os países do Norte como ligação marítima rápida de grandes volumes comerciais com outros pontos de origem e destino. Assim, o Atlântico Sul é um meio e não um fim.

No entanto, há de se reconhecer que a importância da Rota do Cabo,

¹³ Sob as negociações START II, estimasse que 48.1% das 3492 ogivas nucleares dos EUA e 38,9% das armas nucleares russas estarão em sistemas de armas submarinas, Hans Binnendijk, *Strategic Assessment 1995* (Washington, D. C.: National Defense University, 1995), p. 117; Barbara Starr, "US Navy details Russia's future long-range threat", *Jane's Defence Weekly* (03/Abr/96), p. 6.

ou a do Estreito de Magalhães, é relativa. No caso do petróleo, os trechos iniciais de partida dos fretes no Oriente Médio encontram-se dentro de esferas de influência ou de teatros operacionais mais importantes e com maior facilidade para interromper o tráfego, o que foi tido como hipótese durante a Guerra Fria e após na Guerra do Golfo em 1990-91. Seria lógico, entretanto, reconhecer que interceptações navais poderiam ocorrer de forma complementar nas águas atlânticas, perturbando seriamente os fluxos comerciais. Se esta é uma hipótese possível, é difícil a construção da probabilidade objetiva no cenário político internacional atual.

Revisão das Principais Idéias sobre a Importância do Atlântico Sul

A proposição da relevância do Atlântico para o Brasil tem que ser ponderada sob o poder de atração que esse mar provoca no formulador porém dentro de “uma insuficiente consistência das convicções estratégicas”.¹⁴ É difícil imputar relevância pois não há clareza, convicção ou facilidade em visualizar uma situação objetiva que desperte o interesse político da sociedade e dos governantes e seja, conseqüentemente, capaz de agregar vontade e recursos para empregar os meios militares nesse teatro. O tratamento do planejamento militar, com base em hipóteses de confrontação armada com vizinhos ou potências extracontinentais, ou em neutralizar vulnerabilidades gerais, não se consubstancia com clareza. Ressalta-se, entretanto, que essa condição não é apenas peculiar à Marinha do Brasil; como já apontado, a história da postura¹⁵ militar brasileira para a defesa nacional como um todo carece de uma diretriz unificadora sobre emprego, o que resulta num preparo militar fragmentado e politicamente desintegrado, principalmente agora no pós-Guerra Fria.

Já na lógica da visão da Marinha do Brasil, o pensamento resulta num quadro de aspirações coerentes, que visa à manutenção de uma tranquilidade necessária na frente atlântica para seu desenvolvimento

¹⁴Mário César Flores (Almirante-de-Esquadra, Marinha do Brasil), “O Preparo da Marinha dos Próximos 10 a 30 Anos: Dúvidas, Comentários e Sugestões” *Política e Estratégia* VI, 4 (Out-Dez/1988), p. 608.

¹⁵ Entendo como “postura” a síntese transmitida pela combinação das capacidades forças em realizar missões, do desdobramento geográfico de unidades e da capacidade de mobilidade, do grau tecnológico, da capacidade de sustentar eficazmente combates, da doutrina combinada, da mobilização e do aprestamento das forças armadas.

econômico, provendo a segurança rotineira para a navegação em geral e considerando a defesa do litoral nas situações, das instalações costeiras, do tráfico marítimo e dos recursos econômicos no mar que interessam, ou que possam vir a interessar ao Brasil no futuro numa normalidade da política internacional.¹⁶ De forma mais incisiva, o raciocínio estratégico atribui ao Atlântico Sul importância econômica por ser uma área vital, não por sua vizinhança, mas por ali transitar o grosso do comércio internacional do País e do petróleo que é consumido no Brasil,¹⁷ e pela magnitude da plataforma continental que funciona como uma nova fronteira para o país.¹⁸

Mesmo durante a Guerra Fria, a incapacidade de perceber os riscos de um envolvimento brasileiro minimizou tal consideração no planejamento estratégico brasileiro. O Almirante Flores, como Ministro da Marinha, já afirmava que aquele conflito “não deveria - e muito menos deve hoje - ser um condicionamento do preparo naval brasileiro, por ser um confronto em cuja hipotética escalada em nível bélico o Brasil pouco ou nada teria a fazer, como contribuição militar.”¹⁹

Assim, mesmo com a dificuldade de definir e visualizar o enquadramento do poder naval na lógica de uma política de defesa do Brasil, o Atlântico Sul é parte integrante do código operacional naval brasileiro, como cenário que configura demandas de medidas de defesa e de dissuasão de ameaças externas.²⁰ A origem disso estaria nos impactos, tanto psicológico-políticos, como operacionais, das experiências vividas pela cultura naval brasileira na Segunda Guerra Mundial, na Crise da “Guerra

¹⁶ Para um sumário do estudos das rotas e destas posições, que são tradicionais no discurso de militares navais brasileiros, veja Mário César Flores (Vice-Almirante, Marinha do Brasil), “A Importância Estratégica da África Atlântica e Subsaariana” *Política e Estratégia* II, 3 (Jul/Set/1984), p. 455.

¹⁷ Armando A. F. Vidigal (Vice-Almirante, Reserva), “Uma Nova Concepção Estratégica para o Brasil: Um debate Necessário” *Política e Estratégia* VII, 3 (Jul/Set/1989), p. 317.

¹⁸ A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar estabeleceu o prazo até 2004 para que cada país mapeie a sua plataforma continental e, após aprovação por comissão da ONU, exerça sua jurisdição. Para o Brasil, esta é uma tarefa de marcar 636 mil quilômetros quadrados de plataforma continental além das 200 milhas de zona de exploração econômica exclusiva.

¹⁹ Mário César Flores, “A Inserção da Marinha no Cenário Brasileiro Atual” palestra proferida para a Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 16/5/91, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 8.

da Lagosta”, e nos incidentes navais com os EUA sobre pesca e exercícios navais da U.S. Navy nas costas brasileiras. Tanto nas conjecturas sobre a situação marítima brasileira, como nos estudos especulativos sobre crises, as visões sobre a perenidade da “política das canhoneiras” por potências e os eventos da Guerra das Malvinas são os pontos mais dramáticos que consolidaram a atenção que os estrategistas navais brasileiros depositam à hipótese de haver uma intimidação naval por uma potência extra-regional como fulcro do problema estratégico nacional no Atlântico.

Nos apanhados bibliográficos, notadamente na Revista Marítima Brasileira, e nas conversas nos cafezinhos com comandantes navais da Marinha, não há evidências sobre significativa preocupação com desafios navais no contexto regional, muito menos com algo hipotético por parte da Argentina. Pelo contrário, no pós-Guerra Fria, no contexto político da integração econômica regional, a cooperação naval é coerente. A noção de uma intimidação ou de agressão naval por um ator que envie unidades do além-mar faz crescer a vontade brasileira em defender em profundidade o Atlântico e em elevar os riscos de danos aos agressores, como marco de uma doutrina de emprego naval por parte da Marinha do Brasil.²¹

Mesmo com o processo de integração econômica entre o Brasil e seus vizinhos no âmbito do Mercosul, e com o intenso intercâmbio entre as marinhas do Brasil e da Argentina, vale apontar que o Brasil trata com muito cuidado o equacionamento naval entre os dois países por causa de alguns fatores intervenientes.

Primeiro, há cautela quanto ao manejo da correlação de interesses. A Argentina objetiva participar dos arranjos regionais de segurança e cooperação econômica, proteger o tráfego marítimo e explorar recursos de sua Zona Econômica Exclusiva, potencializar sua projeção antártica, assegurar a soberania sobre os arquipélagos das Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul.²² Se por um lado, há uma grande confluência de aspirações entre o Brasil e a Argentina sobre o Atlântico, por outro, surge a gestão da disputa dos citados arquipélagos entre Buenos Aires e Londres. A conduta de resolução da pendência entre os dois países, tanto nas

²¹ Amorim Ferreira Vidigal (Vice-Almirante, Reserva, Marinha do Brasil), “Dissuasão convencional nos países em desenvolvimento” Revista Marítima Brasileira, 108, 7/9 (Jul/Set/88), p.54-56.

²² Cohen, p. 401.

iniciativas argentinas de mudança do *status quo*, como nas reações britânicas, definirá em grande parte a presença da Royal Navy no Atlântico Sul.²³ Essa definição pode ser de grande interesse para o Brasil, pois define o comportamento de uma variável central na configuração de cenários futuros como será discutido mais a frente.

Segundo, há a questão da reação argentina ao projeto de construção e operação de submarinos à propulsão nuclear pelo Brasil. Do ponto de vista da grande estratégia, no segmento naval, o submarino nuclear faria do Brasil uma “potência naval compatível com os interesses brasileiros no mar e com a vulnerabilidade marítima do país.”²⁴ A alocação de recursos seria para se ter um sistema de armas com mobilidade, segurança e que atendessem a um amplo espectro de missões para prover substância ao poder naval brasileiro. Entretanto, essa proposição acolhe uma reação muito desfavorável por parte dos argentinos. Inicialmente, Buenos Aires percebe que deve manter um certo equilíbrio estratégico com o Brasil no campo militar, apesar do processo integrativo e das assimetrias de inserções regionais e globais.²⁵ Assim, o desejo de também desenvolver esse sistema de armas seria lógico. Entretanto, na lógica da política de compra de armas e das repercussões estratégicas, tanto no relacionamento com a Grã-Bretanha

²³ Como aponta José Carlos Brandi Aleixo, a Argentina e a Grã-Bretanha podem acordar sobre aspectos práticos da convivência na região mesmo permanecendo divergências sobre posições teóricas relacionadas com a matéria em questão. No caso dessa disputa, argumentos históricos podem ser valorizados de forma diferenciada em momentos históricos diferentes. Conquanto valham as reivindicações por soberania de ambas as partes, as opções pelos caminhos da autodeterminação, do protetorado ou da associação a ambos estados são desfechos plausíveis; veja José Carlos Brandi Aleixo, “O Futuro das Malvinas”, *Política e Estratégia*, VIII, 1 (Jan-Mar/1990), pp. 103-120.

²⁴ Mário César Flores, “. . . Câmara dos Deputados”, op.cit., p. 11. A argumentação em torno da construção e disponibilização de submarino à propulsão nuclear para a Marinha do Brasil pode ser vista a partir de três lógicas. Do ponto de vista operacional, da estratégia naval, as argumentações, de aplicação universal, são claras. Do ponto de vista estratégico, o submarino como arma naval atende às preocupações e propósitos de elevar os riscos e as possibilidades de danos às forças estrangeiras que utilizassem meios navais para intimidar o Brasil. Entretanto, do ponto de vista político, surgem dificuldades argumentativas. Não estão claras quais seriam as situações objetivas de emprego, quem seria o potencial adversário e quais seriam os interesses vitais sob ameaça para modificar o quadro de valores nacionais e as vontades dos atores para custear financeiramente e aceitar as consequências políticas da decisão de aquisição. Sobre a posição oficial veja Editorial, “O Submarino de Propulsão Nuclear,” *Revista Marítima Brasileira*, (abr-jun, 1988).

²⁵ As definições estratégicas do Brasil, além dos quadrantes do Prata e do Atlântico, consideram a frente amazônica como uma dimensão central. No correspondente argentino, tanto as perspectivas sobre a Antártica como a do relacionamento com o Chile definem uma construção estratégica assimétrica entre Brasil e Argentina no ponto de vista de uma geopolítica regional.

como com o Chile, os limites orçamentários e os riscos políticos fazem com que o processo decisório argentino contenha a aquisição. Assim, de forma inopinada, os estrategistas brasileiros passam a ter de considerar mais um aspecto da complexidade “cooperação/conflito” do jogo estratégico. As cismas argentinas não podem ser abandonadas, e um conjunto de medidas de confiança mútua, de diálogo em variados níveis e de entendimento sobre defesa, deve ser implementado. Os esclarecimentos e o processo de construção da confiança devem estar no nível político-estratégico, considerados pelas respectivas políticas de defesa. Os intercâmbios mantidos entre as marinhas são importantes em nível operacional naval,²⁶ porém insuficientes para a construção da confiança política.²⁷

A Proposta Política do Modelo de Segurança para o Atlântico Sul

Numa perspectiva brasileira, o relacionamento entre o Brasil e o continente africano tem como fator de sua inevitabilidade a herança histórico-cultural comum. No passado colonial, na raça e na cultura, a política externa brasileira construiu vários modelos e tomou várias iniciativas de aproximação para forjar um intercâmbio definitivo transatlântico. Mas a grande maioria dos esforços foi incapaz de mobilizar amplamente as vontades políticas da sociedade e de materializar laços perenes. São justamente essas dificuldades que têm demonstrado o empenho, o credo e a vontade de um parcela da elite nacional em promover essa aproximação. Por vezes, a investida brasileira tem sido um projeto diplomático e de caráter estatal, como se pôde observar durante a fase da descolonização da África e no pós-independência de ex-colônias

²⁶ São variados os formatos de intercâmbio operacional entre o Brasil e a Argentina. A CAMAS (Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul) é um arranjo criado pelo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1965, para a troca de informação e proteção do tráfego marítimo de interesse comum nas águas costeiras e na cobertura marítima do TIAR (meridiano 24 Oeste). Esta entidade poder-se-á transformar num comando de área no caso de surgir uma ameaça à navegação. Operação e exercícios periódicos, como a Fraternal, Unitas, ATLASUR e, particularmente, a ARAEX aproximam as duas marinhas e integram procedimentos operacionais.

²⁷ No atual pensamento estratégico brasileiro há o argumento de que os intercâmbios militares já são suficientes como instrumento de construção da confiança mútua. Esta lógica não se sustenta pela evidência histórica. Muitos países mantiveram intensos intercâmbios militares e acabaram lutando entre si em conflitos armados. Veja, por exemplo os casos da Grã-Bretanha e Japão, Peru e Equador, e, obviamente, entre as próprias marinhas da Argentina e Grã-Bretanha antes de 1982!

portuguesas. Mais recentemente, a expectativa da cooperação surge também do simbolismo de um denominador comum, como se espera da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Entretanto, as dificuldades logísticas e os custos de transação têm frustrado a possibilidade de se ter no comércio e nos formatos de cooperação técnica uma avenida central de intercâmbio.²⁸

A composição do relacionamento Brasil-África pode ser visualizada em dois momentos da política externa brasileira, por exemplo, como nas reflexões apontadas pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg. Em 1980, como um dos assessores-chave no Ministério das Relações Exteriores, Sardenberg argumentava que “como um todo, a política africana do Brasil está em fase de construção. É um novo horizonte que se abre; e já passamos da fase declaratória para a de negociação concreta. Se, por um lado, representamos na África uma opção que, embora insuficiente, dilui os arranjos Norte-Sul que tradicionalmente afetam a posição externa e o desenvolvimento interno das nações africanas, por outro, as relações com a África, da forma que se vêm alentando, reforçam o perfil externo do Brasil. Essa vertente africana nos leva a reequacionar a problemática externa e nos dá novos e valiosos elementos de respeito e negociação no jogo diplomático global.”²⁹ Porém, até agora, a presença brasileira na África foi episódica e truncada.

Já agora, como Secretário de Assuntos Estratégicos, a retórica tenta se afastar do idealismo para um concerto mais político face às incertezas da globalização. Para Sardenberg, a construção de pontes no Atlântico Sul é exigida em menor escala pelos interesses materiais imediatos e mais pela necessidade da coordenação política: “What we should do in the South Atlantic despite all difficulties and inadequacies is to develop a new type of regionalism? Our region will not fulfill its enormous potential if our countries are kept apart and remain isolated from each other. We have to strengthen our political and economic ties, as we look ahead to the new

²⁸ Henrique Altemani de Oliveira, “As Relações Brasil-África”, *Cadernos de Relações Internacionais*, 4 (Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, 1992), pp. 11-12. José Honório Rodrigues, *Brasil e África: Outro Horizonte* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982); Antonio Castro, *As Relações entre o Brasil e Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (São Paulo: FUNDAP, 1992); Fernando Mourão, “O Brasil e a África” em Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Nabuco, eds. *Temas de Política Externa Brasileira* (Brasília: FUNAG, 1994), pp. 137-154

²⁹ Ronaldo Mota Sardenberg, “A Evolução da política externa do Brasil nas duas últimas décadas”. Mimeo., Brasília, junho de 1980, p. 24.

century. Our region-building effort should be placed in the context of the process of globalization, that is to say within the process of change in the established world structure of production and in the global pattern of consumption.”³⁰

Se se pode isolar os arranjos de segurança configurados nas massas continentais de sua margem, a figura da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) é o marco mais nítido do esforço de se desenhar o regime de coordenação política transregional que norteia a estratégia brasileira.³¹ Em 1986, pelo esforço do Brasil e de outros países sul-atlânticos, foi criada a Zona pela resolução 41/11 das Nações Unidas.

Deve-se assinalar que, ao se procurar definir e excluir uma área de um envolvimento militar na disputa decorrente do bipolarismo ou de eventuais confrontações regionais, e, do ponto de vista positivo, ao esboçar a cooperação transatlântica, a proposta da ZOPACAS acabou por inibir de vez a pretensão de se criar a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). A figura da ZOPACAS passou a ganhar força de uma identidade regional, a ser consolidada no Atlântico Sul, com ritmo próprio. Sua proposição tinha por objetivo essencial eliminar as fontes de tensão pela abstenção da ameaça ou o uso da força, consolidando-se o respeito à unidade, à soberania e à independência política de todos os Estados da região. Seu marco mais elementar foi a adoção de uma postura simbólica, porém pragmática, de repúdio à presença de armamento nuclear, já que os países signatários da região, enquanto respeitadores da não-proliferação, seriam impotentes para impedir essa intrusão de fato.

Apesar de não constar das intenções inicialmente declaradas, é interessante notar que, com o fim da Guerra Fria, o fortalecimento da ZOPACAS, de certa forma, pode gerar a necessidade de se pensar sobre o quadro operacional da segurança internacional, principalmente ao induzir a noção de que a responsabilidade pela segurança econômica e ambiental

³⁰ Ronaldo Mota Sardenberg, “Opening Statement of the Head of the Brazilian Delegation to the IV Ministerial Meeting of the Member States of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic”, Cape Town, 1 April 1996, mimeo.

³¹ Para visões otimistas não-governamentais da ZOPACAS como uma alternativa de coordenação e fluxo econômico enquanto opção Sul-Sul às ligações tradicionais Sul-Norte, veja Fernando Augusto Albuquerque Mourão, “O Atlântico Sul e os Novos Vetores do Sistema Internacional” Política e Estratégia VIII, 2/4 (Abr-Dez/1990), pp. 333-341; Clóvis Brigagão, “Atlântico Sul: Zona de Paz e Cooperação” Política e Estratégia VIII, 2/4 (Abr-Dez/1990), pp. 342-346.

da região estaria agora nas mãos dos países ribeirinhos, a ser compartilhada por um interesse comum.

Estritamente na implementação de medidas de defesa para a segurança, a qualificação da ZOPACAS como área de cooperação não lhe permite deliberar sobre assuntos de defesa. Entretanto, a inserção no texto legal da coordenação política permite-lhe dar encaminhamento ao desenvolvimento legítimo de aproximações e exercícios conjuntos militares, entre as forças armadas da região, visando a promover a capacitação individual dos Estados tanto para sua própria defesa, como para a ação coletiva, respeitando compromissos internacionais. Do lado brasileiro, argumenta-se até que seria desejável o patrulhamento conjunto do mar, ao resguardar interesses comuns.³² Se, sob uma ótica bélica, essa proposta pode parecer descabida, o trânsito de navios de guerra equipados com armas nucleares, particularmente de porta-aviões dos EUA, e submarinos de várias potências, e de navios comerciais com carregamentos de plutônio, como observado em 1984 e 1992, são situações objetivas que atenderiam ao enquadramento cooperativo na ZOPACAS.³³

Algumas Variáveis-Mestres na Configuração de Cenários Futuros

Essa avaliação sugere a seguir algumas variáveis centrais que influenciarão significativamente na configuração de cenários futuros da segurança do Atlântico Sul, ainda que seja necessária uma apreciação cautelosa desses desenvolvimentos e da relação entre si no impacto cruzado. As considerações aqui limitam-se a apontar algumas manifestações centrais de cada um.

Recursos Marinhos: Valor e Sustentabilidade

O componente mais objetivo na definição da relevância do Atlântico Sul será a combinação entre o valor conferido e o ritmo da exploração de

³² Vidigal (Vice-Almirante, Reserva), "Uma Nova Concepção Estratégica para o Brasil: Um debate Necessário" Política e Estratégia VII, 3 (Jul-Set/1989), p. 318.

³³ "Projeto pretende impedir transporte de plutônio pela costa brasileira", Gazeta Mercantil, 23/9/92, p. 16.

recursos do mar na região. A interveniência dessa variável reveste-se de importância pelo aumento do valor mundial de certos recursos do mar, especialmente do pescado, e pelo grau de degradação e agressão que o meio ambiente pode continuar a sofrer reduzindo os estoques pesqueiros. Como registrado pela FAO, desde 1986, o volume de pesca está estabilizado na ordem de 50 milhões de toneladas. Por outro lado, aumenta o número de empreendimentos de pesca em função da demanda por este estoque. O resultado são preços crescentes para o produto pescado em alto-mar, estabelecendo-se um círculo vicioso baseado em faturamentos cada vez maiores, investimento, pesca e demanda.

Com a continuidade do crescimento da demanda por consumidores e com a estabilização do volume de pesca, os mercados passam a pressionar, por meio da elevação do preço, os limites de habitats marinhos até pouco tempo considerados marginais. No caso do Atlântico Sul, particularmente na costa africana, as populações locais intensificaram a busca da pesca como consequência da redução de volumes de pescado e aumento dos preços de exportação da colheita. Grave risco, por exemplo, surge sobre os cardumes de atum, no Golfo da Guiné, e de outros na frente Antártica, onde navios-fábricas de países extra-regionais se apresentam em pesca, possivelmente predatória, para atender à demanda global crescente por produto. Como os estoques pesqueiros são bens coletivos, e as reservas e os danos causados pela pesca difusos, a decisão política do estado em proteger o patrimônio fica travada por uma impotência inercial.

Nesse contexto, qual será o papel dos países da região como guardiões dos bens coletivos do mar? As marinhas estariam preparadas para fiscalizar e controlar a exploração de recursos? Que tipo de coordenação política e de ações podem ser efetivadas?

Coordenação de Políticas de Defesa

A definição de um regime de segurança no Atlântico Sul dependerá do grau de coordenação de medidas de defesa e de outras em prol da segurança regional, a serem acertadas entre interessados nos planos continentais e nas suas projeções atlânticas.

Até o fim da Guerra Fria, o principal modelo de formação da defesa nacional resultava das preferências dos estrategistas de adotar valores,

atitudes e políticas de caráter autárquico ou de associações em alianças eventuais perante o uso da força armada na política internacional. Como resultante, criavam-se estratégias e doutrinas defensivas ou ofensivas, conforme a tecnologia militar e a postura conjuntural dos contendores. Foi marcante no período a constatação de que as guerras interestatais, apesar de fundamentarem-se em disputas políticas, precipitaram-se por causa de percepções equivocadas sobre intenções e capacidades dos atores envolvidos.

Com o término da rigidez bipolar e a propagação da complexidade da globalização, a auto-suficiência e a aliança militar manifestam-se agora sob a coordenação de defesa conseqüente dos processos de integração regional e do surgimento do sentido de uma segurança comum.³⁴ Assim, para o analista, há o desconforto do choque entre a interdependência complexa e o dilema da segurança.³⁵ A idéia da defesa nacional expande-se para além das definições baseadas nos interesses vitais do estado, dentro de idéias como a de uma nova fase construtiva da segurança coletiva.³⁶

Ao se pensar sobre cenários futuros da segurança internacional no Atlântico Sul, deve-se levar em conta não apenas os elementos do sistema global, mas também o intrincado desenvolvimento das políticas regionais. É este marco regional que passa a ser percebido por governantes como o próprio do futuro do Atlântico Sul. Nas frentes continentais americanas e africanas, o modelo de definição de defesa fundamentado na autarquia e na aliança é perturbado pelo movimento de integração regional, apesar do

³⁴ Ashton B. Carter, William J. Perry, and John D. Steinbruner, A New Concept of Cooperative Security, (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992); Boutros Boutros-Ghali, Um Programa de Paz, (New York: United Nations: 1992); Governmental Group of United Nations Experts, Study on Defensive Security Concepts and Policies, (unpublished manuscript, 1992); The Stockholm Initiative on Global Security and Governance. Common Responsibility in the 90's, (Stockholm: the Swedish Prime Minister's Office, 1991); Oscar Arias Sánchez, Towards a Concept of Lasting Security, (unpublished manuscript, 1993).

³⁵ O dilema da segurança é uma equação baseada na idéia de que ao se armar para se defender, um Estado gera a insegurança entre outros pela ambigüidade de suas intenções e capacidades militares. Esta é uma condição absoluta que se funda no conflito humano. Sua concepção clássica para a política internacional foi de John Herz, Political Realism and Political Idealism (Chicago: University of Chicago Press, 1959), p.4.

³⁶ Na Europa e no Extremo Oriente, a interdependência econômica já é parte integrante da revisão dos arranjos de segurança, exigindo cada vez mais transparência de propósitos e custeio entre parceiros para reduzir desconfianças e otimizar o emprego dos meios militares em comum. Segurança cooperativa, etc.

desconforto de muitos governantes e chefes militares em expandir suas teorias estratégicas. Da mesma forma que a ZOPACAS poderá ser um centro de conduta do regime regional, os impactos dos desenvolvimentos nas margens configurarão muito das possibilidades de operacionalidade das medidas de segurança.

A Preciosidade do Submarino

Se a geografia do Atlântico Sul não permite um controle permanente das águas por uma força armada, o emprego do submarino será uma continuada atração. Essa atração será maior, se a tendência de transformar os submarinos, com a agregação de novas tecnologias, em reserva militar estratégica das principais potências, no futuro, se confirmar. Todavia, ainda é muito complexo estabelecer os parâmetros de custo-benefício, não só entre as escalas de emprego dessas plataformas pelas principais potências, como também entre os países ribeirinhos. De qualquer forma, a atração pelo emprego do submarino se manifestará sempre que as demandas operacionais encontrarem os limites de custo e de disponibilidade de forças de superfície.

Do ponto de vista dos países ribeirinhos, o desafio da presença militar, seja dominada por sistemas de armas a bordo de submarinos, seja por navios de superfície, impõe na atualidade um momento de decisão quanto à capacidade de suas forças navais no futuro. As tendências atuais, por razões de percepção política, são de se reduzir os efetivos, de produzir plataformas para emprego múltiplo e configurar forças para missões costeiras, tendo como risco o continuado *muddling-through* no tratamento político perante a obsolescência e a defasagem tecnológica que caracterizam o destino da capacidade naval nos países da região.

Deste lado do Atlântico, a impressão que surge da formulação de um novo conceito de segurança na República da África do Sul não fugiria a esse mesmo molde, já que, tanto sob a perspectiva do passado, como sob a ótica futura de novas aquisições navais, não se estabelece a imagem de que o Atlântico Sul seja uma zona de maior risco percebido pelos sul-africanos.³⁷ O desenho da força naval, associado pelas questões do plano

³⁷ Klaus Dodds, "South Africa, the South Atlantic and the International Politics of Antarctica", The South African Journal of International Affairs, 3, 1 (summer, 1995), pp. 60-80. Ken Booth and

continental, apontam para um desenvolvimento de uma força naval apenas para atuação costeira.

A Presença da Grã-Bretanha

Nenhuma análise sobre a segurança do Atlântico Sul pode prescindir de considerar o fator da política britânica, com sua presença física, seus interesses e potencial de emprego da Royal Navy na área. Como aponta Eric Grove, o risco da exclusão das forças inglesas do quadro de análise pode distorcer as possibilidades de configuração política.³⁸ Tanto a conduta das disputas entre a Grã-Bretanha e a Argentina pela soberania de ilhas no Atlântico Sul, como a própria interpretação que a tradição naval britânica dará, no futuro, sobre seu uso como instrumento político, são relevantes.

Após 1997, com o sol se pondo definitivamente no Império Britânico no Pacífico, resta estimar qual será o papel das forças armadas britânicas, seja no escopo da política européia, seja na aliança histórica entre Londres e Washington. Uma certa distribuição de tarefas entre a Royal Navy e a marinha dos aliados de Londres pode resultar numa preferência pelo desdobramento mais intensa de unidades no Atlântico Sul, principalmente em prol de interesses próprios. Como se posicionar perante esse fator?

Apesar dos exercícios navais conjuntos entre os países da região, o enfoque doutrinário de emprego potencial é individualizado nos países do Atlântico Sul. Assim, há limites para qualquer previsão sobre a segurança cooperativa, a menos que seja integrada com a influência das novas forças nos planos continentais e outras externas à região que modelam o sistema político-estratégico regional. Assim, o tratamento sobre a presença da Grã-Bretanha entre os países da região poderá continuar a ser definido individualmente, ao sabor do que passa no perímetro. Alguns países da região podem preferir a partida de Londres. Outros, ao contrário, poderão

Peter Vale, "Security in Southern Africa: After Apartheid, Beyond Realism" *International Affairs* 71, 2 (1995), pp. 285-304. Jakkie Cilliers, "The Evolving Security Architecture in Southern Africa" *Africa Insight* 26, 1 (1996), pp. 13-25.

³⁸ Eric Grove, "Naval Co-operation in the South Atlantic" in Greg Mills, ed. *Maritime Policy for Developing Nations* (Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 1995), p. 230.

ter vantagens com a presença. Este será um assunto a ser observado nos próximos anos.

As Disputas entre Potências

O destino da segurança do Atlântico Sul, como dos demais mares, está atrelado ao grau de conflito entre as potências contendoras no sistema mundial, como ao sistema de colaboração e discórdia entre todos os países, grandes e pequenos. Havendo um alto grau de cooperação entre as potências, numa nova configuração de poder, após anos de transição desde o fim da Guerra Fria, nada existe em contrário à visão de que o regime de segurança do Atlântico Sul possa ser conduzido com tranquilidade. Entretanto, no caso de confrontação, seja entre potências individualmente, seja entre blocos, ou entre países ribeirinhos, a região poderá reviver seu passado, relegado à indiferença marginal entre contendores porém palco de ações conflitivas graves.

Neste contexto, para os políticos e governantes, a consideração do conflito sistêmico pode ser intelectualmente negligenciada pelo desejo otimista de um futuro cooperativo e pelo conforto afetivo, como parte do *wishful-thinking*. Para o planejador militar, não.

Conclusão

Esta análise iniciou-se revisando os comentários e as evidências que delinearão a área do Atlântico Sul como um cenário estratégico marginal nas disputas de poder mundial até o final da Guerra Fria. Alinhou também as características da área, como escoadouro comercial, que serve principalmente como alvo da atenção dos pensadores brasileiros. Apontou-se como os arranjos políticos nos planos continentais, tanto na África como nas Américas, dominaram a formulação estratégica que preservou o mar como um palco ancilar das disputas entre potências e as rotinas do tráfego marítimo que fazem do Atlântico Sul uma passagem relevante.

Na ótica dos ribeirinhos, o Atlântico Sul pode ter um valor próprio. Esse valor pauta-se menos pelos riscos de conflitos regionais e de vulnerabilidades gerais e mais pela vontade de aumentar e consolidar as

relações transatlânticas cooperativas. A construção retórica de um regime de não-proliferação de armas e de cooperação regional para o desenvolvimento, a paz e a preservação ambiental sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul é um marco no pós-Guerra Fria.

Combinando a inércia das principais tendências, permanece um vazio estratégico no Atlântico Sul, pela timidez da presença física e difusão de interesses e capacidades. Entretanto, mantêm-se o fortalecimento do processo de cooperação regional nos planos continentais, as ligações Norte-Sul entre esses processos e outros no Hemisfério Norte e os elevados custos das transações econômicas e sociais entre as duas margens do Atlântico. As bases de coordenação política da ZOPACAS permanecem válidas, porém restritas à promoção de seus ideais. Sua operacionalização limita-se à confluência de objetivos nacionais dos variados países da região, enquanto os mecanismos continentais concorrem de forma mais eficaz na coordenação política multilateral.

Do ponto de vista militar, permanecendo a tendência de redução da capacidade operacional das marinhas do Brasil, da Argentina, da África do Sul e da Nigéria, por obsolescência ou por cortes profundos nos orçamentos militares, o instrumento militar desaparece das interações. As marinhas tomam atitudes de presença costeira, mantendo um intercâmbio operativo com propósitos simbólicos e substancialmente limitados. Na ausência de capacidade para conduzir uma guerra ou se contrapor à intimidação naval, a função das armadas seria puramente diplomática. A impossibilidade de reconstituir o poder naval a curto prazo sinaliza a retração militar e mantém viva a vulnerabilidade perante a intimidação naval de potências nas competições por recursos do mar e presença hegemônica.

Do ponto de vista da retração das capacidades militares, pode-se dizer que há um estado de paz nesse vazio. As vulnerabilidades na proteção do tráfego marítimo, do meio ambiente marítimo e das respectivas zonas econômicas permanecem vinculadas aos bons ventos da sorte e ao humor das potências que assim se apresentarem. Um fator crítico seria a decisão da presença militar britânica que, caso acontecesse, transformaria o Atlântico Sul num mar comandado pela Royal Navy. Essa estimativa respeita os cânones históricos, o conservadorismo das idéias estratégicas e as tendências atuais.

Das oportunidades de coordenação e cooperação, as iniciativas dos

planos continentais, associadas à proposta da ZOPACAS e à complexidade das transformações globais, ora em curso, permitem um otimismo razoável. Os governos e as sociedades dos países dos dois lados do Atlântico Sul se esmeram por estabelecer sociedades justas e economias desenvolvidas no interior de seus Estados. Talvez essa projeção construtiva possa reproduzir-se no nível do regime de segurança regional como instrumento da própria cooperação.

Relações Exteriores e Econômicas: África do Sul, América do Sul e Brasil*

Yusuf Saloojee

Introdução

“A África do Sul, pela primeira vez no longo e turbulento período de sua história, possui um *“Histórico 27 de Abril”*, as eleições de 1994, seguido pela investidura presidencial e pela instalação de um Governo de Unidade Nacional, no dia *10 de maio*, que foram, de fato, o marco excepcional e a única luz de um período de mudanças profundas e fundamentais em nosso país. O sistema anacrônico, injusto, imoral e criminoso do *“apartheid”* chegou a um final ignominioso e foi substituído por uma democracia genuína.”¹

O advento de uma democracia não-racial na África do Sul exerce profundos efeitos não apenas sobre a África do Sul e seu povo, mas também sobre a região sudeste e o continente africanos. É igualmente impactante, de uma maneira significativa, nas relações entre um ex-pária do mundo e a comunidade internacional. A transformação para a democracia nesta ponta sudeste do continente tem sido descrita como um *“milagre”*. Era de esperar-se que esse período da sociedade dividida pelo ódio racial e governada por um *“sistema criminoso”* só pudesse ser transformado através de um violento derramamento de sangue. A transformação pacífica *foi aclamada* como

* Traduzido por Noêmia Maestrini

¹ “Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa” (Perspectiva da Política Exterior numa África do Sul Democrática), publicada pelo Congresso Nacional Africano - Departamento de Relações Exteriores (1994)

um “*milagre*” pelo próprio mundo que lhe aplicara toda sorte de medidas punitivas, em forma de sanções. O milagre político só terá verdadeiro sentido quando convertido num milagre sócio-econômico. O potencial para que tal aconteça é enorme, uma vez que a África do Sul é abençoada com uma excelente infra-estrutura, recursos naturais e humanos.

Às vésperas do emergir de uma nova África do Sul democrática, o campo dos entendimentos internacionais se houvera modificado substancialmente. Ocorrera pelo desaparecimento da União Soviética e de todo o seu bloco; o que eliminou a dominação do cenário mundial pelas forças contendoras do socialismo e do capitalismo, e introduziu uma nova era, cujos principais itens são, entre outras coisas, o aprofundamento dos conflitos entre um Norte opulento e um Sul empobrecido. Ao mesmo tempo emergem agora os novos conceitos de globalização e de liberalização, os quais irão, sem dúvida alguma, redesenhar a economia mundial.

A dissolução da guerra fria indicou claramente uma crescente competição pelos mercados e fundos de investimento enquanto que, ao mesmo tempo, introduziu novas oportunidades para a criação de outros blocos econômicos e associações. A substituição do GATT pela Organização Mundial do Comércio (WTO), deverá contribuir mais positivamente para a promoção do comércio internacional, tanto quanto desempenhar um papel construtivo nas resoluções das disputas comerciais. O importante é assegurar-se que a “*nova ordem mundial*”, tanto em termos econômicos como políticos, procure solucionar a grande diferença entre as riquezas do Norte e do Sul, conforme declarado pelo Presidente Mandela:

“A nova era irá certamente exigir que a democracia seja também uma vida de plenitude. À medida em que as imagens da vida vivida em qualquer ponto do nosso globo faz-se disponível para todos, assim também o contraste entre ricos e pobres, dentro e além das fronteiras, e dentro e além dos continentes passam a ser razão de força impelindo os desvalidos a exigir uma vida melhor dos que detêm o poder, não importa onde se situem.”²

² Discurso pronunciado pelo Presidente Nelson Mandela no Congresso dos Estados Unidos, em Washington, DC., a 6 de outubro de 1994.

Política Exterior da África do Sul

Nos tempos do “*apartheid*” a África do Sul estava severamente limitada em sua conduta de relações internacionais. Suas relações diplomáticas e outros laços eram limitados e restritos. Mesmo aqueles países que mantiveram suas relações diplomáticas e outros laços o fizeram com reservas e, sem exceção, condenavam a política de racismo legalizado e inflexível.

A transformação da África do Sul num estado democrático não-racial alicerçou a sua entrada como uma cidadã bem vinda e respeitada do mundo. Desde a posse de Nelson Mandela como presidente, a África do Sul:

- foi admitida como um membro da Organização da União Africana (OAU);
- reassumiu o seu assento nas Nações Unidas;
- reativou o seu papel nas agências especializadas das Nações Unidas;
- foi admitida como membro do Movimento dos Não-alinhados (NAM);
- foi readmitida como um membro do Grupo dos 77;
- foi admitida como um membro da Comunidade para o Desenvolvimento do Sul Africano (SADC).

Os princípios de uma nova política estrangeira foram delineados, primeiramente numa conferência organizada pelo Departamento de Relações Exteriores do ANC, em setembro de 1993. Entre eles:

- Uma crença em, e uma preocupação com os Direitos Humanos, o que se estende para além da política, abraçando o econômico, o social e o meio ambiente;
- Uma crença em que soluções justas e permanentes para os problemas da humanidade só podem ser encontradas, mundialmente, sob a égide da Democracia;
- Uma crença em que a justiça e o Direito internacional deveriam guiar as relações entre as nações;

· Uma crença em que a paz internacional é o gol que todas as nações deveriam perseguir;

· Onde todas estas crenças falhassem, pacíficos mecanismos internacionalmente acordados para encontrar soluções deveriam ser procurados;

· Uma crença em que nossa política estrangeira deveria refletir os interesses do continente africano;

· Uma crença em que o desenvolvimento econômico da África do Sul depende do crescimento regional e de uma cooperação econômica internacional num mundo independente;

· Uma crença em que nossas relações estrangeiras devem espelhar nosso compromisso profundo para com a consolidação de uma África do Sul democrática.³

Estes princípios foram endossados pelo Ministro das Relações Exteriores, na conferência dos líderes das Missões da África do Sul, em Pretória, em setembro de 1995.

Entretanto, desde então, em diversos discursos proferidos pelo Ministro, seu Vice-Ministro, o Presidente Mandela e seu Vice-Presidente lhes adicionaram outras dimensões:

· “A presente política e a execução desta política apresentam uma quebra com o passado.

· A política exterior é uma parte integrante da política do governo, objetivando a promoção da segurança e do bem-estar dos cidadãos da África do Sul.

· Exercer escolhas regulares entre as opções disponíveis na arena internacional, baseado nos interesses da África do Sul e seus significados, é uma parte do processo da política exterior.

· A África do Sul é um país democrático e a formulação da política exterior deveria ser um processo aberto e transparente. Entretanto, as ações

³ **Perspectivas da Política Exterior numa África do Sul Democrática**, publicada pela ANC - Departamento de Relações Exteriores (1994)

sul-africanas precisam ater-se à prática internacional incluindo-se a necessidade do sigilo apropriado. A Diplomacia é, por sua própria natureza, “*diplomacia silenciosa*”, e não uma diplomacia feita através da mídia.

- Funcionários do Departamento de Relações Exteriores e outros funcionários representando a África do Sul no exterior, devem estar perfeitamente informados sobre as políticas e estratégias dos departamentos locais, de forma a acompanhar os interesses nacionais em todas as esferas.

- A África do Sul deve esforçar-se por ser um responsável cidadão mundial.

- Colaborações Norte-Sul e Sul-Sul serão promovidas.

- A África do Sul apóia o sistema mundial de livre comércio.

- A África do Sul deve aliar-se aos esforços internacionais para o desenvolvimento e a implementação das políticas ambientalmente amigáveis.

- A África do Sul adere à filosofia do não-alinhamento e das relações amigáveis e construtivas com todas as nações, isto é, da universalidade das relações.

- Uma cooperação multilateral em todos os níveis é essencial e apoiada pela África do Sul. Uma atitude hospitaleira deve ser adotada sempre que possível.

- As Nações Unidas deveriam ser reformuladas e reforçadas a fim de poderem negociar matérias tais como os desafios ambientais e relacionados à economia global e ao desenvolvimento sustentável.

- O objetivo da política exterior deveria buscar promover benefícios mútuos e um mútuo respeito nas relações bilaterais.

- A África do Sul deveria negociar com sócios africanos como seus iguais e evitar toda a ambição de hegemonia. Uma atitude imediatista e estreita apontando para a promoção de interesses próprios precisa ser evitada.

- Construir confiança e cooperação deveria ser o curso natural proeminente da política africana da África do Sul; o erigir da paz e a

prevenção dos conflitos deveriam receber consideração prioritária.

- A África do Sul apoiará todos os demais países na formulação e definição da “*nova ordem mundial*” e na promoção da cooperação multilateral na comunidade internacional.

- O desenvolvimento técnico e científico e cooperação na Antártica e globalmente serão promovidos e a proteção ambiental será apoiada.

- Tanto quanto os meios da África do Sul permitam, serão apoiados todos os esforços para aliviar a situação dos refugiados e das crianças na África e em qualquer parte e, particularmente, o trabalho do UNHCR.

- A África do Sul deverá permanecer ativamente engajada nos esforços para assegurar a paz em todo o mundo, promover o desarmamento, prevenir o genocídio, restringir a proliferação das armas nucleares e outras armas de destruição em massa, e alcançar um novo regime de segurança mundial.

Nos dias 9 e 10 de setembro de 1996, o Departamento de Relações Exteriores convocou um seminário sobre Política Exterior. Um amplo espectro da sociedade civil sul-africana foi convidado a contribuir na formulação do “Documento para discussão: South Africa Foreign Policy”, produzido pelo aludido Departamento.

O Propósito do seminário era o de aprimorar o processo de formulação de um “White Paper” (documento oficial do Governo) sobre política externa para consideração e aprovação do Parlamento.

Conseqüentemente, enquanto o novo governo tem adotado alguns princípios importantes na conduta de suas relações com a comunidade internacional, ainda está no processo de formulação de uma detalhada política exterior.

Entretanto, tem-se comprometido fortemente a fazer da região sul-africana e do continente da África sua maior prioridade:

“No que tange à política exterior a África é, claramente, da maior importância nos anos que estão pela frente.

“A promoção do desenvolvimento econômico das

regiões sul-africanas é de primordial importância; seria irreal e perigoso para a África do Sul acreditar que pudesse prosperar no futuro isolando-se dos países vizinhos.”

“A África do Sul procurará engajar-se no mundo industrial em desenvolvimento na África meridional com o objetivo de elevar ao máximo possível o desenvolvimento de seus recursos naturais e humanos pela combinação do capital estrangeiro com a nossa perícia.”

“A África do Sul troca o equivalente a 64% do seu PNB com o mundo exterior...(e) segue nossos interesses nacionais gerais e a política governamental de que a ênfase nas relações com todos os países europeus devesse recair sobre a cooperação econômica, tecnológica e científica.”

África do Sul, América Latina e Brasil

Enquanto essa prioridade é apenas natural, é importante notar que a realidade econômica (a Europa sendo o maior sócio de trocas da África do Sul), determina que a África do Sul permaneça eurocêntrica por um certo período.

Existem inúmeras novas oportunidades no mundo para uma África do Sul que sofreu restrições no passado. Portas fechadas ou relações limitadas agora lhes escancaram os braços. A América Latina, O Extremo Oriente, a Índia, as Nações Asiáticas e o Oriente Médio estão ávidos por estabelecer relações políticas, econômicas e de comércio com a África do Sul.

Mercê da proximidade e dos laços históricos a África do Sul e muitos países da América do Sul (Brasil, Argentina, Paraguai e Chile) têm tido relações diplomáticas e comerciais já há um longo tempo. A despeito destas relações todos esses países condenaram o “*apartheid*”, exceto o Chile, durante a existência do regime de Pinochet.

O Brasil, em particular, foi o mais efusivo advogado do isolamento do regime do "apartheid" nos fóruns internacionais. Em 1986, o governo brasileiro passou um decreto que praticamente cortou todas as relações com a África do Sul, excetuando-se as relações diplomáticas formais.

Com a abertura de uma África do Sul nova e democrática, o escopo de formidáveis relações entre países como África do Sul e os da América do Sul é enorme.

O Oceano Atlântico enlaça a África do Sul com os países da América Latina e do Caribe. Lançamo-lhes o nosso olhar como sendo os nossos mais próximos vizinhos e amigos e testemunhamos a recente mudança na direção da democracia. Com grande interesse nós observamos a coragem pela qual muitos dos governos da região atacaram os seus problemas econômicos, sociais e políticos; nós acreditamos que existe muito mais ainda que a África do Sul poderia aprender desta determinação e sacrifício.

A União Aduaneira Sul-africana - SACU e o SADC são veículos importantes para a cooperação e o desenvolvimento econômico regionais. Pelo mesmo veio, o estabelecimento do Mercosul na América Latina a 17 de Dezembro de 1994, pavimenta o caminho da cooperação regional e do desenvolvimento na América Latina.

A América Latina contabiliza 1,½% das exportações da SACU, a maior parte das quais (mais de 1 bilhão de Rands) é absorvida pelo Brasil, enquanto a Argentina, a Venezuela, a Colômbia e o Chile vêm logo a seguir.

O Brasil no Sul e na África Meridional

As principais exportações da SACU para o Brasil são os gêneros alimentícios, produtos minerais e químicos. A importação de bens manufaturados da África do Sul pelo Brasil cresce, igualmente. As exportações da África do Sul para o Brasil são mais altas do que todas as que se destinam à América Latina em seu conjunto. Ultrapassaram, inclusive, suas exportações para tradicionais sócios, a Austrália e o Canadá.

Espera-se que o comércio e as relações econômicas entre os dois países cresçam significativamente dentro dos próximos dois ou três anos. O comércio bilateral poderia facilmente alcançar a meta de um bilhão de

dólares americanos. Atualmente, o Brasil é o 18º parceiro comercial da África do Sul.

Dado o desejo de ambos os países de reconhecer a importância de cada um, conforme indicado pelo Presidente Cardoso em seu discurso de posse e reiterado pelo Ministro das Relações Exteriores, Lampreia, em sua primeira visita oficial feita por um ministro brasileiro à África do Sul. O Ministro de Relações Exteriores da África do Sul, Alfred Nzo, em sua visita ao Brasil em outubro de 1995, enfatizou a importância das relações bilaterais entre os dois países.

A arena militar também tem testemunhado uma crescente coordenação nas posições dos dois países em fóruns multilaterais. A admissão da África do Sul na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi fortemente apoiada pelo Brasil que é, atualmente, seu presidente. Ambos os países são apoiadores fiéis do tratado de não-proliferação nuclear e ambos estão a favor do desarmamento.

Dentro do contexto de cooperação Sul-Sul, ambos os países têm uma imensa contribuição a fazer, pois ambos comprometeram-se a dar prioridade a um relacionamento Sul-Sul de forma prática e operável.

As Relações Exteriores do Brasil.

A estratégica localização geográfica do Brasil em relação à América do Sul, Caribe, Estados Unidos da América; e sua proximidade com a África—e junte-se a isso o seu desenvolvimento industrial—, não lhe deixa outra opção que a de um ator ativo na arena internacional.

Até 1960 a política externa brasileira centrou-se, acima de tudo, nas relações com os Estados Unidos.

Em 1961 o Presidente Jânio Quadros introduziu uma política exterior independente para o País. Esta fora desenhada para explorar as possibilidades do estabelecimento de relações com outros países além dos **Estados Unidos** e do **Ocidente**. Ainda que esta postura independente fosse particularmente limitada no tocante à sua implementação, apresentava, todavia, um impacto positivo no seio das forças democráticas não apenas de dentro do **Brasil** como, também, internacionalmente.

Houve uma completa reviravolta de suas bases pelo governo militar do General Castelo Branco que colocara ênfase, uma vez mais, nas fortes e exclusivas relações com o Ocidente e, especialmente, com os Estados Unidos.

Uma política progressiva sobre questões internacionais foi adotada no **Brasil** a partir dos anos 70, terminado o período do autoritarismo militar: a velha política externa foi substituída pela do não-alinhamento, de melhores relações de comércio e política econômica com o ocidente europeu, o Japão, os países socialistas e o mundo em desenvolvimento.

Hoje o Brasil está determinadamente comprometido com os ideais dos direitos humanos, da proteção ambiental, da zona livre nuclear, do desarmamento, da democracia e de relações políticas comerciais e econômicas harmônicas dentro da América Latina, do Caribe, da África, do Oriente Médio e da Ásia.

Relações com a África, África do Sul e África Meridional

“Os laços entre o Brasil e as Nações Africanas têm sido estreitados através da iniciativa de dar-se estruturação às comunidades dos países de língua portuguesa. Este fórum novo deveria unificar nossos irmãos e irmãs em diferentes continentes, levando a um ainda maior entendimento e cooperação.”⁴

Os laços políticos e culturais entre Brasil e África têm uma significação especial. Dirigentes coloniais portugueses enviaram por navio milhares de africanos como escravos para o Brasil, que hoje tem a maior população negra fora da África.

É devido a esses laços que Nelson Mandela foi recebido como um herói pela totalidade da população brasileira em agosto de 1991.

Angola, como o Brasil, era uma colônia portuguesa. Muitos negros brasileiros não ignoram que seus ancestrais podem ter chegado daquele país. O Brasil, portanto, abraça Angola em particular com uma reverência toda especial. Este tem sido o caso, particularmente, desde a independência de Angola do domínio da colonização portuguesa em 1975. Estes laços têm sido concretos. Uma desesperada ajuda assistencial, imprescindível

⁴ Declaração do Embaixador Celso Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil na abertura do debate geral da 49a. sessão da Assembléia Geral da ONU.

para uma Angola devastada pela guerra na forma de comida, de extensão do crédito e de programas de treinamento tem sido posta à disposição pelo Brasil.

A visita oficial de estado, empreendida pelo Presidente José Eduardo dos Santos ao Brasil, a 15 de agosto de 1995, foi um importante marco nas relações entre esses dois países, e a África e o sudeste africano.

O Brasil tem estado vivamente interessado no processo de paz em Angola. Foi sob este contexto que participou da UNAVEM. Devemos notar que a sua foi a maior contribuição para uma força de paz da ONU nestes 40 anos.

Moçambique também tem aproveitado a boa vontade e amizade brasileiras no sudeste africano. O País enviou uma delegação de 700 pessoas a Moçambique como parte do contingente das Nações Unidas para fiscalizar e assistir na manutenção da paz. O Brasil também administra um ativo centro cultural para as eleições em Maputo.

O estabelecimento da Comunidade de Nações de Língua Portuguesa marca um importante avanço no desenvolvimento e na expansão das relações, de modo muito significativo para esta virada do século.

Por mais de meio século o Brasil manteve uma distância em suas relações com o “*apartheid*” da África do Sul. Os laços entre os dois países eram mera formalidade e limitados às relações diplomáticas, um turismo relativamente pequeno, laços aéreos e comércio de menos da metade do que hoje ocorre, desde as mudanças na África do Sul em 1994.

O Brasil sempre projetou uma atitude anti- “*apartheid*” nas Nações Unidas e outros fóruns internacionais. Isso se deu às vezes a um custo absurdamente alto para o Brasil, tais como as iniciativas comerciais de larga escala, incluindo o embargo dos aviões de treinamento da antiga Força Aérea Sul-africana. O governo brasileiro, em cumprimento ao embargo das Nações Unidas, interveio junto ao fornecedor Embraer.

A sociedade civil brasileira também desempenhou um papel importante no movimento anti- “*apartheid*”. Teóricos, profissionais, empresários e cidadãos comuns demonstraram seu imediato apoio à luta pela liberação em grupos organizados.

Desta maneira, quando Nelson Mandela tornou-se Presidente da nova África do Sul a 10 de maio de 1994, o potencial para o florescer de um recomeço das relações entre estes dois países unidos cultural e geograficamente, era imenso.

Os negócios já cresceram substancialmente. O Brasil teve uma brilhante performance na Feira Internacional de Negócios Sul-Africanos, na mostra de 1995, e a repetiu no Show “Rand” da Páscoa, em Joanesburgo.

Por outro lado, o Brasil convidou e recebeu muito bem a presença sul-africana em algumas mostras agrícolas e culturais no Brasil, como a Exposul, Exporter e a Festa Das Nações.

Conquanto tenha havido poucos acordos bilaterais entre estes dois países, algumas melhorias significativas podem ser constatadas. Companhias brasileiras têm-se estabelecido em Joanesburgo para o acerto de “*joint-ventures*” na região do sudeste africano. Em contrapartida, a Anglo American e a De Beers estabeleceram-se no Brasil.

Conclusão

A força motriz do Mercosul é o Brasil. A África do Sul é um importante ator na SADC. As estreitas relações entre estes dois países poderão mais adiante ser expandidas nos agrupamentos regionais.

Ambos, o Brasil e a África do Sul são atores internacionais de grande porte. Eles dividem uma visão comum sobre muitas questões internacionais tais como a “*nova ordem mundial*”, a reestruturação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o ambientalismo mundial, a proteção marítima, etc.

Ambos dedicaram-se com afinco a desempenhar um papel econômico ativo no continente da África. Ambos são países em desenvolvimento com o potencial de sustentar-se no *status* de uma nação desenvolvida. Ambos têm uma abundância de recursos humanos e naturais, e uma infra-estrutura relativamente desenvolvida. Ambos têm a possibilidade e poderiam tornar-se importantes desempenhadores do papel que dá um real significado à cooperação Sul-Sul.

O ponto de partida deveria ser a contribuição que um poderá oferecer ao outro.

Referências

- Raschad Cassim, Trade Policy Monitoring Project, University of Cape Town; Kate Kuper's Foreign Trade Relations, DTI, março de 1996: Projeto de Estratégia Global, fase I;
- Departamento de Negócios Internacionais da ANC (1994), Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa.
- What Approach for South Africa in a Globalising World Economy? (1996), Rod Davies
- Multilateral Trade and Development Relations (1996) Trevor Abrahams, Departamento de Indústria e Comércio da África do Sul (1996).
- Developing a Strategic Perspective on South Africa Foreign Policy ANC NEC Sub committee on International **Relations** (1996);
- Southern African Perspectives, no. 51, Desenvolvimento Sustentável na África do Sul e a Cooperação Sul-Sul, Gordon Freer, Center for Southern African Studies (1996).
- South African Foreign Policy-Discussion Document. Departamento de Negócios Exteriores, África do Sul (1996).
- South African Institute for international Affairs, South African Yearbook of International Affairs (1996); África do Sul e América Latina.
- Country Profile; Brazil. Embaixada do Brasil, África do Sul (1996)
- Brazil's Foreign Policy: Historical Dimension and recent trends; José Flávio Sombra Saraiva (1996)
- Mercusur: A decisive step towards South American Economic Revival. Soria A M Vicjobucno; UNISA - Centro de Estudos Latino Americanos (Novembro, 1995).

Políticas Externas da África do Sul e do Brasil para o Sul da África*

Zélia Roelofse-Campbell

Introdução

O Brasil é o país dominante da América do Sul. Com uma população de 160 milhões de pessoas, seu PIB de US\$ 622 bilhões em 1994 foi maior do que todo o restante da América do Sul. O Brasil é a décima maior economia do mundo com a oitava maior produção (*The Economist Pocket World in Figures* 1995:22,38; *Country Profile* 1995-96; 11).

A África do Sul também é o país mais rico na África. O seu PIB de US\$ 106 bilhões é aproximadamente três vezes mais que os onze outros membros da Comunidade de Desenvolvimento Sul-africana (SADC) somados. A economia sul-africana está classificada em 31.º no mundo; a próxima maior economia africana, Argélia, fica em 42.º lugar, com a Nigéria (a próxima maior economia subsaariana) em 51.º lugar. Em termos de produção industrial a África do Sul se classifica em 25.º lugar e tem uma população de aproximadamente 44 milhões de pessoas (*The Economist Pocket World in Figures* 1995:22; Cornwell 1996:90).

* * *

Vínculos históricos entre o Brasil e a África datam de longo tempo. Em 1641 os alemães se apoderaram de Luanda. Em 1648 ela foi recapturada, mas por uma força colonial brasileira, não de Portugal (Boxer 1952:263-271). Do século dezessete ao século dezenove, o Brasil colonial mantinha laços mais fortes com Angola, Daomé e o oeste da África do que o próprio

* Traduzido por Gabriela Staerke

Portugal. Em 1855 o Brasil imperial designou o seu primeiro Cônsul *honorário* na Cidade do Cabo, em 1855 um consulado foi aberto em Luanda. Em anos subseqüentes outros consulados foram estabelecidos em Lagos e em 1892 um vice-consulado em Moçambique (Rodrigues 1964:205-208).

A importância histórica da Angola para o Brasil explica a proeminência na política moderna africana do Brasil. Na prática, desde 1975 o Brasil tomou o lugar da potência econômica anterior (Portugal) em Angola em termos de laços culturais e comerciais. O Brasil foi o primeiro país ocidental a reconhecer o governo MPLA na Angola depois da independência em 1975.

Isto estava de acordo com a concepção do governo militar (1964-1985) de segurança nacional, que via as boas relações com a África como sendo muito importantes. Para o Brasil isto era um conceito geopolítico, a proximidade da África (oeste) do outro lado do Atlântico e o valor do suplementos de óleo seguro (Nigéria, Angola).

Conseqüentemente, a Angola não é o único foco da política africana brasileira. O Brasil também tem laços importantes com um número de países do oeste da África, notavelmente a Nigéria.

Recentemente, o Brasil expandiu este foco do oeste da África para o sudoeste da África e agora para o sul da África. O envolvimento do Brasil com o sul da África é uma questão de grande importância para a África do sul em especial e para o sul da África como um todo.

Embora o envolvimento brasileiro no sul da África tenha sido menos dramático do que o de Cuba no passado recente, ele mesmo assim é significativo. Ajuda, comércio e investimentos brasileiros estão se tornando fatores poderosos no desenvolvimento econômico do sul da África. Do foco inicial em Angola, programas de ajuda brasileiros e investimentos estrangeiros de multinacionais brasileiras está se alastrando por vários outros países no subcontinente, por exemplo Namíbia, Moçambique e até a África do Sul. O Brasil tem portanto o potencial de ser o maior parceiro comercial e fonte de joint ventures para todos os países do sul da África.

É um paradoxo que as relações sul-africanas com a África se desenvolveram mais tarde do que as do Brasil. A África do Sul se tornou independente somente um século, em torno de, depois do Brasil. Depois da descolonização da África, a África do Sul ficou isolada do curso diplomático

normal do resto do continente tanto por causa do apartheid quanto devido à independência tardia de Zimbábue, Angola e Moçambique.

As relações da África do Sul com os seus vizinhos foram mais atormentadas pelas guerras que assolaram a África do Sul nos últimos tempos. A África do Sul geralmente era acusada de desestabilizar a região. Uma das conseqüências mais importantes destas guerras era aumentar artificialmente o domínio da África do Sul na região, mediante severos danos inflingidos às rotas de comunicação, exceto aquelas que atravessam a África do Sul. (políticas derivadas de doutrinas econômicas socialistas, adotados por diversos Estados do sul da África, aumentaram ainda mais o prejuízo).

Aliás, antes do colapso do Império Português em 1974 a África do Sul era, até certo ponto, interdependente com a região. Mais notavelmente, 40% do comércio do que é hoje Gauteng e Mpumalanga passava por Lourenço Marques (atualmente Maputo). Hoje em dia somente 5% ainda passa. (Morna 1996).

Um outro problema foi levantado pelo fato da África do Sul, com *o passar dos anos*, se ver como a potência dominante da região sem ter o respeito de seus vizinhos. Mas com o início da abertura da própria África do Sul no início dos anos 90:

A África do Sul começara a espalhar elementos da sua imagem de pária, especificamente percepções de um rufião regional (desestabilizando os Estados vizinhos), uma potência colonial (controlando a Namíbia) e mais importante de tudo um racista opressor (mantendo o *apartheid*). A assinatura da África do Sul do Tratado da Não-Proliferação Nuclear (*TNP*) em 1991 provavelmente também ajudou a melhorar a sua imagem internacional (Geldenhuis 1993:36).

Agora, com um governo democrático no poder, a África do Sul ainda é a potência dominante no sul da África, basicamente pelas suas dimensões e riquezas. Mas este domínio, é na realidade resultado do socialismo e da guerra. Seria a África do Sul tão dominante na região hoje, caso Zimbábue tivesse adotado uma política econômica mais sólida tal como o fez Botsuana, que atualmente tem uma moeda (o Pula) mais forte do que o *Rand*?

Assim como a política externa da África do sul no passado era

uma extensão da sua política de apartheid, já que ‘qualquer política externa tem por objetivo salvaguardar um sistema de valor específico interno’ (Geldenhuis 1993:38), portanto é também verdadeiro que a política externa de um governo ANC-SACP esteja imbuída de instâncias ideológicas de acordo com as expectativas locais, ou pressões políticas internas.

O Desenvolvimento Recente das Relações Brasileiras com a África Meridional

O interesse do Brasil na África meridional se confirmou durante o ano de 1991 quando o Presidente Collor de Mello visitou Angola, Moçambique, Zimbabwe e Namíbia. No ano seguinte (1992), como um resultado direto da viagem, dois Ministros da Namíbia e um de Zimbabwe, bem como uma delegação técnica de Zimbabwe visitaram o Brasil. A meta destas visitas era fazer um contato de primeira mão com os setores público e privado brasileiros, com vistas a entrar em projetos conjuntos que seria benéfico para os Estados africanos. Pouco tempo depois houve uma visita de alto nível a Brasília, aquela do Ministro das Minas e Energia da Namíbia, Toivo ya Toivo, em 1992 (Roelofse-Campbell 1992:8).

Um outro visitante também importante foi o Ministro de Defesa da Namíbia, cuja meta era estabelecer as bases para cooperação militar, e em especial naval com o Brasil (*Correio Braziliense* 1992).

Em 7 de março de 1995 o Brasil e a Namíbia assinaram um Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, e um Acordo Básico de Cooperação Técnica. O acordo cultural e educacional é amplo e promove quadros práticos facilitando a cooperação entre instituições em um número de campos, incluindo a produção de material didático, o reconhecimento mútuo de qualificações, o intercâmbio de experiências, e a promoção da língua portuguesa e a cultura brasileira na Namíbia através da criação de uma Unidade de Estudos Brasileiros. Laços esportivos também estão incluídos neste acordo. Uma Comissão Mista dos dois países foi estabelecida. (*Resenha* 1995:308-309). De acordo com o Acordo Básico para uma Cooperação Técnica os partidos se comprometem a eles próprios desenvolverem e executar os projetos de cooperação técnica, envolvendo os setores público e privado, bem como as universidades, instituições de pesquisas e ONG's. Os partidos também acordaram com a participação de

organizações internacionais em tais projetos (*Resenha* 1995:310-311). Existe também um acordo para cooperação agrícola. A Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) está mandando uma equipe técnica a Namíbia para ensinar aos namibenses técnicas de cultivo que tenham sido empregadas com sucesso em regiões áridas do nordeste brasileiro, onde o clima é parecido com aquele da Namíbia (Netto 1995).

As relações entre o Brasil e a Namíbia fortaleceram ainda mais com a visita do presidente da Namíbia Sam Nujoma ao Brasil no início de novembro em 1995. Nujoma declarou que ele pretendia intensificar as relações entre os dois países e declarou solenemente que gostaria de transformar o Atlântico em um 'avenida entre a África e a América Latina' (*Jornal do Brasil*, 4/11/95).

Nujoma também procurava aumentar o comércio entre os dois países. A Namíbia exporta basicamente cobre e diamante e está adquirindo navios brasileiros para patrulharem a linha costeira para prevenir a pesca ilegal (*Jornal do Brasil*, 4/11/95). Atualmente há uma Missão Naval Brasileira baseada na Namíbia (*Correio Braziliense* 1992).

Ao final de sua visita o Presidente namíbio declarou: "Nós estamos muito agradecidos pelo apoio do Brasil durante a guerra de independência e nós consideramos a cooperação (brasileira) essencial para a segunda fase de nossa luta" pela qual o presidente se referia à luta pelo desenvolvimento (*Jornal do Brasil*, 4/11/95).

Nos últimos anos, Brasil e Angola estabeleceram maior cooperação no setor do petróleo. A Petrobrás é uma das corporações que explora *off shore* o Bloco 2. O Brasil contribuiu com conhecimentos técnicos para a indústria de óleo angolana, e também esteve envolvido em programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos (Roelofse-Campbell 1995:54). O setor privado brasileiro também está envolvido no setor de óleo através da Tenenge, uma subsidiária da Odebrecht (Roelofse-Campbell 1995:55).

Uma comissão *mista* foi criada entre o Brasil e a Angola, para lidar com assuntos de interesses em comum em todas as esferas de relações. O trabalho da Comissão porém, foi suspenso devido à guerra (Roelofse-Campbell 1995:56).

O setor privado brasileiro é ativo em certo número de projetos

importantes na África meridional, especialmente algumas multinacionais de reputação no setor de construção. Digno de nota é o Odebrecht, que esteve envolvida na construção da imensa obra hidroelétrica da Capanda em Angola (a construção entretanto foi suspensa devido à guerra civil), bem como o projeto Epupa na Namíbia. Um outro grande projeto brasileiro em Angola (também envolvendo a Odebrecht) é o projeto diamante Luzamba. A escala deste empreendimento é de tal ordem que um subcontrato com o grupo sul-africano Barlow Rand atingiu a quantia de R70m. Isto foi ventilado na imprensa sul-africana como um grande negócio (Kyserlinck 1992), mas devemos ter em mente que o Barlow Rand só conseguiu o contrato através da Odebrecht (Roelofse-Campbell 1995:8, Roelofse-Campbell 1995:55).

O fato de, em 1992, ter havido um observador brasileiro no encontro da SADC (Roelofse-Campbell 1995:56) demonstra mais uma vez a importância que é dada ao Brasil pela maioria dos países da região meridional da África e, por outro lado, o interesse do Brasil pela região.

A Política Externa na África do Sul Pós-apartheid

A política externa do ANC começou com a premissa de que 'a política externa pertence ao povo sul-africano e, como tal, forma uma parte integral dele e é uma extensão dos interesses nacionais (van Aardt 1996:114). Tal visão é, no mínimo, irrealista (não em oposição ao 'realista' na definição de Morgenthau, mas imbuída de uma visão onírica, idealista, que na melhor das hipóteses se apoia em uma visão sentimentalista das realidades políticas). os princípios em que a política externa foi baseada são:

1. uma 'crença e preocupação com os Direitos Humanos;
2. soluções justas e duradouras para os problemas da humanidade só podem ocorrer através da promoção da Democracia mundialmente;
3. crença de que a nossa política externa deve afetar os interesses do continente da África' (van Aardt 1996:114).

Van Aardt identificou dois problemas com esta abordagem.

Primeiramente, ela está ligada a uma aparente inabilidade para distinguir entre Estado/Governo e o ANC como uma organização política

e uma contínua inabilidade em equilibrar ou reconciliar os interesses econômicos com princípios morais. Parece que o ANC acha difícil basear política em princípios quando questões financeiras estão envolvidas (van Aardt 1996:114).

Agindo com uma detentor a universal de altos valores morais, a África do Sul pareceu ter esquecido de que 'estes ideais (deveriam) ser adotados através de reconhecidos canais internacionais e foros criados com esta finalidade. Um compromisso com e uma participação ativa em fortalecer tais organizações seria uma meta muito mais realista' (van Aardt 1996:114).

O segundo problema mencionado por van Aardt (1996:114) é que, apesar do seu idealismo, o documento da política externa do ANC tendeu especialmente para o comércio e uma política econômica mais ampla, bem como a promoção do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), com um deslocamento de responsabilidade para o Departamento de Comércio e Indústria.

Mais adiante, a política externa parece ter sido regida mais pelo Vice-presidente, Thabo Mbeki, do que pelo Ministro das Relações Externas, Alfred Nzo (van Aardt 1996:114- 115).

Tão importante foi a questão dos Direitos Humanos nos princípios de política externa da África do Sul quando eles anunciaram pela primeira vez, pelo novo governo do ANC quando ele subiu ao poder em 1994, que surpreendentemente a África não estava na lista de prioridades na política externa do novo governo. A consequência desta negligência foi trazida para casa quando o regime do General Sani Abacha na Nigéria executou o ativista Ogoni, Ken Saro-Wiwa. O apelo do Presidente Nelson Mandela no encontro de cúpula da Comunidade [Britânica] para sanções contra a Nigéria não recebeu nenhum apoio da África. Nem mesmo a SADC estava disposta a apoiar a África do Sul, como van Aardt ressalta:

É significativo que no encontro de cúpula convocado pelo Presidente Mandela em 11 de dezembro (1995) para discutir a política da SADC em relação à Nigéria, ficou decidido que a SADC não tomaria mais nenhuma medida contra a Nigéria mas deixaria isto para a Comunidade [Britânica]. Antes do encontro da SADC a possibilidade de sanções SADC era fortemente previsível. Na reunião, este tópico não estava sequer na agenda. A África do Sul, ao que parece, *ela recebeu uma lição de seus*

parceiros: solidariedade.

Subseqüentemente, após o assassinato da Sr.^a Kudirat Abiola, esposa do prisioneiro líder nigeriano Moshood Abiola, uma representante do Departamento de Política Externa da África do Sul disse: 'Nós decidimos em um encontro de cúpula que nós trabalharíamos através do SADC' (Brümmer 1996:26)

A negligência da África era paradoxal já que muitos no ANC menosprezavam os Brancos Sul-africanos e, em conseqüência, o governo anterior, por ser eurocêntrico. A crise da Nigéria forçou a África do Sul a dar às relações com a África a prioridade que ela merece. Em junho de 1996 o Ministro das Relações Externas Alfred Nzo emitiu um Documento Verde (um documento para ser discutido) sobre política externa. O Documento Verde sustenta que a África do Sul 'deve assumir um papel de liderança na África em todas as áreas onde uma contribuição construtiva possa ser dada sem antagonizar politicamente os parceiros africanos (Cohen 1996:1).

Mais adiante, o Documento Verde acrescenta que, dado que a África do Sul contém elementos tanto do primeiro quanto do terceiro mundo, isto deveria ser enfatizado em uma 'diplomacia de construção de pontes entre o norte e o sul' (Cohen 1996:1). Além disso, o Documento Verde afirma que a política sul-africana deve se empenhar 'constantemente em promover... os direitos humanos, a democracia, a paz global, a segurança e proteção do meio ambiente' (Cohen 1996:2). Na Nigéria Nzo disse: 'É importante para nós um alinhamento com outros países, mas acima de tudo nós não abandonamos nosso apelo para que a Nigéria embarque em uma democracia' (Cohen 1996:2).

Em uma entrevista uma semana depois, Nzo disse que estava orgulhoso de ter tirado a África do papel de 'apêndice da Europa... eu posso recitar uma ladainha do que a África do Sul já fez para provar que nós estamos aqui [i.e na África]' (Rohan 1996).

A Política Externa Brasileira nos Anos 90

Falando na Escola Superior de Guerra, em julho de 1996, Luiz Felipe Lampreia, o Ministro brasileiro das Relações Exteriores, enfatizou

que o objetivo da política externa brasileira é ‘criar uma ponte entre o interno—do ponto de vista político econômico e social, e externo—i.e. a nossa presença e papel no cenário regional e internacional’ (O Estado de São Paulo, 7 de julho de 1996).

Fronteiras entre norte e sul, leste e oeste foram interrompidas. Os países não podem mais se jactar da sua auto-suficiência, já que a globalização se impõe ao mundo. O Ministro falou dos perigos desta globalização: ‘a marginalização derivado de doenças sócio-econômicas internas e a incapacidade para competir se torna um verdadeiro risco, com conseqüências materiais e danos severos para a soberania’. A política externa no Brasil também deve estar consciente do paradoxo dentro de seu próprio País, a dicotomia entre a parte industrializada e desenvolvida da Nação versus o setor pobre e subdesenvolvido (*O Estado de São Paulo*, 7 de julho de 1996). Lampreia também alertou contra uma política externa baseada na retórica e divorciada da realidade (principismo abstrato). Hoje, é importante não só ter-se acesso aos mercados, mas aos mecanismos de tomada de decisão, investimentos produtivos e, por último mas não menos importante, tecnologias atualizadas.

Anteriormente (em 5 de abril de 1995), o Ministro Lampreia declarou que o Brasil também tinha sido ativo ao apoiar o processo de integração dos hemisférios, começando por acordos sub-regionais como o proposto pela Reunião de Cúpula de Miami em 1994.

Uma prioridade na política externa brasileira é ‘o processo de consolidação do Mercosul, o seu eventual engrandecimento com a incorporação de novos parceiros, o seu relacionamento com outras comunidades econômicas, *com destaque para* a União Européia e NAFTA e sua incidência na estabilização da economia brasileira e na retomada do crescimento (Lampreia 1995:119).

Mas a Europa continua sendo de grande importância para o Brasil, como ressaltou Lampreia em seu pronunciamento de julho:

Apesar de a Europa ter perdido a sua posição relativamente ao comércio externo e investimento no Brasil, ela ainda é uma das bases do equilíbrio que caracteriza a nossa inserção no mundo. É de nosso próprio interesse manter e reforçar este equilíbrio (O Estado de São Paulo, 7 de julho de 1996).

A Europa seria um fator de equilíbrio entre as relações com a proposta ALCA (Área de Livre Comércio das Américas - America Free Trade Area, NAFTA). Atrás disto está a cautela brasileira no expor o País a uma competição com os membros mais avançados da ALCA, os EUA e o Canadá, que têm economias muito mais produtivas (*O Estado de São Paulo*, 7 de julho de 1996).

O Ministro expôs mais adiante que, embora o comércio externo do Brasil tenha sido dividido igualmente entre os quatro principais grupos de países (UE, NAFTA, Asia/Pacific e América Latina/Mercosul), duas novas regiões de oportunidades se abriram para o Brasil, a saber:

- a) a *bacia do Pacífico*, devido ao crescimento acelerado dos seus componentes econômicos, e
- b) a África e o Oriente Médio, devido ao fim dos grandes conflitos nestas regiões (Lampreia 1995:118).

Lampreia listou razões pelas quais a África foi identificada como uma área de oportunidades para o Brasil, na celebração do Dia da África em 25 de maio de 1995:

1. A proximidade relativa entre o Brasil e a África, e o fato de o Brasil e uma grande parte do continente africano compartilharem o Atlântico Sul. Isto dá à relação uma base física, que também facilitou as relações comerciais no passado.
2. O segundo pilar é a presença africana no Brasil, a contribuição africana para a matriz étnica e social do Brasil (Lampreia 1995:202).
3. A condição de país em desenvolvimento que, em graduações diferentes, o Brasil compartilha com a totalidade do continente africano.
4. A complementaridade existente entre a economia brasileira e as economias africanas. Esta complementaridade era forte no passado e deveria ser reavaliada no presente.
5. A África é importante como um parceiro internacional. Com 50 países independentes, diversas culturas e línguas, e muitas interfaces geográficas — com o Mediterrâneo, o Oriente Médio, a Península Ibérica, o Atlântico Sul, o Oceano Índico — o continente tem um peso político próprio. Isto é reconhecido imediatamente pela maioria das nações que

têm interesses chamados de universais — este sendo o caso do Brasil. A África é tão extensa e variada que, mesmo com problemas, ela oferece janelas de oportunidades para parcerias com outros países em desenvolvimento.

6. A grande semelhança das condições físicas, climáticas e sociais, existentes entre o Brasil e muitos países africanos, e que gera uma importante ‘identidade espacial’ em termos de desenvolvimento tecnológico e adaptabilidade de técnicas para os vários tipos de ambiente tropicais que o Brasil compartilha com os seus parceiros africanos (Lampreia 1995:203).

As reformas econômicas no Brasil também tiveram um efeito positivo na reinserção do país nas áreas de interesse internacional. Isto se traduz em maior acesso à tecnologia, investimentos produtivos e mercados, que por sua vez geram bem estar e empregos.

Há já sinais de que o papel do Brasil na África, e em especial na África do Sul, está sendo muito mais tangível e importante:

- A pacificação na Angola está mais próximo da realidade; o Brasil teve um papel importante neste contexto, participando na Missão de Paz da ONU (UNAVEM III) (Lampreia 1995:205)

- Moçambique está seguindo o mesmo padrão de pacificação e desenvolvimento.

- A Namíbia já está com um relacionamento cooperativo com o Brasil.

- A África do Sul oferece grande potencial devido ao seu dinamismo e ao crescimento da economia.

- A anterior Linha de Frente dos Estados, possivelmente irá beneficiar-se da transformação na África do Sul, como parte de um eixo do desenvolvimento na África meridional.

O Brasil afirma o seu interesse na África pela escala de sua representação:

- 22 embaixadas residentes

- 23 não residentes

Total: 45 embaixadas (Lampreia 1995:207)

Realmente parece que o Brasil sob a gestão de [Fernando Henrique]Cardoso entrou em uma nova fase de pragmatismo em sua política externa (*O Estado de São Paulo*, 8 de julho de 1996).

O Brasil e o Mercosul

O Mercosul é uma aliança que, muitos diziam, estava fadada ao fracasso, devido às imensas disparidades entre a economia dos quatro países fundadores (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Ele confundiu os céticos, e se tornou totalmente operacional como uma união alfandegária em 1.º de janeiro de 1995:

Entre 1990, um anos antes de o Mercosul ser criado, e 1995, o primeiro ano em que a união fiscal se tornou efetiva, as exportações intra-Mercosul aumentaram em uma média de 26% ao ano. O comércio da região com todo o mundo aumentou em uma média de 6% ao ano. De uma aglomeração de quatro grande economias fechadas e aliadas, os membros do Mercosul se tornaram um único mercado de 206 milhões de consumidores comerciando com mais liberdade pela então difícil fronteira, e gerando um PIB anual de US\$ 637,1 bilhão' (Blount 1996:69).

Todavia, o sucesso do Mercosul é devido ao árduo e consistente trabalho diplomático de base feito anos antes de sua realização. Em 1986 o Brasil e a Argentina, dois rivais históricos da região, assinaram o Protocolo para integração Argentina-Brasil, o que preparou o terreno para uma abertura seletiva dos seus mercados enquanto fomentava a complementaridade das duas economias. Dois anos depois, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi ratificado entre os dois países, cuja meta era o estabelecimento de um 'espaço' econômico em comum dentro de dez anos. 'Em 1990 Brasília e Buenos Aires, atentos ao aumento excepcional no nível das relações bilaterais, decidiram encurtar o período para dezembro de 1994' (Barros 1995:421).

Portanto pode-se dizer que o Mercosul só se tornou possível porque a Argentina e o Brasil, as duas maiores economias da América do Sul, decidiram colocar de lado as instâncias competitivas anteriores para se atingir uma meta em comum para seu benefício a longo prazo.

Finalmente, o Tratado de Assunção em 1990 instituiu o Mercado Comum do Sul, incorporando também o Uruguai e o Paraguai (Barros 1995:421).

O Embaixador Sebastião do Rego Barros, Secretário Geral das Relações Exteriores no Brasil, explicou que o Mercosul é uma instituição nacional, e não apenas uma estrutura envolvendo o sul industrializado do País:

O Mercosul surgiu da decisão política que respondia ao interesse estratégico no Brasil ... [C]omo uma expressão e um instrumento de estabilidade econômica e política no Cone Sul, o Mercosul beneficia ... todo o Estado brasileiro e a sociedade, em um movimento que é por definição nacional. Mercosul não significa a integração do sul do Brasil com o sul do continente, mas (uma integração) do Brasil, todo o País, com o Cone Sul da América do Sul. Esta é uma realidade sobre a qual não há dúvidas' (Barros 1995:421).

O processo de integração regional do Mercosul 'é igual somente ao da União Européia' (Lampreia 1995:411). Além disso, o Mercosul proporciona a base para uma futura Área Sul-Americana de Livre Comércio (SAFTA) (Barros 1995:423). O Chile e a Bolívia já foram aceitos (a decisão do Chile está dependendo da aprovação do Congresso em 1 de outubro de 1996); e negociações estão em um estágio avançado para a incorporação da Venezuela e Peru, e possivelmente outros membros do Pacto Andino.

Do ponto de vista brasileiro, o Mercosul é um instrumento central de política externa, bem como uma base para uma Realpolitik [política pragmática] dentro dos parâmetros hemisféricos.

A África do Sul e a SADC

A Comunidade Sul-Africana de Desenvolvimento (SADC) foi criada por um tratado assinado em 17 de agosto de 1992. A SADC foi criada a partir da já existente Conferência de Desenvolvimento e Coordenação Sul-Africana (SADCC). A SADCC já tinha existido há doze anos mas falhou grandemente em progredir na direção de seu principal objetivo: reduzir a dependência da África do Sul e criar uma integração regional equitativa e genuína. Porém, dada a combinação de conflito regional

e políticas socialistas doutrinárias em certo número de Estados-membros, talvez a SADCC nunca tenha tido uma oportunidade justa. O que a SADCC realmente fez foi criar um sentido de identidade regional. (Leistner 1992:4; Leistner 1992).

A SADC é constituída por Angola, Botsuana, Lesoto, Malavi, Maurício, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe. A África do Sul e Maurício não eram membros fundadores; a África do Sul aderiu em 1994 e Maurício em 1995.

Quando fundada, a SADC se comprometia à integração política e econômica 'aparentemente até 2034' (Leistner 1992). Os objetivos originais da SADC eram mais ambiciosos: primeiro a harmonização das políticas macroeconômicas dos seus membros; segundo, a criação de uma zona de livre comércio; a partir daí, a meta de unir as alfândegas; e, finalmente, estabelecer uma união econômica total com sistemas monetários e fiscais integrados e um parlamento regional. [Estes objetivos sugerem que a SADC foi inspirada pela União Européia, e não por exemplos mais relevantes com o ASEAN e o Mercosul.] Porém, o *Tratado* do SADC não foi apenas uma declaração de intenções. Medidas concretas foram formuladas por meio de protocolos subseqüentes (Leistner 1992).

Os primeiros quatro protocolos mais importantes foram assinados em agosto de 1996 no encontro de cúpula da SADC em Maseru, Lesoto. Os protocolos cobriram: comércio e indústria; transporte e comunicações; energia; e combate a drogas. O protocolo de comércio e indústria tem como meta liberar o comércio de bens e serviços em um período de oito anos. A última meta é área de livre comércio. Este protocolo terá força depois de ser ratificado por dois terços dos *Estados-membros* (Angola não assinou o protocolo). Deve-se notar que o período de oito anos não é rígido, já que é permitido aos membros estenderem-no em um ou dois anos. O protocolo de energia pretende coordenar as políticas regionais e nacionais nas áreas de interesse comum. (Sapa 22 de agosto de 1996; Sapa-DPA 23 de agosto de 1996; The Citizen 3 de setembro de 1996).

O cenário de cooperação e integração na África meridional está confuso devido à existência de dois outros, menores mas mais efetivos, quadros de longa duração. São eles: Área Monetária Comum (CMA), da África do Sul, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, que garante o movimento livre de capital entre os países-membros; e a União Africana de Alfândegas

(SACU). A SACU, que compreende a Botsuana, Lesoto, Namíbia, África do Sul e Suazilândia, foi descrita como 'o único exemplo autêntico de integração econômica na África meridional (Maasdorp 1994:8-9). (Além de tudo isto, existe também a Área de Comércio Preferencial [PTA] mas como este agrupamento ineficiente também inclui os Estados do leste da África ele não será considerado neste artigo. Semelhantemente, limitações de espaço não permitem nenhuma *abertura* para uma análise da Comunidade).

Em 1994 o Vice-Presidente de Botsuana e Ministro das Finanças F. G. Mogae se referiu à SACU nos seguintes termos:

Nós ... [reconhecemos] a mutualidade de benefícios, e de interdependência que é inerente nesta União Alfandegária... comércio internacional o qual o Acordo da união Alfandegária pretende encorajar é um instrumento de expansão de oportunidade econômica. Ele é claramente um instrumento bem sucedido no que concerne a isto. (Maasdorp 1994:8).

As SADC, SACU, e CMA têm algo em comum: elas são totalmente dominadas pela África do Sul. Isto acarreta problemas para os dois lados.

Zâmbia, um país da SADC, criticou fortemente a África do Sul devido às grandes barreiras comerciais, enquanto que Zâmbia tem baixas tarifas comerciais. Portanto as exportações sul-africanas podem entrar facilmente em Zâmbia, mas as exportações zambianas são fortemente bloqueadas na África do Sul. No momento, a exportação anual da África do Sul para Zâmbia chega a US\$ 350 milhões; a exportação anual da Zâmbia para a África do Sul é de meramente US\$ 15 milhões (Sapa-DPA 23 de agosto de 1996).

No passado, existia uma situação de conflito político e militar entre a África do Sul apartheid e os Estados da SADCC. Mas com a democratização do País, uma nova era de cooperação era de se esperar que surgisse. Porém, as possibilidades *implícitas* de conflito dentro da região ainda são enormes, embora elas podem ser resultado das novas disputas econômicas ao invés das disputas política ou racial (como no passado) (ver Müller 1993:75- 76).

Mesmo em uma atmosfera de cooperação regional, a África do Sul faria os seus interesses nacionais prevalecerem; além disso, ela será vista pelas outras nações em desenvolvimento da região como o País com

o poder econômico e militar predominante (Müller 1993:76). A questão de cooperação entre membros desiguais permanece um problema (o problema de 'gigantismo') (Müller 1993:79; *The Citizen* 2 de julho de 1996).

A Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZPCSA)

Em 1986, dentro de um contexto de conflito político e desestabilização na *bacia* Atlântica (ex. guerra Falklands/Malvinas, e os conflitos na África meridional), o Brasil tomou a iniciativa no que dizia respeito à criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZPCSA). A iniciativa brasileira foi debatida na Assembleia Geral da ONU e se tornou a Resolução 41/11, aprovada em 27 de Outubro em 1986 por 124 votos a favor, 8 abstenções (todas de nações industrializadas) e 1 contra (EUA) (Santos 1994:46- 47). Em 1994 o Brasil sediou um encontro da ZPCSA a nível ministerial. E em abril de 1996 uma conferência e um encontro ocorreram de um modo formal na África do Sul, que agora detém a presidência da organização até a próxima conferência na Argentina, que automaticamente pegará a presidência.

Os princípios básicos da ZPCSA são baseados em 'quatro aspectos:

- o aspecto ambiental
- um Atlântico Sul sem ameaça nuclear
- esportes
- o aspecto econômico e comercial (ver Santos 1994:48-49)

Com a volta da África do Sul, a ZPCSA pode agora entrar na fase operacional e transformar o Atlântico Sul em uma arena para iniciativas multilaterais importantes e se tornar a fundação para uma futura Orla Sul-Atlântica. A participação da África do Sul é importante por que ela é o único país africano com potencial para participar do policiamento do Atlântico Sul, se necessário.

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

O Brasil tem agora um outro vínculo multilateral com a África — a CPLP. Em 17 de julho de 1996, Brasil e Portugal juntaram outros países de língua portuguesa (Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe), todos na África, sendo dois na África meridional, para formar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Isto se traduz em uma organização que abarca 200 milhões de pessoas. O português é a terceira língua mais falada no mundo ocidental (depois do inglês e espanhol) e a sétima no mundo. Um cálculo foi feito de que, dos 200 milhões que falam português, só 50 milhões seriam brancos. Portanto o português deixou de ser a língua do colonizador e opressor e se tornou uma língua transformada pelos pretos, mestiços e seus descendentes na África e América do Sul (ver Felinto 1996). Todos os países da CPLP, juntos, abarcam uma área maior do que a da República Popular da China (Selcher 1974:73). A Comunidade busca estreitar os laços entre, de um lado, o Brasil e Portugal, e de outro, entre estes países e seus parceiros no continente africano.

A CPLP foi criada como uma resposta às novas tendências em coalizões políticas e diplomáticas, que se tornaram uma característica do mundo moderno. Portugal, enquanto membro da União Européia, e Brasil enquanto membro do Mercosul, podem trazer um novo vigor nas relações econômicas para os países participantes. Na abertura da reunião de cúpula da CPLP o presidente Fernando Henrique Cardoso declarou que a intenção era criar uma comunidade verdadeira, inspirada nos valores de igualdade, removidas das articulações de hegemonia, dedicada à tarefa da cooperação harmoniosa—uma comunidade que preste homenagem ao nosso espírito democrático (Cardoso, FH 1996), e que os países deveriam agora pertencer a coalizões ordenadas, longe da ruptura entre o norte e o sul, o leste e o oeste. Este, continuou o presidente, é o significado por trás da participação do Brasil no Mercosul, ou da participação de Angola e Moçambique na SADC (Cardoso, FH 1996).

Ele saudou a CPLP por ter nomeado um Secretário Executivo de Angola, e um Secretário Executivo Adjunto de São Tomé e Príncipe.

O Presidente Cardoso anunciou que 4 milhões de dólares tinham sido designados para cooperação técnica brasileira, para projetos simples e realistas (Cardoso, FH 1996).

Um dos objetivos da CPLP é a cooperação para o desenvolvimento econômico e social, via treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, e o intercâmbio em campos tais quais administração pública e desenvolvimento técnico aplicado à produção. (As outras metas se referem a consenso político e à promoção da língua portuguesa) (Cardoso, FH 1996).

O português é uma língua importante na África meridional, sendo a língua oficial de Angola e Moçambique, uma das duas línguas oficiais da SADC, e classificada de 'a língua comum' na Constituição da África do Sul. Isto dá à língua um *status* especial no País, devido ao grande número de imigrantes portugueses na África do Sul.

O Paradoxo do Transatlântico

O Brasil tem uma estratégia diplomática coerente a longo prazo, na qual as relações com a África meridional tem um nítido espaço. Para o Brasil, tendo tal estratégia diplomática, o único requisito é implementá-la. Esta implementação está a caminho há um certo número de anos agora. O futuro das relações brasileiro-africanas (com a África Meridional) se encontra no alargamento e aprofundamento dos vínculos já obtidos.

A seriedade do desejo do Brasil de ser um parceiro forte e confiável para a África meridional é visto pelo compromisso do País com a paz regional. O Brasil está mais envolvido em conservar a paz na África meridional do que em qualquer outra parte do mundo nos últimos anos. Em 1989-1990, o Brasil supriu observadores militares e as equipes médicas para a Força que verificava a retirada de Cuba de Angola. O comandante desta Força também era brasileiro. Os observadores militares e residentes (médicos-estudantes) também participaram na primeira tentativa da ONU de pôr fim à guerra civil em Angola, de 1991-1993. De 1992 a 1994 o Brasil também participou no ONUMOZ em Moçambique, contribuindo com uma Companhia de Infantaria (Esta foi a primeira unidade brasileira de combate a servir fora das Américas em muitos anos). Em 1995, o País mandou um batalhão de reforço para se juntar ao UNAVEM III em Angola (1200 homens, em um total de 7000 mantenedores da paz) (Siqueira 1996; Cardoso, B. 1996:66)

Porém, as políticas de positiva cooperação brasileira com a África meridional, e os vínculos lingüísticos e culturais com dois de seus membros,

não o impede de ser crítico quando necessário. Um caso deste é o recente encontro entre o governo brasileiro e o Presidente Angolano José Eduardo dos Santos. Foi dito a ele que desse alguns passos mais decisivos no que concerne à compleição do processo de paz. O termo da participação da ONU no processo de paz já se estendeu duas vezes. 'Não se pode esperar que as forças da ONU fiquem lá indefinidamente', declarou o Ministro das Relações Externas do Brasil Luiz Felipe Lampreia. Lampreia reconheceu que havia progresso, mas estava aborrecido com o processo de paz não ter avançado como deveria. (Folha de São Paulo 17 de julho de 1996).

Infelizmente a África do Sul não tem atualmente tal estratégia diplomática para a África Meridional. Muita atenção foi dirigida a um papel global para a África do Sul (ver Olivier 1996; Hartley 1996b). Mas, como a África do Sul não é uma potência global, ela não pode ter um papel verdadeiramente global. Como alertou Deon Geldenhuys: 'A África do Sul não teria nem a energia nem os recursos para conduzir uma política externa ambiciosa' (Geldenhuys 1991:34 em Muller 1993:83).

Os sul-africanos tendem a acreditar que a África Meridional é a esfera natural de domínio sul-africano, e que este estado de coisas é inalterável. Na verdade, o domínio sul-africano data apenas do golpe português de 25 de abril de 1974 e as guerras subseqüentes, que destruiu as rotas das trilhas de trens exceto as da África do Sul, e as conseqüências devastadoras das políticas socialistas que arruinaram os portos não sul-africanos. Se a paz for consolidada, e as reformas econômicas também, então estas rotas alternativas, ferroviárias e portuárias, serão reabilitadas e talvez aumentadas, diminuindo a dependência da região na África do Sul.

A África do Sul só conseguirá manter o seu domínio a longo prazo se ela integrar as outras economias à sua própria. Isto só pode ser conseguido tornando a África do Sul no principal mercado para suas exportações. Em outras palavras, tornando a intenção em prática e criando uma verdadeira área de comércio livre que serviria a uma população total de aproximadamente 150 milhões de pessoas. As exportações sul-africanas para outros países da SADC computou em alguns 68% de comércio intra-SADC em 1995 (*The Citizen* 3 de setembro de 1996). Neste contexto, seria aconselhável que a África do Sul buscasse exemplo de como o Brasil administra a sua participação no Mercosul.

Conclusão

A África do Sul precisa de uma estratégia diplomática tanto para o lugar do seu País no SADC quanto para o lugar do SADC no mundo. A África meridional está vinculada ao mundo e até a si mesma pelo mar. Isto quer dizer que a importância da rota do Cabo não apenas deveria ser reforçada, bem como redefinida, não em termos das velhas noções de estratégia, geopolíticas ou segurança sul-africana, mas sim enquanto uma realidade na era da globalização. A rota do Cabo se torna então o fulcro das ligações comerciais e empreendimentos de cooperação no hemisfério sul, a auto-estrada entre os oceanos Atlântico e Índico, e um instrumento importante da cooperação sul-sul. Uma Rota do Cabo redefinida, que se estenderia desde Angola até Moçambique, proveria um quadro de estratégia econômica e diplomática, tão necessário, para a África do Sul.

O Brasil tem tal estratégia há muitos anos, e está agora no processo de consolidar coalizões significativas. O Brasil já superou a obsoleta *Weltanschauung* [visão de mundo] refletida na polaridade norte-sul, enquanto a África do Sul (segundo o Livro Verde do Minister Nzo), ainda parece estar adstrita a estes conceitos. Os países da SADC precisam da África do Sul, mas a África do Sul também precisa da SADC em termos de criar uma coalizão poderosa. Da SADC a África do Sul iria avaliar o seu papel em outras coalizões: a ZPCSA, a Commonwealth, a Orla do Oceano Índico, uma futura Orla do Atlântico Sul. O Brasil já adotou esta estratégia, colocando o Mercosul no centro de suas relações com outros blocos.

A África do Sul, enquanto o País mais desenvolvido da África Meridional, tem um papel-pivô definido, embora isto nem sempre tenha sido bem traduzido em termos de uma política externa bem articulada para a região. Por outro lado, o Brasil tem uma política externa coerente e seguido objetivos de longo prazo todo ano que entra, e que sai, independentemente das mudanças governamentais.

O Brasil tem um papel definido na África Meridional, que poderia ter um alto alcance e repercussão econômica, política e social. Cabe à África do Sul reconhecer este papel e se empenhar em uma cooperação significativa com o seu gigantesco, mas amigável, vizinho do outro lado do grande rio, o Oceano Atlântico. Esta cooperação irá crescer e crescer para o seu benefício mútuo e o bem-estar geral do povo do Brasil e da África do Sul.

A visita do Presidente Cardoso à África do Sul, vista contra o quadro de visitas bilaterais, será essencial no processo de intensificação das relações, e poderia ser um catalisador na consolidação de laços entre os dois países. Não é necessário dizer, as visitas do Presidente são cuidadosamente preparadas por um serviço estrangeiro altamente profissional, como parte das estratégias diplomáticas brasileiras de longo prazo. O presente seminário é um testemunho disto.

Referências

- BARROS, Sebastião do Rego. 1995. 'O Mercosul e o Norte/Nordeste' *Jornal do Brasil*. 22 de maio de 1995, p 13 em *Resenha de Política Exterior do Brasil* no. 76, 1o. semestre, pp 420- 423.
- BLOUNT, Jeb. 1996. 'The Mercosur Marriage' *Latin Trade* agosto, pp 69-75.
- BOXER, C.R. 1952. *Salvador de Sá and the Struggle for Brazil and Angola 1602-1686*. Londres:Universidade de Londres, The Athlone Press
- BRÜMMER, Stefans. 1996. 'Abiola's death won't change SA's policy' *Mail & Guardian* 7-13 junho, p26
- CARDOSO, Beatriz. 1996. 'Fuzileiros Navais Estão na Linha e Fogo' *Manchete Especial*, julho pp 66-69.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1996. 'Nós queremos construir uma comunidade em sentido pleno'. *O Estado de São Paulo*, 18 julho
- COHEN, Tim. 1996. 'SA forced to back down on Nigeria-Nzo' *Business Day* 5 de junho, pp 1-2.
- CORNWELL, Richard. 1996. 'Lost Prphets' *Africa Insight* Vol 26 no. 2, pp 90-91.
- Correio Braziliense*, 1992. 16 de fevereiro.
- Country Profile, Brazil*. 1995-96. Londres: The Economist Intelligence Unit.
- FELINTO, Marilene. 1996. 'Português é lingua de negro-pretro, sim senhor' *Folha de São Paulo*, 23 de julho, p 3/ 2

- Folha de São Paulo*. 1996. 'Brasil cobra avanço da paz em Angola'. 17 de julho.
- GELDENHUYS, Deon. 1991. 'The role of a new South Africa in regional security' *Riset Project Report Regional Security and Co-operation in Southern Africa post-apartheid*. Londres: Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.
- GELDENHUYS, Deon. 1993. 'The Foreign Policy of Transition in South Africa' *foreign Policy Issues for a Democratic South Africa*. Johannesburg: Professors World Peace Academy, pp 35-49.
- HARTLEY, Ray. 1996a. 'Still fumbling for a fruitful foreign policy' *Sunday Times*, 2 de junho, p 17
- HARTLEY, Ray. 1996b. 'Hello, we want to be your friends' *Sunday Times*, 9 de junho. p26.
- Jornal Do Brasil*. 1995. 'Presidente está otimista'. 4 de novembro.
- KEYSERLINCK, Kurt von. 1991. 'Barlows in R70m Angola mine deal' *Sunday Times (Business Times)*, 8 de março.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. 1995a. A política externa do governo Fernando Henrique' *Jornal do Brasil*, p 11, *Resenha de Política Exterior do Brasil* No 76, primeiro semestre, pp 407-409, 8 de janeiro.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. 1995b. 'Mercosul: Parcerias que se Consolidam' *Jornal do Brasil*, 3 de fevereiro, *Resenha de Política Exterior do Brasil* No 76, primeiro semestre, pp 411-414
- LAMPREIA, Luiz Felipe. 1995c. 'Apresentação na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados' *Resenha de Política Exterior do Brasil* No 76, primeiro semestre, pp 113-131, 5 de abril
- LAMPREIA, Luiz Felipe. 1995d. 'Comemoração do Dia da África' *Resenha de Política Exterior do Brasil* No 76, primeiro semestre, pp 201-207, 25 de maio
- LAMPREIA, Luiz Felipe. 1996. 'Brasil e Portugal na Comunidade' *Jornal do Brasil*, 17 de julho, p11

- LEISTNER, Erich. 1992a. 'Designing the Framework for Southern African Development Community' *Africa Insight* Vol 22, No 1, pp 4-13.
- LEISTNER, Erich. 1992b. 'SADCC and SADC: *Plus ça change*' *Africa Insight* Vol 22, No 3, pp 158.
- MAASCORP, Gavin. 1994. 'The Future Structure of Regional Trade Integration and Development Co-operation in Southern Africa' *Africa Insight* Vol 24, No 1, pp 5-10.
- MORNA, Colleen Lowe. 1996. 'Maputo Corridor plan hits political snags' *The Citizen*, 27 de agosto, p 6
- MULLER, Marie. 1993. 'South Africa and its Regional Neighbours: Policy Options for Regional Co-operation' *Foreign Policy Issues for a Democratic South Africa*. Johannesburg: Professors World Peace Academy, p 75-88.
- NETTO, Vladimir. 1995. 'Brasil se aproxima da África'. *Jornal do Brasil*, 4 de novembro.
- O Estado De São Paulo*. 1996. 'Os caminhos da política externa'. 7 de julho, pA3
- O Estado De São Paulo*. 1996. 'Os caminhos da política externa'. 8 de julho, pA3
- OLIVIER, Gerrit. 1996. 'World's stage awaits SA's role' *Sunday Times*, 26 de maio, p 26.
- Resenha de Política Exterior do Brasil*. 1995. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. No 76, primeiro semestre.
- RODRIGUES, José Honório. 1964. *Brasil e África: Outro Horizonte*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira S.A.
- ROELOFSE-CAMPBELL, Zélia. 1992. 'The forgotten dimension: South African / Latin American relations past and present' *Unisa Latin American Report* 8 (2) setembro, pp 4-15.
- ROELOFSE-CAMPBELL, Zélia. 1995. 'A special relationship -Angola and Brazil: an interview with Albina Assis Africano' *Unisa Latin American Report* 11 (2) julho -dezembro, pp 54-56.

ROHAN, Rafiq. 1996. 'Nzo says it is all go' *The Sowetan* 13 de junho, p 10.

SANTOS, Mario Augusto. 1994 'A Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic' *Unisa Latin American Report* 10 (2) julho-dezembro, pp 46-50.

Sapa. 1996. 'SADC approves draft for the elimination of trade barriers', 22 de agosto.

Sapa-DPA. 1996. 'SADC countries to sign four important protocols'. 23 de agosto.

SELCHER, Wayne A. 1974. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy 1956-1972*. Gainesville: University Presses of Florida

SIQUEIRA, José Elito. 1996. Comunicação pessoal para Zélia Roelofse-Campbell, 9 de setembro

The Citizen. 1996. 'SA "must dispel big brother suspicions"' 2 de julho.

The Citizen. 1996. 'Free trade zone will be huge task'. 3 de setembro

The Citizen. 1996. 'S. Africa "may face painful decision"' 9 de setembro, p4

The Economist Pocket World in Figures. 1995. Londres: The Economist.

VAN AARDT, Maxi. 1996 'A foreign policy to die for; South Africa's response to the Nigerian crisis' *Africa Insight*, Vol 26, No 2, pp 107-119.

Pretória, 10 de setembro de 1996

Zélia Roelofse-Campbell é Chefe do UNISA Centro para Estudos da América Latina na Universidade da África do Sul, e Editora do periódico *Unisa Latin American Report* **CV resumido**

Zélia Roelofse-Campbell nasceu em São Paulo, S.P., onde se formou pela Universidade Normal. Ela lecionou no Brasil, Holanda e África do Sul; foi apresentadora da Rádio Holanda (Serviço Brasileiro) e mais tarde contribuiu para programas de rádio na África do Sul. Ela tem um grau de Mestre pela Universidade da África do Sul e atualmente é Presidente e principal

funcionário executivo do UNISA — Centro de Estudos para a América Latina na mesma universidade. Além disso, é editora do periódico semestral *UNISA Latin American Report*. Ela já publicou artigos em uma ampla variedade de temas da América Latina e no diálogo sul-sul, e é freqüentemente entrevistada (em espanhol) no *BBC World Service*, sobre questões políticas da África do Sul.

Investimentos e Comércio Brasil-África do Sul: Presente e Futuro¹

*Armando Castelar Pinheiro
Maurício Mesquita Moreira*

Introdução

A larga distância que separa os continentes africano e latino americano talvez explique por que Brasil e África do Sul são dois países a respeito dos quais raramente se pensa em conjunto. Mesmo dentro de cada país, a atenção normalmente se volta muito mais para seus problemas internos e as possibilidades de parceria com os países do Norte do que em estreitar as relações entre si.² Não obstante, apesar das milhares de milhas que separam os dois países, estes apresentam um enorme conjunto de semelhanças.

Como se vê na Tabela 1, Brasil e África do Sul têm praticamente a mesma renda per capita, quer essa seja medida pelos métodos tradicionais, quer levando em conta a paridade do poder de compra. Além disso, e ainda que o Brasil tenha sete vezes a área e quatro vezes a população da África do Sul, ambos são ricos em recursos naturais, são potências regionais, liderando os blocos de comércio de que participam (respectivamente o Mercosul e o Sacu), e apresentam um razoável nível de industrialização.³ Os dois países também compartilham características pouco desejáveis, apresentando as piores distribuições de renda no universo de países analisado pelo Banco Mundial (1996), altas taxas de analfabetismo, e taxas de mortalidade infantil superiores às de países de renda mais baixa. Não

¹ Os autores gostariam de agradecer a colaboração de Márcia Maro da Silva na obtenção de diversos trabalhos e informações para a elaboração deste artigo, assim como a David Fig e Trevor Bell.

² Uma notável exceção é Fig (1992).

³ Como colocado por McGowan (1993:36-37): "As a semi-peripheral member of the world system and a regional superpower, South Africa has played a role in the international political economy similar to the roles played by Mexico and Brazil in Central and South America, ..."

menos importante, tanto Brasil como África do Sul apresentaram desde 1980 um desempenho medíocre em termos de crescimento do PIB.

Há também duas diferenças evidenciadas pelos indicadores da Tabela 1 que cabe registrar. Primeiro, a África do Sul é ainda um país bem mais rural que o Brasil, com metade de sua população vivendo no campo, em contraste com uma parcela de 23% da população brasileira que permanece fora dos centros urbanos. Talvez por isso, a taxa de crescimento demográfico seja maior naquele do que neste país. Outra diferença importante é que a África do Sul foi historicamente mais bem sucedida em manter o equilíbrio macroeconômico doméstico, como refletido nas taxas de inflação significativamente mais baixas que as brasileiras. Contudo, com o Plano Real, e a queda da inflação no Brasil, os dois países ficaram mais próximos também nesse aspecto.

Brasil e África do Sul vêm passando por profundas transformações, com a adoção de regimes políticos democráticos, a priorização da estabilidade macroeconômica como base para o desenvolvimento sustentado, o abandono da estratégia industrialização por substituição de importações e a busca de uma melhor distribuição de renda. Para que essas transformações sejam bem sucedidas, é necessário que os dois países se integrem eficientemente nos fluxos internacionais de comércio e investimento.

O objetivo deste trabalho é avaliar o estado dessa integração e as perspectivas dos dois países no que tange à sua inserção nos fluxos de comércio e investimento. Em particular, procura-se responder a duas questões. Primeiro, como têm evoluído nos últimos anos o comércio exterior e o investimento estrangeiro no Brasil e na África do Sul em geral, e entre si, em particular? Segundo, quais as tendências nessas áreas nos dois países, e em que medida aumentos nos fluxos de comércio e investimentos podem contribuir para a superação das dificuldades que os dois países enfrentam?

Tabela 1: Brasil - África do Sul: Indicadores básicos

	Brasil	África do Sul
Área (mil km ²)	8512	1221
População (1994, milhões de habitantes)	159,1	40,5
Taxa de Crescimento Demográfico (%) 1980-90	2,0	2,4
1990-94	1,7	2,2
Proporção de População Urbana (%) 1980	66	48
1994	77	50
PIB <i>per capita</i> em dólares (1994)		
Dólar Americano (US\$)	2970	3040
Dólar Internacional (PPP \$) ^a	5400	5130
PIB <i>per capita</i> em Poder de Compra (EUA =100)		
1987	24,2	23,9
1994	20,9	19,8
Taxa de Crescimento do PIB <i>per capita</i> (%)		
1980-93	0,3	-0,2
1985-94	-0,4	-1,3
Participação Ind. Transformação no PIB (%) 1980	33,0	23,0
1994	25,0	23,0
Taxa Média Anual de Inflação (Deflator do PIB, %)		
1970-80	38,6	13,0
1980-93	423,4	14,7
1995	67,3	8,7
Indicador de competitividade (<i>rank</i> entre 48 países, 1995)	37	42
Esperança de Vida ao Nascer (1994, anos)	67	64
Taxa de analfabetismo (1995, %)	17	18
Índice de Desenvolvimento Humano (1993)		
Valor	0,796	0,649
Posição no ranking	58	100
Mortalidade Infantil (por mil nascimentos vivos) 1980	74	67
1994	56	50
Índice de Gini	63,4	58,4

Fontes: Banco Mundial (1995, 1996), PNUD (1996) e IMD (1995)^a Valores calculados com base na paridade do poder de compra, de forma a igualar o nível de preços entre todos os países considerados na amostra do Banco Mundial.

A próxima seção apresenta, resumidamente, os grandes números e discute a evolução recente das economias sul-africana e brasileira. A terceira seção examina os fluxos de investimentos diretos para e a partir dos dois países. As relações comerciais de Brasil e África do Sul com o resto do mundo são discutidas na seção 4. A última seção conclui o trabalho, discutindo os desafios que se colocam para os dois países e avaliando o papel do comércio exterior e dos investimentos estrangeiros na sua superação.

Grandes números e background macroeconômico

Brasil

Como ilustrado na Tabela 2, o Brasil apresentou ao longo do século XX um desempenho econômico bastante favorável. Assim, até a década de setenta, o PIB cresceu a taxas elevadas, com significativa expansão da indústria de transformação. A taxa de investimento também aumentou até meados dessa década, tendo a inflação se mantido em níveis que, frente à experiência do período 1979-93, poderiam ser considerados moderados.

Tabela 2: Brasil - Indicadores Macroeconômicos, 1908-95 (%)

Período	Crescimento do PIB <i>per capita</i> (a)	Crescimento da Indústria de Transformação (a)	Taxa de Investimento (% do PIB) ^(b,c) <i>per capita</i>	Deflator Implícito do PIB ^(c) <i>per capita</i>
1908-47	4,4	5,9	n.d.	n.d.
1948-55	6,4	8,4	14,2	14,0
1956-64	7,5	9,2	13,6	40,2
1965-73	9,7	11,4	16,1	28,3
1974-79	6,4	6,2	24,2	41,3
1980-92	1,9	-0,5	21,9	554,3
1993	4,2	8,1	20,0	2072,0
1994	5,8	7,7	20,8	2295,0
1995 ^(d)	4,1	1,6	19,7	67,3

Fonte: Moreira (1995: 202), IBGE (1994, 1995). Notas: (a) obtidos por mínimos quadrados. (b) em valores correntes. (c) médias aritméticas. (d) preliminar.

Em 1981-92, contudo, a economia brasileira estagnou, com a inflação acelerando e o PIB crescendo em média 1,3% a.a., abaixo da taxa de crescimento demográfico, que ficou em 1,9% a.a. O setor industrial foi especialmente afetado, com sua produção em 1992 ficando abaixo do nível atingido em 1980. A indústria de transformação, em particular, apresentou um declínio médio anual de 0,5% a.a., em forte contraste com o crescimento médio anual de 8,7% experimentado nos anos setenta. Como resultado, a participação da indústria de transformação no PIB declinou de 34% em 1980 para 25% em 1992.

A inflação, que acelerara na década de 70, praticamente saiu fora de controle em 1981-92. No início desse período o elevado déficit público e o esforço de obter uma desvalorização real do câmbio, em uma economia que há anos vinha sofisticando seus mecanismos de indexação, provocaram elevações discretas nas taxas de inflação. Em 1986 foi lançado o Plano Cruzado, que através de um congelamento de preços tentou lidar com a inércia inflacionária. Como pouco foi feito para eliminar o déficit público ou gerir a demanda agregada de forma mais austera, a inflação logo retornaria com fôlego redobrado. Quatro outros planos heterodoxos de estabilização seriam subsequenteiramente adotados, dois ainda durante a administração Sarney, em 1987 (Plano Bresser) e 1989 (Plano de Verão), e outros dois durante o governo Collor, em 1990 e 1991. Todos tiveram curta sobrevida.

Essa mistura de crescimento baixo e irregular, inflação alta e em aceleração, congelamentos de preço e quebras de contrato, elevados déficits públicos, endividamento crescente do Estado e elevadas taxas de juro levou a uma significativa contração da formação bruta de capital fixo. Assim, a taxa de investimento, medida a preços constantes de 1980, caiu de uma média de 23,3% do PIB nos anos 70 para 18,2% nos anos 80 e apenas 14,6% do PIB no início dos anos 90 (1990-92). A qualidade do investimento também se deteriorou, com menor proporção do gasto de capital sendo aplicada em máquinas e equipamentos, particularmente bens de capital importados.

A saída para esse ambiente econômico conturbado começou a ganhar corpo em 1990, quando o país iniciou um amplo conjunto de reformas estruturais orientadas para reduzir a intervenção estatal na economia e liberalizar os mercados. Dentre estas políticas destacam-se a abertura comercial, a desregulamentação e a privatização. Essas reformas formaram

a base sobre qual se lançou um programa de estabilização bem sucedido em julho de 1994, comentado a seguir. Seu papel mais importante, porém, tem sido de expandir a oferta doméstica, processo que teve início com o significativo aumento de produtividade alcançado desde 1990. A estes, contudo, é necessário ainda adicionar uma recuperação mais significativa do investimento, de forma que possa se conciliar aumento do produto com geração de empregos. A seção 4.1 discute o processo de liberalização das importações no Brasil, enquanto na seção 3.1 se apresentam algumas medidas de desregulamentação e privatização mais diretamente relacionadas com a atração de investimentos externos. Uma descrição mais detalhada desses processos pode ser obtida em Moreira e Correia (1996) e Pinheiro (1996).

Com o processo de reformas estruturais já em andamento, o quadro deterioração econômica começou a dar sinais de reversão em 1993. Em 1993-95, o PIB cresceu 15,0%, ou 10,2% em termos per capita, com a indústria de transformação experimentando uma expansão de 19,1%. A taxa de investimento também subiu, alcançando 15,8% do PIB em 1995. A produtividade, que havia praticamente estagnado nos anos 80, cresceu significativamente nesse período - em 1993-95, a produtividade da mão-de-obra aumentou 31,2%. Desde o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, a melhora no lado real da economia foi complementada pela redução da inflação e o estabelecimento de um ambiente macroeconômico de menor incerteza, com o sistema de preços recuperando suas funções na alocação de recursos, em grande medida perdidas na fase de altíssima inflação. Em 1995, o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas subiu apenas 14,8%, a mais baixa taxa desde 1957.

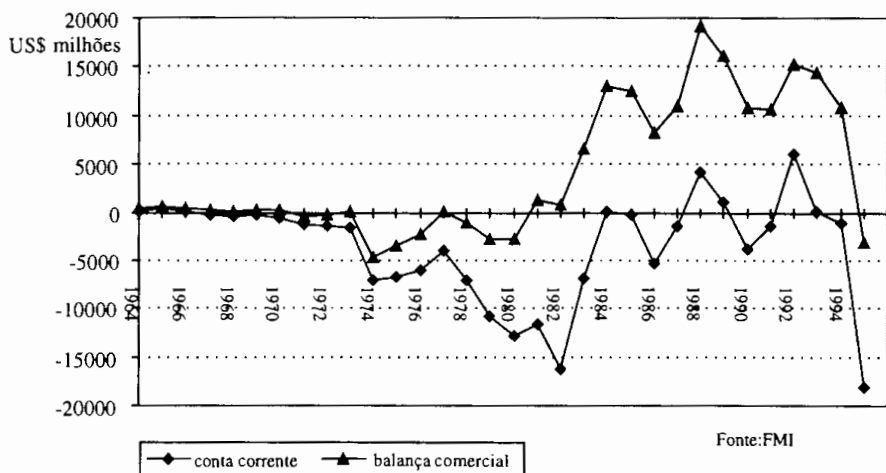
Esse esforço bem sucedido de estabilização enfrentou uma série de percalços advindos da combinação explosiva, nos primeiros momentos da implementação do plano, de um ganho significativo de salário real, derivado da queda abrupta da inflação, associado à volta do crédito ao consumidor e à apreciação da taxa de câmbio. A valorização do real foi decisiva para manter a estabilidade dos preços dos bens comercializáveis. Levando-se em consideração a cesta de moedas dos mais importantes parceiros comerciais do Brasil, o real valorizou 28,9 por cento em termos reais de 1992 a 1995. Esses fatores deram novo impulso à recuperação iniciada em 1993. Em 1994, o crescimento anual do PIB acelerou, passando de 4,1 por cento no primeiro semestre a 5,7 por cento no segundo. No

primeiro trimestre de 1995 a economia estava claramente superaquecida, com o PIB aumentando 10,1 por cento com relação ao primeiro trimestre de 1994. As taxas de crescimento dessa magnitude não eram compatíveis com o esforço de estabilização. Além disso, o aumento substancial da produção, amplamente derivado da diminuição da capacidade ociosa, não conseguiu acompanhar o crescimento da absorção. Como reflexo do crescimento acelerado, da apreciação da taxa de câmbio e da consolidação dos canais de distribuição, que seguiu com atraso a liberalização das importações iniciada no final dos anos 80, as importações brasileiras deram um salto em 1993-95. Em 1994, as importações atingiram um total de US\$ 33,1 bilhões, chegando a US\$ 49,6 em 1995, 60,7 % e 140,8% acima do nível atingido em 1992.

Com isso, os elevados excedentes comerciais que o Brasil costumava apresentar desde o início da década de 80 transformaram-se, no final de 1994, em déficit igualmente elevados (ver gráfico 1). Desta forma, ao final de 1994 e início de 1995, o Brasil foi capaz de impedir o aparecimento das taxas de inflação às custas de uma brutal deterioração da balança comercial. O início da crise no México tornou claro que não ia ser fácil para o Brasil financiar um grande déficit das suas contas. Em março de 1995, o governo reagiu, restringindo a demanda agregada com o aumento dos juros, a contração do crédito interno e a desvalorização do câmbio (cerca de 8 por cento). Resultados não tardaram a aparecer. O PIB caiu respectivamente 2,7 e 1,2 por cento no segundo e terceiro trimestres de 1995 (taxas de crescimento corrigidas para efeitos de sazonalidade) e a taxa de desemprego subiu de 4 para 5 por cento (taxa dessazonalizada) neste período. Os impactos sobre a balança comercial demoraram mais um pouco para aparecer, mas a partir de setembro os déficits mensais na balança comercial entraram numa trajetória cadente, saindo de um patamar de US\$ 4,0 bilhões em setembro para um superávit de 365 milhões em maio de 1996. Frente a estes resultados, o governo começou a afrouxar gradualmente, já no segundo semestre de 1995, a política monetária, de forma a evitar um *overshooting* em termos de queda no nível de atividade.⁴ A previsão para 1996 é de crescimento moderado, em torno de 2,8 por cento (Boletim IPEA), abaixo dos 4,1 por cento de 1995, mas uma taxa que tende a consolidar o esforço de estabilização, particularmente do ponto de vista do equilíbrio externo.

⁴ A taxa de juros do Over/Selic, ditada pelo Banco Central caiu de 4,26% em abril de 1995 para 2,77% em dezembro. Em julho de 1996 chegou a 1,92%. Taxas em termos nominais.

Gráfico 1 - Balança Comercial e Conta Corrente. Brasil: 1964-95



África do Sul

Como se vê na Tabela 3, o desempenho da economia sul africana desde 1919 também foi excepcional. De 1919 a 1970, a África do Sul apresentou uma taxa média anual de crescimento de 5,3%. A partir da primeira metade da década de 70 o crescimento do PIB começa a desacelerar, processo que se acentua na segunda metade da década, resultado que alguns autores atribuem à deterioração das condições políticas e ao início de sanções internacionais a partir dos conflitos em Soweto, em 1976. Apesar dos bons resultados em 1980-81, quando o PIB cresceu em média 6% a.a., o país entraria na década de 80 em um ciclo recessivo do qual ainda não se recuperou inteiramente.

Assim, no período 1982-93 o PIB cresceu, em média, apenas 0,6% a.a., com uma queda acumulada do produto *per capita* de 21,4%. A indústria de transformação, que vinha se expandindo a taxas bem acima do resto da economia, foi particularmente afetada - a taxa de crescimento do setor manufatureiro caiu abruptamente de uma média anual de 6,3% no período 1965-80, para pouco mais de 1% na década de 80. O pico da produção manufatureira se deu em 1989, com a indústria de transformação apresentando significativa contração em 1990-93.

Tabela 3: Crescimento do PIB *per capita* na África do Sul, 1919-95

Período	Taxa de Crescimento <i>per capita</i> (%)	Taxa de Crescimento da Indústria de Transformação (%)	Taxa de Investimento (% <i>per capita</i>)	Deflator renda <i>per capita</i> (%)
1919-29	5,0			
1929-39	5,8			
1939-49	5,8			
1950-60	4,4			
1960-65	6,0			
1965-70	5,4	7,4	26,0	4,5
1970-75	4,0	5,9	28,6	11,0
1975-80	2,8	5,6	28,4	13,7
1980-85	1,1	1,3	26,6	15,4
1985-90	1,4	1,2	19,6	15,7
1990	-0,3	-2,3	17,6	15,1
1991	-1,0	-4,5	16,9	13,5
1992	-2,2	-3,2	15,9	12,4
1993	1,1	-0,1	16,0	11,1
1994	2,3	2,6	18,1	10,4
1995	3,3	8,7	19,3	8,7

Nota: Taxas de crescimento para o PIB a custo de fatores em 1919-90 e a preços de mercado de 1990 a 1995. Investimento, em 1990-94, a preços constantes de 1990.

Fonte: McGowan (1993), Economist (1996), IMF.

Ao contrário do Brasil, a África do Sul foi historicamente um país de inflação bastante baixa. Medida pelo deflator implícito do PIB, ela ficou na faixa de 2,9% a 7,5% no período 1965-71, subindo discretamente para 11,0% em 1972 e 18,3% em 1973. A inflação caíria em meados da década de 70, para subir outra vez ao seu final, atingindo 23,6% em 1980, o nível mais elevado em todo período 1965-95. A despeito da complexa situação política e das condições internacionais adversas, o *South African Reserve*

Bank (SARB) manteve sua significativa independência e compromisso com a estabilidade de preços, adotando uma austera política monetária a partir de 1989-90, o que contribuiu para reduzir a inflação de 17,2% em 1989 para 8,7% em 1995, a menor taxa desde 1971.

A África do Sul apresentou no período 1965-85 taxas de investimento bastante elevadas, que superaram em muito os valores observados no Brasil e explicam em grande parte a boa qualidade da infraestrutura desse país. Com a deterioração das condições econômicas domésticas, as sanções internacionais, a elevação dos juros e o aumento da instabilidade política a taxa de investimento caiu quase continuamente a partir de 1982, apesar de uma tímida recuperação em 1988-89. Em 1992-93, com uma taxa de investimento 12,5 pontos percentuais abaixo dos níveis observados na década de 70, o investimento atingiu seu ponto mais baixo desde 1965.

Um aspecto particularmente negativo da economia sul africana nesse período foi a quase estagnação dos níveis de produtividade na indústria de transformação. Em 1960-72, a produtividade da mão-de-obra cresceu rapidamente, enquanto a do capital permaneceu constante. Já em 1972-90, a produtividade do capital caiu quase 3% a.a., com o crescimento da mão-de-obra declinando para apenas 1% a.a. Ao todo, a produtividade total dos fatores declinou na década de 80, aumentando em média apenas 0,5% a.a. no período 1974-93. [World Bank(1994:5)]. Assim, a despeito dos elevados investimentos feitos ao longo dos últimos 30 anos, a produtividade na agricultura e na indústria sul africanas são relativamente baixas.⁵

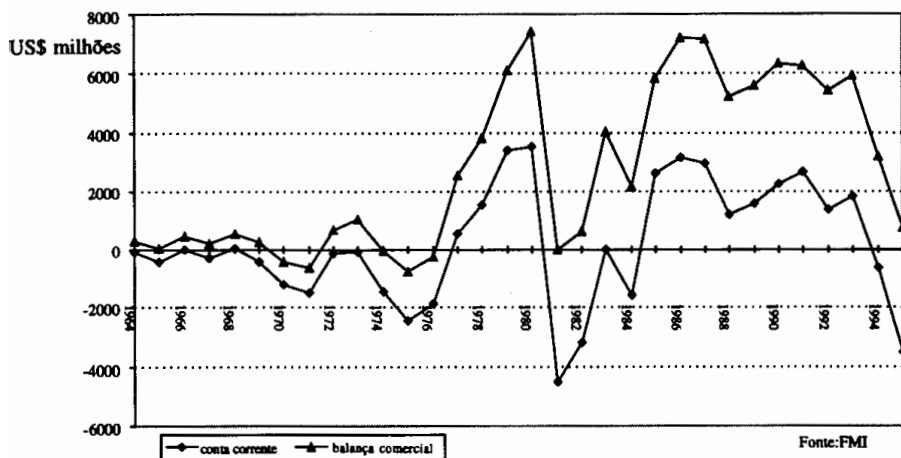
A partir do segundo trimestre de 1993 a economia sul africana iniciou um processo de recuperação que levou a um crescimento acumulado de 9,5% do primeiro trimestre desse ano ao último de 1995. A recuperação seria originalmente puxada pela expansão das exportações e do consumo do governo e, posteriormente, sustentada pela recuperação dos gastos com investimento, que chegou a 5% em 1994, puxado pelos altos níveis de inversões de duas estatais - a Telkom, empresa de telecomunicações, e a Eskom, de eletricidade. A retomada do crescimento se deu em todos os setores industriais e de serviços, ainda que os setores agrícola e de mineração tenham apresentado retrações em 1995. A indústria de transformação, que

⁵ Brent (1996:115) menciona, por exemplo, que os trabalhadores da indústria automobilística são três vezes mais produtivos no México do que na África do Sul.

em 1993 ainda apresentou queda de produção, voltaria a crescer em 1994 e, em 1995, registrou forte crescimento, retornando ao nível observado em 1989.⁶

O período mais recente também registrou uma melhoria das contas do setor público, com a progressiva redução do déficit de 8,5% do PIB em 1992/93 para cerca de 5,4% do PIB em 1995/96, em larga medida como resultado do aumento das receitas fiscais de 25,6% do PIB em 1992/93 para 26,8% em 1994/95, pouco abaixo dos 27,1% do PIB observados em 1989/90 [South Africa (1996)].

Gráfico 2 - África do Sul: Balança Comercial e Conta Corrente. 1964-95



Como no Brasil, a recuperação econômica e a redução de barreiras às importações levaram a mudanças nas contas externas, com o crescimento das importações superando em muito o das exportações.⁷ Assim, enquanto as exportações, que em 1994 ficaram estagnadas, aumentaram de expressivos 8% em 1995, as importações vêm crescendo cerca de 16% a.a. desde 1993. Os déficits em conta corrente registrados a partir de 1994, os primeiros em muitos anos (ver gráfico 2), vêm sendo cobertos por investimentos de portfólio, que cresceram significativamente após as bem

⁶ Não obstante, a indústria de transformação ainda se apresentou, em 1995, com uma queda acumulada de 9,95% em termos per capita.

⁷ Ver seção 4.

sucedidas eleições presidenciais de abril de 1994 - a África do Sul registrou uma entrada líquida de capitais de R 31 bilhões de meados de 1994 ao final de 1995.

Também no que tange à geração de postos de trabalho no setor formal da economia a situação na África do Sul é bastante semelhante à brasileira. A retomada do crescimento, muito bem vinda após vários anos de estagnação, tem se processado a taxas bem abaixo das alcançadas historicamente e sido insuficientes para criar vagas para os novos entrantes no mercado de trabalho e para aqueles que vêm sendo deslocados pelo processo de reestruturação empresarial. O emprego formal no setor não-agrícola declinou em todo o período 1989-94 e aumentou em pouco mais de 50.000 vagas em 1995 [South Africa (1996)]. Como no Brasil, o excesso de trabalhadores tem sido absorvido pelo setor informal.

O desemprego permanece como uma grande preocupação na África do Sul, atingindo 41% da população negra, e sendo ainda mais alto entre os mais jovens [Brent (1996)].⁸ Como observado por Blumenfeld (1995:176), a longa e persistente deterioração do desempenho da economia sul africana fez com que a despeito da boa performance das exportações, da riqueza de recursos naturais, de toda a riqueza acumulada, da boa infra-estrutura e apesar de nos últimos anos uma classe média ter emergido entre a população negra, o desemprego e o nível de pobreza aumentaram e o padrão de vida decaiu substancialmente nos últimos vinte anos.

Três acontecimentos recentes merecem ainda ser destacados. Primeiro, a significativa desvalorização do rand a partir do início de 1996, que chegou a 19,1% de fevereiro a abril, sem que se conseguisse chegar a um novo ponto de estabilidade, com o rand continuando a perder valor em julho e agosto. O “bem sucedido” ataque ao rand demonstra uma certa inquietude dos investidores com a situação política e econômica na África do Sul, mas na visão de alguns analistas “the depreciation will not cause lasting damage to the South African economy” [Morgan Stanley (1996)]. Em particular, deve-se esperar que a desvalorização do rand dê novo alento às exportações de manufaturados.

Segundo, a economia dá sinais de manter um crescimento moderado, que no primeiro trimestre de 1996 chegou a uma taxa anualizada de 3,3%. Para o ano como um todo as previsões são de uma expansão na

⁸ Spence (1996:11) avalia a taxa de desemprego no setor formal como sendo de 43%.

faixa de 4%, acima portanto da observada em 1995, com a indústria de transformação e os setores exportadores apresentando desempenho especialmente favorável [Morgan Stanley (1996)].

Terceiro, a manutenção de uma política monetária austera e a manutenção pelo ANC de uma política fiscal voltada para a redução do déficit têm permitido novas quedas da taxa de inflação, que em maio chegou a 5,9% no acumulado de 12 meses, mostrando que a economia tem resistido às pressões inflacionárias resultantes da desvalorização cambial. Para isso contribuiu a elevada taxa de juros que, ainda que em queda, estava em 13,6% reais em maio de 1996.

A Tabela 4 mostra que a estrutura produtiva da África do Sul e do Brasil são bastante semelhantes, ainda que aquela apresente um setor agrícola menos importante e um setor de extrativa mineral bem mais relevante que este, ainda que na África do Sul várias atividades industriais sejam relacionadas à transformação de produtos agrícolas. O setor industrial (englobando indústria de transformação, eletricidade/gás/água, e construção civil) responde por parcelas elevadas e equivalentes nos dois países.

Tabela 4: Produto Nacional Bruto por Setor (1994)

Setor	África do Sul *	Brasil **
Agricultura	5,1	14,3
Extrativa Mineral	9,7	1,2
Indústria de Transformação	24,2	22,9
Eletricidade/Gás/Água	4,8	5,5
Construção	2,9	7,7
Comércio	15,0	7,1
Transporte e Comunicações	7,9	5,7
Finanças/Seguros/Real state	15,3	15,8
Serviços Pessoais/Welfare	1,9	(a)
Administração Pública	14,4	10,4
Outros Produtores	2,2	18,3 (a)
Serviços Financeiros Estimados	-3,5	-8,8
Renda <i>per capita</i> a custo de fatores	100,0	100,0

* A preços constantes de 1990. ** Em valores correntes.

(b) Serviços pessoais/Welfare incluídos em Outros Produtores.

Fonte: Economist (1996) e IBGE.

Outra semelhança entre as economias brasileira e sul-africana é a importância das empresas estatais. Como indicado na Tabela 5, as estatais são mais importantes na África do Sul, com algumas estimativas sugerindo que estas empresas respondem por 52% do estoque de capital deste país [Brent (1996:123)]. É interessante observar, contudo, que a despeito da maior importância do setor estatal na África do Sul do que no Brasil, a privatização tem avançado bem mais neste do que naquele país.

Tabela 5: Importância das Empresas Estatais nas Economias Brasileira e Sul Africana

	Brasil		África do Sul	
	1978-85	1986-91	1978-85	1986-91
Participação no PIB Não-Agrícola (%)	5,5	9,5	14,7	15,7
Participação no Investimento Interno Bruto (%)	26,3	15,2	21,0	15,5

Fonte: World Bank, 1995, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*.

Os Fluxos de Investimento

Brasil

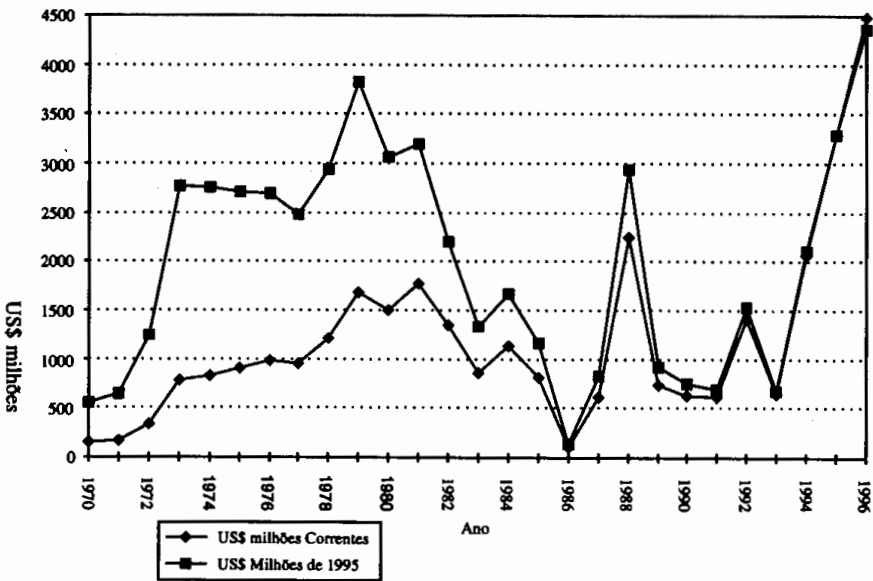
Um dos principais sucessos do processo de substituição de importações, na fase que antecedeu às crises macroeconômicas que afetaram desde início dos anos 80 Brasil e África do Sul, foi a grande capacidade dos dois países atraírem investimentos diretos estrangeiros. No caso do Brasil, por exemplo, o Banco Central estima o valor do estoque de capital estrangeiro investido no país em quase 90 bilhões de dólares (não incluindo aplicações de portfólio).

Como se vê no Gráfico 1, os investimentos diretos estrangeiros no Brasil mantiveram-se altos e crescentes até início da década de 80, atingindo US\$ 1,8 bilhões em 1981 (US\$ 3,2 bilhões a preços de junho de 1995). Com a desaceleração do crescimento e o aumento da inflação, as aplicações de capital estrangeiro caíram significativamente, como ocorreu com o investimento agregado. O recorde de baixa em todo o período 1970-96 foi atingido em 1986, quando o volume de investimentos diretos líquidos no Brasil somou apenas 104,8 milhões. Desde 1994, contudo, observa-se uma substancial recuperação do investimento direto estrangeiro no Brasil, que no primeiro semestre de 1996 atingiu US\$ 4,4 bilhões, mais do que em todo o ano de 1995 e quase sete vezes o volume registrado em 1993.

A vigorosa retomada dos investimentos estrangeiros no Brasil se explica principalmente pelo sucesso do Plano Real em seus primeiros dois anos de existência e pela ênfase dos últimos três governos na adoção de reformas liberais, como a liberalização comercial e a privatização. Além disso, diversas medidas foram tomadas para tornar o país mais atrativo aos investidores estrangeiros, incluindo a redução de impostos pagos sobre a remessas de lucros e dividendos, o acesso a crédito para exportação, o acesso direto ao mercado de capitais brasileiro, a autorização para participar em alguns setores anteriormente restritos, e a redução do número e rigor dos limites à importação de tecnologia. A aprovação da Lei das Patentes, em 1996, também atendeu uma antiga reivindicação dos investidores estrangeiros. A redução do conteúdo nacional mínimo para o acesso ao financiamento público de 85% para 60% foi outro passo importante no sentido de reduzir a intervenção do Estado na atividade produtiva e tornar o país mais atraente para o capital estrangeiro.

Gráfico 3

Investimento Direto Estrangeiro Líquido no Brasil - 1970-1996 (jan-jun)



O ano de 1995 também se caracterizou pela aprovação de várias emendas à Constituição de 1988, que abrem diversos setores à participação do capital, privado em geral, e estrangeiro em particular.⁹

1. O monopólio da Telebrás no setor de telecomunicações caiu; isto é, o governo federal não está mais restrito a dar concessões para explorar serviços de telecomunicações apenas a empresas estatais. Concessões para a exploração da telefonia celular serão leiloadas ainda em 1996, com diversos consórcios tendo se formado para participar. Em todos os consórcios estão presentes uma ou mais empresas estrangeiras.

2. Os governos estaduais não estão mais obrigados a distribuir gás encanado diretamente ou através de companhia pública, o que agora pode ser feito por companhia privada. Estão sendo iniciadas as obras para a construção de um gasoduto da Bolívia à cidade de São Paulo, com o consórcio responsável por esse empreendimento registrando firme participação de investidores estrangeiros.

⁹ Para uma discussão mais detalhada das reformas constitucionais ver Piccinini (1995).

3. Uma emenda ao parágrafo I do Artigo 177 descontinuou o monopólio público na indústria petrolífera, isto é, na exploração, extração, refino, importação, exportação e transporte de petróleo e gás, permitindo que companhias privadas invistam em atividades atualmente reservadas à Petrobrás. Espera-se que as várias empresas estrangeiras que atuam há anos na distribuição de derivados de petróleo também passem a atuar nas demais atividades do setor.

4. Também foi eliminada a distinção entre companhias brasileiras e companhias brasileiras de capital nacional, e o tratamento diferenciado que recebiam (parágrafo IX do artigo 170, artigo 171 e subparágrafo 1 do artigo 176). Portanto, qualquer companhia constituída sob as leis brasileiras, e com sede e administração no Brasil, é agora considerada brasileira. Com isso, por exemplo, todas as companhias brasileiras têm direitos iguais para pesquisar e explorar recursos minerais e hídricos. Esta mudança será particularmente importante para facilitar a participação estrangeira na privatização de estatais dos setores de mineração e de energia elétrica.

Os elevados investimentos diretos estrangeiros realizados no Brasil durante o primeiro semestre de 1996 já refletem o impacto das reformas. Do total de US\$ 4,48 bilhões investidos, 3,58 bilhões de dólares foram absorvidos por 77 grandes empresas, tendo o setor de serviços recebido a maior parcela desses grandes investimentos (Tabela 6) . Os demais US\$ 900 milhões foram destinados a companhias de pequeno e médio porte.

O grande responsável por esse significativo resultado no primeiro semestre de 1996, e em parte pelo perfil setorial desse investimento, foi o Programa Nacional de Desestatização (PND). Assim, a privatização da Malha Oeste da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da Light renderam investimentos estrangeiros de US\$ 1,3 bilhão. Essa entusiasmada participação de investidores estrangeiros na privatização brasileira é um dado relativamente novo. Em particular, observou-se no primeiro ano e meio do governo Cardoso, pela primeira vez desde o início da privatização brasileira, uma participação importante do capital estrangeiro, que respondeu por 41,4% das receitas totais do PND no período.

Em comparação, no total de vendas registradas pelo PND de 1991 até o primeiro semestre de 1996, totalizando US\$ 12,3 bilhões, os investidores estrangeiros aparecem em um distante terceiro lugar, respondendo por 15,1% dos resultados. Há várias explicações de porque após uma participação tão apagada, o capital estrangeiro demonstra um

renovado interesse na privatização brasileira:

1. Até a bem sucedida implantação do Plano Real, os investidores estrangeiros demonstravam uma justificada falta de confiança na gerência macroeconômica brasileira;
2. A privatização começou no Brasil pela siderurgia e petroquímica, setores em que os investidores demonstraram ter pouco interesse, em parte devido aos problemas que esses ramos industriais vêm enfrentando a nível internacional, com grande oferta e demanda declinante, além de serem objeto de crescentes (e caras) regulamentações ambientais. A privatização de setores como ferrovias e, principalmente, serviços públicos têm gerado maior interesse dos investidores estrangeiros. Interessantemente, mesmo setores aparentemente pouco atraentes como água e saneamento têm despertado o apetite de investidores estrangeiros;
3. Até 1994, a participação estrangeira também foi desestimulada pela expectativa dos bancos estrangeiros quanto às negociações da dívida externa;
4. Contribuiu ainda para desestimular a participação de estrangeiros na privatização brasileira o desconto de 25% do valor de face incidente sobre os títulos da dívida externa, revogado em 1994;
5. Também até 1994, imperou no programa de privatização o limite de 40% para a participação de estrangeiros no capital votante das empresas sendo privatizadas, de forma que investidores estrangeiros não podiam adquirir o controle acionário das companhias sendo vendidas. Com a revogação desta regra, os investidores estrangeiros puderam adquirir o controle tanto da Malha Oeste da RFFSA quanto da Light;
6. Outro fator importante foi a discriminação contra empresas estrangeiras resultante do Artigo 171 da Constituição de 1988, revogado em 1995; e
7. No princípio do PND, grande número de ações legais foram iniciadas antes e após cada leilão de privatização, aumentando a incerteza quanto aos termos em que este se realizaria. Este fenômeno perdeu importância com a consolidação do PND.

Tabela 6: Investimentos Diretos no Brasil no 1º Semestre de 1996 (em US\$ milhões) *

Setor	Ingresso
Agricultura (sementes)	18
Extração de petróleo e gás natural	47
Indústria de Transformação	1065
Fumo	250
Metalurgia/Siderurgia	190
Eletroeletrônica	171
Produtos Alimentícios	84
Autopeças	73
Química	71
Embalagens	65
Outras Indústrias (instr. óticos e fotográf.)	58
Têxtil	46
Transf. de Minerais Não-Metálicos	39
Mecânica	10
Produtos Farmacêuticos	10
Serviços	2444
Energia Elétrica	1177
Holding - Controladora de Part. Societárias	615
Bancos	272
Comércio (Importação e Exportação)	180
Distribuidora de Gás (GLP)	62
Comércio Imobiliário	51
Outras Instituições Financeiras	47
Serviços Técnicos e Auditoria	18
Seguros	11
Locação e Arrendamento de Veículos	11
Atividades Não Caracterizadas	16
Total	3590

* Inclui apenas aplicações em empresas que receberam investimentos acima de US\$ 10 milhões. Fonte: Banco Central, in Gazeta Mercantil, 7/8/96, p. B1.

Também se destacam entre as 77 grandes operações mencionadas acima a compra de bancos brasileiros por estrangeiros, um dos sinais claros de que com a estabilização e a crescente integração da economia brasileira à do resto do mundo, incluídos aí um elevado volume de investimentos financeiros, tem crescido o interesse de bancos estrangeiros em operar no Brasil. Da mesma forma, 17 dessas operações, totalizando inversões de US\$ 558 milhões, foram destinadas à compra do controle ou de participações em empresas não-financeiras brasileiras, o mesmo tipo de operação que predominou nas cerca de mil e trezentas pequenas e médias operações em que foram investidos os demais US\$ 900 milhões de aplicações estrangeiras do primeiro semestre de 1996, caracterizando um processo que deverá ter continuidade nos próximos anos.

Como ilustrado na Tabela 7, contudo, apesar dos elevados investimentos no setor de serviços em anos recentes, a indústria de transformação permanecia concentrando, em meados de 1995, o grosso do estoque de capital estrangeiro aplicado no Brasil, respondendo por dois terços desse total. O setor serviços ocupava a segunda posição com 21,6% do total, seguido do setor de mineração, com 2,4% do estoque em junho de 1995. Não obstante, esta estrutura deve se alterar nos próximos anos, com a maciça participação de investidores estrangeiros no processo de privatização de serviços públicos.

Os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão são, nessa ordem, os países com maiores estoques de investimentos no Brasil, respondendo por mais da metade do total de aplicações estrangeiras no país (Tabela 8). No último quarto de século, porém, os Estados Unidos vêm reduzindo sua participação, enquanto o Japão e os países da União Européia vêm aumentando seu peso. A Tabela 9 mostra a participação dos três principais países com investimentos no Brasil em cada setor, evidenciando um perfil bastante diversificado. Assim, por exemplo, a Alemanha detém significativas participações nos setores do complexo metal-mecânico (metalurgia, mecânica, auto-peças e veículos), enquanto a participação japonesa é mais relevante em pecuária, pesca, siderurgia, celulose e papel, têxtil e bancos. Os EUA têm uma posição importante em praticamente todos os setores.

Tudo indica que o recente surto de investimentos estrangeiros no Brasil deve continuar nos próximos anos, caso o Plano Real e as reformas estruturais iniciadas nos últimos anos tenham prosseguimento. Na Tabela

10 são apresentadas por setor o valor das intenções de investimento manifestadas por empresas privadas no Brasil, conforme compilação feita pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Ao todo, são planos de investimento totalizando US\$ 63 bilhões no período 1995-2000, sendo os principais nos setores automobilístico, de produtos eletrônicos, na química, na metalurgia, na mineração e no setor de produtos alimentares. Como indicado nas duas últimas colunas da Tabela 10, as empresas estrangeiras devem responder por uma significativa parcela desses investimentos, tanto a nível agregado quanto nos principais setores. Em particular, quase a totalidade dos investimentos na produção de automóveis e de autopeças deverá ser feita por firmas estrangeiras.

O Gráfico 4 mostra a evolução a partir de 1996 do fluxo de investimentos brasileiros no exterior, processo que ganhou significância no início da década de 90.¹⁰ Alguns analistas vêem a expansão dos investimentos no exterior como uma fase seguinte e natural ao substantivo aumento das exportações brasileiras de manufaturados, particularmente nos anos 80, com a instalação de subsidiárias refletindo o esforço de consolidar posições nos mercados conquistados fora do país, muitas vezes se fazendo necessária pelo estabelecimento por esses países de barreiras tarifárias e não-tarifárias à importação de produtos brasileiros. Em particular, a presença nesses mercados facilita a absorção de informações quanto às necessidades do consumidor e é um elemento essencial no caso de produtos que exijam assistência técnica, peças de reposição etc. (e.g., a venda de aviões). Outro fator que tem se mostrado importante para apoiar a expansão das exportações de manufaturados é o estabelecimento de centros de pesquisa no exterior por firmas brasileiras, com a presença física nos países industrializados permitindo a interação com universidades e centros de pesquisa, o acesso a recursos humanos e capital de ponta, além da possibilidade de incorporar procedimentos gerenciais modernos nas áreas de *management* e *marketing*.

¹⁰ É interessante observar, contudo, que em anos mais recentes houve uma certa queda desses fluxos de investimento.

Tabela 7: Estoque de Investimentos Estrangeiros no Brasil, em valores históricos corrigidos, em junho de 1995

Setor	Invest.	Reinvest.	Total
Agricultura	330675	212703	543378
Pecuária	231340	2352	233692
Pesca	19037	1779	20816
Indústria Extrativa Mineral	1716894	341767	2058661
Indústria de Transformação	38913556	19423017	58336573
Transformação de Minerais Não-Metálicos	702282	682430	1384712
Cimento	333760	145191	478951
Mat. de Const., Cerâmica e Artif. Cimento	154122	331175	485297
Vidro e Cristal	214399	206064	420463
Metalurgia	4591293	1468682	6059975
Siderurgia	1222114	189428	1411542
Metalúrgica	3369178	1279253	4648431
Mecânica	4746415	1457778	6204193
Material Eletrônico, Elétrico e de Comunicação	4806945	2010086	6817031
Material de Transportes	6955737	2611022	9566759
Auto-Peças	1136794	649950	1786744
Construção Aeronáutica	83027	80	83107
Construção Naval	289918	81989	371907
Material Ferroviário	44299	9280	53579
Veículos Automotores	5401696	1869721	7271417
Madeira	521312	257754	779066
Celulose, Papel e Papelão	979154	668511	1647665
Borracha	938824	965980	1904804
Química	7180208	4375825	11556033
Adubos e Fertilizantes	280139	48502	328641
Derivados do Processamento de Petróleo	1109945	1364797	2474742
Fósforos de Segurança, Tintas, Vernizes e Lacas	540710	327820	868530
Produtos Químicos Básicos	5249414	2634703	7884117

Prods. Medicinais, Farmacêuticos e Veterinários	2532195	1117672	3649867
Têxtil	843663	525181	1368844
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	432117	158442	590559
Produtos Alimentares	1735570	2245942	3981512
Beneficiamento, Torrefação e Moagem	115676	362029	477705
Frigoríficos	137072	6971	144043
Produtos Alimentares Diversos	1482821	1876941	3359762
Bebidas	406364	79671	486035
Fumo	501608	510780	1012388
Editorial e Gráfica	103559	77196	180755
Diversos	936302	210056	1146358
Serviços de Utilidade Pública	147689	35402	183091
Abastecimento de Água	5189	1149	6338
Produção e Abastecimento de Gás	20519	9373	29892
Serviços Sanitários	3216	0	3216
Transporte Aeroviário	8715	15	8730
Transporte Marítimo e Fluvial	51207	19608	70815
Transporte Rodoviário	58840	5256	64096
Outros Serviços	29337492	5766538	35104030
Bancos	2652082	833016	3485098
Comércio Imobiliário	315377	55825	371202
Comércio em Geral, Importação e Exportação	2827334	615701	3443035
Companhia de Seguros	224273	121122	345395
Cons.,Reps.,Participações e Adm. de bens	6119438	3850017	9969455
Outras Instituições Financeiras	223438	154861	378299
Portfólios	16378337	0	16378337
Serviços Técnicos e Auditoria	485938	119961	605899
Turismo	111271	16031	127302
Outras Atividades	1855609	503001	2358610
Total	72552295	26286563	98838859

Fonte: Banco Central. Obs.: Valores históricos atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor dos EUA.

Tabela 8: Evolução do Perfil do Estoque de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil de Acordo com o País Investidor

PAÍSES	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1994
Alemanha	01.0	01.1	01.3	01.4	01.3	01.3	01.3
Estados Unidos	03.8	03.5	03.3	03.3	03.3	03.2	03.2
Japão	0.04	01.0	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09
Holanda	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05
Reino Unido	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
França	0.04	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06
Itália	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
Suíça	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04
Suécia	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Canadá	01.0	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
Outros	01.2	01.4	01.3	01.2	01.2	01.3	01.4

Fonte: Barros (1996), com base em dados do Banco Central do Brasil

Tabela 9: Nacionalidade do Capital Estrangeiro no Brasil por Setores de Atividades- Estoque Setorial (com base em estoque em 31/12/94)

Setor	Total em US\$ bilhões	Participação dos Principais Investidores (%)			
		Alemanha	EUA	Japão	Outros países
Agricultura	0,549	0.02	04.6	0.06	04.6
Pecuária	0,213	0.06	01.0	03.6	04.8
Pesca	0,020	000.	05.7	03.8	0.05
Indústria Extrativa					
Mineral	2,062	01.0	02.1	0.06	06.3
Cimento	0,470	0.07	0.02	0.00	09.1
Vidro e Cristal	0,408	01.1	04.1	000.	04.7
Siderurgia	1,382	0.02	0.00	05.1	04.6
Metalúrgica	4,537	01.8	02.5	01.5	04.1
Mecânica	60,120	02.3	04.2	01.0	02.6
Material Elétrico	6,591	01.1	04.7	01.1	03.1
Auto-Peças	1,740	05.5	03.2	0.04	0.09
Veículos Automotores	7,128	03.3	02.2	0.05	03.9
Madeira	0,741	0.05	05.8	0.08	03.0
Celulose, Papel e					
Papelão	1,585	01.2	05.1	01.7	02.0
Borracha	1,868	0.02	04.7	0.00	05.1
Derivados do Processamento de Petróleo	2,422	0.02	04.1	0.05	05.2
Produtos Químicos					
Básicos	7,803	01.0	03.8	0.01	05.1
Químico Geral	11,517	0.09	03.6	0.04	05.1
Prods. Medicinais,					

Farmacêuticos e					
Veterinários	3,394	02.9	05.1	000.	01.9
Têxtil	1,348	0.03	01.6	03.8	04.3
Vestuário, Calçados e					
Artefatos de Tecidos	0,566	0.02	04.2	0.06	05.0
Produtos Alimentares	3,812	0.07	02.9	0.05	05.9
Bebidas	0,413	0.03	01.7	0.06	07.4
Fumo	0,994	0.03	04.0	000.	05.7
Editorial e Gráfica	0,177	0.09	02.2	000	06.9
Outras Indústrias	1,093	0.09	04.5	01.5	03.0
Total de Indústria de					
Transformação	6,740	01.6	03.5	0.09	04.0
Serviços de Utilidade					
Pública	0,178	01.1	01.4	000.	07.5
Bancos	3,380	0.08	02.7	02.1	04.3
Comércio em Geral	3,215	0.08	02.8	01.0	05.3
Holdings	9,665	0.02	02.2	0.04	07.2
Total de Serviços não					
Utilidades	17,897	0.06	07.6	0.09	0.09
Turismo	0,127	000.	06.6	000.	03.4
Outras Atividades	2,245	0.03	01.3	01.2	07.2
Portfólios	17,338	0.01	05.2	000.	04.7
Total Geral *	79,922	01.3	03.2	0.09	04.6

* Não inclui investimentos de portfólio. Fonte: (1996), com base em dados do FIRCE-BACEN.

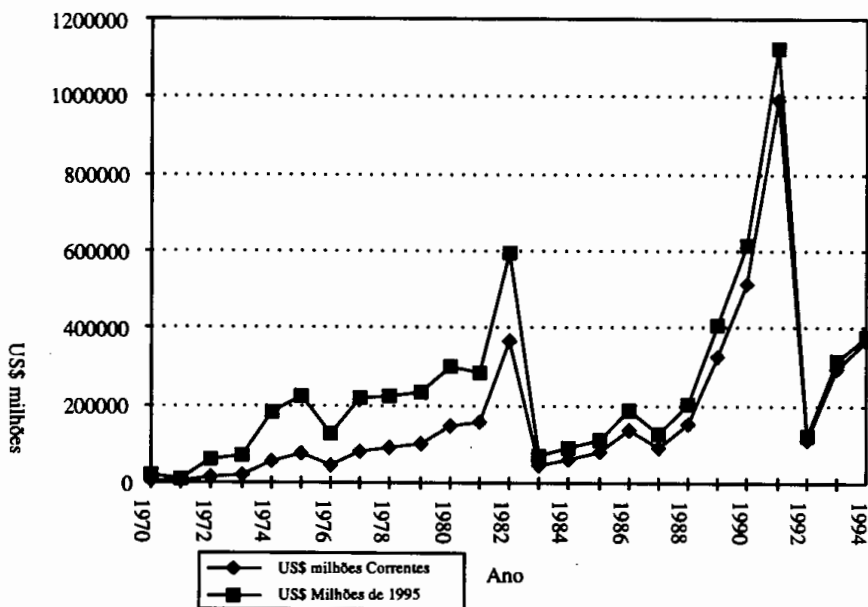
Tabela 10: Intenções de Investimentos Privados no Brasil

Setor	Total dos Investimentos (1995-2000)		Empresas Estrangeiras (1995-99)		
	US\$ milhões	%	No. de Empresas	US\$ milhões	%
Alimentos	4877,7	7,7	51	1740,0	6,21
Material de Transporte (**)	12033,1	19,2	55	11590,6	41,37
Bebidas e Fumo	7145,9	11,3	16	836,6	2,99
Mecânica	842,8	1,3	14	252,5	0,90
Comércio	n.d.	n.d.	n.d.	1421,7	5,07
Produtos Eletrônicos	4127,9	6,5	18	2772,5	9,89
Farmácia e Química	10751,5	17,1	75	4359,4	15,56
Metalurgia	6818,0	10,9	30	3044,0	10,86
Papel e Celulose	4150,8	6,6	14	1055,2	3,77
Plástico e Borracha	646,0	1,0	8	586,8	2,09
Minerais Não-Metálicos	1406,6	2,2	13		
Têxtil	401,4	0,6	10		
Mobiliário	120,0	0,2	1		
Editorial e Gráfica	55,0	0,1	2		
Outros (*)	9684,6	15,3	18	360,1	1,29
Total	63061,3	100,0	325	28019,4	100,00

(*) Mineração, higiene, limpeza e cosméticos e diversos. (**) Automobilístico (US\$10760,1 milhões em investimento estrangeiro) e Autopeças (US\$920,5 milhões em investimento estrangeiro).

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), in Barros (1996) e Gazeta Mercantil de 15/7/96.

Gráfico 4
Investimentos Brasileiros no Exterior - 1970-94
(US\$ milhões)



Pesquisa realizada pelo Departamento de Pesquisa Empresarial do BNDES permite identificar alguns importantes traços desse movimento de internacionalização do capital brasileiro [BNDES (1995)]. O estudo identificou 177 grupos econômicos privados brasileiros que mantêm 402 subsidiárias no exterior. A maior parte desses são grandes grupos, sendo que quase três quartos deles (74%) estão entre os 300 maiores grupos privados do país. Como retratado na Tabela 11, o maior número de subsidiárias está localizado na América do Sul, com destaque para os países do Mercosul (principalmente Argentina), vindo a seguir os paraísos fiscais, a América do Norte e Europa (principalmente Portugal). Exceto pela implantação de subsidiárias nos paraísos fiscais, que se explica por questões tributárias e de sigilo financeiro, o padrão de investimentos no exterior reflete relativamente bem a conquista de mercados de exportação por empresas manufatureiras do Brasil. De fato, 79% desses 117 grupos apresentaram, em 1991-93, uma participação média das exportações no faturamento igual ou superior a 10%.

Tabela 11: Síntese do Cadastro de Grupos Econômicos Privados Brasileiros com Subsidiárias no Exterior

Localização	No. De Subsidiárias no Exterior	No. De Grupos
Europa	73	40
América do Norte	77	49
Estados Unidos	69	48
Canadá	4	2
México	4	4
América do Sul	114	54
Mercosul	75	46
Ásia	6	5
África	13	7
Paraísos Fiscais	119	67
Total	402	117

Fonte: BNDES (1995).

Desses 117 grupos, 30 grupos econômicos, perfazendo 101 subsidiárias, foram mais detidamente estudados, permitindo concluir que:

1. Tem havido uma queda no tamanho médio dos grupos econômicos brasileiros que realizam investimentos no exterior. Até à década de 70 os investimentos eram feitos apenas por grupos com faturamento acima de US\$ 500 milhões. Nos anos 80, apesar de mantida a hegemonia dos grandes grupos, cresce a participação dos grupos de porte médio, que na década atual assumem uma importância equivalente à dos grandes grupos.
2. Em 76% dos investimentos realizados no exterior os grupos brasileiros detêm o controle acionário do empreendimento;
3. Em 63% dos casos os investimentos foram feitos com a associação com ou a compra de empresas já existentes, sendo que nos demais 37% dos

casos houve a instalação de novas unidades. Esse padrão reflete a percepção de que ao investir em plantas já existentes reduz-se o custo de entrada no mercado;

4. Na década de 90 aumentou a proporção dos investimentos em unidades produtivas, em anteposição à tendência anterior de se estabelecerem apenas subsidiárias com atividades comerciais e financeiras;

5. Das 101 subsidiárias, 50 foram instaladas entre 1990 e 1994, 32 em 1980-89 e 8 até 1979. Das 101, 56 são unidades produtivas. Na África estavam instaladas 5, em Angola, Camarões, Guiné, Mauritânia e Zaire (todas unidades produtivas);

6. A instalação de unidades produtivas predomina nos setores de metalurgia, material de transporte, química e construção, ao passo que estabelecimentos comerciais são mais comuns entre grupos econômicos dos setores de mineração, mecânica, papel e celulose e alimentos.

A Tabela 12 mostra que mais da metade dos investimentos brasileiros no exterior foram dirigidos para o setor outros serviços, com destaque para a atividade bancária, que também ocupa uma posição de destaque nas aplicações de estrangeiros no Brasil (não inclui aplicações de portfólio). A indústria de transformação vem em segundo lugar, respondendo por cerca de um terço do estoque de investimentos brasileiros no exterior. Dentro deste setor destaca-se o setor de “Derivados e Processamento de Petróleo”, onde estão classificados os investimentos da Petrobrás no estrangeiro.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Banco Central, a África do Sul não ocupa uma posição de destaque como destino dos investimentos brasileiros no estrangeiro. Assim, pelas estatísticas oficiais, os investimentos diretos do Brasil na África do Sul totalizavam até junho de 1995 apenas US\$ 40 mil. Obviamente, como é comum nestes casos, particularmente em vista das sanções internacionais à África do Sul até 1994, isso não exclui a possibilidade de que grupos brasileiros tenham investido nesse país através de suas subsidiárias no exterior. Não obstante, como a África do Sul não foi no passado um destino importante das exportações brasileiras de manufaturados, e tendo em vista o baixo valor da estatística oficial, tudo indica que de fato a presença brasileira na África do Sul, sob a forma de investimentos, é reduzida.

África do Sul

Como no Brasil, a adoção pela África do Sul de uma estratégia de industrialização por substituição de importações foi muito bem sucedida em atrair investimentos estrangeiros, em especial americanos e ingleses, que fizeram maciças aplicações durante a década de 60 e inícios dos anos setenta, quando a economia sul africana experimentou elevadas taxas de crescimento. As empresas estrangeiras concentraram-se em setores como mineração, refino de petróleo, farmacêutica e na produção de automóveis, mas também investiram em vários outros setores na África do Sul. A partir de 1976, a poupança externa continuaria a dar importante contribuição para financiar os investimentos na África do Sul, mas passaria a tomar a forma predominante de empréstimos.

Essa situação começaria a mudar em meados da década de 80, quando cresceu a instabilidade política, a economia sofreu uma sensível piora, a comunidade internacional começou a impor sanções econômicas em represália à manutenção do regime de *apartheid*, e, em agosto de 1985, o SARB decretou uma moratória na dívida externa. A partir de então, e até 1994, o país se tornou um exportador de poupança, registrando seguidos superávits em conta corrente (que em 1985 chegaram a 6,8% do PNB).¹¹

Nesse período, mais do que receber investimentos diretos, a África do Sul sofreu um substancial processo de desinvestimento. Assim, entre 1985 e 1989 o país registrou uma saída líquida de investimentos diretos de US\$ 0,5 bilhão, comparado com uma entrada líquida de capital estrangeiro de US\$ 1 bilhão em 1980-84, com várias empresas americanas, inglesas e de outros países liquidando seus investimentos e retirando-se do país [Padayachee (1995)]. Com a imposição de sanções e o processo de desinvestimento, a presença estrangeira caiu em praticamente todos os setores. Além disso, e a despeito dos rígidos controles cambiais prevalentes, a África do Sul enfrentou um significativo processo de fuga de capitais. Estimativas de Kahn (1991), citadas em Blumenfeld (1995), indicam que a fuga de capitais da África do Sul acumulada entre 1970 e 1988 ficou entre 12 e 20 bilhões de dólares.

¹¹ Em 1994 e 1995 a África do Sul registrou déficits em conta corrente de, respectivamente, US\$ 611 e US\$ 3.500 milhões. Ver gráfico 2.

Tabela 12: INVESTIMENTOS BRASILEIROS NO EXTERIOR (em mil dólares) (junho de 1995)

Setor	Investimento	Retorno	Saldo
Agricultura	14856	-10606	4250
Pecuária	4946	0	4946
Pesca	4	-1420	-1416
Indústria Extrativa Mineral	46589	-6474	40115
Indústria de Transformação	2179542	-152330	2027212
Transformação de Minerais Não-Metálicos	6784	-274	6510
Cimento	2183	0	2183
Mat. de Const.Civil, Cerâmica e Artef. de Cimento	4482	-274	4208
Vidro e Cristal	119	0	119
Metalurgia	90211	-3090	87121
Siderurgia	19379	-2396	16983
Metalúrgica	70832	-693	70139
Mecânica	72476	-7165	65311
Material Eletrônico, Elétrico e de Comunicação	72726	-1737	70989
Material de Transportes	97804	0	97804
Auto-Peças	14419	0	14419
Construção Aeronáutica	15007	0	15007
Construção Naval	13	0	13
Material Ferroviário	0	0	0
Veículos Automotores	68363	0	68363
Madeira	6093	-55	6038
Celulose, Papel e Papelão	7275	0	7275
Borracha	2113	0	2113
Química	1572074	-11105	1560969
Adubos e Fertilizantes	4628	-11	4617
Derivados do Processamento de Petróleo	1482812	0	1482812
Fósforos de Segurança, Tintas, Vernizes e Lacas	9571	-215	9356
Produtos Químicos Básicos	75061	-10878	64183
Prods. Medicinais, Farmacêuticos e			

Veterinários	6653	-3742	2911
Têxtil	29108	-124	28984
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	20425	-1500	18925
Produtos Alimentares	176568	-123533	53035
Beneficiamento, Torrefação e Moagem	16300	0	16300
Frigoríficos	307	-2	305
Produtos Alimentares Diversos	159960	-123531	36429
Bebidas	7438	0	7438
Fumo	283	0	283
Editorial e Gráfica	2680	0	2680
Diversos	8823	0	8823
Serviços de Utilidade Pública	12072	-214	11858
Abastecimento de Água	0	0	0
Produção e Abastecimento de Gás	0	0	0
Serviços Sanitários	0	0	0
Transporte Aeroviário	377	-206	171
Transporte Marítimo e Fluvial	160	0	160
Transporte Rodoviário	11534	-7	11527
Outros Serviços	3367133	-72973	3294160
Bancos	2191651	-11415	2180236
Comércio Imobiliário	22764	-49	22715
Comércio em Geral, Importação e Exportação	372771	-14097	358674
Companhia de Seguros	44781	-19	44762
Cons.,Reps.,Participações e Adm. de bens	86068	-29836	56232
Outras Instituições Financeiras	596950	-3444	593506
Portfólios	17622	-13150	4472
Serviços Técnicos e Auditoria	33424	-961	32463
Turismo	1098	0	1098
Outras Atividades	664439	-18644	645795
TOTAL	6289584	-262664	6026920

Fonte: Banco Central do Brasil.

Apenas no final da década o país recuperaria algum acesso a financiamentos e investimentos diretos estrangeiros, mas apenas em quantidades muito reduzidas. Esta situação só começaria a ser revertida de forma mais significativa com a mudança de orientação política no início dos anos 90 e a realização de eleições majoritárias em 1994. A volta dos fluxos estrangeiros de capital teria lugar inicialmente com investimentos de portfólio e o lançamento de títulos no mercado europeu de *bonds*. Assim, Padayachee (1995) observa que no terceiro trimestre de 1993 as compras líquidas de ações por estrangeiros na Bolsa de Johannesburg chegou a R2,74 bilhões, contra um desinvestimento de R709 milhões em 1992. Em 1994, a entrada líquida de recursos na África do Sul chegou a US\$ 1,4 bilhão, revertendo inteiramente o padrão observado de 1985 a 1992. No total, a economia sul africana recebeu, desde as eleições de abril de 1994, um fluxo líquido de capital externo de cerca de R30 bilhões, a grande maioria sob a forma de aplicações de portfólio.

A entrada de investimentos diretos também recomeçou em 1993-94, mas tem se mantido em montantes muito limitados e destinados em geral a atividades de *marketing* e distribuição, apoiando as crescentes importações, em lugar de estabelecer novas plantas produtivas. Este resultado tem frustrado alguns analistas, que viam com otimismo a possibilidade de uma grande entrada de investimentos, tendo em vista a ratificação pelo ANC do compromisso com uma boa gerência macroeconômica e a adoção de medidas liberalizantes, como a abertura comercial e a promessa de privatização.¹² Além disso, várias medidas direcionadas para atrair investidores estrangeiros foram tomadas recentemente, como a redução de alguns controles cambiais - como a extinção do *rand* financeiro em março de 1995 -¹³ o relaxamento de restrições ao acesso ao crédito doméstico por investidores estrangeiros, e o fim, a partir de outubro de 1995, do imposto de 15% sobre a remessa de dividendos por acionistas não residentes na África do Sul.

¹² Blumenfeld (1995:176) comenta, por exemplo, que "The continuing reluctance of international corporations to commit significant new resources to SA remains a disappointment."

¹³ O *rand* financeiro constituía um câmbio duplo, disponível apenas para estrangeiros, que era negociado com um desconto em relação ao câmbio comercial, sendo usado para todas as transações usuais de balanço de pagamentos. Seu objetivo era proteger as reservas internacionais do país de ataques especulativos ou da saída de capitais por motivos políticos.

A permanência de um clima de instabilidade política e econômica, além do aumento da violência em anos recentes permanecem como as principais razões para essa timidez dos investidores estrangeiros. Além disso, alguns analistas apontam o pouco tempo ainda transcorrido desde que o ANC assumiu o poder e o risco de reorientações na política econômica como fatores que têm mantido à distância o capital estrangeiro. Por fim, como observado por Padayachee (1995) “[f]oreign companies which disinvested in the 1980s may be reluctant to make the psychological and logistical adjustments, and undertake the strategic calculations, necessary to return again so quickly. Some may in fact be prevented from doing so, in terms of agreements reached with the South African companies which brought them out.”

Não obstante, desenvolvimentos recentes sugerem que várias empresas transnacionais começam a retornar à África do Sul, como insinua a seguinte passagem [Economist (1995:7)]:

“Official direct foreign investment figures are not available, though it is known that Ford, PepsiCo, Sara Lee, Eastman Kodak and CPC International all returned to the country in 1994, reacquiring some or all of their equity in their former subsidiaries. IBM upped the stake it took in its former subsidiary to become the controlling shareholder. Apple and Reebok entered the country for the first time last year. According to the Washington-based Investor Responsibility Research Center (IRRC), the number of US direct investments in SA has risen to 169 by October 1994, up by 30 over the previous 12 months and 62 more than in July 1991. The IRRC said the number of Non-US companies with direct investment or employees in South Africa totalled 604 in October 1994 and that about 20% of these firms had entered the previous 12 months.”

As Tabelas 12 e 13 mostram a distribuição do estoque de investimentos estrangeiros na África do Sul ao final de 1994 de acordo com sua alocação setorial e conforme o país de origem do capital. Como se vê, a indústria de transformação foi o principal destino do capital estrangeiro

no país, respondendo por cerca de dois quintos do total, seguido do setor financeiro (inclusive seguros, administração de imóveis e serviços para empresas), com pouco menos de um terço do total. Em terceiro lugar vem o setor de comércio, alimentação e turismo e em quarto a mineração, com investimentos totais de pouco mais de meio bilhão de dólares.

Cerca de 80% do investimento estrangeiro na África do Sul é originário de países europeus, com a liderança do Reino Unido, da Alemanha e da Holanda, que juntos respondem por mais da metade do estoque de capital estrangeiro no país. Os Estados Unidos também ocupam uma posição importante, respondendo por cerca de 13% do total. É digno de nota ainda o baixo valor dos investimentos de países asiáticos na África do Sul, somando apenas 790 milhões de dólares, sendo apenas um quinto deste total de origem japonesa. O Brasil, incluído entre outros países americanos na Tabela 14, não tem, aparentemente, investimentos de monta no país.

Tabela 13: Distribuição Setorial do Investimento Direto Estrangeiro na África do Sul (Posição em 31/12/94)

Atividade Econômica	US\$ milhões	%
Agricultura, pesca e manejo de florestas	89	0,9
Mineração	553	5,4
Indústria de Transformação	4199	41,3
Eletricidade/Gás e Água	0	0
Construção	159	1,6
Comércio, alimentação, hotéis	1889	18,6
Transporte e Comunicações	132	1,3
Finanças, Seguros, imóveis e serviços para as empresas	3130	30,8
Serviços pessoais, comunitários e sociais	12	0,1
Outras atividades	0	0
Total	10162	100,0

Fonte: Informação obtida pela Embaixada do Brasil em Pretória, junto ao SARB.

Tabela 14: Principais Países/Regiões com Investimentos na África do Sul (Posição em 31/12/94)

País	US\$ milhões	%
Europa	8142	80,1
Reino Unido	3341	32,9
Alemanha	1338	13,2
Holanda	1032	10,2
Suíça	964	9,5
Luxemburgo	618	6,1
Outros países europeus	849	8,4
Américas	1596	15,7
Estados Unidos	1346	13,2
Outros países das Américas	250	2,5
África	112	1,1
Ásia	223	2,2
Oceania	89	0,9
Total	10162	100,0

Fonte: Informação obtida pela Embaixada do Brasil em Pretória, junto ao SARB.

Paralelamente, e até mesmo antecedendo a retomada dos investimentos estrangeiros, medidas foram tomadas para reduzir os controles sobre a saída de capitais sul africanos do país, ainda que uma liberalização completa só deva ser esperada a médio/longo prazo e apenas se as circunstâncias forem favoráveis. Assim, a partir de meados de 1995, a permissão para o uso de *swaps* de ativos por investidores institucionais (e.g., seguradoras e fundos de pensão) foi ampliada para até 5% dos seus ativos (limite que deverá ser ampliado para 10%).¹⁴ Além disso, essas instituições foram autorizadas a investir livremente no exterior durante 1996 até 3% da entrada líquida de recursos que tiveram em 1995 [Morgan Stanley (1996) e South Africa (1996)].

¹⁴ Ou seja, essas instituições podem investir uma parcela de seus recursos no exterior desde que esses investimentos sejam compensados por aplicações estrangeiras do mesmo valor na África do Sul.

Esta gradual liberalização da conta de capital representa uma ruptura com a posição mais tradicional das autoridades sul africanas, que até há poucos anos procuravam impedir a saída de capitais nacionais, exceto aqueles dirigidos para os países do SACU, inicialmente como parte da estratégias de substituição de importações e mais recentemente como consequência das sanções internacionais impostas ao país.¹⁵ É interessante observar, no entanto, que desde os anos 70, e mesmo em períodos nos quais os controles sobre a conta de capital foram mais intensos, como em 1993, os grandes grupos econômicos sul africanos, em particular os investidores institucionais e os grupos ligados à mineração, vêm procurando diversificar seu risco de seus negócios aplicando recursos no exterior. Recentemente, por exemplo, duas empresas sul africanas realizaram investimentos superiores a 1 bilhão de dólares no exterior: a SAPPI comprou a S.D. Warren, uma subsidiária da americana Scott Paper, por US\$ 1,6 bilhão, enquanto a GENCOR comprou os negócios de metais e mineração da Billiton, pertencente à Royal Dutch/Shell por US\$ 1,14 bilhão [Economist (1995)].

Um dos maiores e mais antigos casos de investimentos sul africanos no exterior é o da Anglo American no Brasil.¹⁶ A motivação original da Anglo em estabelecer-se no Brasil é assim descrita por Fig (1992:184)

“The drive for extending global market share, for gaining access to key raw materials, for spreading political risk out of South Africa, and for taking advantage of any competitive edge (for example, in deep-level mining technology), caused the South African firms to seek investments in resource-rich areas of the world. They experienced difficulties into breaking into European, North American, East Asian and Australian markets, where there were propensity to sanctions, strict anti-trust legislation, and where the competitive edge was reduced. One region these factors were not operating was Latin

¹⁵ De 1978 a 1985, o governo sul africano também adotou uma política mais orientada para fora do país, facilitando o acesso a divisas para investimentos no exterior com a criação do rand financeiro.

¹⁶ Os parágrafos a seguir são baseados em Fig (1992), onde pode ser encontrada uma minuciosa descrição das atividades da Anglo American Corporation no Brasil.

America. (...) The principal destination for such South African capital investment was Brazil.”

O interesse inicial da Anglo American no Brasil surgiu não apenas do desejo de diversificação geográfica para reduzir o risco político, elevado na África do Sul, mas também do interesse em manter uma posição dominante na produção de diamantes, através da De Beers, empresa associada à Anglo. Fig (1992) aponta que o grupo havia demonstrado interesse na mineração de diamantes no Brasil já em 1958. Apenas em 1973, porém, a Anglo se estabeleceria no Brasil, com a constituição da Anglo American Corporation do Brasil - Administração, Participação e Comércio em Empreendimentos Mineiros - Limitada. As primeiras operações seriam a aquisição da Morro Velho, a principal mina de ouro do país, e de terrenos ricos em ouro em Jacobina, na Bahia, mais tarde consolidadas na companhia Morro Velho. Até o final de 1988 haviam sido aplicados nos dois empreendimentos US\$ 306,8 milhões.

Os investimentos em mineração no Brasil serviriam como base para uma significativa diversificação da Anglo, tanto com a entrada em novos setores, como explosivos, no Brasil, como com investimentos em outros países latino americanos. Já em 1996, a Anglo adquiriu a participação acionária da Souza Cruz na Aracruz Celulose, em um negócio de US\$ 250 milhões. No setor de mineração, a Anglo hoje em dia produz oito toneladas de ouro por ano, além de ter minas de níquel, nióbio e outros minerais, e o controle acionário da Copebrás. Já em 1982, porém, a Anglo havia se tornado a maior detentora de concessões para a exploração do subsolo no Brasil depois da Vale do Rio Doce e da Petrobrás. Ao todo, a empresa tem investidos hoje no Brasil US\$ 1 bilhão.¹⁷ Atualmente o grupo está iniciando um amplo plano de expansão na América do Sul, envolvendo investimentos de US\$ 4,8 bilhões ao longo dos próximos 5 anos, sendo US\$ 1,5 bilhão destinados à associação com a Vale para exploração de ouro e cobre na mina de Salobro no norte do Pará.

¹⁷ Entrevista do vice-presidente da Anglo American ao Jornal do Brasil (19 de julho de 1996). Note que esse elevado valor contrasta com o baixo montante de investimentos sul africanos registrado pelo Banco Central. A razão é que várias operações foram efetuadas através de subsidiárias da Anglo na Libéria, em Luxemburgo e no Panamá, em parte para evitar maiores conflitos em função das sanções impostas ao país a partir de meados da década de 80. O interesse da empresa em não caracterizar o controle estrangeiro dos empreendimentos de que participava, em função das restrições existentes até recentemente, também explica a complexidade dos registros de seus investimentos no Brasil.

A importante presença da Anglo American e de outros grupos de mineração no Brasil (a Billiton, comprada pela Gencor, detém importantes concessões minerais no Brasil), explorando seu know-how tecnológico em mineração em grandes profundidades, reflete o fato de que, como apontado por Fig (1992:233): “Foreign direct investment, more than trade, ephemeral military links, or settlement of communities, has proved the most important element of SA’s relationship with Latin America in the contemporary period.”

Comércio exterior

Como comentado na introdução, o objetivo desta seção é fazer uma análise do padrão e desempenho dos comércios com o resto do mundo e bilateral de Brasil e África do Sul nas últimas décadas. A teoria econômica nos ensina que o padrão—composição e direção—e o desempenho comercial de um determinado país é influenciado por variáveis como dotação de fatores, tecnologia, perfil de demanda e intervenção estatal (políticas industrial, comercial e macroeconômica). Quando se examina essas variáveis para o caso brasileiro e sul africano as semelhanças são gritantes, muito embora existam diferenças importantes.

Os anos da industrialização por substituição das importações

Ambos os países iniciaram sua participação no comércio mundial enquanto colônias primário-exportadoras, explorando vantagens comparativas em termos de recursos naturais e mão-de-obra. Ao longo do século XX, principalmente após a segunda guerra mundial, ambos procuraram modificar esse padrão de inserção via intervenção estatal. A *rationale* por trás desta intervenção também foi a mesma. O diagnóstico era que o desempenho insatisfatório e o futuro sombrio das exportações primárias aliados à ineficiência do mercado, acarretariam um substancial hiato de divisas que, por sua vez, imporiam severos limites ao crescimento econômico. A solução encontrada foi o modelo de industrialização por substituição de importações (SI), que levou à forte intervenção estatal nessas economias, resultando no seu fechamento ao comércio exterior e em sérias distorções alocativas. No caso sul africano, a busca por uma economia autárquica foi ainda reforçada pelo impacto das sanções comerciais na segunda metade da década de 70 e ao longo da década de 80, motivadas

pelo repúdio mundial ao regime de *apartheid*. Apesar das ineficiências alocativas geradas, o modelo de substituição de importações garantiu, particularmente ao Brasil, longos períodos de crescimento elevado (ver seção 2) e logrou mudar substancialmente o padrão de comércio destes países. De economias primário exportadoras, Brasil e África do Sul se tornaram importantes exportadores de produtos manufaturados, tanto em termos regionais como mundiais (ver a seguir).

Esta mudança de padrão de comércio se deu de forma gradual e refletiu as várias etapas do processo de SI. As mudanças começaram pela virtual eliminação dos bens de consumo não-duráveis da pauta de importações. Estes produtos foram os primeiros a serem objeto de barreiras tarifárias e não tarifárias e os primeiros, portanto, a serem substituídos pela produção local. A medida que a substituição de importações avançou, os outros itens—bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital—foram também sendo afetados embora em menor grau. A intensidade desse processo variou de país para país e dependeu, entre outras coisas, das disponibilidades de recursos naturais (insumos) e do tamanho do mercado doméstico. O Brasil que contava com um mercado doméstico maior (em 1965 o PIB brasileiro era avaliado em US\$ 19,5 bilhões e o sul africano em US\$ 10,5 bilhões) foi mais bem sucedido na substituição de produtos intensivos em escala, como é o caso de segmentos da indústria de bens de consumo duráveis (por exemplo, automóveis) e de bens de capital. Já na África do Sul destacaram-se as indústrias intensivas em recursos naturais, particularmente em minérios, inclusive petróleo (extração mineral, metalurgia, siderurgia, petroquímica), face à disponibilidade de recursos naturais.¹⁸

Quando se examina a participação das importações no PIB ao longo do tempo, pode-se afirmar que o modelo de substituição de importações no Brasil foi mais “bem sucedido”. Este fato é ilustrado pela Tabela 15, que apresenta o grau de abertura comercial das duas economias. Já quando se analisa a elasticidade-renda das importações, medida em termos reais (preços constantes), pode-se dizer que a África do Sul foi mais longe em reduzir as necessidades de importação por unidade de produto. Como mostra a Tabela 16, no período áureo do processo de SI (1965-80) a elasticidade-renda das importações foi bastante inferior àquelas do Brasil e dos países de renda média alta.

¹⁸ Para uma análise do desempenho recente do setor manufatureiro sul-africano ver Kaplinsky (1995).

Tabela 15- Grau de Abertura Comercial Brasil e África do Sul: 1964-95. (%)

	1964	1970	1980	1990	1995
África do Sul					
imp./PIB	25.2	19.2	33.0	23.1	20.9
exp./PIB	23.2	22.0	25.3	18.0	22.9
comércio/PIB	48.4	41.2	58.3	41.1	43.7
Brasil					
imp./PIB	4.7	6.7	11.3	5.5	6.9
exp./PIB	4.5	5.6	9.0	7.3	7.9
comércio/PIB	9.2	12.2	20.4	12.7	14.8

Fonte: FMI

Tabela 16- Elasticidade-Renda das Importações Brasil e África do Sul:1965-94 (%)

	1965-80	1980-89	1990-94
(a)Taxa de crescimento anual das importações a preços constantes			
Brasil	8.2	-1.6	8.5
África do Sul	-0.1	-6.6	5.3
PRMA*	5.8	1.6	10.4
(b)Taxa de crescimento anual do PIB a preços constantes			
Brasil	9	3	1.8
África do Sul	4.1	1.5	2.4
PRMA*	6.8	3.2	3.4
(c)Elasticidade-renda das importações			
Brasil	0.9	-0.5	4.7
(a)/(b)			
África do Sul	-0.0	-4.4	2.2
PRMA*	0.8	0.5	3.1

Fonte: Banco Mundial (1995), elaboração DEPEC *Países de renda média alta

A Tabela 17 apresenta a composição das importações dos dois países e, portanto, nos dá mais elementos para avaliar o impacto do regime de substituição de importações sobre o padrão de comércio. À luz dos comentários anteriores, é importante destacar a maior participação dos manufaturados, particularmente bens de capital e bens de consumo duráveis (material de transporte e maquinaria) nas importações da África do Sul *viz-à-viz* o caso brasileiro, o que reflete, por um lado, a menor dependência deste país com relação às importações de petróleo¹⁹, mas por outro, as limitações impostas a estas duas indústrias pelo tamanho limitado do mercado²⁰. No caso brasileiro, destaca-se a maior participação da indústria química, refletindo os obstáculos que a escassez relativa de insumos naturais impôs sobre o processo de industrialização no setor. Vale a pena também acrescentar que em ambos os países a pauta de importações, quando analisada do ponto de vista de categorias de uso, assumia ao final dos anos 80 o perfil clássico de um país industrializado sob o regime de substituição de importações: Em 1988, 76,4% das importações totais da África do Sul e 92% do Brasil eram compostas de importações de bens de capital e bens intermediários (Bell 1993 e Bacen).

Tabela 17- Composição das Importações por Tipo de Mercadoria. Brasil e África do Sul:1970-1994

	alimen- tos	m. primas agrícolas	combus- tíveis	outros	minerais	manufaturados (SITC 5 a 8 menos 68)				
						total	químicos	material de transporte e maquinaria	têxtil	metalurgia
África do Sul										
1970	5.5	3.7	5.0	2.8	2.6	80.4	7.7	46.4	9.6	7.2
1980	2.9	2.5	0.4	29.9	2.1	62.2	8.6	38.2	3.8	4.7
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	6.2	2.3	0.5	9	1.4	80.7	13.0	44.1	4.6	4.4
1994	-	-	-	-	-	77.2	-	-	-	-
Brasil										
1970	10.9	1.9	12.4	0.6	5.9	68.4	16.6	35.2	1.6	12.8
1980	9.6	1.3	43.1	-	5.1	40.8	13.9	19.5	0.6	6.6
1990	9.4	2.6	26.8	-	4.6	56.7	15.9	27.6	2.3	4.3
1993	9.6	4.2	16.4	-	3.2	66.4	20.1	33.2	4.6	3.8
1994	-	-	-	-	-	62.0	-	-	-	-

fonte: UNCTAD 1994.

¹⁹ Os dados da África do Sul com relação a combustíveis devem ser aceitos com uma boa dose de precaução uma vez que o país foi sujeito a um embargo nas suas importações de petróleo e o governo procurava não revelar o volume efetivamente importado.

²⁰ Bell (1993:98) ao medir o índice de penetração das importações na indústria para o período 1975-85, chegou à conclusão que os setores de máquinas e material de transporte detinham os mais altos índices da indústria.

No que diz respeito às exportações, as mudanças provocadas pela industrialização levaram um tempo maior para ocorrer em função do viés anti-exportador implícito no regime de substituição de importações. Como os produtores locais foram praticamente isolados da competição externa, os preços domésticos passaram a superar em muito os preços internacionais, reduzindo os incentivos das vendas para o mercado externo. Esse efeito foi reforçado por uma taxa de câmbio real apreciada, vista como instrumento importante para estimular os investimentos industriais. Esse estado de coisas só veio a mudar depois de várias décadas de SI, em função do acúmulo de pressões sobre o balanço de pagamentos, particularmente na conta de transações correntes, agravado pelos choques externos. A fórmula encontrada para reduzir o viés anti-exportador foi a adoção de subsídios às exportações de manufaturados associada a desvalorizações cambiais reais.

O Brasil se moveu primeiro nesta direção, provavelmente em função das maiores pressões sobre o seu balanço de pagamentos. O país não tinha um produto primário como o ouro, que na África do Sul atuou no como um amortecedor das pressões sobre o equilíbrio externo provenientes do regime de substituição de importações. Dessa forma, já na segunda metade da década de 60, o governo introduziu generosos subsídios para as exportações de manufaturados baseados em crédito e incentivos fiscais, ao mesmo tempo em que desvalorizou o câmbio e adotou um mecanismo de *crawling-peg*, com o objetivo de estabilizar a taxa de câmbio real pós-desvalorização. A África do Sul só veio adotar um esquema de subsídios semelhante ao do Brasil em 1990. Houveram iniciativas ao longo da década de 70 e início dos anos 80, mas foram todas modestas, praticamente se limitando a isenções fiscais. Além de não criar subsídios efetivos, o governo só veio a desvalorizar a taxa de câmbio de forma significativa em meados da década de 80, em função da queda do preço do ouro e da crise da dívida externa que se seguiu.²¹ Como sugerido anteriormente, as exportações de ouro, que responderam por cerca de 40% das exportações totais ao longo das décadas de 60, 70 e 80 (ver Tabela 18), permitiram que a África do Sul suportasse por mais tempo o viés anti-exportador do regime de SI. Em outras palavras, o ouro levou a que a economia sul-africana apresentasse os sintomas da “Dutch Disease”, impedindo que as exportações de manufaturados assumissem mais cedo uma participação maior na pauta e se tornassem mais diversificadas.

²¹ Ver Bell (1993) para detalhes sobre os subsídios às exportações e sobre a política cambial.

**Tabela 18- Participação do Ouro no total das Exportações da África do Sul:
1965-94 (%)**

1965	1970	1980	1990	1995
42	35	51	30	20

Fonte :FMI

Os dados relativos ao desempenho e composição das exportações de Brasil e África do Sul, apresentados nas Tabelas 19 e 20, ilustram os pontos discutidos acima. A Tabela 18 mostra que o Brasil foi mais bem sucedido em aumentar a participação dos manufaturados no total das exportações, conseguindo inclusive exportar de forma expressiva produtos cujas vantagens comparativas não estão diretamente ligadas a recursos naturais, como por exemplo material de transporte e máquinas. Já a África do Sul, além de apresentar uma participação de manufaturados modesta (vale a pena lembrar que os dados da Tabela 19 superestimam esta participação uma vez que não incluem as exportações de ouro), concentra as exportações destes nos produtos ligados ao complexo mineral (metalurgia).

No que diz respeito ao desempenho, o Brasil também apresentou resultados superiores ao da África do Sul, particularmente na exportação de manufaturados. De acordo com a Organização Mundial do Comércio, o Brasil ocupava, em 1994, o vigésimo quarto lugar entre os maiores exportadores de mercadorias do mundo, enquanto que a África do Sul aparecia em trigésimo primeiro. No período 1965-80, o crescimento das exportações do Brasil (9,3%) superou o das exportações dos países de renda média elevada (8,5%), enquanto que a África do Sul ficou um pouco abaixo desta marca (7,8%, ver Tabela 20). Com relação aos manufaturados, só foi possível comparar a *performance* dos dois países para o período pós-1975 e, com a exceção dos anos entre 1985-90, quando a economia brasileira foi alvo de uma série de programas de estabilização mal sucedidos, o Brasil apresentou resultados claramente superiores ao do seu parceiro africano. Em suma, os dados sugerem que a demora da África do Sul em corrigir o viés anti-exportador, associado a outros fatores de natureza política

(sanções) acabaram por impedir que o desempenho e as mudanças no seu padrão de comércio exterior se equiparassem, ou mesmo superassem, os do Brasil

Tabela 19- Composição das Exportações por Tipo de Mercadoria. Brasil e África do Sul:1970-1994

	alimen- tos	ma. primas agrícolas	combus- tíveis	minerais	outros	manufaturados SITC 5 a 8 - 68				
						total	% do total de manufaturados			
							químico	mat. de transp.e maq.	têxtil	metalurgia
África do Sul										
1970	21.9	10.0	5.2	22.0	6.6	34.4	12.2	20.6	18.6	50.6
1980	19.6	8.3	6.8	25.9	1.6	37.8	17.7	9.5	9.3	38.6
1990	13.6	9.2	13.9	26.4	2.5	34.4	18.9	10.5	-	-
1993	7.5	3.2	7.9	8.0	45.4	28.1	18.9	28.5	9.6	35.2
1994	-	-	-	-	-	36.1	-	-	-	-
Brasil										
1970	63.3	11.9	0.6	10.1	0.9	13.2	10.6	26.5	64.4	31.1
1980	46.3	4.0	1.8	9.4	1.4	37.2	9.7	45.4	12.9	15.9
1990	27.8	3.5	2.2	13.8	1.2	51.5	11.5	35.1	8.0	33.6
1993	25.3	3.1	1.7	10.6	0.6	58.9	10.5	35.3	6.3	27.8
1994	-	-	-	-	-	54,5	-	-	-	-

Fonte: UNCTAD 1994 *exportações excluem ouro

Tabela 20- Desempenho das Exportações por Tipo de Produto. Brasil e África do Sul .1965-95

Brasil	1965-80	1975-80	1980-85	1985-90	1990-93	1994-95
básicos	-	2.4	0.1	-1.5	-1.8	6.2
industrializados	22.1	14.0	16.3	2.6	3.4	7.0
total	9.3	7.5	8.4	1.6	1.9	7.2
África do Sul						
básicos						
agricultura	-	6.36	-22.68	4.1	12.29-	
ouro	-	19.53	-13.93	-2.23	-2.29	-
mineração outros	-	14.3	-5.81	9.05	6.4	-
industrializados	-	9.22	-7.66	10.78	-2.6	-
total	7.8	10.9	-4.9	3.5	0.4	5.1

Fonte: Bell (1993) e Banco Mundial para África do Sul e Secex para o Brasil.

Para completar a análise dos anos de SI resta comentar a direção do comércio dos dois países. A Tabela 21 apresenta os dados para o Brasil. O que fica evidente é uma marcada diminuição da importância dos países industrializados, tanto no que diz respeito às exportações como às

importações. Procurando abstrair dos fatores conjunturais como a subida dos preços de petróleo no início da década de 80, esse movimento parece refletir, por um lado, o avanço da SI até meados da década de 80, e, por outro, a crescente participação dos manufaturados na pauta de exportações. A partir de 1985, passou a atuar também de forma decisiva um outro fator - a integração regional - que passou por uma série de progressos e que culminou com a criação do Mercosul em 1990 (ver a seguir). A crescente participação da América Latina, tanto nas exportações como importações, é fruto deste processo.

O papel da exportação de manufaturados nesta mudança de direção de comércio merece um comentário mais longo. Como se pode ver na Tabela 22, essas exportações se dirigiram até o início da década de 80 predominantemente para os países em desenvolvimento, razão pela qual foram citadas como um dos fatores que explicam a maior importância destes países nas exportações brasileiras. Os dados para 1990 mostram um ganho de participação dos países industrializados, fruto, provavelmente, da crise da dívida que abalou particularmente a América Latina na década de 80. Os dados para 1994 já mostram os países em desenvolvimento voltando a ser o destino de mais da metade das exportações de manufaturados, refletindo tanto a recuperação econômica da América Latina como o avanço da integração regional. A participação expressiva dos países em desenvolvimento nas exportações de manufaturas do Brasil parece estar relacionada às seguintes questões: problemas de eficiência decorrentes do regime de SI, que ao proteger incondicionalmente toda a cadeia produtiva prejudicou a penetração dos produtores locais nos competitivos e exigentes mercados dos países industrializados; a predominância de filiais de empresas multinacionais nos segmentos mais intensivos em capital que, por um lado, permitiu ao país acesso mais rápido e facilitado a capital e tecnologia, mas por outro, colocou restrições em termos da direção das exportações, ditadas pela relação matriz-filial; e por fim, as vantagens comparativas advindas da semelhança das estruturas de demanda (por exemplo, nível de renda) do Brasil e dos outros países em desenvolvimento, *à la Linder* (1961)²².

²² De acordo com Linder (1961) quanto mais semelhantes forem as estruturas de demanda (níveis de renda) de dois países, maior tende a ser o volume de comércio. Isto se explicaria pelo fato dos produtores de cada país desenvolverem produtos que se adequariam perfeitamente às exigências dos consumidores do seu parceiro comercial

Tabela 21: Direção de Comércio do Brasil. 1970-1995. (%)

	exportações				importações			
	1970	1980	1990	1995	1970	1980	1990	1995
Industrializados	76.85	52.91	68.07	56.17	76.98	46.56	55.04	59.87
EUA	24.69	17.37	24.62	18.92	32.27	18.54	19.84	21.08
Japão	5.29	6.12	7.48	6.67	6.25	4.78	7.10	6.61
União Européia	34.93	27.15	33.68	27.07	28.56	15.38	22.50	26.70
Em desenvolvi- mento	23.15	41.59	30.42	42.86	20.95	53.44	44.46	39.34
África	2.20	6.52	2.44	2.51	3.31	4.70	2.85	2.49
América Latina	11.74	20.46	11.57	23.09	12.02	12.52	17.14	20.54
África do Sul	0.60	0.51	0.53	0.56	0.08	0.91	0.40	0.67
Outros	0.00	5.50	1.51	0.97	2.06	0.00	0.50	0.79
total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: FMI * inclui países socialistas e exportações de destino não identificado.

**Tabela 22: Direção da Exportação de Produtos Manufaturados:
Brasil e África do Sul, 1970-95 (%)**

África do Sul	1970	1980	1990	1992
Industrializados	56.9	66.5	68.3	67.9
EUA	9.3	24.8	7.2	6.4
União Européia	37.1	26.5	43.5	34.8
Japão	5.3	4.2	5.5	4.2
em Desenvolvimento	43.1	33.5	31.7	32.1
África	38.2	19.2	16.7	16.3
América	0.8	6.0	3.6	3.0
Ásia	58.4	13.7	10.3	12.7
total	100	100	100	100

Brasil	1970	1980	1990	1994
Industrializados	33.6	37.3	59,7	46,7
EUA	-	-	28,5	26,3
União Européia	-	-	21,1	14,6
Japão	-	-	4,0	2,4
em Desenvolvimento	66.3	62.7	40,3	53,3
África	-	-	-	-
América	-	-	19,4	36,2
Ásia	-	-	-	-
total	100	100	100	100

Fonte: UNCTAD 1994 e Base de dados das Nações Unidas.

No caso da África do Sul (Tabela 23), percebe-se um movimento semelhante ao do Brasil em termos de crescimento da importância dos países em desenvolvimento, mas com menor intensidade (assumindo que o grupamento “outros” na Tabela é também composto de países em desenvolvimento). Isto parece refletir, primeiro, a participação relativamente modesta dos manufaturados na pauta de exportações. Segundo, a concentração das exportações de manufaturados, como já comentado, em produtos intensivos em recursos naturais. Isto parece ser um dos fatores que explicam, por exemplo, o aumento da participação dos países industrializados no total das exportações de manufaturados (Tabela 22), apesar de se aplicarem à África do Sul os mesmos argumentos utilizados acima para o Brasil (ineficiências do regime de SI, etc.). Terceiro, as estatísticas oficiais de comércio exterior da África do Sul incluem todos os países da SACU (Southern África Customs Union)²³, o que acaba por subestimar a importância do comércio regional e, por conseguinte, dos países em desenvolvimento. Por exemplo, segundo o Departamento de Indústria e Comércio da África do Sul, a participação da África no total das

²³ Os países que compõe a SACU são Botsuana, Lesoto, Namíbia, Suazilândia, além, é claro, da África do Sul.

exportações em 1993 subiria de 12,8% para 31,7% ao se incluir os países da SACU (Davies 1996). Estes países são particularmente importantes para as exportações de manufaturas. Segundo a mesma fonte, os países da SACU foram responsáveis em 1994 por mais de um terço das exportações de máquinas e equipamentos, por mais de 25% das exportações de veículos e por 21% das exportações de produtos químicos, só para citar alguns produtos importantes. E quarto, o problema estatístico não elimina o fato de que a fortemente intervencionista e beligerante política externa sul-africana para o continente africano, em geral, e para a região sul, em particular, até os anos 90, em nada contribuiu para o desenvolvimento do comércio regional.²⁴

Tabela 23: Direção de Comércio da África do Sul. 1970-1995. (%)

	exportações				importações			
	1970	1980	1990	1995	1970	1980	1990	1995
Industrializados	48.04	37.65	45.04	43.55	84.14	63.87	71.13	71.10
EUA	8.42	7.03	7.79	6.61	16.67	13.62	12.49	10.90
Japão	11.81	6.49	7.02	7.27	8.69	8.99	9.67	9.83
Comunidade								
Européia	48.16	17.97	26.09	26.52	47.89	34.94	43.64	43.99
Em desenvolvi-								
mento	51.96	62.35	13.60	27.30	13.21	36.13	10.39	23.70
África	17.19	5.97	6.34	9.35	5.16	2.01	2.64	2.96
América Latina	1.25	1.59	0.78	2.12	0.86	0.90	1.94	2.74
Brasil	0.05	0.72	0.22	0.95	0.48	0.54	0.75	1.03
Outros*	0.00	0.00	41.36	29.15	2.65	0.00	18.48	5.20
total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: FMI * Inclui países socialistas e exportações de destino não identificado.

²⁴ Ver Davies (1996).

Com relação ao comércio bilateral Brasil-África do Sul, as Tabelas 20 e 22 mostram que sua importância relativa para os dois países tem crescido mas ainda é pequena, ficando, em 1995, em menos de 2% do total do comércio de cada um dos países. Dada a semelhança dos regimes de industrialização dos dois países, fortemente protecionistas, e dada também a similaridade entre suas dotações de fatores, este não é um resultado que surpreende. É interessante notar, no entanto, que a composição desse comércio assume as características de um comércio intra-indústria (ver Tabela 24), que pode ser explicado tanto por vantagens comparativas derivadas da disponibilidade de recursos naturais (por exemplo, diamantes, metais não ferrosos), como daquelas advindas de similaridades na estrutura de demanda dos dois países.

Tabela 24- Comércio Bilateral Brasil e África do Sul: 1990-94

	1990	1991	1992	1993	1994
Exportação Brasil					
minerais	0.3	0.6	0.4	0.7	0.1
matéria-prima agrícola	0.5	2.1	2.5	2.5	2.6
alimentos	19.2	10.3	18.2	6.6	14.9
manufaturados	74.4	85.6	74.5	86.0	81.0
outros	5.7	1.4	4.4	4.2	1.4
total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Importação Brasil					
minerais	14.7	6.4	12.5	10.4	-
matéria-prima agrícola	1.7	2.3	1.7	4.7	-
alimentos	7.7	5.1	0.1	2.0	-
manufaturados	58.0	57.0	43.2	45.5	-
outros	17.9	29.2	42.6	37.4	-
total	100.0	100.0	100.0	100.0	-

Fonte: Base de dados da ONU

Os anos da liberalização

Ao longo da década de 80 foi ficando cada vez mais claro que as razões para o fraco desempenho da economia brasileira neste período (ver seção 2) não se limitavam a problemas de gerência macroeconômica e choque externos, mas incluíam também o regime de incentivos criado para fomentar a industrialização por SI. Esse regime fortemente intervencionista, a medida que se esgotavam as possibilidades de substituição de importações, deixou de ser um fator promotor para ser um obstáculo ao crescimento econômico. O excesso de intervenção estatal na alocação de recursos, especialmente através de proteção e subsídios para a indústria local, levou a uma série de distorções nos mercados de produtos e fatores que acabaram por impactar negativamente o crescimento econômico. Apesar do objeto deste comentário ter sido a economia brasileira, ele se aplica igualmente à economia sul africana, que também teve sua taxa de crescimento drasticamente reduzida nos anos 80. Diante deste quadro, os governos dos dois países começaram a ensaiar, na segunda metade da década de 80, movimentos de liberalização comercial e de redução da intervenção estatal na alocação de recursos. Este movimentos, em maior ou menor medida, acabaram por levar a modificações no padrão de comércio formado durante os anos de SI.

Começando pelo Brasil, este vêm desde 1988 progressivamente abandonando o regime de incentivos adotados durante a industrialização por SI e reduzindo a proteção aos produtores domésticos (Tabelas 24 e 25). Duas reformas, em 1988 e 1989, reduziram a tarifa média sobre as importações de 51% para 35%. A maior parte das barreiras não-tarifárias foram eliminadas em 1990, quando foi anunciado um cronograma de gradual redução e uniformização tarifária, que reduziu a média das tarifas de 32,2% (com desvio padrão de 19,6%) nesse ano para 14,9% (com desvio padrão de 8,2%) no segundo semestre de 1993. Como resultado do acordo do Mercosul²⁵ e no bojo do esforço de estabilização, novas reduções da média tarifária foram promovidas em 1994 e 1995, devendo a tarifa média convergir para 11,5% no ano 2001.

²⁵ O Mercosul na forma em que prevalece hoje foi constituído em 1991 através do Tratado de Assunção que reuniu Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. No Tratado previa-se a formação de um mercado comum entre os quatro países em janeiro de 1995, através de um programa de liberalização comercial baseado em reduções progressivas, lineares e automáticas, intra e extra bloco. No caso intra bloco, o objetivo final era a zeragem das tarifas. O objetivo do mercado comum não foi inteiramente alcançado em janeiro de 1995, ficando o acordo limitado a uma zona de livre comércio e a uma união aduaneira parcial, face a existência de listas de exceções à Tarifa Externa Comum. Ver Rego (1995).

Tabela 25: Tarifas de Importação Médias de Acordo com Categoria de Uso (%)

Todos os bens ^a	Bens de consumo			Bens Intermediários			Bens de Capital
	Não- duráveis		Duráveis	agrícolas	básicos	outros	
	agrícolas	manuf.					
1987 51,0	48,0	66,1	91,9	40,6	47,4	59,5	50,7
1988 41,0	25,2	40,9	57,4	22,6	32,2	34,5	44,3
1989 35,5	19,1	40,5	53,4	19,4	23,6	33,3	40,7
1990 32,2	19,1	37,3	64,8	20,4	21,9	28,1	39,7
1991 25,3	12,3	31,1	49,6	12,6	15,6	22,1	33,0
1992 21,2	9,8	25,2	40,7	10,5	13,4	18,2	28,8
1993 16,5	8,7	19,9	31,6	9,1	10,9	15,4	24,0
1994 14,0	8,6	15,8	25,7	7,6	9,9	13,1	21,0
1995 12,5							
2001 ^b 11,5							

Fontes: Pinheiro e Almeida (1995) e SECEX. Notas: a/ Início do ano; b/ Com base na Tarifa Externa Comum do Mercosul.

Tabela 26: Tarifas de Importação Brasil: 1990-95

Data	Média	Moda	Mediana	Intervalo	Desvio Padrão
1990	32.2	40	30	0-105	19.6
Fev/1991	25.3	20	25	0-85	17.4
Jan/1992	21.2	20	20	0-65	14.2
Out/1992	16.5	20	20	0-55	10.7
Jul/1993	14.9	20	20	0-40	8.2
Jan/1995	12.1	14	10	0-20	6.1

Fonte: CNI, in Moreira (1995b).

Pelo lado das exportações, a política comercial também se tornou mais neutra desde meados dos anos oitenta e especialmente a partir de 1990, quando vários subsídios e incentivos às exportações de manufaturados foram descontinuados. Como resultado, o valor dos incentivos às exportações, que atingiu uma média de 3,1% do PIB em 1981-84, caiu para 1,3% do PIB em 1990-91. Desde então, o governo continua a buscar a desoneração fiscal de todas as exportações e a desenvolver sistemas amplos de financiamento e seguro para as vendas no exterior.

A liberalização comercial foi particularmente significativa para os bens de consumo. Para os duráveis, as tarifas tiveram queda de 66 pontos de porcentagem. Em setores como têxteis, vestuário e calçados, mobiliário e equipamento de transporte, as tarifas caíram de níveis acima de 100% para cerca de 20% em 1993 (Tabela 27). No entanto, a partir do segundo semestre de 1995, o processo de liberalização foi parcial e topicamente revertido com a elevação de tarifas e, inicialmente, a imposição de quotas, para as importações de automóveis.²⁶ As tarifas de eletrodomésticos e posteriormente de calçados, têxteis e brinquedos também foram elevadas para níveis bastante altos em 1996.

Além de abrir seu mercado às importações, o Brasil promoveu nos últimos anos várias políticas com vistas a desregular a economia doméstica. Um primeiro conjunto de medidas consistiu na revogação, no período 1990-92, de 133.752 decretos dos 123.370 emitidos nos cem anos anteriores. Em Brasil (1991, 1992) é feita uma completa descrição das principais medidas de desregulamentação, destacando-se aquelas dirigidas para a redução das barreiras à competição nos mercados domésticos. Exemplos de iniciativas deste tipo incluem o fim dos monopólios públicos à exportação de café e açúcar e à importação de trigo, em 1990. Para muitos outros produtos, como o aço, eliminou-se a necessidade de prévia aprovação pelo governo de importações e exportações. Pequenas empresas foram autorizadas a importar diretamente e tiveram sua participação nos processos de licitação de empresas estatais facilitada.

²⁶ As quotas foram posteriormente substituídas por tarifas (70%) associadas a um programa de incentivo às exportações do setor que permite a importação de carros, bens de capital e autopeças com tarifas reduzidas (35% para carros, 2% para bens de capital e autopeças), desde que haja como contrapartida um compromisso de exportação. Mais recentemente, o governo negocia com Japão e Coreia do Sul a adoção de quotas tarifárias para a exportação de carros destes países.

Tabela 27: Tarifas Médias de Importação por Setor de Atividade

	1980	1985	1988a	1988b	1989	1990	1991	Jan92	Oct92	Jul93
Agricultura	53.8	57.3	29.8	16.7	24.0	14.8	9.8	7.8	6.4	5.7
Extrativa										
Mineral	27.0	16.7	13.9	14.6	19.5	6.6	3.9	2.4	1.3	1.0
Minerais										
Não-										
Metálicos	107.5	98.7	54.7	34.6	37.7	24.5	14.5	12.0	8.3	7.5
Metalurgia	54.3	72.8	42.2	35.2	41.4	23.7	18.1	15.2	12.5	9.6
Mecânica	56.3	62.1	49.2	45.1	44.9	39.5	30.4	25.9	21.0	19.7
Material										
Elétrico	99.1	100.4	65.7	47.3	50.2	39.6	34.3	30.6	25.9	21.1
Material de										
Transporte	101.9	115.9	74.4	51.6	47.3	55.9	42.3	35.5	28.6	25.
Madeira	125.3	101.1	57.4	25.7	28.9	22.5	12.9	11.8	10.9	10.3
Mobiliário	148.2	169.9	87.6	38.1	38.9	39.2	32.1	24.8	20.0	20.0
Papel e										
Celulose	120.2	82.2	56.6	28.0	32.8	23.1	12.9	10.1	8.7	8.5
Borracha	107.3	101.7	77.2	54.6	58.6	49.6	36.1	28.8	21.4	16.2
Couros	156.6	135.2	57.6	34.0	44.6	14.3	12.4	11.2	9.9	8.7
Química	50.3	34.2	27.3	19.8	37.0	13.4	18.2	8.4	7.4	7.0
Farmacêutica	27.9	42.2	46.5	44.9	40.7	26.0	19.6	16.6	13.4	13.3
Perfumaria,										
Sabões e										
Velas	160.5	184.4	82.1	66.1	73.6	59.2	42.6	29.2	24.4	19.8
Plásticos	203.8	164.3	78.8	51.0	56.9	40.0	34.0	28.9	20.0	18.6
Têxtil	167.8	161.6	83.3	51.4	77.9	38.8	37.6	29.5	24.1	16.6
Vestuário e										
Calçados	181.2	192.2	89.6	63.7	78.3	50.0	46.3	36.8	27.1	20.0
Alimentos	107.8	84.2	57.4	33.0	38.4	27.4	21.3	17.5	15.6	13.9
Bebidas	179.0	183.3	88.1	69.4	70.5	75.1	63.7	53.6	34.8	19.8
Fumo	184.6	204.7	90.3	78.3	85.0	79.6	70.0	60.4	37.5	19.2
Editorial e										
Gráfica	85.5	71.1	33.9	19.4	27.8	20.9	11.4	9.8	9.0	8.7
Indústrias										
Diversas	87.0	136.5	61.3	50.8	60.4	44.8	36.4	29.7	23.1	17.9

Fonte: Pinheiro e Almeida(1995)

No caso da África do Sul o primeiro movimento mais efetivo em direção da liberalização comercial data de 1983, quando o governo adotou um programa de redução de barreiras não tarifárias (BNTs).²⁷ Em termos de valor, o percentual das importações sujeitas a BNTs caiu de 77% em 1983 para 23% em 1985. A remoção das BNTs, no entanto, foi compensada em parte por uma elevação das barreiras tarifárias. Em 1985, o governo deixou de publicar uma “lista positiva”, onde apareceriam os produtos que poderiam ser importados sem licença prévia, substituindo-a por uma “lista negativa” que passou a listar os produtos que não poderiam ser importado sem licença. Essa mudança significou, na prática, uma maior grau de liberdade comercial. Na segunda metade da década, o movimento de liberalização continuou de forma gradual, tendo como alvo principal as BNTs. Ao final de 1991, o percentual das importações sujeito à BNTs havia caído para 10%. Todavia, assim como na primeira metade da década, os ganhos em termos de BNTs foram parcial ou totalmente compensados por elevações nas barreiras tarifárias, particularmente após 1988, quando uma crise de balanço de pagamentos levou à adoção de substanciais sobretaxas *across-the-board* para as importações.

Pelo lado das exportações, o fato mais significativo ocorreu em abril de 1990, e, ao contrário do que se poderia esperar, não foi exatamente um ato de liberalização comercial. O governo reforçou nesta data o sistema de incentivos às exportações (GEIS- General Export Incentive Scheme), provavelmente ainda preocupado em eliminar o viés anti-exportador criado pela proteção ao mercado doméstico. Através deste sistema, todos os produtos passaram a ter acesso automático a um subsídio cuja magnitude variava em função do grau de processamento e do conteúdo local do produto.

Após as tímidas mudanças da década de 80, o movimento de liberalização comercial só foi efetivamente retomado em 1994, sob os auspícios da Rodada Uruguai e do novo governo de “União Nacional” pós-*apartheid*, que tomou posse no mesmo ano. Foi assinado então um compromisso de reforma tarifária, que procurou atender as exigências feitas pelo o acordo de Marrakesh de reduzir a proteção tarifária em um terço, em um período de cinco anos. Os principais pontos do acordo foram:²⁸

²⁷ A discussão sobre a liberalização comercial na década de 80 se baseia em Bell (1993).

²⁸ Hirsch, A. (1995) e USTR (1996).

- Reduzir o número de posições tarifárias de 10.000 para 5.000 no final de 5 anos;
- elevar o percentual de tarifas consolidadas na OMC de 55 para 88%.
- Substituir todas as BNTs por tarifas *ad valorem*;
- Reduzir os 80 níveis tarifários para apenas 6 níveis: 0, 5, 10, 15, 20 e 30%. Matérias primas terão tarifas entre 0 e 10%, produtos intermediários e componentes, entre 10 e 15%, bens de consumo, entre 20 e 30%. Existirão duas exceções a esse cronograma: confecções e têxteis que terão 12 ao invés de 5 anos para se adaptarem às tarifas finais entre 30 e 45%, e automóveis que terão 8 anos com uma tarifa final de 50%.
- Eliminar os subsídios às exportações (GEIS) em 3 anos. Desde então os subsídios para produtos manufaturados foram reduzidos de 25% do valor FOB para 12 % em abril de 1996.

Paralelamente ao acordo da Rodada Uruguai, o novo governo procurou fazer um esforço de reintegração do país no cenário comercial internacional e regional. Com relação ao primeiro, conseguiu a inclusão do país no programa de preferências norte americano (GSP, Generalized System of Preferences), além da inclusão parcial no programa de acesso ao mercado da União Européia regido pela *Lomé Convention*.²⁹ No plano regional, destacam-se a decisão de adesão à Comunidade de Desenvolvimento Sul Africana (SADC- Southern African Development Community³⁰) em agosto de 1994, e o início de negociações para uma reforma da SACU. A SADC foi criada originalmente para promover a cooperação setorial sem envolver questões comerciais. Em 1992, através do Tratado de Windhoek procurou-se ampliar os objetivos da organização, incluindo entre eles a promoção da integração comercial e cooperação na área de segurança. Mais recentemente em agosto de 1996, já com a participação da África do Sul, foi acordado a meta da criação de uma zona de livre comércio entre os membros da organização, mas sem data fixada. Já a SACU é efetivamente uma união aduaneira, mas que tem suas origens ligadas à administração colonial. Os

²⁹ Ver Davies (1996).

³⁰ A SADC tem doze membros: os nove originais -Angola, Botsuana, Lesoto, Malavi, Mozambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue -mais Namíbia (1990), África do Sul (1994) e Maurício (1995). Para detalhes ver Barber (1996) e Davies (1996)

quatro países envolvidos eram administrados a partir da África do Sul e, como bem afirma Davies (1996: 11),

“SACU was, thus, formed not to promote integration as such, but rather to manage trade relations among a group of countries already highly integrated with South Africa in a specific, one sided way.”

O nível de integração, inclusive, caiu ao longo do tempo, sendo abandonados a livre movimentação de mão-de-obra e a união monetária. O objetivo de reforma passa principalmente pela democratização das decisões dentro da união aduaneira.

Por essa mera descrição dos movimentos de liberalização comercial nos dois países, já se pode intuir que a África do Sul, apesar de ter se movido primeiro, foi, no início dos anos noventa, superada pelo Brasil em termos da velocidade e alcance das reformas. Tanto no que diz respeito às barreiras tarifárias e não tarifárias, como com relação ao processo de integração regional, a economia brasileira já se encontra em um estágio que a África do Sul planeja atingir daqui a cinco anos. É de se esperar, portanto, que as mudanças no padrão de comércio no Brasil, particularmente a partir da década de 90, tenham sido mais significativas do que as do seu parceiro sul africano.

Olhando primeiro o desempenho, pode-se verificar na Tabela 15 que o grau de abertura comercial da economia sul africana em 1990 era inferior ao de 1980, tanto pelo lado das importações como das exportações. Em 1995, a abertura se ampliou, mas graças ao desempenho das exportações. As importações como proporção do PNB caíram em relação à 1990. No caso do Brasil, os dados devem ser lidos com cuidado em função da apreciação da taxa de câmbio real após 1990, que se intensificou após 1994. De qualquer forma, pode-se verificar que entre 1990 e 1995, apesar do efeito câmbio, a abertura de economia se ampliou por conta tanto das importações como das exportações. Na Tabela 16, temos os dados relativos à elasticidade-renda das importações. Com relação à África do Sul, os movimentos de liberalização comercial ao longo da década de 80 não se refletiram sobre este indicador, que parece variar mais em função das variações no investimento (gasto mais importação intensiva). É somente na década de 90 que a elasticidade se eleva, mas em uma magnitude inferior àquela apresentada pela economia brasileira.

Um outro indicador importante para se avaliar a profundidade das mudanças seria o índice de penetração das importações na indústria manufatureira. A Tabela 28 apresenta os dados para o Brasil. Entre 1991 e 1995, este indicador praticamente dobra para o total da indústria, com destaque para bens de capital e bens de capital-transporte (automóveis e caminhões). No caso da África do Sul, os dados disponíveis não vão além de 1993 e se restringem ao total da indústria. Apesar dessas limitações o que se pode notar é que, apesar do índice da indústria sul africana em 1980 ser maior do que o do Brasil em 1990, ele ficou praticamente estacionário até 1993, caindo inclusive levemente, apesar das medidas anunciadas de liberalização comercial. Como resultado, em 1995, o índice para o Brasil já se aproximava do sul africano em 1993. Há indícios, no entanto, de acordo com dados da Embaixada da África do Sul em Washington, de que no período 1994-95, o índice de penetração da África do Sul tenha chegado a cerca de 20%.

Tabela 28: Índice de Penetração das Importações¹. Brasil 1991-95 (%)

Categoria de Uso	1991	1992	1993	1994	1995
consumo não durável	4.8	3.0	4.2	5.2	7.6
consumo durável	12.9	9.2	11.0	10.8	13.6
intermediários	8.0	6.8	10.0	11.5	15.4
intermediários elaborados	3.5	2.4	3.4	4.1	7.3
bens de capital	28.1	21.3	27.7	32.7	41.7
bens de capita transporte	6.5	5.8	9.3	13.2	18.8
total	8.6	6.7	9.5	11.3	15.6

Fonte: Moreira e Corrêa 1996 ¹ Importação sobre consumo aparente.

Tabela 29: Índice de Penetração das Importações¹. África do Sul 1980-93 (%)

	1980	1985	1990	1993
Indústria manufatureira	18,7	16,4	16,8	17,3

Fonte: Bell e Cattaneo (1996) ¹ Importação sobre consumo aparente.

No que diz respeito à composição do comércio, o que se esperaria seriam mudanças mais significativas pelo lado das importações, uma vez que as exportações tendem a levar um tempo maior para se ajustarem aos novos preços relativos. De qualquer forma, a Tabela 19 mostra que nos dois países a tendência foi uma maior diversificação das exportações, particularmente as de manufaturados. Com relação às importações, o ideal para avaliar essas mudanças seriam dados sobre a composição das importações por categoria de uso. Com isso poderíamos verificar se as pautas de importação estariam assumindo um desenho distinto daquele adquirido ao longo do processo de SI. Isto é, uma pauta composta basicamente por bens de capital e produtos intermediários. A Tabela 30 apresenta os dados para o Brasil. Vale a pena destacar a queda na participação dos bens intermediários e bens de capital e os ganhos substanciais da categoria bens de capital de transporte, que é na verdade um híbrido de bens de capital (caminhões) e bens de consumo duráveis (veículos, item majoritário). Se somarmos esta última categoria à de bens de consumo durável, chegamos a uma participação de 20,2%, um salto significativo em relação aos 2,9% obtidos em 1987 (dado que não consta da Tabela). Para a África do Sul, infelizmente não foi possível encontrar dados neste formato para a década de 90. As informações para a década de 80 mostram, no entanto, que praticamente não houveram mudanças na composição da pauta, com a participação dos bens de consumo em 1988 (21,9%) mantendo o mesmo patamar de 1971 (21,5%) (Bell 1993). Se levarmos em consideração que a abertura comercial só voltou a ganhar fôlego em 1994, é pouco provável que as mudanças na década de 90 tenham sido substanciais.

Tabela 30- Composição Setorial das Importações do Brasil por Categoria de Uso:1990-95

Categoria	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
consumo não durável	1841.9	14.6	2038.0	15.4	1694.1	13.0	2259.4	13.1	3084.5	13.5	5087.3	14.2
consumo durável	950.9	7.5	876.2	6.62	720.6	5.5	1010.5	5.8	1175.4	5.2	1860.4	5.2
intermediários	4733.2	37.4	5017.3	37.9	4955.3	38.1	6413.4	37.0	8147.0	35.7	11722.2	32.7
intermediários elaborados	468.7	3.7	500.1	3.78	419.8	3.2	525.3	3.0	681.1	2.9	1460.5	4.1
bens de capital	3936.1	31.1	3912.7	29.6	3997.0	30.7	4982.1	28.7	6525.1	28.5	10314.6	28.8
bens de capita transporte	706.4	5.6	892.1	6.7	1236.5	9.5	2142.8	12.4	3259.5	14.2	5387.7	15.0
total	12637.3	100	13236.4	100	13023.4	100	17333.5	100	22872.6	100	35832.7	100

Fonte: Moreira e Corrêa (1996)

Na questão do impacto da liberalização sobre o destino do comércio dos dois países, o avanço da integração regional, particularmente no Brasil, parece ser o fato mais relevante a se destacar. O sucesso do Mercosul fez com que a América Latina ampliasse substancialmente sua participação no comércio brasileiro, tanto no lado das importações como das exportações (Tabela 21). Na Tabela 31, tem-se uma idéia mais precisa dos avanços em termos de integração regional propiciados pelo mercado comum.

Tabela 31: Fluxo Comercial do Brasil com os Parceiros do Mercosul (US\$ bilhões). 1980-1995

Ano	Exportações para o Mercosul	Importações do Mercosul	Ano	Exportações para o Mercosul	Importações do Mercosul
1980	1.8	1.0	1988	1.6	1.1
1981	1.7	1.0	1989	1.4	2.2
1982	1.1	0.9	1990	1.3	2.3
1983	1.0	0.5	1991	2.3	2.3
1984	1.3	0.7	1992	4.1	2.2
1985	1.0	0.7	1993	5.4	3.4
1986	1.2	1.2	1994	5.9	4.6
1987	1.4	0.9	1995	6.1	6.8

Fonte: SECEX

Com relação à África do Sul, ainda que ainda do ponto de vista formal a integração regional esteja nos seus primeiros passos, os avanços já foram perceptíveis. A Tabela 23 mostra que entre 1990 e 1995, a África ampliou significativamente sua participação nas exportações da África do Sul, e teve um pequeno ganho com relação às importações. Dados da South African Free Trade Organization (SAFTO) mostram que para alguns países como Tanzânia, Nigéria e Costa do Marfim, as exportações sul africanas, no primeiro semestre de 1995, chegaram a crescer mais do que 200% com relação ao mesmo período do ano anterior. Estes resultados sugerem que o esforço de reintegração regional do novo governo tem dados frutos, mesmo sem um acordo formal de integração e apesar das dificuldades impostas pelas diferenças de renda *per capita* entre os países da região.

Por fim cabe um breve comentário sobre o comércio bilateral nos anos da liberalização. Não há dúvida que com a derrubada das barreiras comerciais as perspectivas são de que este comércio ganhe importância, particularmente o comércio intra-indústria (o mais afetado pelo protecionismo), que, como comentado anteriormente, já era o mais importante nos anos de SI, apesar de todas as dificuldades. Os dados mais recentes parecem confirmar esse otimismo. Em 1995 as exportações do Brasil para a África do Sul somaram cerca de US\$ 260 milhões de dólares, um aumento de 60% em relação a 1990. Com relação às importações, só há dados disponíveis para 1994, quando já alcançavam US\$ 244 milhões, um aumento de 167% em relação a 1990.

Observações Finais

Brasil e África do Sul compartilham muitos problemas e oportunidades e têm, sem dúvida, muito a aprender um com o outro.³¹ Nos dois casos, o maior desafio é equilibrar o atendimento às enormes demandas sociais e a melhoria da distribuição de renda, que irão exigir aumento do gasto público, com a necessidade de manter o equilíbrio das contas públicas,

³¹ Brent (1996:12), por exemplo, observa que: "This is not to say that South Africa should not aspire to East Asian success in the long run. But given the very different starting points, East Asia is not likely to be a helpful guide for near-term reform. For that purpose, Latin America may be better because it faced many of the obstacles South Africa must overcome, including low savings, inward orientation, low productivity, large public and parastatal sectors, high unemployment, and high inequality."

sem o qual não será possível reduzir a inflação, elevar a taxa de investimento e, a médio/longo prazo, acelerar o crescimento do produto e do emprego.

Neste contexto, a questão do emprego, que vem se agravando em todos os países, com a introdução de técnicas produtivas e gerenciais poupadoras de mão-de-obra, surge como um grande desafio a ser enfrentado por Brasil e África do Sul.³² Nos dois países, este problema poderá se agravar nos próximos anos pela necessidade de manter o crescimento em níveis moderados; pela modernização da economia, elevando a produtividade da mão-de-obra; pela privatização de grandes empresas estatais, que geralmente possuem um quadro de funcionários maior do que o necessário; pela redução dos gastos públicos, com a redução no número de funcionários públicos; e, no Brasil, pela continuação da contração do setor financeiro. A questão do desemprego, somada à já difícil situação social nos dois países, fará com que a busca da estabilidade macroeconômica e o aprofundamento dos processos de abertura, privatização e desregulamentação exijam enorme habilidade política dos governos dos dois países.

Ainda que apresentando um conjunto de problemas bastante semelhantes, os dois países têm, naturalmente, distintas prioridades. Na África do Sul, sem dúvida, o desafio maior é dar vazão às expectativas de melhoria dos indicadores sociais da vasta camada da população prejudicada pelo regime anterior e que surgiram com a passagem para um regime de maioria. A possibilidade de atender a essas demandas fica dificultada pela necessidade de austeridade fiscal e pela alta elasticidade das importações, que limitam a possibilidade de crescimento e tornam complicado reduzir o elevado desemprego, particularmente entre a população negra. A solução a médio prazo passa pela expansão das exportações e a maior atração de investimentos estrangeiros que, como se viu, continuam ariscos a instalarem-se na África do Sul apesar dos bons resultados alcançados na esfera macroeconômica nos últimos anos.

No Brasil, a consolidação do Plano Real continua sendo a maior prioridade e, para isso, há quase unanimidade entre os analistas econômicos

³² Esta posição é defendida, por exemplo, por Leslie Boyd, vice presidente da Anglo American, para quem o principal desafio da África do Sul é reduzir a elevada taxa de desemprego, de 30% da população economicamente ativa, para o que é necessário aumentar a taxa de crescimento do PNB dos atuais 3% a.a. para 6% a.a.: "Crescer é a única forma de gerar mais empregos." [Entrevista ao Jornal do Brasil (19 de julho de 1996)]

de que é necessário reduzir significativamente o déficit público. A substancial elevação dos investimentos diretos estrangeiros nos últimos três anos vem viabilizando a sustentação de um déficit em conta corrente na casa de 2,5% a 3% do PNB, mas a necessidade de evitar uma trajetória explosiva nas contas externas e de evitar uma retomada inflacionária recomendam taxas de crescimento moderado, na casa de 4% a.a., para o PNB nos próximos anos.

Interessantemente, o mesmo remédio é recomendado para as duas economias como forma de ganhar tempo em quanto se avança em direção a soluções mais permanentes: a privatização. Bacha (1996), por exemplo, defende que a privatização seja utilizada para financiar o déficit público enquanto uma solução mais estrutural é perseguida. Da mesma forma, Brent (1996:123) sugere que: “One possible solution is privatization. South Africa’s publicly owned and parastatal assets are substantial, by one estimate accounting for 52 percent of the country’s capital stock. While economists are wary of using privatization to solve fiscal problems, in South Africa it would make sense to use proceeds of sales of state assets to fund one-time social investments during this critical period.”

Tanto no Brasil como na África do Sul os governantes vêm dando sinais claros de que nos próximos anos a prioridade da política econômica permanecerá sendo a solidificação da estabilidade macroeconômica e a implementação de reformas estruturais.³³ No entanto, deve-se esperar que apenas a médio prazo se reverta a atual combinação de uma política fiscal relativamente frouxa com uma política monetária restritiva, que tem resultado em juros reais elevados e inibido uma recuperação mais significativa do investimento, e que com isso o PNB continue a crescer a taxas moderadas ainda por alguns anos.

A médio prazo, Brasil e África do Sul estão bem situados para retomar suas trajetórias históricas de crescimento. Ambos dispõem de grandes mercados domésticos, uma base industrial diversificada e complexa e um setor financeiro sofisticado, são ricos em recursos naturais e,

³³ Como observado por Blumenfeld (1995:175), em setembro de 1994, o então Ministro da Indústria e Comércio e atual Ministro das Finanças, Trevor Manuel, do ANC, “significantly chose the middle of a car workers strike to announce major reductions in tariffs on imported cars, thus signalling that, despite the political importance of creating jobs in circumstances where total ‘formal sector’ employment is still contracting, the GNU [Government of National Unity] did not intend to shirk difficult policy decisions.”

principalmente no caso da África do Sul, dispõem de uma infra-estrutura física relativamente boa. A abertura comercial que ambos vêm trilhando tende a melhorar a eficiência na alocação destes recursos, eliminando as distorções geradas pela estratégia de substituição de exportações, e ampliando as oportunidades de crescimento para além dos limites do mercado interno. Oportunidades essas que incluem o comércio bilateral. Para que isso se confirme é preciso que se continue o processo de remoção das barreiras comerciais e que se evite que uma taxa de câmbio real apreciada reduza os incentivos para investimentos em *tradables*. Os desafios maiores no médio e longo prazo, no entanto, serão melhorar o nível médio de qualificação da mão-de-obra e elevar as taxas de investimento. Nos dois países espera-se que o investimento estrangeiro ajude a viabilizar o crescimento mais acelerado do produto. Estes recursos deverão dar uma dupla contribuição.

De um lado, o investimento estrangeiro será necessário para complementar a poupança doméstica, permitindo elevar a taxa de formação de capital da economia. Pinheiro (1996:23-25) estima que para que o Brasil possa crescer cerca de 5% a.a., a taxa de investimentos a preços constantes de 1980, hoje em 15,5% do PNB, tenha de subir para 20% do PNB. No caso da África do Sul, Smit (1991:22) estima que, mantida a taxa de poupança líquida observada nos últimos anos, será necessária a entrada de recursos externos da ordem de 13 a 15 bilhões de dólares ao ano para que a economia possa crescer 4% a.a.³⁴

Outro papel importante a ser cumprido pelo investimento estrangeiro é financiar os significativos déficits em conta corrente que deverão ser observados ainda por muitos anos no Brasil e na África do Sul conforme se busque acelerar o crescimento. De fato, a experiência recente dos dois países mostra que eles continuam dependentes de elevadas importações para viabilizar taxas de crescimento mais elevadas que as registradas do início dos anos 80 até 1992.³⁵ No Brasil, espera-se que metade

³⁴ Esta estimativa é citada em Padayachee (1995:171-2), onde também se discute em que setores seria mais interessante para a África do Sul receber investimentos diretos estrangeiros.

³⁵ De acordo com o modelo macroeconômico utilizado pela Embaixada da África do Sul em Washington (South Africa 1996:86), "Accelerated investment in the South African economy requires international capital inflows to complement domestic savings and finance increased imports of capital and intermediate goods which accompany faster growth. (...) the current account deficit in periods of high growth might reach 3% of GDP, or perhaps US\$ 5-6 billion. The strategy implies that perhaps 15% of the foreign savings required would be in the form of direct investment mainly in export-oriented manufacturing."

do déficit em conta corrente de 1996, previsto para cerca de US\$ 16 bilhões, seja financiado pela entrada de investimento direto estrangeiro.

Nos dois países, o sucesso em manter a estabilidade macroeconômica será o elemento central na capacidade de atrair investimentos estrangeiros. Obviamente, o sucesso em melhorar os indicadores sociais, e deixar a incômoda posição de líderes mundiais da desigualdade de renda, é outro elemento importante para aumentar a atratividade dos dois países para o capital estrangeiro, pois melhora a imagem dos países perante a comunidade internacional e reduz o risco de instabilidade política e social. Atendidas estas condições, porém, os dois países têm um amplo conjunto de características a seu favor:

1. Os dois têm grandes mercados domésticos, ampliados pelo fato de pertencerem a blocos comerciais;
2. Ambos adotaram nos últimos anos reformas liberais, além de medidas favoráveis ao capital estrangeiro - como a maior liberdade de acesso a setores e recursos, a liberalização dos controles de capitais, uma estrutura tributária mais favorável etc. - cujo pleno impacto sobre os fluxos de investimento ainda não se fez sentir;
3. Ampla oferta de mão-de-obra, ainda que investimentos sejam necessários para aumentar sua produtividade.

No Brasil, tem crescido significativamente nos últimos anos o fluxo de investimentos diretos estrangeiros. Mantida a estabilidade econômica e a abertura comercial, esta tendência deve continuar.³⁶ Ao todo, estão previstas aplicações por empresas estrangeiras montando a US\$ 28 bilhões, sendo 41% desse total nos setores automobilístico e de autopeças. Nestas cifras não estão incluídos os aportes que devem ter lugar por uma porta de entrada dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil que deve se tornar tão ou mais importante que a representada pela instalação ou expansão de plantas industriais: a privatização, que deverá incluir a venda da Vale do Rio Doce em 1997, se aprofundar no setor elétrico e ainda no atual governo

³⁶ A importância da boa gestão macroeconômica pode ser avaliada pelo fato de, a despeito da maior instabilidade política, a África do Sul ter uma classificação de risco soberano pela Moody's e pela Standard&Poor vários níveis acima do Brasil (a Moody's classifica o Brasil como B1 e a S&P como B+, enquanto para a África do Sul os *ratings* são Baa3 e BB+, respectivamente). A África do Sul é vista pela Moody's como *investment grade*, sendo as demais classificações *noninvestment grade*. [Salomon Brothers (1996)]

entrar na área de telecomunicações. A expectativa é que apenas com a venda de estatais e com os investimentos privados em setores até aqui cativos do setor público (e.g., telefonia celular) se obtenha investimentos estrangeiros de dezenas de bilhões de dólares ao longo dos próximos anos.

Na África do Sul, também é possível que, se o processo de transição política for bem sucedido e a política econômica mantiver seu rumo, aumente nos próximos anos a entrada de investimentos estrangeiros. O retorno de várias empresas multinacionais que haviam alienado seus investimentos no país durante o período de sanções internacionais é um bom sinal neste sentido. Além disso, várias das medidas direcionadas para atrair investimentos estrangeiros são ainda recentes e seu impacto ainda não se fez sentir integralmente. Não obstante, as dificuldades enfrentadas para promover as eleições para o governo local da província de KwaZulu-Natal, adiada três vezes em função do risco de violência política, são uma importante sinalização para os investidores estrangeiros de que a violência e a instabilidade política ainda não estão superadas. Além disso, o início efetivo de um amplo programa de privatizações, que poderia dar um grande impulso ao investimento estrangeiro, também parece estar longe de se tornar realidade.³⁷

Assim, o sucesso em promover uma transição política suave e o compromisso do novo governo com a prioridade tradicionalmente dada na África do Sul à estabilidade macroeconômica não devem ofuscar o fato de que nem todos os problemas que afugentaram os investidores estrangeiros no passado estão superados. Assim, vários analistas mantêm uma posição conservadora quanto ao ritmo e à magnitude com que o capital estrangeiro deve fluir para o país. Blumenfeld (1995:176-7), por exemplo, observa que

“[I]t cannot yet be said that the ultimate causes of economic decline - namely high levels of uncertainty among both investors and consumers, coupled with long-standing structural deficiencies - have been overcome. (...) That a pervasive sense of uncertainty still prevails is confirmed by the continuing lack of real com-

³⁷ O governo do ANC endossou, em princípio, a privatização do amplo setor estatal sul africano como uma política a ser implementada. Tanto a venda de participações acionárias de empresas de serviços industriais de utilidade pública e joint ventures de estatais com empresas privadas têm sido consideradas, mas na prática a privatização pouco andou na África do Sul.

mitment by both domestic and foreign investors to the creation of productive capacity. During the apartheid era, this uncertainty was widely assumed to reflect the government's illegitimacy and the country's escalating international and political isolation. But a more fundamental explanation was the growing belief that South Africa's daunting problems conferred, at best, a high probability of instability on any future governmental system. Since this concern did not dissolve with the demise of apartheid, the desire of South Africa wealth-holders to export their capital, and the preference of foreigners for alternative repositories for their wealth, did not diminish."

Como lembram Garner e Leape (1991), uma melhoria mais significativa dos fluxos de capital estrangeiro, seja sob a forma de empréstimos ou investimentos, irá depender de uma redução sustentada do nível de instabilidade econômica e política.³⁸ Além disso, é necessário reduzir a violência e conter as pressões por rápidas elevações dos salários.

Referências

- Bacha, E. L., "Plano Real: uma segunda avaliação". Trabalho preparado para o seminário: *Dois Anos de Plano Real: Comparação com Outras Experiências de Estabilização*, IPEA/CEPAL, Brasília, julho de 1996.
- Barros, O., "Tendências do investimento direto no Brasil e no mundo", Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, Relatório No. 6, julho 1996, mimeo.
- Barber, J. "Regional Co-operation and Integration: South África, The Southern African Development Community and Mercado Comum do Sul." mimeo, 1996.

³⁸ Citados em Padayachee (1995).

- Bell, T. "Should South Africa Further Liberalise its Foreign Trade?" in Merle Lipton e Charles Sinkim (eds.) State and Market in Post Apartheid South Africa. Westview Press, 1993.
- _____ e Cattaneo, N. "Foreign Trade and Employment in South African Manufacturing Industry." in Labour Market Policy Studies. International Labour Office, Geneva, 1996, forthcoming.
- BNDES, "Caracterização do processo de internacionalização de grupos econômicos privados brasileiros", Série Pesquisa Empresarial No. 1, Área de Planejamento, DEPEP/GEPES 1, novembro 1995.
- Blumenfeld, J., "The new South Africa's economic prospects", *The World Today*, Agosto-Setembro 1995.
- Brent, R. S., "Tough road to prosperity", *Foreign Affairs*, March/April 1996, 113-126.
- Coes, D., "The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Brazil." World Bank, Novembro 1988 (Country Manuscript).
- Davies, R., "Confronting the challenges of globalisation and regionalism: a South African view", mimeo, 1996.
- Economist, "Investing, licensing and trading conditions abroad: South Africa", 1995.
- Economist, Country profile: South Africa, 1995-96. The Economist Intelligence Unit, 1996.
- Fig, D., "The political economy of South-South relations: the case of South Africa and Latin America", Tese de PH D em Relações Internacionais, London School of Economics and Political Science, University of London, 1992.
- Garner, J. e J. Leape, "South Africa's borrowing on international capital markets: recent developments in historical perspective," Texto de Pesquisa No. 5 (Londres: Centre for the Study of South African Economy and International Finance, London School of Economics, 1991).
- Hirsch, A. (1995) "From GATT to the WTO: The Global Trade Regime and its Implications for South Africa." in Greg Mills, Alan Begg and Anthoni Van Nieuwkerk (eds.) South Africa in the Global Economy. Publicado pelo South African Institute of International Affairs. 1996

- IBGE, Contas Consolidadas para a Nação - Brasil, 1980-93, Outubro 1994.
- IBGE, Contas Consolidadas para a Nação - Brasil, 1990-94, Setembro 1995.
- Kahn, B., Capital flight and exchange controls in South Africa, Texto de Pesquisa No. 4, Centre for the Study of the South African Economy and International Finance, London, 1991.
- Kaplinsky, R. "Capital Intensity in South African Manufacturing and Unemployment, 1972-90" *World Development*, Vol. 23, n.2, pp.179-192, 1995.
- McGowan, P. J., "The 'new' South Africa: ascent or descent in the world system?", *SAJIA*, Vol. 1, No. 1, 1993.
- Linder, S. B. "An Essay on Trade and Transformation." John Willey & Son, Nova York, 1961.
- Moreira, M. M. e P.G. Correia, "Abertura Comercial: uma avaliação dos primeiros resultados". Texto para Discussão do BNDES, 1996, em edição.
- Moreira, M. M., *The Brazilian economy: recent performance*. Rio de Janeiro: AP/DEPEC, BNDES, abril 1995b (Nota Técnica 6).
- Moreira, M. M., "Industrialization, trade and market failures: the role of government intervention in Brazil and South Korea", St. Martin's Press, 1995a.
- Morgan Stanley, "South Africa: still no bargain", *Emerging Markets Investment Research*, 11 de julho de 1996.
- Padayachee, V, "Foreign capital and economic development in South Africa: recent trends and post apartheid prospects", *World Development*, Vol. 23, No. 2, 1995.
- Piccinini, M., *Resumo sobre a reforma da ordem econômica*. BNDES, 1995, mimeo.
- Pinheiro, A. C., "The Brazilian economy in the nineties". Artigo a ser publicado em Steven Friedman (ed.), Brazil and South Africa: comparative perspectives, 1996.
- Pinheiro, A. C. e G. B. Almeida, "O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos?", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 25, No. 1, abril 1995.

- Rego, E. L., "O Processo de Constituição do Mercosul". Texto para Discussão do BNDES, No23, fevereiro 1995.
- Salomon Brothers, "Ratings of sovereign-supported, local government and supranational issuers", 5 de agosto de 1996.
- Schweickert, R., "Regional integration in Eastern and Southern Africa", *Africa Insight*, Vol. 26, No.1, 1996.
- Smit, B. W., "Foreign capital flows and economic growth in South Africa", Artigo apresentado na Bianual Conference of the Economic Society of South Africa (Stellenbosch, South Africa: 2-3 de Outubro de 1991).
- South Africa, "South Africa: growth, employment and redistribution, a macroeconomic strategy", Embaixada da África do Sul em Washington, 4 de julho de 1996.
- Spence, J. E., "South Africa: the process of transformation", Sir Robert Birley Memorial Lecture: City University, London, 14 de Março de 1996.
- UNCTAD, "Handbook of International Trade And Development Statistics", Geneva, 1995
- World Bank, "South Africa economic performance and policies: overview", Discussion Paper, The World Bank Southern Africa Department, 1994.
- World Bank, *World Development Report*, Oxford University Press, 1996.

Cooperação e Integração Regional: África do Sul, a Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (SADC) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul)*¹

James Barber

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira discute alguns aspectos da integração regional relacionados à SADC e ao Mercosul, a segunda examina a SADC e o Mercosul como organizações regionais e a terceira investiga a resposta da África do Sul aos acontecimentos na África Meridional.

Parte 1: integração regional global

Uma tendência crescente nas relações internacionais é a de esforços vigorosos para promover a cooperação entre países vizinhos com vistas à integração regional. É uma tentativa de conseguir pelo esforço conjunto o que não se consegue atingir separadamente. O Presidente Menem, da Argentina, por exemplo, disse que os membros do Mercosul estavam “unindo-se para competir em um novo mercado global em que os blocos comerciais haviam-se tornado mais importantes que os países individuais”. Esse movimento é estimulado tanto por metas negativas quanto positivas. Entre as positivas estão a expansão do comércio regional e da democracia, enquanto as negativas incluem uma resposta a condições adversas do

* Traduzido por Adriana Ligiéro

¹ Integração implica mais que ‘cooperação’. Cooperação é o acordo entre dois países no sentido de agirem juntos para atingir objetivos específicos e geralmente não envolve a criação de uma estrutura regional ou instituições. A integração pressupõe que os governos transfiram elementos de sua soberania para uma organização regional. No entanto, o limite entre a cooperação e a integração não é claro e governos com frequência relutam em admitir que estão transferindo soberania.

comércio global, tentativas de conter os crimes transfronteiriços ou a defesa de posições estabelecidas.

Os maiores defensores da integração regional muitas vezes a apresentam de forma ambiciosa e idealizada. Eles freqüentemente vêem a situação atual como o degrau de uma escada para aspirações mais elevadas. Em 1991, em Abuja, na Nigéria, os Chefes de Estado da Organização da União Africana (OUA) apoiaram as idéias de uma Comunidade Pan-Africana englobando todo o continente. Em dezembro de 1994, os trinta e quatro participantes da Cúpula EUA-América Latina em Miami saíram falando do “Espírito de Miami” e instaram os governos a estabelecer até 2005 uma área de livre comércio das Américas, estendendo-se do Norte do Canadá à Terra do Fogo. Em termos de ideais, a Conferência de Coordenação de Desenvolvimento do Sul da África (SADCC) - formada em 1980 e a partir da qual a SADC surgiu - foi criada para fazer frente ao “apartheid” e hoje tanto o Mercosul quanto a SADC enfatizam seu compromisso com os ideais de democracia e desenvolvimento humano. É importante notar que, apesar de o processo de integração regional ser com freqüência caracterizado por uma negociação detalhada e muitas vezes tediosa de questões como cotas comerciais e “barreiras não tarifárias”, por trás desse processo existe um “sentido de valores” - seja para promover a paz, defender o socialismo, acabar com a pobreza ou expandir a democracia.

Apesar de toda a retórica e apelos a princípios gerais, os governos somente apoiam a integração se acreditarem que isso servirá a seus interesses. Há então uma tensão crônica entre a busca de valores e metas regionais comuns e os interesses de cada Estado-membro. Todo governo tem que ser persuadido de que seus interesses são melhor atendidos pela integração e cada um vê a situação em função desses interesses. Tais interesses refletem as percepções do governo, uma vez que a integração tende a ser uma atividade “de cima para baixo”, baseada na visão de uma elite governamental, em vez de um movimento instigado pelo apoio da massa. No entanto, nenhum governo partilha sua soberania a não ser que a integração beneficie seu “sentido de valores” (que tendem a ser de longo prazo) e seus interesses (que podem ser de curto ou longo prazo). Para ter sucesso, a integração regional requer um reconhecimento suficiente de interesses e valores comuns, além de interesses individuais. Em busca de tal combinação, talvez se faça necessário ultrapassar atitudes profundas sobre o Estado soberano introduzindo uma nova percepção de comunidade.

Embora as tentativas de integração regional estejam se tornando mais comuns, cada caso tem uma história e um contexto diferentes. Entre os Estados do Mercosul, a experiência passada com regimes militares define as atitudes do presente e no Sul da África o “apartheid” e sua derrubada têm sido influências dominantes. Em termos gerais, os motivos para a integração regional são econômicos, políticos ou de segurança - com uma considerável superposição entre eles. A mistura é diferente em cada caso e a ênfase pode mudar com o tempo, de tal modo que se inicialmente os países podem juntar-se por motivos econômicos, com o tempo, motivos de segurança podem passar a ter a mesma importância. Outro aspecto distintivo a destacar é o grau de integração que um grupo regional almeja. Não há, por exemplo, qualquer sinal de que os membros do Mercosul ou da SADC almejem o grau de integração política que está em discussão no debate federal da União Européia (UE). Nesse aspecto, é enfatizada a “cooperação” ao invés da “integração”. Em termos econômicos, quatro passos distintos podem ser identificados:

- (a) Uma área de livre comércio, que remove as barreiras internas;
- (b) Uma união alfandegária, que além de retirar as barreiras ao livre comércio, também introduz uma tarifa comum para bens externos;
- (c) Um mercado comum, que introduz o livre trânsito de fatores de produção (mão-de-obra, capital e empresas); e
- (d) Uma união econômica, que engloba um mercado comum e mais a unificação de todos os outros fatores inclusive impostos e moeda.

Contudo, cada passo econômico tem implicações políticas.

Por causa da necessidade de satisfazer a tão grande variedade de objetivos, muitas tentativas de integração regional falharam ou não atingiram suas metas originais; a retórica tem sido mais proeminente que os resultados. Na América do Sul, nem a Área Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960, nem o Pacto Andino, de 1982, prosperaram. Na África, a antiga Comunidade do Leste Africano entrou em colapso, a Zona de Comércio Preferencial (que se estendia pelo Leste, Centro e partes da África Meridional) fez pouco progresso e a SADCC não atingiu o que ambicionava. O balanço geral está longe de ser promissor.

Tabela 1: Mercosul e SADC

Mercosul (dados de 1992)

	População	PNB (US\$)	PNB per capita (US\$)
Argentina	32,6mi	93.260mi	2.800
Brasil	150,4mi	414.060mi	2.700
Paraguai	4,3mi	5.260mi	1.230
Uruguai	3,1mi	8.220mi	2.740
TOTAL	190,4mi	520.800mi	2.600

SADC (dados de 1992)

	População	PNB (US\$)	PNB per capita (US\$)
Angola	9,7mi	6.100mi	650
Botsuana	1,4mi	3.600mi	2.600
Lesoto	1,8mi	1.080mi	590
Malavi	9,0mi	1.900mi	210
Maurício	1,1mi	2.960mi	2.700
Moçambique	16,5mi	1.300mi	70
Namíbia	1,5mi	2.500mi	1.600
África do Sul	39,7mi	106.000mi	2.670
Suazilândia	0,8mi	930mi	1.080
Tanzânia	26,0mi	2.560mi	110
Zâmbia	8,5mi	2.580mi	290
Zimbabwe	10,3mi	5.890mi	570
TOTAL	126.3mi	137.400mi	?

Seção 2: Mercosul e SADC

A análise do Mercosul e da SADC é dividida em quatro partes: seus membros, estrutura organizacional, objetivos e atividades e, finalmente, a interação entre os dois.

Membros:

O Mercosul tem quatro membros - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Chile não é membro, mas solicitou uma relação próxima. A SADC tem doze membros - compostos dos nove originais da SADCC - Angola, Botsuana, Lesoto, Malavi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe - mais Namíbia (1990), África do Sul (1994) e Maurício (1995). De acordo com o Secretário Executivo do SADC, Dr. Kaire Kbuende, haverá uma moratória para novos membros já que “doze é um número completo”.

Apesar de ter apenas quatro membros, o Mercosul tem uma grande população e uma substancial força econômica (Ver tabela 1). Nenhuma das duas regiões é composta de países ricos (usando o G7 como referência). O Brasil tem uma grande economia, mas não é rico em termos de renda per capita. No entanto, em termos relativos, a SADC é muito mais pobre que o Mercosul. Dele fazem parte alguns dos países mais pobres do mundo. Enquanto que, medidos em atividade econômica total, tanto o Brasil quanto a Argentina são classificados como economias médias, na SADC apenas a África do Sul recebe essa classificação. Além disso, em termos de renda per capita, todos os países do Mercosul ultrapassam os US\$ 1.000, enquanto que apenas cinco dos doze membros da SADC alcançam essa posição.

Em ambas as regiões há um desequilíbrio, com um Estado substancialmente maior que os outros: o Brasil no Mercosul e a África do Sul na SADC. Este fato cria desafios para cada membro e para a organização como um todo. Diferenças inevitáveis de percepção surgem entre o Estado maior e os outros membros, uma vez que os membros menores preocupam-se com a dominação potencial do Estado maior. O que é visto como uma transação normal pelo Estado maior, pode ser visto como ameaçador pelo Estado menor. Os Estados menores também dependem mais da economia da região. O comércio interno do Mercosul em 1992, por exemplo,

correspondeu a 13% do comércio do Brasil e a 22% do da Argentina, enquanto para o Paraguai e Uruguai equivaleu a quase 40%. Embora seja comum a ambas as regiões, esse desequilíbrio é muito maior na SADC, na qual a África do Sul domina.

Embora nenhuma das regiões tenha “países ricos”, ambas são fortemente influenciadas por eles e parcialmente dependentes deles quanto ao comércio, investimentos e assistência. Tanto para o Mercosul quanto para a SADC, os EUA e a UE são os principais poderes econômicos externos. Não há como duvidar de sua importância. Apesar de o comércio do Brasil com o Mercosul ter gradativamente aumentado e ter atingido hoje mais ou menos 15% de suas exportações, quase 50% vão para os EUA e a UE. Um quadro semelhante se faz presente para a África do Sul. Em 1992, enquanto o comércio total da África do Sul com os EUA e a UE era de US\$18 bilhões, seu comércio com toda África era de menos de US\$3 bilhões. Geralmente, os EUA e a UE são a favor da integração regional (incluindo a América do Sul e a África Meridional) acreditando que ela estimula a liberalização do comércio, a democratização e o desenvolvimento sustentável, com algum alívio da pobreza. A pobreza de muitos países da SADC resulta em uma grande dependência de ajuda internacional e muitos dos países têm pedido a assistência do Fundo Monetário Internacional (FMI), estando sujeitos a Programas de Ajuste Estrutural.

Também, depois da quebra do peso mexicano em dezembro de 1994, alguns países sul-americanos viram-se obrigados a pedir ajuda internacional, quando suas bolsas entraram em colapso ou estiveram freqüentemente sujeitas a pressão. Em março de 1995, uma equipe do Banco Mundial e do FMI negociou um grande empréstimo para ajudar a economia argentina a sair da crise.

Uma resposta de ambas as regiões à dependência das economias desenvolvidas ocidentais tem sido tentar reduzi-la, por meio da aproximação com outras regiões, notavelmente a Ásia, e talvez no futuro, entre a América do Sul e a África Meridional. Outra resposta tem sido a formalização de acordos com “os ricos”. Em junho de 1991, o Mercosul formou um Conselho Consultivo sobre Comércio e Investimentos com os EUA. Em abril de 1994, a África do Sul e os EUA estabeleceram uma Comissão Binacional. Millard Arnold, do Departamento de Comércio dos EUA, disse que os EUA “manterão o compromisso de prestar assistência à África do Sul ao longo e mais além do redesenvolvimento”. Mais importante ainda para a África do

Sul é o comércio com a UE, mas essa relação a distancia de outros membros regionais. Todos os outros fazem parte da Convenção de Lomé da UE, criada para ajudar a países pobres. A África do Sul gostaria de ser tratada da mesma maneira, mas até agora a UE tem-se recusado devido à riqueza relativa da primeira. Em junho de 1995, ao iniciar negociações separadas com a UE, Trevor Manuel (então Ministro da Indústria e Comércio) deu três razões para que a África do Sul recebesse tratamento especial. Primeiro, disse ele, apesar do fim do apartheid, traços das antigas sanções comerciais ainda resultam em discriminação comercial contra a República. Segundo, a UE recebeu entusiasmadamente a mudança para a democracia, mas “a estabilidade política terá que ser sustentada pelo crescimento e pelo desenvolvimento econômico”. Terceiro, a UE dá assistência para o resto da África Meridional, mas o futuro da região repousa sobre a reconstrução econômica da África do Sul. Finalmente, ele apelou ao interesse próprio da UE, dizendo que a África do Sul oferecia grandes oportunidades de comércio e investimentos.

Estruturas Institucionais

Nenhuma das duas regiões está em um estágio avançado de integração em termos institucionais. Se a UE é usada como patamar, nenhuma das duas tem um parlamento regional, nem um tribunal com autoridade para tomar decisões que contrariem os tribunais de outros países-membros e nem uma burocracia poderosa como a da Comissão Européia.

O Mercosul tem as seguintes instituições:

- (a) Um Conselho do Mercado Comum; composto dos Ministros das Relações Exteriores e da Economia, com um presidente rotativo;
- (b) Um Grupo do Mercado Comum (GMC), constituído de burocratas, ou seja, um órgão para implementar novas políticas e criar novos programas;
- (c) Uma Comissão de Comércio, que presta assistência ao GMC e implementa a política comercial; e
- (d) Uma Comissão Parlamentar conjunta constituída de representantes dos países membros com poderes consultivos; e um Fórum Econômico e Social, que atua como um canal para grupos interessados.

A SADC conta com reuniões de cúpula regulares, uma pequena secretaria central, chefiada por um Secretário Executivo, e um ajuste pelo

qual cada país-membro assume a liderança em um setor de atividade. Angola, por exemplo, é responsável pela Conservação e Desenvolvimento de Energia, a Tanzânia pela Indústria e Comércio e a Suazilândia pelo Desenvolvimento de Mão-de-obra. Isso tem levado a desempenhos heterogêneos. William Lindeke, comentando a reação inadequada da SADC às secas recentes, disse que ela “evidenciou uma das maiores dificuldades para a SADC. Sua prática de coordenação setorial descentralizada deixa o desenvolvimento e a implementação de políticas à mercê do interesse e capacidade do país coordenador (...). A tensão entre a centralização de poder no Secretariado e a participação descentralizada deve ser enfrentada agora (...).O destino da Comunidade depende, em grande parte, de como os países da SADC vão resolver essa questão”.

Outro desafio para a SADC é que ela não se encontra só na África Meridional. Além dela, há outras organizações regionais:

(a) O Mercado Comum para a África do Leste e Central (COMESA), que se estende por uma vasta área da África, do Sudão, ao Norte, até o Lesoto, ao Sul. Ele foi fundado em 1994 como uma renovação da anterior e moribunda PTA. A África do Sul não é membro da COMESA, tão grande e desajeitada que dificilmente virá a ser um rival sério para a SADC.

(b) A União Alfandegária do Sul da África (SACU), que abrange a África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia (mais a associada Área Monetária Comum [CMA] dos membros do SACU com exceção do Botsuana). A SACU é uma organização menor e não serve à região inteira, mas é eficiente e bem estabelecida (fundada originalmente em 1910, com uma recente reorganização em 1969). Ela é de grande importância para os pequenos vizinhos imediatos da África do Sul, fornecendo 16% da receita do governo de Botsuana, 56% do Lesoto, 30% da Namíbia e 46% da Suazilândia. Em agosto de 1995, a África do Sul lançou uma iniciativa para desenvolver uma estratégia industrial comum para a União Alfandegária. Consta que Angola, Moçambique e o Malavi desejam ser membros, mas é improvável que isso aconteça, pois a África do Sul preparou-se para pagar um “fator de compensação” aos pequenos países existentes da SACU, sendo improvável que isso se estenda a futuros membros, devido aos custos.

As opções futuras parecem estar entre a SADC, mais abrangente, embora relativamente nova e frouxamente organizada e a SACU, restrita mas eficiente. Contudo, nenhuma das duas atende por completo às

necessidades da região. A SACU é pouco abrangente e a SADC nasceu de uma organização (SADCC) que foi criada para uma situação que não existe mais e teve um desempenho questionável no passado. Idealmente, seria melhor começar de novo, identificando as funções imediatas que os países-membros querem que a organização exerça e criar uma estrutura adequada para a realização dessas funções e metas. Daí poderão surgir todas as vantagens da integração: uma voz única em pactos comerciais e de assistência, esforços conjuntos em assuntos técnicos, melhoria na segurança das fronteiras, esforços conjuntos em questões ecológicas, desenvolvimentos conjuntos em infra-estrutura e respostas comuns a crises. Esse ideal tem pouquíssima possibilidade de ser atingido, devido à tenacidade das estruturas existentes, à rivalidade regional e à incerteza que cerca os objetivos dos países da SADC.

Mercosul e SADC: Metas e Ações

Tanto a SADC como o Mercosul são definidos pelos seus contextos globais e regionais. Em termos globais, eles não conseguem escapar às suposições e valores da economia política pós Guerra Fria (com sua ênfase na democracia multi-partidária, forças de mercado, privatização, tarifas reduzidas e uma crescente preocupação com a ecologia). Apesar da crise econômica na América do Sul no final de 1994 e começo de 1995, os governos persistiram com a melhoria na administração fiscal e a liberalização do comércio. Nenhum impôs controle de moeda e, apesar de terem aumentado suas tarifas, o Brasil e a Argentina não pensaram em abandonar o liberalismo econômico.

Tampouco podem escapar do passado e do presente de suas próprias regiões. No caso do Mercosul, o fim do regime militar tem tido sua influência. De acordo com o Fórum Latino-Americano, o Mercosul “nasceu de uma reaproximação entre o Brasil e a Argentina”, embora a absorção do Paraguai e do Uruguai lhe tenha dado maior ênfase econômica. No caso da África Meridional, o fator determinante tem sido o “apartheid” e sua extinção.

Como os contextos global e regional oferecem mensagens amplas e muitas vezes ambíguas, e como as metas regionais são frequentemente enunciadas de forma geral (e algumas vezes messiânica), o propósito das organizações pode ser apresentado de formas diferentes. Assim, de acordo

com Charles Chatterjee, os principais objetivos do Mercosul são “acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social”, assegurar o melhor uso dos recursos, preservando o meio ambiente, e promover o desenvolvimento científico e técnico “com vistas à melhoria da qualidade de vida da população”. Já Luigi Manzetti, sem ignorar o desenvolvimento humano e econômico, dá maior ênfase às preocupações políticas e de segurança do Mercosul - como manter a democracia e a paz entre os países-membros. Ele argumenta que a queda dos militares deu à segurança um novo significado, com um compromisso de defender a democracia e de usar a integração como uma arma contra os golpes de estado. Há uma diversidade semelhante na SADC. No seu acordo de 1992, os membros da SADC adotaram quatro princípios, que são em boa parte voltados para preocupações políticas e de segurança - igualdade soberana dos membros; paz e segurança; direitos humanos; democracia e obediência à lei; resolução pacífica de conflitos - contudo, os “objetivos” e as “atividades” listadas no tratado tenderam a concentrar-se em questões econômicas e sociais. Simba Makoni, o então Secretário Executivo, disse que a meta principal era um maior desenvolvimento “centrado nas pessoas”.

Julgar o progresso das organizações regionais é difícil, não só pela diversidade de objetivos, mas pela sua pequena antiguidade. No caso do Mercosul, apesar de tensões contínuas, há sinais encorajadores. Antoinette Handley tem escrito sobre “uma grande tendência à moderação na política, com os partidos políticos movendo-se para o centro e uma convergência das políticas econômicas” porque as pessoas têm-se “afastado do extremismo em função da devastação que políticas conflitantes trouxeram nas décadas passadas”. O comércio intra-regional tem-se expandido e projetos de desenvolvimento expressivos têm sido desenvolvidos, como o Corredor São Paulo-Buenos Aires. Além disso, as economias dos membros são razoavelmente convergentes em termos de renda per capita e o potencial de crescimento econômico da região é magnífico. Tudo isso facilita a cooperação futura, apesar da disparidade no tamanho total das economias. A variável mais importante na América do Sul talvez não seja o potencial econômico, mas o grau de sucesso da estabilidade política e de uma administração honesta e eficiente.

A situação na África Meridional é menos encorajadora. Como foi ressaltado antes, ela é pobre economicamente e o progresso econômico recente tem sido lento e desigual. Há o potencial para um crescimento substancial em partes da região, mas fora a África do Sul em muitos outros

países falta infra-estrutura, conhecimento técnico e estabilidade política para explorar seu potencial. Existe pouca convergência econômica no total. No passado, a região tem sido foco de conflitos - a luta contra a dominação da minoria branca, a política de desestabilização do regime do "apartheid" e conflitos internos em alguns países negros. Essa herança violenta permanece viva (notadamente em Angola) e em outros lugares as conseqüências de conflitos passados são evidentes. Sobre Moçambique, Robin Birchell escreveu: O país "tinha atingido o nadir absoluto de um estado soberano, com pouquíssima semelhança a um governo normal. Moçambique deve agora não apenas reconstruir muitas das estruturas físicas que constituem um país, como rodovias, estradas de ferro e saneamento básico, mas também deve reativar os serviços, eliminar a corrupção endêmica e inspirar os cidadãos a observarem as normas conceituais de uma sociedade civilizada".

Em outros países (Zâmbia e Lesoto) há uma instabilidade política crônica. Até no Zimbabwe, o membro mais forte além da África do Sul, os sinais são desencorajadores. Ele vem sofrendo há muito tempo de males econômicos (em parte impostos de fora e em parte infligidos por si mesmo) e agora enfrenta um Programa de Ajuste Estrutural do FMI. Ademais, a entrada da África do Sul no SADC não foi vista com bons olhos pelo país, pois seu antigo papel de liderança é agora obscurecido por Pretória. A um nível pessoal, o Presidente Robert Mugabi ressentiu-se com isso. Em conseqüência, a África do Sul e o Zimbabwe às vezes agem como rivais, outras como parceiros. Dito isso, é fácil entender por que uma proposta feita em março de 1995 para estabelecer um braço político e de segurança do SADC - uma Associação de Estados do Sul da África (ASAS) - para lidar com o controle e a resolução de conflitos, encontrou dificuldades e ainda está sendo discutida no momento que se escreve este trabalho.

Contudo, apesar de toda a instabilidade, pobreza e rivalidade, os países da África Meridional percebem que não podem escapar uns dos outros e que seus interesses são melhor atendidos pela cooperação. Por exemplo, apesar do ressentimento com os acontecimentos recentes, o Governo do Zimbabwe entende que seus maiores parceiros comerciais estão na região, que a segurança de suas fronteiras depende da cooperação, que seus recursos hídricos e energéticos são compartilhados com outros e que, sendo um país sem mar, depende de portos e transporte de outros países. Percebe ainda que a África do Sul é o país dominante em todas essas situações e que tem de trabalhar junto com Pretória se quer sobreviver e

prosperar. Assim, apesar de todas as dificuldades, há um imperativo para a cooperação na África Meridional.

Contatos Inter- Regionais: Mercosul e SADC

Os contatos entre a África Meridional e a América do Sul estão relativamente pouco desenvolvidos. Isso se reflete na Tabela II.

Tabela 2: Comércio e Turismo entre a África do Sul e o Mercosul (1995)

	Importações da África do Sul	Exportações da África do Sul	Turistas para a África do Sul
Argentina	R 903mi	R 409mi	8.163
Brasil	R 871mi	R 1.053mi	7.784
Paraguai	R 10mi	-	296
Uruguai	R 15mi	-	641

Entre as perguntas que surgem para o futuro estão: Podem esses laços ser desenvolvidos e fortalecidos? Está entre os interesses da SADC e do Mercosul conceder alta prioridade a isso? Em que áreas e de que maneira seria o desenvolvimento mais eficiente? O Mercosul e a SADC são parceiros ou rivais em potencial? Em resposta a essas perguntas, alguns passos positivos podem ser identificados. Entre eles, visitas importantes, como as do Presidente Carlos Menem, da Argentina e de seu Ministro de Relações Exteriores (Guido di Tella), em fevereiro de 1995, e a futura visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, que seguirá as visitas do Ministro das Relações Exteriores (Luiz Lampreia) e do Ministro dos Esportes (Pelé), em maio de 1995. Na direção oposta, o Ministro das Relações Exteriores da África do Sul (Alfred Nzo) fez uma visita ao Brasil em outubro de 1995 e Aziz Pahad, o Ministro das Relações Exteriores Adjunto visitou a América do Sul em agosto de 1996.

Em sua visita, Aziz Pahad foi acompanhado por Andre Jacque, um Diretor do Ministério das Relações Exteriores. Quando Jacque retornou à África do Sul, falou entusiasticamente sobre as possibilidades de cooperação. Disse ele que a África do Sul tem tanto a aprender com os grupos regionais da América do Sul (o Mercosul e o Grupo Andino), quanto com a União Européia. Enfatizou em particular o potencial para a cooperação entre a África do Sul e o Brasil. Ressaltou o sucesso do Brasil ao melhorar sua situação econômica, combinando um crescimento constante com uma inflação relativamente baixa. O Brasil já é o maior parceiro comercial da África do Sul na América do Sul e o décimo oitavo na sua lista de parceiros mundiais. As empresas sul africanas de mineração, incluindo a Anglo American, têm mostrado, recentemente, um grande interesse pelo Brasil, onde têm feito investimentos. Jacque falou das lições que podiam ser aprendidas com os planos de privatização brasileiros e mencionou os acordos bilaterais em que membros do governo estão trabalhando. Já se chegou a um acordo para a cooperação na luta contra o tráfico de drogas e outras questões ora sendo consideradas incluem a proteção de investimentos, a cooperação em ciência e agricultura e acordos para vistos.

Contudo, apesar do relatório otimista de Jacque, existem obstáculos para a cooperação. Existem poucas linhas de contato bem estabelecidas, seja em termos físicos (como transporte), seja em negociações políticas ou econômicas. Também têm ocorrido tensões políticas com relação a Cuba. A África do Sul estabeleceu ligações com o governo cubano, para a ira de Washington e confusão dos países latino-americanos. O Presidente Castro foi um convidado ilustre na inauguração do novo governo sul africano, em abril de 1994, e desde então outros contatos ocorreram - foram feitas visitas mútuas, foi organizada uma conferência de solidariedade e Gauteng foi considerada cidade gêmea de Havana. Finalmente, há a questão das prioridades. Com tantas coisas para lidar, os países da África Meridional, e a África do Sul em particular, até agora têm encontrado dificuldade em dar grande atenção à América do Sul. Pretória tem um problema de sobrecarga, como refletido na demora para o preenchimento da posição de embaixador à Argentina. No entanto, apesar das dificuldades, se houver vontade política, a oportunidade de cooperação está aberta.

Parte 3: a África do Sul e a Região

A nova África do Sul, consciente dos danos causados à região pelo regime do apartheid, declarou a sua intenção de ser um bom vizinho. Antes de assumir o poder, Nelson Mandela declarou que a África do Sul quer igualdade, e não superioridade sobre seus vizinhos. O novo governo, ele disse, evitaria dominação e “resistiria qualquer pressão ou tentações para perseguir seus interesses ao custo da África Meridional”. A reconstrução da região seria “um projeto conjunto” em que a África do Sul sustentaria responsabilidade “não de uma maneira paternalista, mas com confiança e respeito mútuos”. Depois de tomar posse, o Presidente Mandela tem repetido essas posições. Em março de 1995, por exemplo, quando recebia o Prêmio África, ele disse: “Nunca mais a África do Sul será a responsável por um conflito na região.”

Essas declarações têm sido seguidas de ações, como a entrada à SADC em 1994. Pretória tem sido ativa na resolução de conflitos regionais e diplomacia preventiva. Durante 1994/95 ela estava envolvida na conciliação de disputas em Lesoto e Moçambique, agindo com o Zimbabwe e Botsuana embaixo da bandeira do SADC. Rusty Evans, Diretor Geral do Ministério das Relações Exteriores, confirmou que “a África do Sul não tem nenhuma intenção de se envolver em resolução de conflitos sozinha” e enfatizou que a segurança deve ser vista em termos do desenvolvimento humano. “A noção de paz”, ele disse, “não deveria ser definida simplesmente como a ausência de guerras ou conflitos. Guerras e conflitos são sintomas de um mal maior: na raiz do qual talvez esteja uma falta de democracia... acompanhada de desigualdade sócio-econômica, pobreza, injustiça social, descaso com direitos humanos e opressão”.

Não há motivo para duvidar da sinceridade da África do Sul em suas tentativas de tratar seus vizinhos como iguais. No entanto, isso será difícil, dado o grande status da África do Sul no subcontinente. Os dados falam por si próprios. Em 1992, a economia sul-africana foi responsável por 79% do PNB da região. Ela consumiu 150.000 kWh de eletricidade, enquanto que os outros países da região, juntos, consumiram 24.000kWh. Ela tem 21.000 km dos 36.000km de estradas asfaltadas da região. Seus portos lidaram com 111 bilhões de toneladas de mercadorias, enquanto que apenas 7 bilhões de toneladas passaram pelo resto. Ela tem enorme vantagem em termos de comércio. Em 1994, a África do Sul exportou para a região US\$ 6.514m em mercadorias e importou apenas US\$ 1.371m. A questão

então não é se a África do Sul irá dominar, mas de que maneira. Ela é tão mais rica, maior e mais poderosa que seus vizinhos que ela não tem opção. Ela não pode fugir de ser o poder maior da região.

Isso é reconhecido globalmente e também na região, com a consequência de que a nova África do Sul tem um grande peso de expectativa em seus ombros: como o motor do desenvolvimento regional e, seguindo seu próprio “milagre” político, como uma força de estabilização política. A África do Sul certamente está ansiosa para ser ativa na região, mas ela é sensível quanto a sua posição. Os estrangeiros querem que Pretória lidere, os países vizinhos estão hesitantes, enquanto que os sul-africanos dizem que querem cooperar, não dominar. Alfred Nzo, o Ministro das Relações Exteriores, disse que “nós contribuiremos com benefícios mútuos e interdependência à cooperação regional e não por meio de política de poder”. No entanto, a importância dada a África do Sul por estrangeiros pode aumentar a possibilidade de sua dominação. Isso é compreensível, pois é muito mais fácil investir e cooperar com a África do Sul do que com os vizinhos muito menores; e politicamente há vantagem e prestígio em ser associado com a nova África do Sul e seu notável presidente, Nelson Mandela. O resultado é que a ajuda estrangeira para a região, seja ela de origem pública ou privada, tende a ser canalizada para a África do Sul. Logo, cada vez mais a África do Sul se tornará o centro da região.

O novo governo se encontra também no dilema de que seus interesses domésticos nem sempre coincidem com suas preocupações regionais. Rusty Evans frisou que o fosso entre pobres e ricos e a frequência do crescimento populacional na África do Sul “têm ditado que uma das principais prioridades do Departamento seja o estímulo ativo de investimentos internacionais em larga escala”. Ele rapidamente acrescentou que não havia nenhuma intenção de desviar investimentos do resto da região, mas com ou sem intenção isso pode bem estar acontecendo. O choque de interesses também é visto no movimento das pessoas; refugiados de guerra e da pobreza e mão-de-obra proveniente de países mais pobres. A África do Sul tem por muito tempo sido beneficiada pelo trabalho imigrante, mas com sua própria população em rápida expansão e problemas sérios de desemprego em casa, atitudes mudaram. O governo tem gradativamente diminuído o número de trabalhadores estrangeiros que entram no país legalmente. Essa política deverá continuar, com consequências sérias para os seus vizinhos, especialmente Moçambique e Lesoto (que supriram 44.000 e 88.000 mineradores, respectivamente, em 1992). Um outro problema são

os imigrantes ilegais. Estimativas sobre seu número variam muito de dois a oito milhões. Pretória tem tomado medidas para diminuir o fluxo, mas, mesmo com seus melhores esforços, a África do Sul continuará a atrair imigrantes ilegais devido a sua relativa prosperidade e ordem, mas isso continuará a criar controvérsia devido à procura por empregos, moradia e educação para os próprios sul-africanos. O novo governo não pode ignorar seus interesses domésticos. Para manter seu apoio em casa ele deve passar uma mensagem de “África do Sul primeiro”.

Contudo, no que diz respeito à região, há um fato salvador. O governo percebe que seus interesses são melhor atendidos por uma África Meridional próspera e estável. Realmente, a África do Sul não pode progredir se uma região de pobreza e conflito a cercar. Essa pode ser uma mensagem difícil de transmitir em casa, mas não há como escapá-la. O presidente Mandela disse: “Nossa preocupação com interesses nacionais e com soberania nacional, não deve impedir-nos de planejar seriamente o crescimento e desenvolvimento regionais - na verdade, ela nos aponta nessa direção por que nossos destinos são tão interdependentes. Nenhum de nós pode atingir crescimento e desenvolvimento sustentáveis, ou paz e estabilidade em isolamento”. Alfred Nzo resumiu perfeitamente a situação quando disse: “Nós não podemos ser uma ilha de prosperidade cercada por um mar de pobreza”.

O desenvolvimento regional tem tanto lados positivos quanto negativos para a África do Sul. No lado positivo estão as oportunidades de expandir o comércio, os investimentos, o turismo, os meios de transporte e a geração de energia. O comércio da África do Sul com o resto da África tem gradualmente aumentado e quase 90% desse comércio se dá dentro da região e mais outras oportunidades poderiam ser abertas. Igualmente, a obtenção de água e a geração de energia poderiam ser melhor atingidas por cooperação regional e já agora acordos foram alcançados com vizinhos para tal fim.

Esses interesses comuns são bem ilustrados por dois grandes projetos - um que já está bem avançado e outro que está na fase de planejamento. O primeiro é o plano de água das Terras Altas (Highlands), nas montanhas do Lesoto, que desvia o curso das águas do Rio Orange para suprir a demanda da província Gauteng (a parte mais populosa e desenvolvida da África do Sul) e suprirá todas as necessidades energéticas do Lesoto e, ainda, criará um esquema de irrigação. É um projeto gigantesco,

apoiado por capital ocidental e demonstra o que pode ser conseguido pela cooperação regional e internacional. O segundo projeto (ainda em planejamento) é o de desenvolvimento do Corredor de Maputo, do coração industrial da África do Sul até o porto de mar profundo mais próximo - Maputo, em Moçambique. A escala do projeto é imensa e os governos da África do Sul e de Moçambique estão a procura de investimentos totalizando bilhões de dólares. O pensamento por trás do corredor de Maputo vem não só de outros planos na África, mas do corredor São Paulo-Buenos Aires, envolvendo a cooperação entre o Brasil, Argentina e Uruguai.

Do lado negativo, se a região cair em desordem e pobreza crescentes, a África do Sul corre o risco de cair junto. A barragem de Cahora Bassa exemplifica isso. Ela começou a ser construída nos anos sessenta e foi projetada para fornecer energia para a África do Sul e irrigar uma grande porção do Vale do Zambezi. Ela atraiu grandes investimentos internacionais e sul-africanos e foi construída com sucesso, o que representou uma grande façanha de engenharia. No entanto, durante muitas décadas, foi um enorme elefante branco. Ela não fornecia energia ou irrigação, por causa das guerras e instabilidade em Moçambique. Além dessa decepção e do problema já citado dos refugiados e da imigração ilegal, há a ameaça de que as fronteiras da República sejam penetradas por dissidentes, ladrões de gado, portadores de doenças e por traficantes de armas e drogas.

Mesmo com governos estáveis do outro lado da fronteira, será difícil conter esses perigos e há uma grande chance de desordem em alguns vizinhos. A maior esperança da África do Sul é ajudar a manter a estabilidade e cooperar onde puder. Nesse contexto, o chefe das Forças de Defesa (General Meiring) delineou os futuros papéis das forças armadas. Ele disse que um ataque militar convencional era muito pouco provável, mas ele ressaltou a importância do controle das fronteiras para evitar o fluxo de armas, drogas e imigrantes ilegais. “Esse perigo”, disse ele, “poderá ser evitado mais efetivamente com a cooperação dos países vizinhos, logo, a África do Sul deve trabalhar com eles e melhorar sua capacidade de defesa”.

Olhando para o futuro, a opção mais fácil para a África do Sul pode ser a de concluir uma série de acordos bilaterais com seus vizinhos. Essas ligações bilaterais têm a vantagem de que Pretória pode usar seus recursos para atingir a fins específicos. Além disso, eles têm a vantagem de se concentrarem em acordos funcionais - incluindo setores como energia, água e meios de transporte - e apoiados não só pelo governo, mas por grandes

empresas (incluindo a Anglo-American, Escom e multinacionais, como empresas petrolíferas). No entanto, apesar das vantagens dessa abordagem “funcional/setorial”, ela oferece apenas uma forma limitada de integração e tende a enfatizar o poder da África do Sul em relação a seus vizinhos, em vez de sua disposição de cooperar.

Há ainda, portanto, uma considerável incerteza quanto ao futuro papel da África do Sul na região. A reunião da SADC, em agosto de 1995, (a primeira realizada na África do Sul) desapontou aos que eram favoráveis a um progresso rápido. O Dr. Eric Leistner ressaltou que a “atitude recatada” da África do Sul frustrou os que queriam que Pretória oferecesse uma liderança positiva. Houve algum avanço em áreas funcionais (recursos hídricos e energia), mas não em outras áreas - inclusive as de integração econômica em geral, regras de comércio e coordenação de transportes aéreos e a proposta do ASAS foi encaminhada de volta para maior consideração. Explicando o progresso lento, Leistner identificou “falta de vontade política”, preocupação com a dominação da África do Sul e “politicagem pequena” sobre quem deveria ter a liderança (Mandela ou Mugabe?). Leistner argumentou que as expectativas tinham sido muito altas e seria necessário tempo para absorver a nova situação, inclusive na África do Sul. Na sua visão, a melhor opção futura seria estabelecer uma estrutura regional em que governos e empresas privadas pudessem trabalhar juntas em promover o desenvolvimento. Apesar de todas as dificuldades envolvidas, ele concluiu: “A África do Sul não pode se dar ao luxo de ter um papel passivo na SADC por muito tempo. Em seu próprio interesse, ela deve insistir em objetivos realistas”.

Quais são esses objetivos realistas? Seria razoável antecipar que se Pretória tiver uma opção, tentará promover acordos que são baseados pragmaticamente: que oferecem um fórum para consulta; abrem novas oportunidades para comércio e investimento; oferecem atividades conjuntas nas fronteiras; e favorecem o desenvolvimento funcional em setores como energia, recursos hídricos e meios de transporte. Pretória será, no entanto, bem mais cautelosa e cética com relação a grandes projetos, inclusive aqueles que incluem planos para o continente inteiro e integração econômica total, ou colocam peso demais nas costas da nova África do Sul. Sua meta será equilibrar seus interesses regionais e domésticos.

África do Sul e Brasil no Processo de Globalização*

Jesmond Blumenfeld

Introdução

Virtualmente nenhum país pode considerar-se imune às influências da globalização. Além do mais, a própria natureza das forças da globalização implica que, até certo ponto, todos os países se deparem com um conjunto semelhante de desafios. Entretanto, embora o processo de globalização possa parecer estar levando ao estabelecimento de um igual conjunto de regras, oportunidades, restrições e valores, tal idealização de um “campo de jogo nivelado” ainda está longe de ser realizado (Kennedy 1996; Waters 1995). Além disso, no caminho em direção a esse resultado ideal, cada país parte de sua posição única - e desigual. Apesar da globalização, de uma perspectiva mundial, ser geralmente considerada como estimuladora do bem-estar, assim como de toda forma de mudança social, o processo, além de não estar isento de atritos, está visivelmente dando origem a uma nova classe de vencedores e perdedores, seja no nível de empresas, indústrias, grupos de interesse ou de nações. No contexto nacional, os grandes perdedores podem ser alguns dos países ricos e mais desenvolvidos, mas entre eles certamente estarão muitos dos atuais países em desenvolvimento. Alguns desses partem de uma posição tão fraca, que a probabilidade de permanecerem severamente marginalizados, pelo menos num futuro previsível, é incomodamente alta. Outros, especialmente entre os chamados países de “renda média”, são potencialmente beneficiários do processo, mas podem sair perdendo uma vez que os atritos e situações externas que ele cria os tornarão indesejosos ou incapazes de adaptar-se, de forma

* Traduzido por Izabel Patriota P. Carneiro

suficientemente rápida e ampla, a um jogo cujas regras - e talvez os objetivos anunciados - ainda estão sendo definidos (Cable 1996b).

Nem que seja unicamente pela virtude de pertencerem a esse grupo de renda média, o Brasil e a África do Sul oferecem uma interessante oportunidade de análise comparativa das reações ao desafio da globalização e de suas lições. Contudo, o caso para comparação é em grande parte reforçado pelo fato de que, em termos de suas estruturas sociais e econômicas, suas restrições políticas internas e externas, e suas conexões com a economia internacional, tanto o Brasil quanto a África do Sul exibem marcantes similaridades. O presente estudo pretende deste modo examinar e avaliar as respectivas posições dos dois países no contexto do processo de globalização.

A natureza da globalização

A globalização tem se manifestado mais clara e intensamente na esfera econômica. Conseqüentemente, é com freqüência definida basicamente em termos de forças econômicas e variáveis. Dessa forma, a globalização tem sido descrita como “a crescente integração internacional dos mercados de bens, serviços e capital” (Qureshi 1996:30), ou como “a integração internacional das comunicações e das economias” (Cable 1996a:133). Da mesma forma, as forças fundamentais que dirigem as mudanças são amplamente identificadas como o impulso interrelacionado em direção à liberalização e desregulamentação dos mercados, tanto nacional como internacional, a internacionalização de processos e decisões de produção de corporações, o intensamente acelerado processo de transferência tecnológica entre países, e a redução dos custos dos transportes e comunicações internacionais. Em princípio, e quase sempre na prática, o ímpeto básico é em direção ao livre comércio de bens, serviços, tecnologia e idéias, livre movimentação de capital e trabalho, custos de produção e preços de bens comuns, padrão de produção e qualidade de serviços comuns, assim como de condições de trabalho e de impactos no meio ambiente.

Entretanto, encontram-se implícitas tanto nestas definições quanto na identificação das forças diretrizes, questões importantes sobre o poder do Estado-Nação e o papel da política governamental promovendo, ou - talvez mais importante - administrando ou mesmo refreando o processo de

globalização. Se a morte do Estado-Nação e a virtual eliminação da capacidade de administração política independente, especialmente na esfera econômica, são, realmente, as conseqüências lógicas e inexoráveis da globalização, permanece uma questão controvertida (Cable 1996a; Waters 1995; Kennedy 1996; Halliday 1995). A esse respeito, é necessário ter-se em mente que, até o presente momento e na prática, o processo tem-se desenvolvido de maneira desigual nas diferentes esferas: encontra-se significativamente avançado nos mercados financeiros e de capitais, porém, muito menos, tanto no comércio de mercadorias quanto no de serviços, na organização e localização da produção, e nos padrões de investimento fixo. Além disso, tem sido seletivo, até mesmo contraditório, conforme demonstrado pelos freqüentes exageros na regulamentação dos mercados de trabalho nacionais e dos movimentos trabalhistas internacionais, pela crescente tendência em direção à formação de blocos comerciais regionais, e pelo crescente recurso dos governos à ameaça ou à realidade do comércio sem barreiras tarifárias que têm acompanhado o progresso rumo à globalização. Contudo, mesmo considerando-se as exceções e particularidades, não há dúvida que a globalização implica uma significativa diminuição da soberania e do poder efetivo dos governos nacionais. Além do mais, como evidencia a inclusão do item ‘comunicações’ na definição de Cable, a globalização, mediante sua habilidade em criar e operar através “de estruturas transnacionais, porém não estatais, que escapam ao controle ortodoxo” (Halliday 1995:743), ela afeta não apenas as relações materiais e financeiras, mas também sistemas de valores subjacentes (Riddell 1996:1358). Uma ilustração particularmente eficaz desse argumento encontra-se no conceito de Ritzer da “McDonaldização” da sociedade global (Ritzer 1993; Waters 1995:143-5).

Do ponto de vista de cada país, portanto, a globalização precisa ser examinada de modo mais extenso. Waters recentemente definiu-a como “um processo social em que as barreiras geográficas nas organizações sociais e culturais recuam, e onde as pessoas tornam-se cada vez mais cientes de que elas estão recuando (Waters 1995:3). De acordo com essa concepção, o processo causa impacto em três “arenas da vida social”, ou seja, a econômica, a política e a cultural. As três são “estruturalmente independentes” umas das outras, mas cada qual consiste de um conjunto de intercâmbios que tem uma estreita relação com a territorialidade.

Essa definição, por sua vez, permite duas colocações: primeiro,

que o intercâmbio material (i.e. econômico) leva ao estabelecimento de relações sociais, o intercâmbio político conduz a sua internacionalização, e o intercâmbio simbólico (cultural) a sua globalização; e segundo, que a economia e a política se tornam mais globalizadas “à medida que os intercâmbios que ocorrem no seu âmbito são realizados simbolicamente” (Waters 1995:9). Conseqüentemente, à proporção que os intercâmbios econômicos tornam-se crescentemente ‘culturais’ e ‘simbolizados’ - cf. a intensa participação de ‘serviços’ privados, financeiros e comerciais na produção nacional e o aumento da dominação universal da cultura de consumo ‘ocidental’ ou ‘americana’ - também diminui a relevância das fronteiras físicas e nacionais.

A discussão dos prós e contras das proposições de Waters vai muito além do alcance deste trabalho. Contudo, suas implicações servem como lembrete de que, embora o foco da comparação entre o Brasil e a África do Sul centralize inevitavelmente nos aspectos econômicos, as questões precisam ser colocadas e compreendidas num contexto muito mais amplo.

Pontos de partida em comum

Tanto a África do Sul quanto o Brasil são classificados pelo Banco Mundial dentro do chamado escalão de países em desenvolvimento de renda média-alta, com níveis de renda *per capita* (em 1994) entre aproximadamente US\$ 3,000 e US 8,000. Com um *per capita* de \$3,040 e \$2,970 respectivamente, a África do Sul e o Brasil estão no extremo inferior dessa classe (Banco Mundial 1996: Tabela I). Se países de população muito pequena (tais como Maurício, Oman e Uruguai), junto com aqueles em transição, antigas economias de organização centralizada da Europa Central e ex-União Soviética, estão excluídos, o resto do grupo de renda média-alta consiste predominantemente de um punhado de países grandes e potencialmente comparáveis, economicamente capitalistas e semi-industrializados, tais como Argentina, Chile, Malásia, México e Coréia do Sul, além da África do Sul e o Brasil.

As primeiras demonstrações das semelhanças estruturais desse pequeno grupo de economias e o valor dessas análises comparativas foram

fornecidas por Knight (1988) e Moll (1988), pelo menos com relação à África do Sul. Knight observa que essa abordagem constitui “a maneira dos economistas conduzirem ‘experimentos naturais’ (1988:492). Olhando adiante para a era ‘pós-apartheid’, então ainda distante, e concluindo basicamente sobre os dados do *Relatório Anual sobre Desenvolvimento Mundial* do Banco Mundial, ele argumenta que qualquer novo governo na África do Sul enfrentaria problemas desencorajadores, mas que a experiência e os registros empíricos do grupo de renda média-alta apontavam para a oportunidade de elevação do índice de crescimento via “políticas mais igualitárias em questões tais como emprego, urbanização, e formação de capital humano, junto com um certo grau de receita direta e redistribuição de bens” (1988:493). Moll examinou os registros das políticas redistributivas do Chile, Argentina e Peru para tirar lições sobre as possibilidades, assim como os limites, para a utilização de políticas semelhantes na África do Sul.

Na melhor das hipóteses, é claro, tais comparações só podem ser generalizadas. De mais a mais, no caso específico da África do Sul e do Brasil, existem diferenças significativas entre os dois países. Uma diferença está simplesmente nas dimensões do Brasil comparado com a África do Sul: seu PIB total é quatro vezes e meio maior; sua população é quatro vezes maior; e seu território sete vezes maior. Outra diferença reside no fato de terem vivido experiências inflacionárias muito diversas. Até o presente, o Brasil tem passado por diversos períodos de inflação crítica (Little 1982; Sachs e Zini 1996), culminando numa hiper-inflação que durou mais de 15 anos, de 1978 a 1993. Durante esse período, o índice anual da inflação subiu - embora com grandes flutuações - de 40% para 2.700%, caindo em seguida para ‘meros’ 16% em 1995 (Abreu et al 1996: Tabela I; Cardoso 1996: Tabela I). Na África do Sul, em contraste, a inflação não foi um problema sério antes dos choques dos preços do petróleo dos anos 1970; ainda assim, o índice anual da inflação limitou-se a um aumento de 11% na segunda metade da década de 70, rumo a 19% em 1986, e desde então tem se mantido abaixo dos 10% novamente. Todavia, eles também diferem em um outro aspecto importante que é o grau de ‘abertura’ das duas economias. A África do Sul é muito mais ‘aberta’, sendo que as razões entre as exportações e importações e o PIB é de 25% cada, comparado com apenas 8% no caso do Brasil (Banco Mundial 1996: Tabela 13).

Ainda assim, as similaridades estruturais básicas entre as economias

sul-africana e brasileira permanecem surpreendentemente fortes. Isto é comprovado pelos dados mais recentes do Banco Mundial sobre indicadores aceitáveis de desenvolvimento. Por exemplo:

Os dois países sofreram um declínio significativo na renda *per capita* ao longo da década passada, em média 1.3% e 0.4% p.a. respectivamente (Banco Mundial: Tabela I).

Suas rendas *per capita* estimadas, levando-se em conta 'a paridade do poder de compra' eram - assim como os níveis *per capita* de seus PNB - em torno dos 19.8% e 20.9%, respectivamente, quase idênticas relativamente ao nível dos EUA em 1994 (Tabela 1).

Nos dois casos, a produção industrial responde por aproximadamente um quarto do PIB (Tabela 12).

Ambos têm sofrido uma relativa estagnação ou declínio na produção industrial e nos investimentos fixos reais nos últimos 15 anos (Tabela 11).

Nos dois países, investimentos desproporcionalmente grande em ações são subscritas previamente pelo setor público: conseqüentemente, os gastos correntes governamentais são responsáveis por cerca de um quinto do PIB (Tabela 13); quando são incluídos os pagamentos de juros, a proporção sobe para aproximadamente um terço (Tabela 14).

O investimento interno bruto nos dois países é responsável por cerca de um quinto, e a poupança interna bruta fica entre um quinto e um quarto do PIB (Tabela 13).

Os dois países têm experimentado condições comerciais relativamente estáveis ao longo da década passada (Tabela 3).

Ambos possuem altos - se bem que declinante - índices de crescimento demográfico (2.2% e 1.7% p.a. respectivamente, em 1990-94) (Tabela 4).

Seus perfis de distribuição de renda estão entre os mais desiguais, com índices 'GINI' estimados em 58.4 e 63.4 respectivamente, e com parcelas muito parecidas de renda sendo acrescidas às diferentes "quintilhas" de sua população.

Ambos têm altos índices de mortalidade infantil, de 50 a 56 por

cada 1.000 nati-vivos, comparado com médias ponderadas de 36, tanto para todos os países de renda média-alta quanto todos os de renda média-baixa (Tabela 6).

Em ambos, praticamente um em cada cinco adultos é analfabeto e um em oito dos jovens em idade pós-segundo grau frequênta o terceiro grau (Tabela 7).

Analisadas em conjunto, estas características revelam que, apesar de possuírem setores industriais substancial e relativamente modernos e desenvolvidos, de acordo com padrões de “Primeiro Mundo”, a África do Sul e o Brasil são essencialmente terceiro mundo com relação aos níveis de desenvolvimento social e de qualidade de vida. Os dados também revelam que, com todas suas aspirações de figurarem, senão entre os ‘manipuladores’ globais (“the globe’s movers and shakers” - Schneider 1996:204), pelo menos entre os jogadores mais prósperos e industrializados do mundo em desenvolvimento, seus recentes desempenhos econômicos têm sido, quando muito, inexpressivos. Com efeito, há uma década, os dois países encontravam-se firmemente na metade do grupo correspondente ao de países de renda média-alta. Desde então, ao invés de realizarem o desenvolvimento sustentável, ambos parecem muito mais terem corrido o risco de deslizarem novamente para o grupo de renda média-baixa e, conseqüentemente, para uma situação de relativo declínio e marginalização.

Uma história em comum

As similaridades dos indicadores de desenvolvimento apenas demonstram os resultados comparáveis dos processos passados de desenvolvimento nos dois países. Isoladamente, não explicam por que esses resultados têm sido semelhantes. Em particular, eles não explicam por que a maior parte dos outros países, que estava em situação semelhante no início dos anos 1980, alcançou uma melhoria substancial na qualidade de vida ao longo dos últimos 10-15 anos, enquanto que a África do Sul e o Brasil estagnaram, até mesmo decaíram, durante o mesmo período. De fato, as similaridades se estendem a significativos aspectos da história política e econômica dos dois países, incluindo a natureza do percurso de seus crescimentos, a extensão de suas políticas econômicas, e as restrições estruturais, econômicas e políticas vivenciadas por seus dirigentes.

Na primeira metade deste século, os dois países alcançaram um sucesso relativo exportando produtos de base - ouro no caso da África do Sul, café no do Brasil - numa escala suficiente para financiar as importações de produtos industrializados, incluindo maquinaria e equipamentos, para o estabelecimento de indústrias locais. Pelo menos a partir do despontar da Segunda Guerra Mundial, ambos buscaram com sucesso políticas de industrialização baseadas predominantemente na promoção de indústrias nativas protegidas e no desenvolvimento de um mercado nacional (Bacha 1980; Knight e Moran 1981). Durante as décadas de 1960 e 1970, numa tentativa de sustentar os esforços rumo à industrialização e alcançar maior auto-suficiência econômica, os dois governos envolveram-se em investimentos públicos de larga escala relativos à infra-estrutura e indústrias 'estratégicas'. Apesar dos encargos crescentes com as importações e as crescentes distorções de preços relativos, o resultado da combinação dessas estratégias de substituição de importação e promoção de empresas estatais foi impressionante. No Brasil, o PIB real *per capita* cresceu numa taxa média de 2,5% p.a. entre 1900 e 1973, e o crescimento do PIB foi calculado em 7% p.a. entre 1940-80 (Abreu et al 1996:241). Na África do Sul, a taxa de crescimento real da produção anual entre 1911-24 foi calculada em torno de 3,8% (Nattrass 1981:24).

Por volta de 1980, no entanto, havia uma crescente percepção interna de que sua capacidade para gerar crescimento sustentável havia se exaurido. A produtividade do capital estava declinando e a taxa de criação de novos empregos estava cada vez mais baixa do que a taxa de crescimento da produção (Knight e Moran). Além do mais, sob a influência da 'ortodoxia neo-liberal' ou do 'consensus de Washington', havia uma crescente tendência em relação a reformas orientadas pelo mercado, em muitos dos países em desenvolvimento. Esses desenvolvimentos intelectuais naturalmente permeavam os debates sobre política econômica na África do Sul assim como no Brasil. Na África do Sul, mudanças significativas em direção à liberalização e desregulamentação, especialmente nos mercados financeiros, ocorreram por volta de 1983. Em particular, foi abolida a taxa de câmbio dupla, e surgiram taxas de juros reais positivas. No Brasil, o efeito foi menos evidente, de imediato: talvez em grande parte devido à preocupação com a hiper-inflação e ao desejo compreensível de combatê-la mediante políticas heterodoxas de ajustes, ao invés de políticas mais austeras, os novos enfoques para se obter um equilíbrio macroeconômico não conseguiram encontrar expressão concreta, nos vários

planos de estabilização, até o Plano Bresser de 1987 (Tavares de Almeida 1996?). De mais a mais, os ‘amortecedores’ representados pelo grande mercado interno e o maior sucesso em gerar exportações de produtos industriais podem ter ajudado a retardar o impacto na política (Knight e Moran; Gillis 1983:460-1).

Neste caso, no entanto, os dois países apresentaram, durante a maior parte dos anos 80, um modelo de desenvolvimento predominantemente ‘estatal’ e, em decorrência, regimes de alocação de recursos voltados para o mercado interno. Com efeito, na África do Sul, houve várias reversões, bastante graves, da tendência para uma política mais aberta, especialmente com a reintrodução, em 1985, da taxa de câmbio dupla associada aos controles sobre os fluxos de capitais dos não-residentes.

O fracasso no estabelecimento da nova ortodoxia pode ser explicado pelos resultados de crescentes conflitos entre os imperativos econômicos e políticos nos dois países. Estes resultaram da escalada das sanções econômicas na África do Sul, e do início da crise da dívida externa no Brasil. Os dois países enfrentaram severas restrições econômicas externas, na forma de uma ampla e inevitável saída líquida de capital. Na África do Sul, esses fluxos originaram-se inicialmente no processo acelerado pelas ‘holdings’ (cias. de investimentos) estrangeiras em se desfazerem de suas carteiras de ações, e pelo desinvestimento dos investimentos diretos estrangeiros. Mas, as restrições se tornaram comprometedoras com a recusa dos bancos internacionais, em 1985, em renovar as substanciais dívidas externas de curto prazo da África do Sul e pela conseqüente moratória unilateral sobre pagamentos da dívida. O ‘acordo provisório’ obtido com os bancos credores impediu efetivamente o acesso a praticamente todo crédito novo que não fosse para fins comerciais. A dívida externa brasileira, excessivamente acumulada, também trouxe limitações na possibilidade do Brasil refinar suas obrigações vencidas, e menos ainda levantar novos fundos, até que os títulos da dívida existente sofressem um deságio substancial. Por sua vez, a necessidade de financiar tal substancial e inesperada saída de capital forçou os dois países a deixar acumular um superávit na conta corrente e, conseqüentemente, a restringir drasticamente o crescimento econômico e sua demanda por importações.

Mas os ajustes econômicos, decorrentes dessas restrições externas, foram impostos, em ambos os casos, por governos cuja legitimidade política interna estava também diminuindo. O regime sul-africano de minoria branca

enfrentava tanto uma crescente resistência interna da maioria negra, quanto um crescente isolamento externo. Apesar de seus poderes residuais serem grandes, faltava-lhe capacidade de governar com consentimento, e suas políticas e estratégias econômicas foram, certamente, não menos amargamente contestadas do que seus correlativos sociais e políticos. Conseqüentemente, apesar de reformas estruturais econômicas voltadas para o mercado serem parte da agenda política do governo, a credibilidade e a legitimidade necessárias para implementá-las eram limitadas. Na verdade, sob vários aspectos, tais reformas, do ponto de vista político, eram simplesmente impraticáveis. À medida que elas poderiam ter ocasionado maior integração com a economia global, teriam corrido o risco de produzirem ainda mais reféns para o 'lobby' dos pró-sanções; à medida que exigiam sacrifícios dos beneficiários das políticas e estruturas existentes, constituíam desafios para grupos de interesse que ainda exerciam considerável e efetivo domínio; e à medida que requeriam sacrifícios dos prejudicados politicamente, eram rejeitadas pelo duplo motivo de que não possuíam consentimento democrático e não estavam em acordo com os objetivos 'desenvolvimentistas' dos oponentes do regime.

No Brasil, os vários programas de 'estabilização' dos anos 1980 padeceram de inabilidades políticas não inteiramente diferentes. Até mesmo o governo civil do Presidente Sarney, 1985-89, subseqüente ao último regime militar de Figueiredo, carecia de credenciais democráticas decorrentes de eleições competitivas e independentes e de legislaturas assertivas e, portanto, serviu sobretudo para articular os interesses das velhas elites e dos beneficiários das primeiras políticas de desenvolvimento econômico, de características estatizantes e nacionalistas (Tavares de Almeida 1996?). Conseqüentemente, mudanças radicais no quadro referencial das políticas de ajustes estruturais materializaram-se lentamente. Em particular, o governo brasileiro continuou empregando políticas comerciais - sob a forma de tarifas, subsídios e controles administrativos cada vez mais complexos - na busca de objetivos macroeconômicos de estabilização, apesar de evidências crescentes, do mundo ao redor, da eficácia cada vez menor dessa abordagem tradicional do gerenciamento macroeconômico (Coes 1994).

Dessa forma, nos dois países, nos anos 80, a maioria das tentativas de introduzir-se ou de impor-se reformas econômicas estruturais duradouras, em especial com relação ao papel econômico do Estado, mas também na determinação de preços essenciais, inclusive das taxas de juros e das taxas

de câmbio, falhou em grande parte nos seus próprios termos. Em decorrência disso, e em contraste com a Coréia do Sul e Malásia, dentre os 'tigres' do sudeste asiático, e com a Argentina, o México e o Chile, nas Américas Central e do Sul, a nova 'ortodoxia' política não conseguiu enraizar-se na África do Sul e no Brasil, e os interesses políticos investidos em manter o regime político existente manteve-se dominante. A resultante deterioração do desempenho econômico apenas agravou suas respectivas crises políticas e econômicas.

Enfrentando o desafio da globalização

Mais recentemente, é claro, os dois países passaram por transições fundamentais em direção a sistemas mais democráticos e, inclusive, políticos. Ambos embarcaram também em programas de reforma econômica que buscavam explicitamente ajustes com as forças da globalização. A liberalização do comércio, a desregulamentação dos mercados, a reestruturação do setor público e a privatização são objetivos em comum; no caso da África do Sul, existe o objetivo adicional da liberalização de todo fluxo de capital. No processo, não são apenas as relações entre os mercados nacionais e internacionais que estão sendo reestruturadas, mas também o nexo do mercado estatal interno. Contudo, nos dois casos, o processo de reforma, na prática, tem geralmente sido lento, hesitante e incerto, aumentando assim a possibilidade de conflitos intensificados entre as políticas nacionais e os imperativos da globalização.

Permeando a ambigüidade das reações, tanto da África do Sul como do Brasil, à globalização, encontram-se numerosos elementos comuns:

- Enquanto que a democratização trouxe uma maior legitimidade às políticas governamentais, a necessidade acentuada de negociar mudanças ou construir um consenso entre interesses e eleitorados diferentes tem reduzido o campo de ação para se realizar e implementar opções políticas oportunas, decisivas e consistentes.
- Até mesmo dentro das coalizões governamentais há pouco consenso sobre questões gerais de política estratégica. Em particular, apesar do compromisso claro de uma integração maior com a economia global, há um profundo conflito entre os ainda adeptos da velha ortodoxia estatizante, desenvolvimentista e populista - alguns dos quais ainda encaram os

compromissos com as políticas redistributivas, reconstrutivas e socialmente centradas como quase sacrossantas - e os defensores de uma postura política mais 'pragmática' ou 'realista'.

- O local das principais decisões de formulação de política permanece incerto, e as estruturas das instituições onde efetivamente são formuladas a política ainda estão evoluindo.

- Ainda existe uma considerável incerteza entre os novos grupos de formulação de política sobre se as novas relações comerciais e de investimentos, entre a economia nacional e a internacional, deveriam ser forjadas essencialmente através de elos diretos multilaterais ou bilaterais, ou via arranjos reforçados de integração regional.

- Quando esses elementos são combinados com os inevitáveis conflitos entre diferentes e urgentes objetivos políticos - tais como reduzir o desemprego e induzir indústrias nacionais ineptas e protegidas a tornarem-se internacionalmente competitivas - as restrições aos processos de ajuste e adaptação nos dois países tornam-se facilmente explicáveis.

A política econômica da globalização: África do Sul

As primeiras eleições multirraciais de abril de 1994 trouxeram ao poder um Governo da Unidade Nacional (NUG)¹, com o partido dominante - o Congresso Nacional Africano (ANC) - em coligação com os partidos que estavam saindo, o Partido Nacional, e o Partido da Liberdade Inkatha. Apesar do fato de que, durante quase quatro décadas, o Partido Nacional buscou uma abordagem essencialmente estatizante do desenvolvimento, a plataforma econômica dos dois menores parceiros coligados era - em termos gerais - pró-mercado em seu conteúdo, tendo como nexos de dependência o crescimento econômico para fornecer recursos adicionais à melhoria social dos desfavorecidos. O NP (National Party) apresentou-se como a favor dos negócios, exigindo a privatização de empresas estatais, balanço fiscal, desregulamentação e liberalização dos mercados, liberalização da política comercial e políticas apropriadas para atrair investimentos externos. O manifesto oficial do ANC, baseado essencialmente no seu Programa de

¹ N. T. As siglas no texto referem-se ao nome original em inglês: National Unity Government (NUG), African National Congress (ANC), Reconstruction and Development Programme (RDP) etc...

Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), era mais ambíguo, procurando reconciliar o compromisso da ‘reestruturação’ do papel do Estado com os principais programas do setor público, com vistas ao desenvolvimento da infra-estrutura e à melhoria social. Na prática, havia mais pontos afins quanto aos objetivos gerais, inclusive a necessidade imperativa de atrair capital externo privado - uma necessidade que deriva do fato de que a produção e especialmente os investimentos fixos na África do Sul são predominantemente oriundos da importação intensiva, resultando num crescimento econômico sempre acompanhado de um déficit na conta corrente do balanço de pagamentos e, portanto, é somente sustentável se a entrada de capital alcançar a escala requisitada. No entanto, havia pouca definição, dos dois lados, dos detalhes explícitos da política.

As razões para isso eram triplas:

- Os partidos estavam constringidos tanto pelo fato de que teriam que trabalhar juntos no novo governo em favor da estabilidade política, como pelo conhecimento de que, na prática, os recursos disponíveis para a reconstrução e o desenvolvimento estavam seriamente limitados pela escala existente da dívida do setor público e pelo déficit fiscal.
- Como parte do processo de formação de confiança e, especialmente, de demonstração de segurança aos mercados, o empresário branco, não-político, que fôra recrutado como Ministro das Finanças durante a transição política, reteve seu posto, assim como o fez o Diretor do Banco de Reservas. Ambos estavam comprometidos em buscar políticas fiscais e monetárias ‘responsáveis’. Ademais, a Constituição Provisória garantiu a independência do Banco de Reservas do controle político, limitando, portanto, ainda mais, o campo de ação efetivo para as atividades políticas autônomas do governo.
- Uma luta de longa data pelo poder ainda estava acontecendo entre os tradicionalistas e modernistas, dentro do ANC, em torno das políticas econômicas e o papel apropriado do Estado em face do mercado. Como o ANC era um ‘movimento de libertação’ que representava uma ampla coligação entre os exilados que voltaram, ativistas nacionais anti-*apartheid*, ex-guerrilheiros, comunistas e sindicalistas, essa briga era tanto inevitável quanto necessária. Na época das eleições, já estava claro que, pelo menos entre as lideranças políticas, as antigas aspirações à nacionalização do alto comando da economia e das políticas de desenvolvimento predominantemente dirigidas pelo Estado haviam sido descartadas, e a

necessidade de ‘retidão’ fiscal e monetária quase universalmente reconhecida. Mas, afora a preocupação de que esta perspectiva pudesse ainda não ser amplamente partilhada, tanto pelo povo, quanto pelas lideranças e membros da poderosa federação sindical *Cosatu*, estava claro que ainda havia uma profunda resistência para abraçar-se a alternativa ideológica do neo-liberalismo. Conseqüentemente, o compromisso com a privatização de empresas pertencentes ao Estado e com a desregulamentação e liberalização dos mercados era, na melhor das hipóteses, incerto. A evolução dos fatos após a eleição ajudou menos do que teria sido esperado a esclarecer a posição, sem ambigüidades.

Com este pano de fundo, originou-se uma sensação de ‘naufrágio político’ no conselho ministerial. Mesmo após a indicação, em abril de 1996, do Ministro da Fazenda do próprio partido ANC, Trevor Manuel, e a saída subsequente do NP do GNU, políticas consistentes e com credibilidade têm se materializado com lentidão, e a vontade e habilidade do conselho ministerial de fazer opções difíceis e duras ainda permanece em questão. Essa situação, por sua vez, teve conseqüências importantes com relação às respostas sul-africanas às forças da globalização, através de uma série de questões políticas afetando os fluxos da carteira de capital, os investimentos externos diretos, privatização e relações comerciais internacionais.

Fluxos de capital de investimento: a abolição (mais uma vez), em março de 1995, da taxa de câmbio dupla e dos controles correspondentes do câmbio sobre os não-residentes, representaram um passo significativo - ainda que parcial - em direção à reintegração sul-africana aos mercados de capitais internacionais. Isso foi possível graças à solução final dos problemas criados pela moratória do reembolso da dívida de 1985, e pelo aumento, depois das eleições, das reservas de divisas que haviam caído anteriormente a níveis perigosamente baixos. A medida foi bem recebida nos mercados internacionais, onde as ações sul-africanas estavam, há muito tempo, desproporcionalmente em baixa em relação ao mercado de capitalização da Bolsa de Valores de Joanesburgo. Ajudados por veredictos modestamente favoráveis, provenientes das principais agências internacionais de taxaço de crédito, e por altas taxas reais de juros, ocorreu uma entrada substancial de capital líquido, predominantemente para fins de investimento de carteira de capital.

A despeito de uma persistente taxa de inflação bem acima da dos principais parceiros comerciais, o resultado líquido foi o de uma pequena

valorização, no lugar de uma amplamente anunciada depreciação da recém unificado a taxa de câmbio do *rand* (moeda sul-africana), e de um incentivo adicional às reservas. Apesar da grave experiência recente do México (dezembro de 1994) de uma súbita inversão do fluxo de capital externo especulativo, os sinais de alarme de uma moeda super valorizada, combinados com uma balança comercial deteriorada e uma falta de entrada (fluxo de fora para dentro) de capital fixo de longo prazo, pareceram não ser uma fonte de preocupação séria para os participantes do mercado. Com efeito, havia o argumento de que, apesar dos numerosos sinais de interrogação pairando, há muito tempo, sobre o futuro desenvolvimento sul-africano, os fundamentos econômicos em curso não estavam muito fora das expectativas do mercado.

A alta do *rand*, e a queda decorrente nos preços dos importados, foi usado pelas autoridades monetárias como um mecanismo oportuno para ajudar a baixar a pressão inflacionária ao mesmo tempo em que permitia a expansão econômica num ritmo mais rápido. A melhoria na perspectiva econômica também estimulou os debates sobre a forma apropriada de retirar-se os últimos controles do câmbio (sobre o fluxo de capital dos residentes), à luz da globalização dos mercados de capital internacionais. Vozes relevantes dentro das comunidades de empresários, tanto nacionais como internacionais, discutiram em favor de sua abolição imediata e total, com o argumento de que a existência de qualquer controle era um impedimento potencial ao investimento externo, e que qualquer saída líquida de capital seria rapidamente revertida à medida em que a confiança melhorasse. A visão das autoridades, largamente apoiada por observadores independentes, era de que os riscos inerentes dessa abordagem tipo 'big bang' (a grande explosão) - saída maciça de capital necessitando ajustes drásticos sem precedentes sem certeza da reversão do fluxo de capital - eram intensos demais para serem considerados. Conseqüentemente, optaram, como substituto, por uma abordagem gradual onde a duração de cada abrandamento dependeria das circunstâncias predominantes. Foi reconhecido que esse tratamento não era isento de perigo, pois incluía a possibilidade de que os especuladores pudessem tentar fazer de cada passo uma aposta de mão-única, conduzindo a moeda para baixo antes da relaxação. Mas, o aumento da turbulência a curto prazo era tido como preferível ao risco inerente da outra alternativa, especialmente se a última fosse conduzir a uma nova imposição obrigatória e altamente prejudicial dos controles.

Por volta do início de 1996, vários abrandamentos menores - com um efeito cumulativo nada insignificante - já haviam sido implementados. Com o capital ainda entrando em abundância, expectativas de maiores abrandamentos eram crescentes. Em meados de fevereiro, no entanto, uma série de rumores e relatos incoerentes do mercado deflagrou uma aguda inversão do fluxo de capital e a moeda enfraqueceu-se. Neste estágio, os investidores estrangeiros pareceram terem reavaliado as perspectivas sul-africanas e, auxiliados por uma certa inépcia por parte das autoridades, em dez semanas o valor internacional do *rand* havia caído em cerca de 20%, e as reservas de divisas recuperadas com muito esforço foram novamente reduzidas a níveis perigosamente baixos. Em acréscimo, as taxas de juros subiram, as pressões inflacionárias intensificaram-se e as perspectivas de crescimento haviam sido prejudicadas. Nesse processo, o governo havia aprendido uma dura e penosa lição sobre a importância da credibilidade e de políticas econômicas consistentes para a manutenção da entrada de capitais em um mercado globalizado.

Investimentos Externos Diretos (IED): Se a África do Sul quiser alcançar a recuperação econômica que almeja, ela necessita de IED, que contribui para uma nova capacidade produtiva, para a transferência tecnológica e para o financiamento de seu câmbio e as lacunas na poupança interna. Na época da eleição, havia uma crença generalizada na África do Sul de que, com um governo 'legítimo' no comando e com a retirada das primeiras restrições relacionadas às sanções, os IED - nada menos que os capitais das carteiras de ações - inundariam o país para aproveitar o crescimento antecipado no mercado interno e a 'porta de entrada' à vasta região sul-africana. Em retrospectiva, é possível observar que essa crença foi fruto de um grande mal-entendido quanto aos determinantes dos IED na era da globalização. Enquanto o potencial da localização da África do Sul atraiu de fato interesse considerável entre as firmas estrangeiras, e o novo governo enfatizou seguidamente sua determinação em criar um ambiente 'amigável ao investidor', a taxa de conversão em decisões de investimentos pesados ficou bem aquém da escala antecipada, mesmo após a retirada dos controles do câmbio sobre os não-residentes

As razões dessa hesitação por parte das empresas estrangeiras são múltiplas. Um impedimento significativo tem sido a persistente incerteza sobre a estabilidade política a longo prazo. Isso representa menos uma preocupação com a perda de poder do ANC - que é improvável - do que

com a possibilidade dos populistas e facções estatizantes no seio do ANC recuperarem a iniciativa política. Infelizmente para o ANC, o longo e exaustivo processo de formulação política, associado à percepção de que o ANC transferiu muitos vetos sobre políticas econômicas aos seus parceiros sindicalistas da Cosatu, apenas reforçou esse temor. Outras considerações sócio-políticas têm estado em jogo. A violência política muito difundida, especialmente na época das eleições de 1994, e em antecipação das eleições locais mais recentes na província de Kwa-Zulu Natal, alimentou a preocupação de que as divisões herdadas e as privações possam ainda levantar a questão sobre a definitiva governabilidade do país. Esse temor tampouco foi dissipado pelo forte declínio recente na violência política, uma vez que a maré crescente de crimes - especialmente de ataques violentos e indiscriminados a cidadãos inocentes - levanta essencialmente a mesma questão.

Mas, existem também com relação aos IED inibidores econômicos mais específicos e outros relacionados à política econômica. Considerando-se todas as óbvias posições de vantagem da África do Sul - incluindo sua infra-estrutura operante e seus sistemas financeiro e legal modernos e empresarialmente amigáveis -, sua mão-de-obra de alto custo, baixa produtividade e não-especializada constitui uma desvantagem desequilibrante. Um tanto ironicamente, o sistema progressivo das relações de trabalho, que teve um papel significativo na derrubada das políticas e estruturas do *apartheid* nos anos 80, é agora amplamente encarado como um risco criando inflexibilidade excessiva num mercado de trabalho que, devido a suas altas taxas de desemprego, obviamente exige maior flexibilidade. O excepcionalmente elevado grau de concentração de propriedades corporativistas na África do Sul, também dificulta a entrada, no mercado local, de novos investidores, mas o ANC ainda precisa definir sua política de concorrência; de forma semelhante, há grande incerteza quanto à futura política ambiental e seu impacto nas decisões de investimentos; e a prevaricação prolongada do governo com a privatização significa que uma das maiores fontes em potencial de novos IED - e, portanto, de entrada de capitais de longo prazo em consignação - não está sendo explorada.

Privatização: A relutância evidente em abraçar de coração a privatização, oferece um infeliz sinal aos mercados de capitais internacionais sob outro aspecto significativo. A disposição do ANC e sua habilidade em

cortar substancialmente o tamanho relativo do déficit fiscal - orçado em 5,1% do PIB em 1996/97, e o de reduzir os títulos da dívida pública - atualmente em torno de 60% do PIB - passou a ser vista como o principal indicador de seu compromisso com as disciplinas do novo meio ambiente globalizado. Por uma série de restrições técnicas e políticas, a meta de relação déficit orçamentário/PIB de 3% em 1989/90 é improvável de ser alcançada sem um relevante aumento da receita governamental. Como a única fonte realística de novas receitas é através das privatizações, as evidências da firmeza da posição do governo com relação à disciplina fiscal estão sendo minadas. Na medida em que isto coloca uma pressão ascendente nas taxas de juros, o problema ameaça tornar-se auto-sustentável, uma vez que os pagamentos de juros são o segundo maior componente dos gastos governamentais correntes.

Comércio Exterior: Como legado das sanções e da substituição das importações, a África do Sul possui uma das mais complexas e opacas estruturas de controle e tarifas de importação do mundo. Possui igualmente uma base industrial relativamente ineficiente, inflexível e não-competitiva internacionalmente. Apesar da escala total da exportação de produtos industrializados não ser insignificante, a maior parte é vendida para a África ao invés de ser comercializada para os principais mercados mundiais de produtos industriais. Reduzir e racionalizar a proteção e aumentar a competitividade das indústrias nacionais são, portanto, as prioridades políticas principais. Outra prioridade, para se atrair investimento externo, é criar-se um campo de jogo nivelado para empresas nacionais e estrangeiras, embora os efeitos neste caso sejam ambíguos, dado que a possibilidade de proteção foi um fator importante para atrair-se IED no passado. Através do GATT/WTO, a África do Sul comprometeu-se a seguir um cronograma de atividades para a redução substancial das tarifas, e já começou a implementá-lo, em alguns casos, antes do programado. O velho esquema geral de incentivos à exportação, amplamente reconhecido como ineficaz, tornou-se defasado. Como resultado dessas mudanças, alguns setores - notadamente o de vestuário e o têxtil - já se viram forçados a importantes reestruturações, ocasionando a redução de muitos empregos.

Apesar disso, muitas incertezas permanecem com relação à política comercial, entre elas, se deve dar prioridade às relações comerciais com a União Européia, até o momento o maior parceiro comercial, ou com seus vizinhos imediatos na região sul-africana, ou com novos parceiros

comerciais no sudeste asiático ou na orla do Oceano Índico. A questão se complica com a participação, de longa data, da África do Sul - junto com Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia - na União Alfandegária do Sul da África (SACU), e por seu ingresso recente na mais ampla Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), cujos outros membros pertencem todos ao grupo de países do ACP e, por isso, recebem acesso comercial preferencial para - e assistência ao desenvolvimento da - UE, sob o Acordo de Lomé. Expectativas de algum tipo de acordo básico com a UE não foram concretizados. A declarada preferência sul-africana pela adesão aos acordos de preferência comercial usufruídos pelos países do ACP foi rejeitada pela UE. Ao invés disso, a UE ofereceu à África do Sul um acordo comercial bilateral, mas sua forma e conteúdo não foram bem recebidos em Pretória. Os próprios 'lobbies' de proteção à agricultura da UE pressionaram para que o acordo oferecido não representasse realmente um compromisso integral de livre comércio bilateral. Além disso, há incertezas quanto às implicações exatas das propostas da UE relativas às relações comerciais na região, onde os membros do SADC têm manifestado suas próprias aspirações através da adoção de um protocolo de livre comércio.

É claro que a África do Sul necessita urgentemente formar relações comerciais mais próximas com a economia internacional, especialmente por meio da expansão das exportações industrializadas. Contudo, está amarrada por uma variedade de compromissos e relações multilaterais, bilaterais e regionais, e ainda não está claro qual caminho, ou caminhos, oferecerá maiores retornos. Mas, as mudanças no governo e, ainda mais recentemente, as mudanças na burocracia, tornaram toda a estrutura de formulação política nebulosa. Tanto o Ministério do Comércio e da Indústria, sob o Ministro Alec Erwin, quanto o Gabinete do Vice-Presidente (e sucessor provável do Presidente Mandela), Thabo Mbeki, estão desempenhando funções proeminentes. O novo Parlamento também possui seus próprios comitês de escrutínio abrangendo todas as pastas ministeriais, e estes já começaram a desempenhar um papel independente e influente na formulação de política. Além do mais, a comunidade empresarial, os movimentos sindicais e o governo estão todos representados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e de Trabalho (Nedlac), mediante o qual toda proposta política supostamente são filtradas. Uma complicação extra é que há uma escola de pensamento - incluindo alguns representantes da facção populista do ANC - que considera que, independentemente do

interesse material, a África do Sul tem uma obrigação moral de prestar assistência aos vizinhos, muitos dos quais fizeram sacrifícios significativos durante a luta contra o *apartheid*, e portanto de dar prioridade à integração regional. Com a pressão inexorável da globalização a ser considerada, o dilema da política comercial é indiscutivelmente agudo.

A economia política da globalização: Brasil

Conforme insinuado pela análise precedente, o desafio político fundamental da África do Sul é o de como reviver o crescimento econômico, financiar a reconstrução sócio-econômica, e reintegrar sua economia, que estava isolada e distorcida, a um sistema internacional crescentemente globalizado, sem colocar em perigo sua relativa estabilidade macroeconômica. Em contraste, o desafio do Brasil é o de como restaurar a estabilização macroeconômica, remover o espectro de uma renovada hiperinflação, reestruturar sua economia doméstica, e distribuir os benefícios do crescimento de maneira mais geral, e ao mesmo tempo manter e aumentar a confiança dos mercados cada vez mais globalizados. Conseqüentemente, apesar do Brasil ter iniciado um pouco antes sua transição política e econômica, parte da explicação para o ritmo relativamente lento das reformas econômicas reside no enfoque da estabilização. Mas, como sugerido anteriormente, a reforma econômica também tem sido retida por algumas características do processo de democratização.

No âmago da transição política do Brasil, jaz a nova Constituição adotada em 1988. A partir da perspectiva da reforma econômica, algumas das mudanças básicas produzidas pela Constituição foram a maior descentralização do poder político para as estruturas do governo municipal e estadual, e o conseqüente enfraquecimento do poder, tanto das estruturas do governo federal como do poder executivo federal. Essas trocas na balança do poder não só criaram novas instituições políticas e novos grupos de interesse no interior da burocracia, mas - à medida que os poderes fundamentais da grandeza do Estado eram também redistribuídos - elas também criaram novos beneficiários corporativistas importantes. Como ocorre na África do Sul, essa maior diversidade de interesses complicou o processo de formulação e implementação das mudanças na política econômica. A força crescente da sociedade civil no Brasil na era pós-governo militar, e o crescimento de um forte movimento sindical

conduziram, de maneira semelhante, ao surgimento de novas alianças - em acréscimo às antigas alianças e interesses que persistem - com quem as propostas de mudanças políticas têm que ser negociadas (Tavares de Almeida 1996?). Adicionado a tudo isso, a coligação que dá suporte ao governo federal, ela própria, é integrada por quatro importantes partidos políticos oriundos de tradições ideológicas muito diferentes e, portanto, possuem posições divergentes sobre as principais questões referentes à globalização, ou seja, sobre política de estabilização, IED, privatização e política comercial.

Política de estabilização: O Plano Real do Brasil, que está em vigência desde meados de 1994, é a última de uma longa série de tentativas, até então mal sucedidas, de superar o aparentemente insolúvel problema da hiperinflação. Na essência, o plano enfrentou a introdução por etapas de uma nova moeda indexada ao dólar norte-americano, acompanhada por uma política fiscal mais severa e um ambicioso e inusitado esforço de romper o processo de indexação dos salários, preços e taxas que havia exercido tão poderosa e prolongada influência sobre a taxa da inflação (Sachs e Zini 1996; Cardoso 1996). Na prática, para se maximizar o impacto anti-inflacionário, as autoridades arquitetaram uma valorização da taxa de câmbio do novo Real. Além disso, o Banco Central manteve muito elevadas as taxas de juros, no intuito de segurar a demanda de consumo que poderia, de outra forma, ter subido acentuadamente, uma vez que os efeitos da antiga 'taxa de inflação' estavam viciados. Todavia, um efeito colateral das altas taxas de juros foi atrair grandes volumes de fundos especulativos do exterior, que meramente serviram para reforçar a valorização da nova moeda (e, em parte, para acrescentar pressão inflacionária através de seus efeitos monetários).

Apesar das taxas reais de juros terem sido significativamente reduzidas desde então, elas permanecem elevadas segundo padrões internacionais, e tanto a super valorização do Real quanto o influxo de fundos têm persistido. Entretanto, uma combinação de provisões de recursos constitucionais, pressões políticas e taxas de juros mais altas fizeram com que a política fiscal fosse menos restritiva do que havia sido projetada, conduzindo a um aumento do déficit fiscal e a uma crescente dívida do setor público. Em acréscimo, um contínuo crescimento econômico, junto com o 'barateamento' das importações, transformou o saldo da balança comercial em déficit. Por essas razões, a sustentabilidade do Plano Real

tem sido colocada em dúvida por alguns comentaristas, temendo um desastre no estilo mexicano no qual a confiança evaporará, a maré do fluxo de capitais será revertida, a taxa de câmbio entrará em colapso, o sistema bancário - já enfraquecido pela redução da inflação - mergulhará na crise, e somente cortes drásticos no déficit fiscal poderão impedir uma volta ao retorno da velha instabilidade.

O contra-argumento é que, no novo contexto político democrático, reformas fundamentais e potencialmente dolorosas têm que ser negociadas com cautela, e que os sucessos alcançados com o Plano Real até o presente forneceram tanto a oportunidade de construção de um consenso, como o alicerce necessário para reformas confiáveis e sustentáveis. Há também uma crença, que subsiste, entre os formuladores políticos brasileiros, em contraste com o México (por exemplo), e não obstante os imperativos dos mercados globalizados, de que o Brasil retém uma considerável autonomia para determinar a natureza e o ritmo de sua reforma econômica e suas políticas de ajustes. Só o tempo dirá se isso é verdadeiro. Certamente, ao contrário da África do Sul, o Brasil tem o privilégio de possuir reservas cambiais muito substanciais, que poderiam amortecer o impacto de qualquer reversão do fluxo de capitais e abrandar as preocupações com a deterioração da balança comercial. De fato, o Brasil tem exercido uma atração tão forte junto ao capital estrangeiro que o governo, no início do ano, recorreu a restrições administrativas com relação a uma parte dos influxos de capital. Por outro lado, se a lição do México em 1994 mostrou que os investidores internacionais podem ser intolerantes com os fundamentos insustentáveis, o caso da África do Sul em 1996 mostrou que não são menos impacientes com a demora na formulação de políticas e nos processos de reforma. Conseqüentemente, se o processo de reforma brasileiro falhar em cumprir as necessárias mudanças estruturais, o risco de uma catástrofe será bem maior.

IED: Com a redução da inflação, o Brasil tem, recentemente, desfrutado quantidades substanciais e crescentes de IED: US\$ 1 bilhão em 1993, \$2,2 bilhões em 1994, \$3,3 bilhões em 1995 e um valor antecipado de \$ 6,6 bilhões em 1996. Teria desfrutado quantidades maiores de IED se não fosse pelas restrições constitucionais e de outros tipos sobre a propriedade estrangeira, especialmente no setor de mineração. Outros inibidores incluem a percepção externa adversa com relação ao ritmo lento das reformas econômicas estruturais e políticas, a fragilidade e inadequada

transparência no setor bancário, as altas taxas de juros, o desemprego crescente, a incerteza quanto à estabilização econômica e às perspectivas de estabilidade social, e uma infra-estrutura pobre, especialmente no setor de transportes. Além do mais, como na África do Sul, a maioria dos investimentos estão sendo financiados pelos lucros retidos de empresas existentes, ao invés de por novos influxos de capitais (Heap 1996). Por conseguinte, o Brasil precisa atrair muito mais IED, e por razões semelhantes às da África do Sul. Apesar das restrições à propriedade estrangeira terem sido abrandadas em 1995, o que já levou a uma significativa onda de gastos com prospeção por parte de companhias estrangeiras de mineração, um crescimento mais geral no IED está visivelmente ainda sendo refreado devido à atitude ambivalente da política brasileira relativa ao IED, em geral, e ao envolvimento externo na privatização, em particular.

Privatização: Enquanto que a África do Sul precisa da privatização tanto para sustentar suas reservas cambiais como para reduzir seu déficit orçamentário, no Brasil é a reforma fiscal que é predominante. Pressões políticas unidas às exigências constitucionais para o aumento dos salários, das pensões e da previdência social ainda estão inibindo o controle sobre o aumento dos gastos públicos e - com as eleições avultando em outubro - a legislação da reforma provavelmente permanecerá evasiva. Conseqüentemente, a privatização é o único meio realístico de reduzir-se o déficit. Porém, como na África do Sul, o apetite dentro de governo para a privatização - e pelas perdas a ela associadas de favores políticos e poder - é fraco. Como ocorre também na África do Sul, o programa de privatização está sendo conduzido muito mais por necessidade do que por convicção, e isso constitui uma base fraca para fazer passar uma legislação politicamente polêmica. Apesar de seu potencial para levantar recursos, portanto, e do crescente interesse de investidores estrangeiros em participar cada vez mais de empresas até o momento de propriedade do Estado ou geridas pelo Estado, especialmente nos setores das telecomunicações, do petróleo, da energia, do transporte e da mineração, o programa de privatização está avançando com muita lentidão.

Entretanto, uma área na qual o capital privado em geral, e o capital externo em particular, pode desempenhar um papel mais substancial, porém politicamente menos delicado, é no desenvolvimento da infra-estrutura, onde o financiamento está cada vez mais sendo canalizado via o mercado de ações. A deterioração da infra-estrutura de transporte, nos últimos vinte

anos, mostra que são necessários novos investimentos em larga escala, e as autoridades públicas, fiscalmente extenuadas, não têm nem recursos próprios, nem a capacidade para levá-los diretamente de outras fontes. Contudo, a disposição do capital privado em financiar tais desenvolvimentos dependerá crucialmente dos termos oferecidos pelo governo e da correspondente estrutura reguladora. Uma abordagem excessivamente 'nacionalista' poderá revelar-se contraproducente.

Política Comercial: Como parte de sua estratégia para a inflação, o governo brasileiro tem reduzido as tarifas de importação. Em conjunção com a super valorização da taxa de câmbio e com a crescente demanda por consumo, tudo isso tem levado a uma onda de importação. Em conseqüência, as indústrias nacionais têm sido forçadas a se ajustarem a intensas pressões competitivas, com conseqüências extremamente adversas para a produção e o emprego, em alguns setores. Se bem que, em conseqüência disso, a produtividade das indústrias de fabricação tem aumentado significativamente, o crescente déficit comercial tem despertado temores com relação à sustentabilidade dessa política. Além disso, alguns produtores nacionais, em decorrência, têm recorrido à prática intensiva do *lobby*, em favor de um retorno a políticas mais protecionistas. De forma discutível, o governo tem recentemente cedido a essas pressões em relação a algumas indústrias, notadamente as automotoras e uma série de indústrias de bens de consumo. Entretanto, porque o governo abrange uma ampla coligação de partidos com, às vezes, interesses conflituosos, como na África do Sul, ainda está por surgir uma política comercial de longo prazo definitiva. Entremente, as reações *ad hoc* às pressões competitivas provavelmente produzirão reclamações por parte dos parceiros comerciais e, possivelmente, desafios formais dentro da estrutura da WTO.

Em contraste com a África do Sul, no entanto, a política regional do Brasil é mais claramente desenvolvida. Apesar do comércio brasileiro com seus vizinhos ter sofrido durante os anos da crise da dívida, o advento do mercado comum do Mercosul não apenas aumentou o comércio mútuo entre os países membros, como também começou a produzir impactos significativos nas estruturas industriais e produtivas da região. Um dos exemplos mais notáveis disso é o da indústria automotora, onde os fabricantes brasileiros estão cada vez mais organizando sua produção com base na integração regional, e onde as fábricas brasileiras têm possibilidade de intensificar a produção visando ao mercado de carro popular de pequeno

porte, enquanto os fabricantes argentinos se concentram nas unidades de porte médio.

Contudo, subsistem tensões entre os elos que o Brasil tem com seus parceiros regionais e com outros parceiros comerciais ao redor do globo. Dadas as dificuldades históricas envolvendo as relações Brasil-EUA, não é de se surpreender que o Brasil tenha se concentrado em desenvolver laços mais próximos com os outros principais mercados industriais na UE e no Japão (Schneider 1996). Esses laços podem ser ameaçados pela percepção lá fora de que o Mercosul poderia ser um veículo de intensificação do protecionismo regional. Ao mesmo tempo, o Brasil está ansioso para estender seus comércio e investimentos com outros parceiros comerciais não tradicionais, como a Índia, onde há também campo considerável para recíproca transferência tecnológica. No entanto, se os interesses a longo prazo do Brasil terão melhor resultado concentrando-se no seu desempenho regional e usando aquele contexto como principal veículo para desenvolver seus laços comerciais e de investimentos com o resto do mundo, permanece uma questão em aberto.

Conclusão

Os dois países, a África do Sul e o Brasil, estão enfrentando as forças da globalização de uma posição de relativa fraqueza. Devido a seus fracos desempenhos econômicos e sua inabilidade ou falta de vontade para se livrar de suas estratégias 'nacionalistas', foram incapazes de explorar intensamente as novas oportunidades globais emergentes com relação ao comércio e investimento nos anos 1980, e foram deixados para trás na, cada vez mais intensa, competição para atrair recursos externos.

Mais recentemente, ambos se comprometeram em levar adiante uma reestruturação interna extensiva e reordenações externas de suas economias, num esforço de fortalecer suas posições competitivas e de lucrarem com as oportunidades oferecidas pelo processo de globalização. No entanto, ajustar-se às forças da globalização também envolve riscos. Esses riscos derivam parcialmente do fato que, do ponto de vista de cada país e governo, as regras e os critérios 'neo-liberais', através dos quais os princípios e os resultados das decisões políticas de cada país serão julgados, estão cada vez mais sendo colocadas de forma exógena. Porém eles também

derivam do fato que, especialmente no contexto da política comercial, o campo de jogo está longe de ser nivelado, e os participantes mais poderosos estão propensos a ignorarem as regras quando assim lhes convier.

No caso da África do Sul e do Brasil, os riscos são exacerbados pelo fato das reformas econômicas estarem ocorrendo num contexto político interno que milita contra as tomadas de decisão rápidas e decisivas. A formulação de política agora deve levar em conta não apenas os interesses adquiridos das antigas elites, cujo efetivo poder econômico ainda lhes dá uma considerável influência política, mas também os interesses crescentes e potencialmente poderosos das novas elites emergentes. Deve também levar em conta a evolução constante das novas e diversificadas instituições nacionais de formulação de políticas, e a necessidade crescente de negociar compromissos em diferentes fóruns. Com efeito, nos dois países, é de certa forma ainda muito cedo para discernir-se claramente como e por meio de quem esses, por vezes coincidentes, por vezes altamente conflitantes, interesses estão sendo articulados e incorporados às políticas econômicas. Em importantes aspectos, portanto, as críticas semelhantes contra as administrações sul-africanas e brasileiras, no que se refere ao ritmo lento de suas políticas de desenvolvimento, são injustas. Além do mais, é provável que as políticas que venham a emergir desse processo sejam mais duradouras. Mas, em muitas esferas políticas importantes, as forças da globalização são impiedosas, e os aspirantes a participantes nesse processo não devem esperar - e não receberão - nenhuma mercê.

De maneira mais geral, junto com a maioria dos outros países, a África do Sul e o Brasil estão sendo forçados pela globalização a uma reestruturação fundamental da relação Estado-mercado. No entanto, seja em relação aos controles do câmbio, à política comercial, ao controle sobre o IED, à privatização ou à balança do déficit fiscal, os governos de todas as partes trabalham agora com um grau menor de liberdade. As dificuldades para a África do Sul e o Brasil (entre outros) é que os objetivos e prioridades de suas políticas sócio-econômicas nacionais não são sempre consistentes - pelo menos relativo ao curto prazo - com as exigências do 'consenso neoliberal'. O problema se complica com o fato que, nos dois países, o apoio político para as exigências colocadas pela globalização tende a ser pragmático, ao invés de ideológico. Conforme comentado por um comentarista sobre o Brasil, "existe um consenso (entre as elites políticas nacionais) que o Brasil deve internacionalizar sua economia, mas não ao

ponto de seguir o modelo neo-liberal implementado pelos ‘tigres-asiáticos’. Na sua maioria, não são nem defensores doutrinários da privatização nem ideologicamente adeptos do estatismo, mas vagueiam através do espectro entre esses dois extremos”. (Schneider 1996:217). Apesar da influência persistente de alguns intervencionistas da linha-dura, estas observações poderiam também ser feitas com relação aos formuladores de política sul-africanos.

Para os dois países, portanto, o desafio da globalização levanta questões penosamente difíceis sobre suas relações com a economia internacional, sobre a permuta entre as restrições dos objetivos políticos nacionais e internacionais, e sobre a real autonomia do Estado para conduzir e moderar as conseqüências das forças do mercado nas decisões referentes à locação de recursos. Além disso, nos dois casos, as questões em jogo são nada menos do que a estabilidade futura do sistema político e a prosperidade da maioria da população. Apesar de nenhum dos dois países estar ainda livre da ameaça de uma marginalização mais intensa, segundo dados atuais, ambos estão comprometidos com a mais completa participação possível no processo de globalização e em desenvolver respostas pragmáticas e eficientes ao desafio que ela coloca.

Bibliografia

- Abreu, M. de P, DD Carneiro e R.L.F. Werneck (1996), Brazil: Widening the scope for balanced growth (Brasil: Aprofundando o alcance do crescimento equilibrado’), *Desenvolvimento Mundial*, Vol 24, No 2, pp 241-254
- Bacha, E L (1980), ‘Industrialization and agricultural development’(Industrialização e desenvolvimento agrícola’), in J Cody et al (eds), *Políticas para o Progresso Industrial nos Países em Desenvolvimento*, OUP
- Cable, V (1996a), ‘Globalisation: Can the state strike back?’, *The World Today*, Vol 52, No 5, pp 133-137
- Cable, V (1996b), ‘The new trade agenda: universal rules and amid cultural diversity’, *International Affairs*, Vol 72, No 2, pp 227-246

- Cardoso, E (1996), 'An assessment of recent macroeconomic development' ('Brazil: Uma relação dos desenvolvimentos macroeconômicos recentes'), estudo apresentado na conferência sobre o Brasil: *O Novo Despertar do Gigante*, Londres 23 de abril de 1996 (mimeo)
- Coes, D V (1994), 'Macroeconomic stabilisation and trade liberalisation: Brazilian experience and choices' ('A estabilização macroeconômica e a liberalização do comércio: experiências e opções brasileiras')
- Gillis, M, D H Perkins, M Roemer e D R Snodgrass (1983), *Economics of Development*, Norton
- Halliday, F (1995), 'International relations and its discontents', *International Affairs*, Vol 71, No 4, pp 733-746
- Kennedy (1996)
- Knight, J B (1988), 'A comparative analysis of South Africa as a semi-industrialised developing country', *Journal of Modern African Studies*, Vol 26, No 3, pp 473-493
- Knight, P T and R Moran (1981), 'Bringing the poor into the growth process: The case of Brazil', *Finance and Development*, December 1981, pp 22-24
- Little, I M D (1982), *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books
- Moll, T (1988), "The limits of the possible": Macroeconomic policy and income redistribution in Latin America and South Africa, in J Suckling and L White (eds), *After Apartheid: Renewal of the South African Economy*, James Currey
- Nattrass, J (1981), *The South African Economy: Its Growth and Change*, OUP
- Qureshi, Z (1996): 'Globalization: New opportunities, tough challenges', *Finance and Development*, March 1996, pp 30-33
- Riddell, A R (1996) 'Globalization: Emasculation or opportunity for educational planning?', *World Development*, Vol 24, Nº 8, pp 1357-1372

- Ritzer, G (1993), *The McDonaldization of Society*, Pine Forge
- Sachs, J and Zini, Jr. A A (1996) 'Brazilian Inflation and the *Plano Real*', *The World Economy*, Vol. 19, N° 1, pp 13-37
- Schneider, R M (1996) *Brazil: Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse*, Westview Press
- Tavares de Almeida, M. H. (1996?) 'Pragmatism by Necessity: the Brazilian Path of economic reform'(mimeografado)
- Waters, M. (1995) *Globalization*, Routledge
- World Bank, *World Development Report 1996*, OUP

O Brasil e a África do Sul em um Mundo Globalizante*

Jim Jones

No começo deste ano, quando falava em uma sessão do Fórum Econômico Mundial (WEF), na Suíça, o Vice-Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, expressou reservas quanto aos efeitos da crescente globalização. Isso foi feito para que as reservas fossem discutidas e analisadas, e não para alterar as intenções de seu país de participar do desenvolvimento econômico mundial. Mesmo com a oposição de grupos como o movimento trabalhista, que foram cruciais na vitória eleitoral do Congresso Nacional Africano em 1994, Mbeki e o partido no poder na África do Sul aceitaram que a globalização é uma boa oportunidade, além de ser um fato inevitável da vida para a África do Sul.

O argumento deles é de que nenhum país pode manter-se à margem da maré de globalização se quiser participar do crescimento econômico mundial. Como corolário, um país deve aceitar a globalização e suas implicações se não quiser que outros países com economias mais abertas imponham sanções de investimentos ou comerciais contra ele.

Além da vantagem palpável de aumentar o fluxo de comércio, o Brasil e a África do Sul têm muito que aprender um do outro na área de processos econômicos e sociais necessários para criar nações vencedoras num mundo crescentemente competitivo, onde as barreiras ao comércio, capital, formação de pessoal, informação e tecnologia estão caindo rapidamente. Em vários aspectos, a África do Sul está atrás do Brasil nesse processo, fato talvez inevitável, dado o "status" de pária do País durante os anos de *apartheid* e o fato de que o novo governo, comparativamente

* Traduzido por Adriana Ligiéro

inexperiente, precisa de tempo para entender as dificuldades de governar um país altamente diversificado.

O novo governo sul-africano mostra todos os sinais de cautela. Ele não propõe ações precipitadas em relação a estratégias econômicas pouco apropriadas, que poderiam ser evitadas com um pouco de reflexão prévia. O plano macroeconômico do governo, divulgado em meados de 1996, tem como objetivo um crescimento anual real do PIB de 6% ao ano até 2000, baseado em um investimento de capital fixo de 26% do PIB, contra os aproximadamente 18% atuais, e uma ampliação dos investimentos estrangeiros para 4% do PIB, em comparação aos 2% atuais. Em comparação, a poupança interna do Brasil situou-se em aproximadamente 20% do PIB no início de 1996 contra 25% nas décadas de 1960 e 1970, quando o crescimento anual do PIB era em média de 7% em termos reais.

Antes de meados de 1980 e antes do desinvestimento estrangeiro dos anos seguintes, ocorrido por razões políticas e altamente divulgado, os investimentos estrangeiros eram em média 5.5% do PIB.

De acordo com o mais recente boletim do FMI, chegar ao nível de crescimento desejado pela África do Sul terá de envolver medidas fiscais como, por exemplo, o corte de subsídios ao comércio e à agricultura, equivalentes a 1% do PIB no ano fiscal de 1995/1996; o aperfeiçoamento da eficiência governamental, redirecionando-se os gastos com as universidades para a educação primária e secundária; e o embargo ao aumento de impostos para tentar reduzir o presente déficit na poupança governamental de 2,7% do PIB. O FMI sugere que a poupança governamental líquida deve ser aumentada para 1,2% do PIB até o ano 2000. Ao mesmo tempo, a poupança doméstica teria que ser elevada para 22,1% do PIB, em comparação ao nível atual de 1,5%.

Voltando ao boletim de 1996 do Fórum Econômico Internacional (WEF), intitulado Relatório sobre Competição Global, que analisa a competitividade internacional das 49 economias mais importantes do mundo, nem o Brasil nem a África do Sul estão entre os mais competitivos. Esse tipo de análise foi criado para medir as condições econômicas atuais de cada país e sua capacidade de manter um crescimento econômico de médio prazo. No índice de competitividade do WEF, baseado em percepções subjetivas de empresários locais e também em critérios objetivos e mensuráveis, o Brasil encontra-se no 48º lugar entre os quarenta e nove

países considerados (à frente da Rússia) e a África do Sul no 43º.

Em essência, o Brasil e a África do Sul exibem todas as características de um país em desenvolvimento: a população apresenta grandes disparidades de riqueza, poder econômico, qualificações e educação; a infra-estrutura é distribuída de forma desigual; existem poucos gastos em obras sociais; há atrasos a serem enfrentados e esperança de mudar a ênfase econômica da produção de matérias-primas e produtos semi-industrializados para a de produtos industrializados. A globalização oferece essa oportunidade, se ela for bem aproveitada.

Resistência à globalização

A resistência à globalização vem, em geral, de grupos ou indivíduos que acham a transição desconfortável. Já vimos esses resultados no antigo regime comunista, onde os eleitores voltaram a apoiar os partidos comunistas ou seus sucessores, pois com esses governos a vida era mais pobre, mas também mais previsível. As mesmas considerações influenciam os sindicatos das indústrias que se tornaram complacentes e ineficientes devido a barreiras protecionistas que agora estão sendo destruídas em nome da competitividade.

A oposição política é outra questão. A globalização leva a uma diminuição progressiva de autodeterminação nacional. Se a economia de um país é aberta, como é basicamente o caso do Brasil e bastante menos o caso da África do Sul, as atividades governamentais e comerciais são cada vez mais determinadas por influências externas. As estratégias econômicas nacionais e internacionais são forçadas a convergir. Se não, o mercado impõe suas próprias medidas corretivas.

A preocupação do Vice-Presidente Mbeki é de que a globalização poderia confirmar ou cristalizar as diferenças entre as nações. Como disse um empresário sul-africano: “O futuro já está conosco. É pena que ele esteja tão desigualmente distribuído.”

Privatização

Embora a privatização possa ser considerada um fato principalmente doméstico, sua implementação e promoção vigorosas seriam cruciais para o sucesso de qualquer país em desenvolvimento em um ambiente global. O Brasil está à frente da África do Sul no caminho da privatização e os benefícios que obteve em seu desempenho econômico são óbvios, mesmo que tenha cometido alguns erros pelo caminho.

Em algumas ocasiões o governo brasileiro sentiu a necessidade de convocar tropas para conter os protestos populares contra a privatização. O governo sul-africano provavelmente não fará o mesmo.

A palavra privatização tem conotações negativas na África do Sul, o que é compreensível quando se leva em conta que o ANC recebe apoio considerável do Partido Comunista da África do Sul, que muitos de seus líderes são membros do Partido Comunista, e que os sindicatos dos trabalhadores são aliados do ANC. Em parte, como resultado, a palavra “reestruturação” é usada em vez de privatização pelo governo quando se discutem empresas pertencentes ao governo. Mesmo que à primeira vista essa diferença no uso de palavras pareça somente uma questão semântica, a reestruturação é mais que a privatização, principalmente quando se trata de buscar sócios estratégicos que possuam a tecnologia e a habilidade necessárias para melhorar a competitividade e eficiência das empresas estatais.

A oposição contra a privatização na África do Sul parece ser mais uma questão de forma que de princípio. Os trabalhadores sindicalizados, que temem perder seus empregos quando as estatais privatizadas forem forçadas a se tornarem mais eficientes e competitivas, já fizeram várias demonstrações públicas contra os planos de privatização do governo. Mas, assim como as demonstrações não mudaram o plano original de privatização do governo brasileiro, elas não constituirão empecilho aos projetos de privatização do governo da África do Sul, e não o impedirão de aceitar que a eficiência econômica tem custos pouco confortáveis a curto prazo.

Em agosto deste ano o governo nomeou o *HSBC Investment Bank* (antigo *Hong Kong and Shanghai Bank*), baseado em Londres, como seu principal conselheiro para a privatização. O banco deve apresentar ao governo antes do fim do ano uma avaliação preliminar da reestruturação

de bens governamentais. Na condição de conselheiro, o HSBC está proibido de participar da privatização de certas estatais.

A África do Sul nunca nacionalizou suas indústrias e não possui empresas industriais ou mineiras que sejam grandes ou diversificadas, como é o caso da companhia brasileira Vale do Rio Doce (CVRD). Embora o governo sul-africano tenha interesses em várias empresas de serviços e manufaturas que estariam melhor situadas no setor privado, essas indústrias foram desenvolvidas na busca da autarquia. Durante décadas o governo do *apartheid* baseou suas políticas econômicas na necessidade de auto-suficiência frente a um mundo hostil.

Uma dessas empresas é a Sasol, que foi criada logo após a segunda guerra mundial, para fabricar gasolina a partir do carvão, pois a África do Sul possui muito carvão mas muito pouco petróleo e gás natural. O processo de transformação do carvão em gasolina usado pela Sasol não era econômico e não produzia gasolina que pudesse competir com a derivada do petróleo cru importado, mas os anos de subsídios governamentais ajudaram a criar uma empresa que produz hoje cerca de um terço dos combustíveis líquidos da África do Sul. A tecnologia usada, originalmente alemã, foi aperfeiçoada e estendida e hoje a Sasol possui uma das melhores tecnologias do mundo nesse campo.

A gasolina derivada do carvão não pode competir sozinha com a produzida a partir do petróleo, mas os subsídios para combustíveis líquidos permitiram que a Sasol diversificasse a produção de petroquímicos, que fizeram da produção de produtos químicos a partir do carvão uma operação integrada altamente lucrativa. O governo vendeu a uma empresa privada, pouco a pouco e há mais de uma década (muito antes do governo do ANC, da libertação de Nelson Mandela e da permissão de funcionamento dos partidos democráticos), a infra-estrutura física da Sasol, com a promessa de subsídios que garantiriam a segurança necessária à expansão e ao desenvolvimento da empresa privada.

A privatização efetiva da Sasol não incluiu vendas a sindicatos, empregados ou grupos que buscassem dar maior poder econômico aos negros. Esse não foi o caso no final da década de 80, quando a Iscor, uma empresa estatal produtora de aço, foi privatizada pelo antigo governo. A privatização da Iscor encontrou a oposição de seu sindicato de trabalhadores negros e, tentando acalmar esses protestos, o governo decidiu vender

algumas ações a empregados e sindicatos a preços baratos. Os dois grupos venderam porém a maior parte de suas ações, mas hoje em dia os sindicatos e a direção da Iscor trabalham juntos de maneira eficiente.

Até hoje o governo ainda não decidiu como, quando, e que outros bens estatais pretende privatizar. A Telkom, empresa estatal que detém o monopólio das telecomunicações, provavelmente será a primeira a ser privatizada. O objetivo do governo é encontrar um sócio estratégico estrangeiro e manter o monopólio por alguns anos depois da venda de parte da empresa a esse investidor. O governo entende que a proteção oferecida pelo monopólio é importante e que há necessidade de instalar novas linhas em lugares remotos, o que não seria lucrativo. Permitir a competição simplesmente resultaria em uma ênfase em fornecer serviços de telecomunicações mais lucrativo e de maior valor agregado a empresas e a áreas urbanas de alta densidade. Em contraste, o Brasil permite que várias companhias operadoras ofereçam serviços, mas continuem vinculadas à Telebrás.

Outro aspecto do debate sobre privatização que ocorre no partido majoritário relaciona-se com a necessidade ou não de esforços para tornar lucrativas as empresas semi-estatais deficitárias antes de privatizá-las. A alternativa de vender empresas deficitárias para que sejam melhor administradas pelo setor privado não é considerada a melhor opção.

Algumas das maiores semi-estatais que provavelmente serão privatizadas são a Eskom, o monopólio de produção e distribuição de eletricidade, a South African Airways (Viação Aérea Sul-africana), a Transnet, companhia de rodovias e ferrovias, a Portnet, companhia de portos marítimos, a Airports Company, que administra os aeroportos e que está buscando parceiros estrangeiros, a Mossgas, companhia que produz as pequenas quantidades de combustíveis sintéticos, baseada em reservas limitadas de gás mineral que se encontram na costa do País e plantações de bosques estatais.

O governo preocupa-se com exigências políticas para a correção de injustiças sofridas pelos negros da África do Sul em favor dos brancos durante o *apartheid*. Isso também influenciará a privatização, pois investidores estrangeiros estratégicos terão de incluir sócios negros e, como em contratos governamentais, o governo favorecerá aqueles que o fizerem.

Competição comercial

A recente decisão brasileira de adotar as normas da Organização Mundial do Comércio para impor quotas de importação e aumentar consideravelmente as tarifas de uma série de produtos ressalta o dilema de países que estão começando a abrir suas economias depois de anos de protecionismo. Nesse caso, o Brasil e a África do Sul têm muito em comum.

Diminuir as tarifas e abrir a economia à competição estrangeira pode prejudicar algumas empresas ineficientes, mas, se feito da maneira correta pode incentivar a maior eficiência na produção. A adoção de medidas para aumentar a eficiência, por sua vez, pode permitir que tais empresas se tornem internacionalmente competitivas.

A introdução de novas quotas para a importação de veículos e o aumento das tarifas de 32% para 70% pelo governo brasileiro provocou grande irritação na OMC, mas o governo explica que suas ações são necessárias para estimular investimentos na indústria automobilística brasileira. Em contraste, os países que exportam para o Brasil, e cujo comércio foi afetado pelas novas tarifas, acreditam que as novas tarifas são discriminatórias e que foram impostas como resposta precipitada ao recente déficit comercial brasileiro, depois de vários anos de superávit.

A discussão torna-se circular e é complicada pelo contra-argumento do Ministro da Indústria e Comércio, Francisco Dornelles, de que as exportações brasileiras estão sendo prejudicadas por barreiras impostas pelos EUA em produtos como suco de laranja, tabaco, aço, calçados e tecidos, e por barreiras impostas pela União Européia, em produtos como carne bovina, açúcar, frango e café instantâneo.

A África do Sul, porém, entende a posição brasileira. Dois anos atrás, enquanto visitava a África do Sul, o presidente francês, François Mitterand, fez várias promessas de acesso ao mercado europeu para produtos sul-africanos. Entretanto, as esperanças sul-africanas viram-se frustradas quando a França fez pressão dentro da União Européia para excluir 39% dos produtos agrícolas da África do Sul das negociações de um tratado de livre comércio entre a África do Sul e a União Européia. A crítica feita ao aparente recuo dos franceses pela imprensa sul-africana provocou uma forte reação oficial dos franceses. Contudo, a crítica pública pode ter tido um efeito positivo sobre a capacidade da África do Sul de conseguir concessões

comerciais da União Européia.

Se o Brasil e a África do Sul quiserem promover e beneficiar-se da globalização, a cooperação para buscar uma maior abertura dos mercados internacionais parece ser um bom começo.

Até 1993, o comércio entre o Brasil e a África do Sul estava estagnado entre US\$200 e US\$250 milhões, com vantagem para o lado brasileiro. Em 1995, o comércio entre as duas nações chegou a US\$535 milhões, com US\$50 milhões a favor da África do Sul.

A globalização, que parece levar à criação de blocos regionais de comércio, também fortalece as barreiras comerciais. Tanto a África do Sul quanto o Brasil sofrem tais consequências. Entretanto, a impressão mundial é de que o empenho brasileiro de abrir a sua economia a longo prazo é útil ao balanço de pagamentos a curto prazo. Além do mais, a impressão é de que o Brasil possa levar os países em desenvolvimento a resistir a aceleração do comércio liberal na primeira reunião ministerial da OMC, que será em dezembro de 1996 na Cingapura.

O antigo Ministro do Comércio da África do Sul, Trevor Manuel, prometeu que seu país reduziria drasticamente as tarifas e comprometeu-se na Rodada Uruguaí com um máximo de tarifas entre 15% e 30%. Em 1995 o país decidiu reduzir de um terço as tarifas ad valorem em cinco anos, enquanto novas tarifas mais baixas sobre automóveis e tecidos foram introduzidas em setembro de 1995. As tarifas alfandegárias sobre carros importados devem ser reduzidas de 40% a 20% até o ano 2000, enquanto as tarifas sobre tecidos domésticos descerão de 55% para 30% e as sobre vestuário cairão de 90% para 40%. O declínio do *rand*, comparado com outras moedas, deixa espaço para acelerar o corte dessas tarifas e o plano econômico do governo, apresentado ao público em junho de 1996, propôs que os cortes tarifários sobre automóveis, tecidos e vestuário fossem efetuado com dois anos de antecedência.

Os cortes de tarifas obviamente têm sido criticados por aqueles que têm interesses em indústrias afetadas, mas a idéia por trás dos cortes de tarifas é que eles farão com que companhias comparativamente ineficientes se tornem competitivas ou saiam do mercado. Além do mais, os cortes de tarifas foram criados para permitir que empresas sul-africanas se globalizem através de tratados internacionais, exportando e importando

componentes e não produtos completos. Isso é especialmente verdade para a indústria automobilística, que está cada vez mais comercializando componentes em ambas as direções com países não tradicionais como o Brasil.

Inflação

A África do Sul nunca enfrentou os níveis de inflação do Brasil e nunca teve que recorrer à indexação ou às reformas monetárias que o Brasil foi forçado a efetuar. A luta da África do Sul contra a inflação é convencional e controlada em grande parte pelo programa monetário do Banco de Reservas da África do Sul (*South African Reserve Bank*). Hoje, a inflação na África do Sul é de 7% ao ano, e a sua direção no próximo ano é incerta.

A razão para tal incerteza é que o Banco de Reservas da África do Sul está preocupado que os aumentos convencionais das taxas de juros possam impedir o nascente crescimento econômico do País. Existe também uma considerável pressão por parte dos sindicatos de trabalhadores para restringir os aumentos das taxas de juros, e para o *Reserve Bank* esta pressão é difícil de ignorar.

Controles de Câmbio

Ao contrário do Brasil, que usou a eliminação dos controles de câmbio para facilitar a estabilização de sua moeda, a África do Sul não abre mão de suas rígidas restrições e da conversibilidade de sua moeda. Não obstante o fato de que o governo e as autoridades monetárias do Banco Central estão sendo constantemente pressionados para remover ou diminuir esses controles, eles se recusam firmemente a fazê-lo.

O Banco de Reservas da África do Sul apóia a eliminação gradual de controles e o governo tende a favorecer essa posição. O Banco de Reservas teme que uma súbita eliminação dos controles de câmbio possa levar a uma imensa saída de recursos, devido à crescente demanda sul-africana de investir no estrangeiro.

Um dos resultados dessa demora em remover os controles de

câmbio é que o compromisso governamental em relação à disciplina fiscal e monetária não é inteiramente levado a sério por possíveis investidores estrangeiros, simplesmente porque o governo não aceitou a disciplina externa de um mercado de câmbio livre. Em parte por esta razão, o *rand* sul-africano está em constante declínio há alguns anos, porém sem conceder benefícios competitivos óbvios aos principais exportadores de matérias-primas e produtos semi-processados do país, cujos preços são geralmente em dólar.

Não há restrições sobre a entrada de capital estrangeiro na África do Sul, mas os controles de câmbio que limitam a possibilidade de os sul-africanos externalizarem seus investimentos são uma desvantagem. O resultado é a constante desvalorização do *rand*, que desencoraja os investidores estrangeiros de comprarem bônus e ações, pois temem perdas de capital em moeda forte. No início do ano, uma grande corrida para o *rand* mostrou aos investidores estrangeiros por que os rendimentos nominais dos investimentos sul-africanos são comparativamente elevados, como compensação pelo risco cambial.

Durante vários anos, os investimentos estrangeiros na África do Sul foram apoiados pelo chamado sistema financeiro do *rand*. Os estrangeiros podiam comprar e vender investimentos sul-africanos em *rands* financeiros, que eram geralmente mais baratos em dólares que o *rand* comercial, usado para as transações comerciais e transações não relacionadas com investimentos, além do pagamento de juros ou dividendos. O resultado era que os estrangeiros recebiam rendimentos maiores para seus investimentos na África do Sul do que os próprios sul-africanos. Em essência, porém, o sistema financeiro do *rand* significava que compras ou vendas estrangeiras de investimentos sul-africanos não afetavam a conta corrente do balanço de pagamentos. Os investimentos negociados em *rands* financeiros eram, para todos os efeitos, isolados em um “*pool*” de investimentos separado.

O sistema tornou-se cada vez mais contraproducente, na medida em que a taxa de câmbio do *rand* financeiro tornou-se progressivamente volátil e incerta. O sistema foi abandonado em 1995 sem nenhuma das conseqüências negativas temidas sobre o fluxo de investimentos e a taxa de câmbio.

Não há nenhuma sugestão oficial para se utilizar um sistema similar,

mas ao contrário, para permitir aos sul-africanos a possibilidade de investir no exterior, com taxas de câmbio que são menos favoráveis do que as usadas no rand comercial. O sistema seria bastante similar ao do “pool” do dólar, que era usado para os investimentos britânicos no exterior antes de a Grã Bretanha abolir os controles de câmbio na década de 70. É importante repetir, porém, que essa é uma sugestão não oficial, mesmo tendo sido estudada pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco de Reservas Sul-Africano.

Os controles de câmbio restringem a habilidade das companhias sul-africanas de investir no exterior, mas algumas companhias de seguros e outras casas de investimento têm recebido permissão para efetuar trocas (“swaps”) estritamente limitadas de ativos. Um possível resultado é que os grupos de mineração da África do Sul se sentirão impossibilitados de fazer ofertas, por exemplo, para uma parte ou partes de uma CVRD privatizada no Brasil.

Um dos resultados de décadas de controles de câmbio na África do Sul é a aparição de alguns grandes conglomerados que dominam a economia. A *Anglo American Corporation* (minas, indústrias, finanças e serviços), a *Rembrandt* (tabaco, bebidas alcoólicas, minas, e televisão), a *Anglovaal* (minas e indústria), a *Old Mutual* (seguros de vida), a *Sanlam* (seguros de vida), e a *Liberty Life* (seguro de vida) juntas controlam mais de dois terços das companhias que operam na bolsa de valores de Joanesburgo.

Pode ser dito que essa concentração de poder econômico nasceu como conseqüência dos controles de câmbio que impediram os investimentos estrangeiros. Os investidores locais não tinham outra opção a não ser investir nas relativamente poucas ações existentes na bolsa de valores de Joanesburgo. Como resultado, uma vez que os investimentos são feitos eles raramente são abandonados, o que produz conseqüências óbvias para a liquidez da bolsa de ações e sua utilidade como veículo para o levantamento de capital novo para investimentos. Um dos resultados dessa concentração econômica é que firmas estrangeiras acham muito difícil investir em empresas manufatureiras na África do Sul, pois têm de competir eficientemente com companhias dominantes há muito estabelecidas no País.

Quando o *apartheid* estava no seu auge, muitas companhias estrangeiras retiraram-se da África do Sul, por causa de pressões de ativistas políticos contrários ao *apartheid* que tinham ações nessas companhias em

seus países de origem e também como protesto contra as práticas racistas do governo sul-africano. Algumas dessas empresas estão começando a voltar e a readquirir participações em empresas que haviam sido repassadas a investidores sul-africanos como um recurso temporário. Mas isso não significa necessariamente que novas tecnologias serão introduzidas em condições favoráveis à África do Sul, uma vez que, na maior parte dos casos, elas continuaram facilmente disponíveis, apesar da retirada de vários investidores.

Setores Financeiros

O setor de serviços financeiros da África do Sul é um dos melhores do mundo, mesmo com anos de controles de câmbio que restringiram a interação financeira do País com o resto do mundo.

As leis sul-africanas permitem o estabelecimento de mais de uma bolsa de valores, mas a bolsa de valores de Joanesburgo (BVJ) é a única que comercializa ações de empresas privadas, além de corporações e semi-corporações. Até 1996 as negociações eram feitas no pregão da bolsa de valores. Esse método foi gradativamente abandonado em alguns meses, a partir de meados de 1996, e hoje em dia as negociações são feitas em um sistema computadorizado que combina pedidos de compra e venda a preços apropriados.

O novo sistema da BVJ é baseado no da Bolsa de Valores de Chicago.

Até 1996 os corretores somente podiam negociar como agentes para seus clientes, e as empresas não podiam associar-se à bolsa. Isso mudou em 1996 e as instituições financeiras passaram a poder adquirir empresas de corretagem e a comercializar como agentes. Em outras palavras, as empresas de corretagem poderiam comercializar participações acionárias como agentes principais. Várias instituições financeiras estrangeiras e bancos entraram no mercado adquirindo interesse em firmas locais de corretagem de valores e as principais associações formadas foram:

Corretagem de valores sul-africana	Contraparte estrangeira	País
Fleming Martin	Robert Fleming	Reino Unido
Simpson McKie	Hong Kong & Shanghai Bank	Reino Unido
Smith Borkum Hare	Merril Lynch	EUA
Ivor Jones Roy	Deutshce Morgan Grenfell	Alemanha,R. Unido
Frankel Pollack	Inexistente	
Ed Hern	BOE Natwest	África do Sul, RU

Em anos recentes, iniciou-se o mercado de futuros, através da negociação de futuros de matérias-primas em uma bolsa diferente da BVJ.

Ao contrário do Brasil, onde bancos estatais foram recentemente privatizados, o sistema financeiro da África do Sul sempre esteve nas mãos do setor privado. O Banco de Reservas da África do Sul efetua as tarefas normais de administrar a política monetária e de ser o emprestador de último recurso para o setor bancário privado, além de ser o regulador da indústria bancária. Durante a última década aproximadamente, o Banco de Reservas tem sentido a necessidade de assistir a bancos com problemas, o que sempre fez em segredo, sem tornar pública a extensão ou características de seu apoio. Normalmente, a ajuda é dada ao banco com problemas na forma de empréstimos com juros nominais de apenas 1% ao ano, com a condição de que o banco assistido volte a depositar a mesma quantia no Banco de Reservas, para receber juros à taxa comercial normal que é bastante mais alta.

Em contraste ao Brasil, onde os bancos comerciais somente têm o “status” de banco múltiplo, os bancos comerciais da África do Sul sempre tiveram a liberdade de oferecer vários tipos de serviços bancários. Com as recentes alterações das regras que governam as condições em que os corretores negociam na Bolsa de Valores de Joanesburgo, os bancos

nacionais e estrangeiros têm o direito de adquirir interesses em empresas de corretagem de valores e de negociar participações acionárias e investimentos em corporações como agentes e como principais. O resultado é um alto nível de integração no setor de serviços financeiros, o que também acontece em outras economias desenvolvidas.

Porém, diferentemente por exemplo dos EUA, os depósitos em bancos sul-africanos não são garantidos pelo governo central.

Até aproximadamente cinco anos atrás, o governo da África do Sul arrecadava financiamentos baratos obrigando as seguradoras de vida a investir uma determinada quantidade de seu capital em “ativos estabelecidos”, ações governamentais ou para-estatais com juros relativamente baixos. Esse método foi abolido cinco anos atrás e, em contraste com muitos outros países, os empregados sul-africanos não estão obrigados a investir parte de seus salários em empresas estatais de seguros.

Principais Grupos Bancários Nacionais

	Total de Ativos (milhões de <i>rands</i>)	Renda Taxada (bilhões de <i>rands</i>)
Amalgamated Banks of SA	115,1	1.104
Standard Bank Investment Corp.	101,1	1.147
First National Bank	77,3	883
Nedcor	72,8	782

Principais Seguradoras de Vida Nacionais

	Total de Ativos (bilhões de <i>rands</i>)	Renda Total (milhões de <i>rands</i>)
Old Mutual	133,6	28,4
Sanlam	139,5	
Liberty Life	69,8	13,9

O efeito tequila da África do Sul

Entre janeiro e agosto de 1996 a moeda sul-africana, o rand, caiu quase 25% em comparação ao dólar, e no fim de agosto não havia nenhum sinal de reversão. Essencialmente, a moeda está sob pressão de especuladores que não acreditam que o Banco de Reservas Sul-Africano tenha suficientes reservas estrangeiras ou linhas de crédito internacionais para proteger a moeda. Além do mais, essas pressões especulativas provavelmente aumentarão enquanto a África do Sul mantiver um extenso sistema de controle de câmbio.

A razão para o declínio do rand este ano pode ser encontrada no fato que a moeda sul-africana tinha-se fortalecido em 7% com relação ao dólar em 1995 com a parcial liberação de controles de câmbio (o rand financeiro foi abandonado) e o interesse internacional no novo governo da maioria atraiu investimentos estrangeiros. Porém, este ano, a inesperada e abrupta renúncia do antigo Ministro da Fazenda, Chris Liebenberg, e a sua substituição por Trevor Manuel, indicado pelo ANC abalou a confiança na África do Sul.

A demora do governo em adotar a hoje convencional política internacional de privatização também abalou a confiança nas suas estratégias econômicas, e a confiança estrangeira no país esta sendo afetada pela aparente e muito publicada tendência da nação para tornar-se uma anarquia criminosa.

A decisão brasileira de livrar sua moeda de restrições e de manter o seu valor em uma estreita faixa em relação ao dólar influenciou a confiança no real. A África do Sul poderia beneficiar-se da experiência do Brasil.

Pactos regionais de comércio

Correndo o risco de parecer completamente cínica, a África do Sul pertence a pactos regionais de comércio que oferecem poucas oportunidades de crescimento das exportações e importações. As exportações da África do Sul para o Zimbábue, Zâmbia e Malavi equivalem a 40% das importações desses países, e é difícil pressupor qualquer aumento significativo nessas porcentagens, devido ao subdesenvolvimento relativo desses parceiros comerciais.

Ao mesmo tempo, somente 17% das exportações do Zimbábwe, 2% das exportações da Zâmbia, e 13 % das exportações de Malavi, vão para a África do Sul. Torna-se difícil antecipar que essas porcentagens aumentarão, já que esses países estão principalmente envolvidos na exportação de produtos primários que a própria África do Sul produz.

Enquanto o Brasil pode-se juntar aos seus vizinhos relativamente populosos e desenvolvidos para formar o Mercosul, o subdesenvolvimento comparativo e a baixa população dos vizinhos da África do Sul parecem ser uma grande desvantagem para criar um mercado regional efetivo.

No momento, a União Alfandegária da África Meridional, que deveria facilitar o comércio intra-regional e estabelecer uma estrutura de tarifas externas comum, está moribunda. Os sócios da Comunidade de Desenvolvimento da África Meridional gastam mais tempo discutindo a dominação sul-africana da economia regional do que criando estratégias econômicas que promoverão o desenvolvimento regional. O Zimbábwe, em particular, está preocupado que as importações sul-africanas irão afetar as indústrias manufatureiras locais, que têm recebido considerável proteção durante anos. A falta de importância relativa da África é sublinhada pelos resultados comerciais de 1995.

Em 1995, as exportações sul-africanas alcançaram a 101 bilhões de rands, dos quais 30,5% foram para a Europa, 7,6% para as Américas, 19,6% para a Ásia, 1,5% para a Oceania, 12,9% para a África e 27,9% (em geral ouro, metais e pedras preciosas) não foram classificados em relação ao destino.

Em 1995 as importações atingiram um total de 98 bilhões de rands, dos quais 48,6% vieram da Europa, 29,9% da Ásia, 15,4% das Américas, 2,9% da África, 8% da Oceania, e 1,4% não foram classificados.

A atração limitada da região deve-se a que a economia de Moçambique foi quase inteiramente destruída pela guerra civil, a guerra civil de Angola ainda persiste, a economia da Zâmbia é fraca, embora a privatização de alguns ativos estatais esteja sendo efetuada, e o Lesoto, a Suazilândia, a Namíbia e o Botsuana têm cada um uma população de aproximadamente um milhão de habitantes. O resultado é uma região que, com exceção da África do Sul, tem pouco poder de compra e por isso pouca propensão a importar. Embora o Brasil possa sentir alguma afinidade em

relação a Angola e Moçambique devido à língua comum e à mesma embora distante herança portuguesa, as oportunidades de comércio com essas duas economias tão destruídas são limitadas.

Na África do Sul, o debate sobre se o País deve ou não tentar entrar na União Européia em termos da Convenção de Lomé acabou. A África do Sul é uma economia demasiado desenvolvida para candidatar-se às preferências estabelecidas em Lomé.

A transição da África do Sul para um governo da maioria não tem sido somente uma bênção, pois a administração das alfândegas e dos impostos tem sido abalada pela falta de oficiais treinados. Estima-se que mais de 90% dos *containers* que entram na África do Sul através do Porto de Durban não são examinados. A evasão de tarifas alfandegárias é freqüente e o País é cada vez mais visto como mercado e entreposto para traficantes internacionais de drogas.

Migração interna e internacional de pessoas

Dois fatores caracterizam os padrões de migração na África do Sul. Calcula-se que o País tenha mais de 5 milhões de imigrantes ilegais de países vizinhos e a maioria não possui qualquer especialização. Ao mesmo tempo, a base de especialização sul-africana foi corroída durante as últimas duas décadas pela emigração de trabalhadores especializados, os quais temiam pela sua segurança em uma sociedade cada vez mais sem lei ou que partiram para evitar os prováveis problemas de um governo da maioria negra. Internamente, a urbanização está progredindo depois dos anos de *apartheid*, em que não era permitido aos habitantes rurais encontrarem casa e trabalho nas grandes cidades. As tensões da infraestrutura social são cada vez mais aparentes.

A emigração de trabalhadores especializados ou profissionais (em geral brancos) continua ocorrendo a uma taxa maior do que aparece nas estatísticas oficiais. Em números redondos, a diáspora de mão - de - obra especializada da África do Sul atinge a 100.000 ou mais. Enquanto tem havido algum alívio com a volta de exilados políticos especializados, depois da instalação da democracia multi-partidária, o País continua a sofrer uma perda de trabalhadores especializados.

O argumento convencional é que a África do Sul deveria ajudar no desenvolvimento das economias vizinhas para incentivar os trabalhadores não especializados a ficarem em seus países. Porém, a capacidade da África do Sul de fazê-lo é limitada pela sua própria necessidade de mobilizar capital doméstico e estrangeiro para o próprio desenvolvimento econômico. Os pequenos países vizinhos muitas vezes expressam a idéia errônea de que a África do Sul é rica e será o trampolim para seu desenvolvimento. É difícil concordar com esse ponto de vista, mesmo que existam oportunidades para outros países investirem na região.

Corrupção/Drogas/Crime etc.

Desde o início dos eventos que levaram o País à eleição de um governo da maioria em 1994, a África do Sul tem estado sob o microscópio internacional, provavelmente mais que qualquer outro país. Como resultado, o tratamento dos problemas sociais que os sul-africanos têm em comum com o Brasil e outros países em desenvolvimento — como por exemplo altos níveis de crimes violentos, crianças de rua, falta de moradia, alto desemprego e trabalhadores em geral sem um bom nível de educação — acabam tendo maior cobertura internacional da mídia do que em outros países.

O crime, com o risco de parecer superficial, é a indústria que mais rapidamente cresce no mundo e está se globalizando mais rapidamente do que qualquer outra.

Em grande parte, os anos de isolamento político da África do Sul mantiveram o problema internacional das drogas à distância. A crescente abertura está mudando isso, e existem reportagens regulares na mídia sobre grandes traficantes de drogas que operam com impunidade nas áreas residenciais mais pobres. A corrupção e incompetência da polícia, que leva os criminosos a não serem presos ou a serem soltos sem acusação, estão levando à indignação do público. E assim como o Brasil tem grupos de esquadrões da morte na polícia, a África do Sul está vendo a criação de grupos de esquadrões privados, que tomam a lei em suas próprias mãos.

O novo governo sul-africano chegou ao poder com promessas de abertura e incorruptibilidade. O antigo governo tinha sido várias vezes acusado de falcaturas e tais acusações quase sempre eram corretas. Nos

últimos meses, as acusações de corrupção ou incompetência geral dirigidas aos ministros do governo do ANC têm sido respondidas com ataques aos acusadores. O ANC parece estar tendo dificuldades em fazer a transição de um movimento de liberação que aceitava membros com pontos de vista muito diversos a um partido político. O resultado é uma demanda pela liderança do partido de conformidade pública. Os ministros não são dispensados por incompetência, mas por criticar o partido ou sua liderança.

O crime, particularmente o roubo ou furto de automóveis, torna-se cada vez mais violento ou fatal e está-se espalhando dos bairros negros para os bairros dos subúrbios, que antes eram somente de brancos. O resultado é que as companhias internacionais estão expressando resistência em enviar executivos ou pessoas especializadas para a África do Sul, um país que vêem como basicamente perigoso mesmo que seus níveis de crime não sejam piores que, por exemplo, os do Brasil. A onda crescente de crime também está aumentando o medo de trabalhadores especializados ou profissionais, os quais começam a contemplar a idéia de emigrar para outros países que são percebidos como menos perigosos.

Referências

Fórum Econômico Mundial (WEF) - Relatório de Competitividade Global 1996

Fórum Econômico Mundial (WEF) - Comunicados da Reunião Anual 1996

Fórum Econômico Mundial (WEF) - Relatório - Sustentando a Globalização 1996 Diversos Autores

Lawrence, Bressand & Ito - Uma Visão Para a Economia Mundial - Brookings Institute 1995

Fundo Monetário Internacional - Relatório Anual de Disposições e Restrições de Câmbio 1995

Fundo Monetário Internacional - Perspectiva Econômica Mundial 1995

Pundy Pillay - Comissão Financeira e Fiscal - A Economia, as Questões e as Opções de Políticas da África do Sul - February 1996

Banco Mundial - Relatório de Desenvolvimento Mundial 1995,
Trabalhadores em um Mundo Integrante

Gazeta Mercantil - Vários Números

Business Day - Vários Números

Financial Times - Vários Números

The Economist - Vários Números

Economist Intelligence Unit - Perfil do Brasil 1995 - 96

Economist Intelligence Unit - Relatório ILT da África do Sul 1996 e
atualizações

Sipho Shabalala - Escritório Para Empreendimentos Públicos - Reformas
Econômicas e a Reestruturação de Empreendimentos do Estado na
África do Sul - Discurso proferido em julho de 1996

Ministério da Fazenda - O Desafio da Estabilidade e do Crescimento
Continuado - 1996

Comércio e Investimento Entre a África do Sul e o Brasil: Presente e Futuro*

*Michael Spicer
Stephan Malherbe
Simone Sultana*

Introdução

No começo deste século, num mundo de “tartarugas” econômicas - em que países em desenvolvimento estavam estagnando ou crescendo muito vagarosamente - África do Sul e Brasil eram ambos “lebres”. Dotados de recursos naturais fabulosos, vastas áreas de extração agrícola, com um imenso interior acenando para a colonização, esses países atraíram capital externo e cresceram muito rapidamente.

Curioso, pois, que, quatro anos antes do fim do século, ambos os países sejam muitas vezes mais pobres, em termos per capita, do que eram então algumas das “tartarugas” - países como a Coreia e Formosa (Taiwan) - que, dispondo de dotes naturais mais modestos, pareciam destinados ao crescimento lento. E, apesar de muito diferentes, África do Sul e Brasil têm agora amplamente os mesmos desafios: externamente, como alcançar as nações industrializadas; internamente, para as partes mais pobres da população, equiparar-se ao padrão de vida das partes mais ricas. Esses desafios podem ser descritos como os desafios de convergência interna e externa.

Convergência interna e externa

Dois traços evidentes são compartilhados pelas economias da África do Sul e do Brasil. Em primeiro lugar, dentro de cada país, os mais ricos

* Traduzido por Janete Carneiro

têm renda muitas vezes superior àquela dos pobres. De fato, os dois países são regularmente citados como tendo as distribuições de renda mais injustas no mundo, conforme medição do coeficiente de Gini. Em ambos os países, este desafio interno é complicado pelo fato de que existe um componente racial na divisão entre os mais ricos e os mais pobres. Em segundo lugar, considerado na média, o *output* por cidadão, em ambos os países (em torno de US\$ 3,000 per capita) é menos do que um sete avos daquele das nações mais ricas no mundo.

Esses traços suscitam duas questões críticas com relação ao destino de nossos países: pode-se fazer com que o bem-estar de cidadãos convirja favoravelmente de tal modo que a pobreza seja eliminada e a sociedade, em cada caso, se torne mais justa (convergência interna) - ou existe alguma coisa na estrutura da sociedade ou da cultura que impede isso de acontecer, deixando alguns grupos para sempre pior do que outros? Em segundo lugar, pode-se fazer com que o bem-estar geral, ou a produtividade, de ambos países convirja favoravelmente de tal modo que as nações mais pobres, como as nossas, possam eventualmente alcançar as nações mais ricas (convergência externa ou internacional)? Ou existem, como Rudiger Dornbusch especulou uma vez, alguns fatores que irão relegar algumas sociedades eternamente à caridade internacional?

Convergência externa e livre comércio

Existe um número de teorias econômicas que sugerem que pelo menos a convergência externa pode ser impossível. Essas teorias postulam a chamada “trajetória de dependência”: se um país permanece pobre, ou persiste com as políticas erradas por tempo suficiente, dificilmente se recuperará inteiramente e estará crivado naquela “trajetória” inferior. O teórico mais proeminente da não-convergência é Paul Romer. Romer acredita que o acúmulo de conhecimento está no centro da habilidade de uma economia para aumentar na produtividade. Países com mais destreza intelectual, no entanto, simplesmente aprimorarão sua base de aprendizado num ritmo tal que jamais aos países mais pobres será permitido alcançá-los; esses retardatários tecnológicos então ficando para trás, e permanecendo para sempre mais pobres. Em resumo, Romer explica (pelo menos em parte) a estagnação relativa de tantos países pela visão de que eles simples-

mente não podem alcançar a sofisticação sempre crescente das nações mais ricas.

Alexander Gershchenkron mostrou, por outro lado, que, durante a expansão da revolução industrial na Europa durante o século XIX, uma vez que os retardatários deram a partida, eles cresceram mais rapidamente do que os países pioneiros mais ricos, como a Grã-Bretanha. Gershchenkron atribuiu esta habilidade de se equiparar ao fato que comprovadas tecnologias e enfoques administrativos estavam à disposição para uma aplicação imediata pelos países mais pobres.

A implicação para os países mais pobres é positiva: se está aberto ao aprendizado internacional e à habilidade de produzir, e os incentivos corretos estão no lugar, no decorrer do tempo os países mais pobres não somente se tornarão mais ricos mas começam a alcançar os países mais ricos. Existe, como evidência, nas décadas recentes, uma galeria de países que lograram alcançar os mais ricos: Japão, Itália, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia; e, posteriormente, Chile, Malásia e Indonésia. Mas nem tudo está bem com as versões mais simplistas da hipótese do “equiparar-se”. A África é um verdadeiro cemitério de países que perturbam a hipótese de Gershchenkron e durante os anos 70 e 80 partes da América Latina pareciam estar numa situação similar.

Ademais, a forte evidência sobre convergência no âmbito de subgrupos particulares de países contradiz o pessimismo de Romer. Evidência desse esforço de equiparação foi encontrada dentro dos seguintes grupos: países da OECD do pós-guerra; países mais pobres da OECD estão crescendo mais rapidamente que os mais ricos; estados dentro dos Estados Unidos; prefeituras no Japão; países no seio da União Européia (UE); países no âmbito da Área de Livre Comércio Européia (ALCE).

Analistas tentaram, porém, explicar o fato de que somente um número limitado de países parece convergir - i.e., eles reconheceram que parece existir um “clube da convergência” - e tentaram determinar quais são as qualificações para ingressar no clube. Para países como África do Sul e Brasil, que desejam pertencer a esse clube dos que conseguem equiparar-se, esta é a questão crucial. Existe um número de diferentes candidatos:

Um *Regime de Livre Comércio* - Sachs e Warner discutiram que áreas de sucesso compartilham um alto grau de livre comércio entre mem-

bros de um grupo particular. Esta observação suscita uma hipótese surpreendente: o aprendizado tecnológico de países ricos está à disposição para fazer países mais pobres crescerem mais depressa, mas esse aprendizado é eficientemente transferido e usado somente onde o livre comércio estimula tal eficiência. Assim livre comércio seria uma pré-condição essencial para a convergência externa.

Um Nível Inicial Adequado de Capital Humano - Baumol e outros sugeriram que a menos que um país tenha um nível básico de conhecimento que lhe possibilite absorver o aprendizado dos países que estão na frente, ele não será capaz de começar o processo de equiparação;

Políticas Domésticas e Incentivos Corretos - Mancur Olson reivindicou, num recente artigo, que as grandes diferenças entre os desempenhos per capita de diferentes países não são explicadas por diferenças na qualidade do capital humano ou terra ou a disponibilidade de capital doméstico. Ao contrário, o que permanece diferente nesses países são suas políticas econômicas e instituições que, juntas, criam um grupo particular de incentivos ou desincentivos para o sucesso ou fracasso;

Instituições políticas certas - A experiência de ajuste estrutural na África sugere que, na ausência do regime político certo, - i.e., um que encoraje um governo aberto e confiável, assegure segurança pública, regule, de forma racional, inteligente e eficiente, impostos e subscreva um sistema dependente de lei comercial e privada - o crescimento não pode ser sustentável, não importa qual grau de abertura para o resto do mundo é mantido;

Parcimônia: altas taxas de economia e investimento - Alwyn Young salientou que uma grande parte do crescimento das nações do Leste asiático pode ser imputada a altas taxas não usuais de poupança e investimento mais do que a grandes ganhos em produtividade. Como Paul Krugman afirmou, o crescimento é devido a “suor mais do que à inspiração”.

Em suma, outras evidências internacionais nos mostram que países como África do Sul e Brasil podem se tornar países aptos a equiparar-se aos mais ricos somente se eles criarem os incentivos certos para seus cidadãos tirarem vantagem do aprendizado global, e do acesso a capitais e mercados. Isso exige que nossos países se engajem no livre comércio; mantenham e expandam uma base sólida de recursos humanos; tenham as políticas de mercado corretas; tenham instituições políticas que sejam li-

vres, abertas e efetivas no desempenho das funções básicas do governo, e; disponham de recursos suficientes para o investimento na capacidade produtiva futura. Esta cartilha de como deve ser um país de sucesso na economia global nasceu em grande parte da história econômica dos dois países e do mercado global.

África do Sul e Brasil: veteranos globais

O mundo em que as economias da África do Sul e do Brasil foram formadas no virar do século foi caracterizado por uma integração dramática de mercados mundiais de muitos bens; certeza de conversibilidade e facilidade de movimento de capitais além fronteiras; e atividades de negócio extra-jurisdicional fortificadas por regras legais européias (assumidamente freqüentes por meio do estabelecimento de “tratados desiguais” e colonialismo). Na África do Sul e no Brasil durante aquele período, influxos de capital externo (assim como tecnologia e *expertise*) eram vastos; e exportações e PIB cresceram muito rapidamente.

Os próprios pilares das nossas economias foram construídos num tempo de integração econômica global, com a assistência de mercados globais para nossos bens, e capital externo para nossas necessidades de investimento. No caso da África do Sul, o país absorveu 318 milhões de libras esterlinas de capital da Grã-Bretanha, entre 1865 e 1914. O capital para a companhia mesma para qual trabalho, Anglo American, veio dos mercados de capital da Europa e Estados Unidos, começando em 1917. Com aquele capital nós construímos grandes seções dos setores mineral e industrial da África do Sul.

A experiência do Brasil e da África do Sul durante o auge do primeiro mercado global aponta para algo que já fora esboçado nas seções prévias: que durante este período de livre comércio sem precedentes, países e colônias na periferia cresceram de fato muito rapidamente, ocorrendo uma considerável equiparação dessas regiões mais pobres ao norte mais rico.

Da abertura para a autarquia: 1914-1970

E então esta era de crescimento internacional sem precedentes chegou ao fim. A I Guerra Mundial e, uma década depois, a Grande Depressão levaram ao abandono do Padrão Ouro e à imposição de altas barreiras tanto para o comércio quanto para o fluxo de capitais.

A maré ideológica mudou. Durante os anos 30, países em todo o mundo notaram o aparente sucesso do modelo soviético e os grandes ganhos de produção conseguidos com o socialismo nacional e suas variações dirigistas na Alemanha, Itália e Japão. Numa atmosfera em que os supostos mecanismos de correção própria do mercado claramente falharam na máxima utilização da capacidade produtiva durante a Grande Depressão, o crescimento dirigido pelo governo tornou-se o modelo de escolha. África do Sul e Brasil eram exemplos do novo paradigma de desenvolvimento: ambos os países voltaram-se para suas economias, ao promoverem a substituição de importações por trás de altas barreiras alfandegárias. No caso da África do Sul, proteção, desenvolvimento industrial conduzido pelo governo, controles de capital e outras formas de regulação de empresa e instituições de trabalho inflexíveis começaram nos anos 20, seguindo um período de intranquilidade social. O dismantelamento dessas estruturas começou nos anos 80 mas ainda é incompleto nos dias de hoje.

Existem claros paralelos no Brasil onde, a partir de uma agitação social nos anos 20, a crise econômica de 1930 resultou numa revolta maior, conduzida pelo Dr. Getúlio Vargas, que se tornou presidente. Ambos, esse regime e seus sucessores mantiveram o que então era a ortodoxia autárquica: altas barreiras tarifárias e controles de capital encorajaram a industrialização pela substituição de importações.

O crescimento do pós-guerra, seguido pelo declínio e estagnação

É importante notar que, nas primeiras décadas depois da II Guerra Mundial, a política voltada para dentro gerou altas taxas de crescimento para ambos os países. Entre 1948 e 1973, o Brasil alcançou um crescimento anual médio no PIB de 7,9% e a África do Sul uma cifra de 5%. (É interessante especular o fato de que, durante aquele período, a África do Sul consistentemente alcançou quase 3% de crescimento econômico a menos que o Brasil. Parece razoável crer que se tratava do custo imposto

pelo *apartheid* na economia sul-africana sendo mais o resultado da má alocação de recursos do que o custo de sanções que só ganharam força nos anos 80.) Ciclos similares:

Desempenho de Crescimento do Brasil e África do Sul - 1948-1995

	Brasil	África do Sul
Explosão pós-guerra 1948-1973	7,9%	5%
Anos 70 mais lentos 1974-1979	6,4%	2,9%
Boomlet Bubble 1980	9,2%	6,7%
A Década Perdida 1981-1992	1,2%	0,4%
De volta para o mundo 1992-1995	4,6%	2,3%

Crescimento Médio Anual do PIB Durante cada um dos cinco períodos

O primeiro teste da atitude política de olhar para dentro veio no início dos anos 70 quando três mudanças estruturais importantes transformaram a economia global: primeiro, o sistema de Bretton Woods de taxas de câmbio fixas quebrou; isso foi seguido por um aumento no volume de fluxos de capital cruzando fronteira, visto que países da OCDE começaram a suspender controles de capital; e, terceiro, um aumento dramático no preço do petróleo testou a habilidade das economias de lidarem com choques de preço maciços - e criou mais tarde gigantescos fluxos de capital cruzando fronteira na forma de petrodólares. No espaço de alguns poucos anos, os preços na economia global tornaram-se muito mais instáveis, en-

tão testando a habilidade das economias de se ajustarem a tais mudanças repentinas; e fluxos de capital além-fronteira aumentaram amplamente os meios de políticas voltadas para a atração de investimentos e os custos de políticas de combate à pobreza.

De repente nossas duas economias, e o resto do mundo em desenvolvimento, encontraram-se num ambiente ainda mais desafiador. Antigas políticas de altas barreiras tarifárias, grandes déficits orçamentários e dinheiro fácil - e, de fato, qualquer coisa que retardava a habilidade das economias de se ajustarem - tornaram-se muito custosas. No novo ambiente global, inflexibilidades de mercado levaram a *ambos* crescimento lento e pressões inflacionárias. Tanto no Brasil quanto na África do Sul, o crescimento pós-1973 tornou-se marcadamente mais lento, resvalando (depois de uma expansão em -1980) para uma total estagnação que caracterizou o restante dos anos 80 em ambos os países. Entre 1981 e 1992, o Brasil cresceu a uma mesquinha taxa de 1,2% ao ano e a África do Sul virtualmente estagnou por um período de 12 anos.

Ao mesmo tempo, a instabilidade dos preços tornou-se endêmica: no Brasil, a inflação disparou depois de 1973, numa média de 41,3% durante 1974-1979 e atingiu a incrível taxa de 2 295% em 1994. A estabilidade de preços sul-africana seguiu um padrão similar, ainda que de longe com níveis menos dramáticos: a inflação média de acordo com o deflator do PIB foi um histórico sem precedentes de 12,1% durante 1974-1979, e, durante a década perdida de 1981-1992, atingiu a média de 14,1%. Em ambos países, sem dúvida, desenvolvimentos políticos contribuíram para a queda dramática. Particularmente no caso da África do Sul, a imposição bem sucedida de sanções financeiras no meio dos anos 80 privou o país de capital. Mas não há como negar que políticas de altas tarifas e alto consumo em ambos países desempenharam um papel importante - note-se o sucesso durante o mesmo período de outro estado pária, Taiwan.

A restauração do mercado global: o tardio século XX

Da mesma forma que o mercado global do tardio século XIX, o mercado global do tardio século XX tem sido precipitado por mudanças em tecnologia e instituições que facilitam o fluxo de bens, serviços e recursos cruzando fronteiras nacionais. Melhorias tecnológicas regulares no

transporte, acompanhadas por decréscimos dramáticos no custo das comunicações estão desempenhando um papel importante. Mas sem mudanças de política e novas instituições os efeitos teriam sido silenciados. Moedas conversíveis tornaram-se a norma, permitindo vastos mercados em moedas e instrumentos derivativos; barreiras tarifárias têm sido derrubadas unilateralmente assim como iniciativas multilaterais, como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e acordos regionais de comércio e investimento além-fronteira, têm aumentado os investimentos a níveis somente vistos antes da I Guerra Mundial.

Depois dos desastrosos anos 80, África do Sul e Brasil estavam claramente dispostos a virarem uma página nas suas economias assim como nas suas políticas. Em tais circunstâncias se iria fazer uma reavaliação não só do sistema político em cada país, mas também das políticas económicas. Os desenvolvimentos políticos em ambas as jovens democracias durante os últimos dez anos são bem conhecidos. No lado económico, existem também paralelos visíveis: ambos os países instituíram - ou estão planejando implementar brevemente - políticas que refletem as realidades dessa segunda era global. Essas políticas, inevitavelmente, refletem o que se tem aprendido sobre pré-requisitos para alcançar o desenvolvimento, como mencionado anteriormente neste ensaio. Logo não é de se surpreender que os pilares do pensamento político em ambos países sejam:

- *Estabilidade monetária e competição de mercado* - para criar os incentivos corretos;

- *Um regime de livre comércio* - barreiras tarifárias têm sido derrubadas dramaticamente, e iniciativas regionais de comércio e outras estão sendo tomadas;

- *Investimento em capital humano* - em ambos os países, vastos segmentos da população não estão recebendo o tipo de educação e treinamento necessário para competir na economia mundial;

- *As instituições políticas certas* - ambos os países são agora estados democráticos com uma imprensa livre e troca de idéias sem censura. E em ambos a eliminação de altas taxas de criminalidade e desordem são uma prioridade;

- *Parcimônia: altas taxas de economia e investimento* - Em ambos os países, déficits orçamentários mais baixos, e mesmo excedentes, consti-

tuem uma prioridade, como são prioritárias outras formas de aumentar as poupanças domésticas.

Todas essas áreas têm recebido grande atenção nos estudos de âmbito local e internacional. O foco deste ensaio dirige-se para estruturas emergentes de comércio e investimento na África do Sul e no Brasil, lições compartilhadas e futuros elos.

Um exame mais próximo da estrutura de comércio sul-africana

A estrutura de comércio na África do Sul antes dos anos 90, ao qual já me referi, constitui uma cena muito familiar aos brasileiros. O viés antiexportação inerente neste regime protecionista estava sendo compensado - embora somente em parte - por subsídios para exportação e retração de taxas e rebates. Os custos administrativos eram naturalmente substanciais e o grande peso colocado nas alfândegas e taxas de serviço levaram as autoridades a desmantelarem parcialmente e simplificarem o sistema durante a última década, mas a natureza protecionista e complexa essencial da estrutura permaneceu.

O *momentum* para a reforma do comércio veio com a transição da África do Sul para a democracia nos anos 90 e sua reaceitação na economia mundial. Havia um consenso geral de que o regime de comércio existente estava sufocando o crescimento e o emprego ao proteger indústrias ineficientes, promover investimento intensivo de capital voltado para dentro e desencorajar exportações não-tradicionais devido a custos internacionais de input não-competitivos.

Negociações foram iniciadas com a Rodada Uruguai do Acordo geral de Tarifas e Comércio(GATT)/Organização Mundial de Comércio (OMC), culminando num acordo em que a África do Sul seria aceita como uma “economia em transição” e portanto elegível para o Sistema Geral de Preferências apesar da sua classificação de país “desenvolvido”. Os compromissos da África do Sul na área industrial são como se segue:

- Todas restrições quantitativas seriam substituídas por tarifas equivalentes;
- A média de todas tarifas consolidadas cairia de um terço em cinco anos;

- Taxas tarifárias seriam padronizadas em seis níveis com um teto de 30%, exceto para indústrias “sensíveis” como vestuários, têxteis e veículos motorizados, e;

- O número de posições tarifárias seria substancialmente reduzido e simplificado; rebates e esquemas de “drawback” seriam mantidos.

Apesar desses compromissos amplos, que em geral se aplicam a partir de 1999, o governo da África do Sul procedeu ao detalhamento do período de redução tarifária para cada posição tarifária individual para assegurar que as firmas tenham tempo para se ajustarem. Alguns cronogramas e alvos vão além das exigências da OMC em casos onde se sentiu que a supressão da proteção seria mais útil no esforço de se tornar competitivo internacionalmente (um movimento que não foi bem recebido por aqueles afetados). Alterações desses cronogramas que estão nos entendimentos das autoridades e propostas políticas recentes, às quais retornarei, sugeriram que uma redução mais veloz seria a resposta apropriada à recente depreciação da taxa de câmbio.

O Brasil certamente embarcou nesse caminho vários anos atrás, com um cronograma de cinco passos para reduzir taxas alfandegárias, tanto que sua taxa alfandegária média caiu de 37% em 1989 para 14% em 1994. O balanço da transição será portanto familiar, proporcionando suficiente espaço para as firmas se ajustarem ao novo ambiente liberalizado, com o risco de que muito espaço crie um desincentivo para se fazer as mudanças estruturais apropriadas abrindo a porta para furtivas pressões protecionistas, muito pouco resultará numa desnecessária falência de firmas. Paralelamente ao processo de liberação, o governo sul-africano junto com depositários tem desenvolvido e implementado estratégias de oferta, incluindo a promoção de desenvolvimento de capital humano através de treinamento; o desenvolvimento de médias, pequenas e micro empresas, e o desenvolvimento industrial regional e programas para enfrentar as consequências sociais da reestruturação industrial, especialmente em indústrias sensíveis.

Um outro traço da política de comércio sul-africana tem sido o desenvolvimento de relações bilaterais e regionais. Negociações sobre uma área de livre comércio (ALC), por exemplo, estão num estágio avançado com a União Européia (UE), notando-se que a UE é o principal parceiro comercial da África do Sul, responsável por 45% das exportações da Áfri-

ca do Sul que não são de ouro e mais da metade das suas importações.

As principais iniciativas regionais sul-africanas são a União Al-fandegária Sul-Africana (SACU), formada em 1910, e a Comunidade de Desenvolvimento Sul-Africana (SADC), formada em 1980. SACU permite o livre movimento de bens e o direito de trânsito entre membros e impõe uma tarifa externa comum. A SADC, inicialmente um arranjo politicamente motivado dirigido contra o *apartheid*, agora focaliza a cooperação econômica regional, e a decisão de estabelecer uma área de livre comércio em torno do ano 2000 foi tomada em 1995, com o propósito de livrar a região dos seus altos níveis de controle de comércio.

Essas negociações bilaterais e regionais são dinâmicas e complexas, freqüentemente dando margem a tensões de vários tipos, tanto em termos das negociações em si (como a África do Sul está vivenciando com a proposta UE ALC), mas também com respeito ao impacto implícito que um arranjo tem sobre o outro. Existe um sensível ato de balanço, por exemplo, com respeito aos diferentes arranjos regionais sul-africanos, com seus diferentes membros e visíveis conflitos e interesses. Ademais, cada arranjo dá margem a dinâmicas específicas. Por exemplo, a África do Sul responde por 80% do PNB da SADC, o que gera preocupação por parte dos nossos parceiros regionais no que tange à manutenção da soberania nacional. Para a África do Sul isso criou tensões no mercado trabalhista incluindo-se fluxos de trabalhadores ilegais e protestos dos sindicatos com relação à pressão para a queda nos salários. De forma mais genérica, existem preocupações acerca do potencial para desvio do comércio como resultado dos vários outros arranjos de comércio em pauta, e relacionado a isso, as subjacentes ameaças de realocação das indústrias. A motivação para a África do Sul continuar a fortalecer a região sul-africana inclui tanto a dívida política que o país tem para com seus vizinhos, por conta do apoio recebido durante a luta contra o *apartheid*, mas também o imperativo econômico de desenvolver a região não somente para criar um mercado maior, mas também para promover a estabilidade, minimizando assim conflitos em potencial. Mas, a África do Sul deve continuar explorando outros laços importantes de interesse do seu próprio desenvolvimento (e, implicitamente, sua habilidade de desempenhar um papel efetivo na região).

Mais uma vez, o Brasil está no mesmo caminho, ao assinar o Tratado de Assunção, em janeiro de 1995, depois de um período de

harmonização de quatro anos, a fim de criar uma união alfandegária no “Cone Sul” - Mercosul.

Padrões de mercado

O Mundo: A África do Sul tem crescentemente passado da comercialização de bens primários para bens manufaturados, que agora respondem por mais que 50% das exportações que não de ouro e uns 40% do total das importações.

África do Sul: composição das exportações (exceto ouro) para o mundo - 1970-94 (%)

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
Produtos agrícolas	30,7	21,4	16,0	13,2	14,0
Material de óleo cru e combustíveis minerais	32,8	30,4	36,6	34,1	31,7
Manufaturados básicos	29,0	36,5	31,6	40,2	38,2
Outros manufaturados	6,5	11,1	14,1	10,7	13,9
Não classificado	0,8	0,7	1,4	1,7	2,2

Isso traça o caminho que o Brasil seguiu, e talvez indique para onde a África do Sul está seguindo. O Brasil, assim como a África do Sul, bem dotado com recursos naturais, passou por numerosos ciclos de exportação no primeiro século da sua independência, começando com o açúcar, seguido pelo ouro e mineração, então café, e finalmente grãos de soja. Embora bens primários ainda ocupem uma importante parcela das exportações, os anos 60 viram o Brasil emergir como um dos principais poderes industriais do mundo. Em 1971, as exportações brasileiras consistiam de

29% de produtos industrializados e 71% de produtos primários; o perfil da composição das exportações mudou para 64% de produtos industrializados e 36% de produtos primários em 1994.

A África do Sul passou por mudanças similares, em parte reforçadas pelo declínio na produção de ouro, e o preço do ouro mais baixo desde os dias tranquilos do início dos anos 80. Como a tabela acima indica, a maioria dessas exportações de manufaturados são de uma natureza relativamente básica. Isso não é de surpreender pois, como o Brasil, as exportações de manufaturas sul-africanas focalizaram-se inicialmente em vínculos com o setor de produtos primários, especialmente ferro e aço e produtos agrícolas. O desafio agora é mover mais além sob a cadeia de valor agregado - tornar aço em maquinaria, aço puro em painéis e frigideiras. Progresso tem sido feito, mas a África do Sul tem ainda um caminho a percorrer antes de refletir a presente extensão e orientação de exportações do setor manufaturado no Brasil.

Comércio entre África do sul e Brasil

O comércio entre a África do Sul e o Brasil pulou de US\$ 224 milhões em 1981 para \$ 535 milhões em 1995. Os principais setores são os seguintes:

Principais exportações brasileiras para África do Sul - 1995		Principais exportações sul-africanas para o Brasil - 1995	
Químicos	22,5%	Produtos minerais	32,7%
Maquinaria	19,8%	Prep., Alimentos, Bebidas, Tabaco	17,1%
Base metais	8,4%	Químicos	14,1%
Plástico e borracha	8,2%	Base metais	11,0%
Pré alimentos, Bebidas & Tabaco	8,1%	Pasta & papel	8,0%
Transporte	8,0%	Resto	17,1%
Resto	25,0%		
Total	100%	Total	100%

Fonte: "Uma apresentação do Comércio Externo da África do Sul" ABSA Bank, 1996 7 WEFA Southern Africa.

Isso, no entanto, representa menos que 1% do total das exportações ou importações da África do Sul, sugerindo que poderia haver um espaço significativo para melhoria. Um detalhamento comparativo de dados sobre as importações e exportações entre Brasil e África do Sul em relação ao resto do mundo é ainda difícil de ser visualizado, e teria a vantagem de avaliar estrategicamente onde oportunidades potenciais de comércio se encontram.

O ambiente de investimento sul-africano: um retrato

Paralelamente aos desenvolvimentos políticos do início dos anos 90, ocorreu um debate intenso entre o governo provisório e principais investidores sobre a natureza de políticas econômicas melhor adaptadas para uma África do Sul pós-*apartheid*. O resultado da conversação foi um compromisso feito pelo Governo da Unidade Nacional para políticas conducentes tanto a investimento doméstico como externo; isto é, um pacote para a manutenção dos pilares do pensamento político que foram mencionados na introdução deste ensaio.

Em junho deste ano, o governo apresentou diretrizes detalhadas sobre uma estratégia macroeconômica para o país, num documento intitulado *Crescimento, Emprego e Redistribuição* (GEAR) que incluiu compromissos sobre a redução do déficit fiscal; um programa de privatização estrategicamente planejado; uma campanha anticrime e antiviolência; um cronograma para implementação de uma política de competição mais efetiva apropriada às circunstâncias da África do Sul (tendo-se em mente o firme compromisso com a redução de tarifas já em andamento); ajustes no mercado de trabalho a fim de assegurar maior flexibilidade; um compromisso declarado para um enfoque gradual no sentido de dismantelar controles de troca externos sobre residentes (trabalhando sobre as medidas já em andamento, notadamente a abolição da taxa de câmbio dual e a habilidade para donos de fundos institucionais negociarem “swaps” com companhias estrangeiras); e, especificamente, a aplicação quase imediata de medidas de incentivo para encorajar investimento fixo, notadamente a depreciação acelerada para todos novos investimentos em industrialização, à disposição por três anos. Igualmente foi introduzido um novo imposto para novos projetos a serem implementados e indústrias trabalho-intensivas.

A estratégia do governo irá funcionar? Os objetivos são ambiciosos, mas indicadores sugerem de longe que o governo está comprometido a encarar o desafio. Investidores nacionais reagiram positivamente, mas infelizmente muitos investidores externos adotaram uma atitude de esperar para ver.

Um novo caminho à frente para as relações econômicas entre a África do Sul e o Brasil?

Então nossos dois países têm histórias econômicas similares e têm compartilhado preocupações sócio-políticas similares. Mas isso deveria ser razão suficiente ou mesmo relevante para explorar ganhos que podem ser feitos através de um comércio e investimento mútuo? De fato, pode-se perguntar se nossos perfis similares nos levam a competir por investimento e clientes de comércio similares.

O caminho alternativo de se ver o relacionamento é que a estrutura social e econômica comum do Brasil e da África do Sul oferece aos dois países a vantagem de compreenderem a dinâmica e correntes nas nossas economias respectivas. Em ambos os países, este desafio interno é complicado pelo fato de haver um componente racial na divisão entre ricos e pobres. Pode ser uma intangível “vantagem comparativa” sobre outros, mas na atual economia global ter essa margem pode ser crítico.

Ademais, as sinergias podem nos levar à troca de peritos e à cooperação no uso de nossos recursos tanto em termos de inovação tecnológica e mais genericamente ao estabelecimento de joint-ventures, como será ilustrado abaixo, com respeito aos próprios investimentos de minha companhia no Brasil. Além do que, haverá espaço para a comercialização de produtos relacionados às nossas indústrias similares. Nesse sentido, nota-se de novo a natureza diversificada do setor manufatureiro brasileiro, e seu setor primário muito similar ao nosso.

Pelo menos para um futuro próximo, sul-africanos desejosos de investir no exterior estão limitados pela existência continuada de controles de câmbio sobre os residentes. Mas, oportunidades estão surgindo na nossa região. E num mundo em que novos mercados estão distantes e são poucos, o mercado africano em potencial não deveria ser desconsiderado. O governo sul-africano encontra-se nos estágios avançados de congregar

um plano de desenvolvimento infra-estrutural com potencial substancial para o crescimento local e regional. O programa é para maximizar o envolvimento do setor privado em termos estritamente comerciais. Estimativas indicam gastos de R170bn em 5 a 10 anos. Um exemplo já no estágio efetivo é o Corredor de Maputo - a criação de uma moderna estrada e ferrovia entre o núcleo industrial sul-africano em torno de Pretoria e Joanesburgo com o porto moçambicano de Maputo.

No setor manufatureiro, a África do Sul não só oferece oportunidades para o mercado regional mas também serve como uma plataforma de exportação. Uma das companhias do grupo, Anglo American Industrial Corporation, já se envolveu com um número de joint ventures com companhias externas, como por exemplo, um controle de 50% fixo do fabricante de motores Samcor foi comprado pela Ford; uma joint venture entre Daewoo e Amic para distribuir e fabricar bens de consumo está listada na Bolsa de Valores de Johannesburg, e recentemente uma joint venture de fundos de capital foi estabelecida entre Amic e Mitsubishi com o propósito de adquirir ações fixas em negócios emergentes de pequeno e médio porte, com potencial de exportação.

Como mencionado acima, o fato de a África do Sul e o Brasil serem mercados de menos de 1% do total das exportações de cada um sugere que existem oportunidades de negócio a serem conquistadas. Há a necessidade de uma avaliação sistemática sobre a possibilidade da África do Sul suprir o que o Brasil importa e vice-versa e, implicitamente, o desenvolvimento de um banco de dados acessível. É indubitavelmente importante salientar que a África do Sul não deveria ser vista apenas por si mesma, mas sim como um trampolim para todo o subcontinente da África Austral. Da mesma forma, o Brasil, por meio do Mercosul, pode ser visto como o trampolim para a América do Sul e do Norte.

Mas, além dos cálculos clínicos que estão subjacentes aos estudos de factibilidade, encontram-se as oportunidades para elevar o elemento humano e circunstâncias históricas. Farei uma digressão, para explorar um caso em particular:

Investimento entre o Brasil e a África do Sul

O investimento externo da África do Sul tem sido severamente constringido pela existência, quase ininterrupta, de controles de câmbio desde a II Guerra Mundial. A isso foram acrescentadas barreiras políticas uniformemente crescentes, erigidas pela intolerância ao *apartheid* por parte da comunidade mundial, culminando, nos anos 80, a “década perdida” da África do Sul, com a imposição de sanções generalizadas de comércio e investimento, desinvestimento de multinacionais (principalmente firmas com sede nos EUA) da África do Sul, e sanções financeiras, incluindo a retirada de empréstimos e de facilidades financeiras.

Poucas companhias sul-africanas desenvolveram interesses internacionais, a despeito dessas barreiras, em parte devido a laços antigos com países do Norte: o nome de minha companhia, Anglo American, significa a origem do seu principal capital fundador, em 1917, embora a companhia em si tenha sido a primeira empresa de mineração sul-africana constituída para aprofundar o nível das minas de ouro, na Bacia de Witwatersrand, descoberta ao lado de Johannesburg, em 1886.

A companhia cresceu a ponto de tornar-se o maior grupo de mineração do mundo com uma capitalização de mercado de US\$ 15 bilhões. O grupo, que inclui companhias irmãs De Beers e Minorco, é agora o maior produtor mundial de ouro, diamantes e platina, e tem grandes interesses em carvão e mineração de cobre. Seu braço industrial inclui interesses substanciais em aço, pasta e papel, químicos e outros.

Apesar da grande força catalisadora de Londres e Nova Iorque, por razões históricas e culturais, as atrações do Brasil como uma economia em desenvolvimento com grande potencial de mineração chamou a atenção de companhias mineradoras sul-africanas relativamente cedo no processo de internacionalização. Vale a pena detalhar as origens dos extensos investimentos da Anglo American no Brasil, para se ver a interação complexa de fatores gerais como esses e o papel particular de circunstâncias históricas e liderança individual.

O Brasil dos anos 70 foi um gigante despertado. No setor de mineração, muitas companhias internacionais e o próprio governo estavam explorando vigorosamente. No bojo de um grande espectro de minerais e metais sendo observados, o ouro recebeu, no entanto, pouca atenção.

Em janeiro de 1972 o Dr. Mário Ferreira, então MD da Anglo American em Portugal, que zelava pelos interesses da Anglo em Moçambique, Angola e Portugal, foi convidado a participar numa missão oficial portuguesa comercial ao Brasil. Ele foi logo convencido de que a Anglo American deveria tirar vantagem do potencial considerável oferecido pelas riquezas minerais brasileiras reveladas. Logo depois disso, uma visita por parte do empreendedor de mineração líder no Brasil, Dr. Augusto Antunes, à África do Sul, para selar uma joint venture de exploração de diamantes com a De Beers no Brasil, levou-o a identificar a Anglo American como um parceiro desejável para atividades de exploração mineral. Ao mesmo tempo a divisão do ouro da Anglo American concluiu um número de estudos segundo os quais os ambientes geológicos mais atrativos, com características similares à Bacia de Witwatersrand estavam no Brasil.

Quase que por acaso, concomitantemente, a nacionalização das minas de cobre da Anglo American na Zâmbia (que a companhia tinha encontrado nos anos 20 e desde então desenvolvido e administrado) pelo Presidente Kaunda resultou num substancial fluxo de fundos que foram retidos para o desenvolvimento de um grupo na companhia, conhecido agora como Minorco.

Em meados de 1972, a Anglo decidiu que um time de administração de alto nível deveria conduzir uma investigação dentro do país. O time foi encabeçado pelo atual Presidente da Anglo American, Julian Ogilvie Thompson, que, durante o breve reconhecimento, desenvolveu um entusiasmo pelo potencial do negócio no Brasil que, durante as subseqüentes duas décadas, não só fortaleceu, mas expandiu para um número crescente de países latino-americanos. Ogilvie Thompson continua a ter um interesse pessoal no braço sul-americano do grupo, Amsa.

Como resultado dessas investigações, a Anglo constituiu a Anglo American do Brasil, Ambras, e abriu um escritório no Rio de Janeiro, em 1973, a atividade inicial focalizando a exploração em parceria com o Dr. Antunes. De fato, parceria tem sido um tema preservado do enfoque da Anglo aos seus interesses no Brasil - a crença de que era preciso conhecimento local e peritos para ajudar a levar a cabo suas operações e ajudar a navegar nas condições freqüentemente difíceis que eram um traço do negócio brasileiro, particularmente nos anos 80.

Foi assim que Mario Ferreira aconselhou que a Anglo deveria ga-

nhar logo experiência operacional ao comprar participação na mais antiga mina de ouro no Brasil, Morro Velho, em Minas Gerais. Depois de quase 140 anos de produção, a mina, por volta de meados dos anos 70, precisava de reabilitação e modernização, e seu proprietário, Dr. Walter Moreira Salles, estava disposto a vender 49% das quotas com controle técnico para a Anglo American, em março de 1975.

Desde essa época, a Anglo acreditou que só poderia estabelecer uma presença estável e permanente na América do Sul se usasse e desenvolvesse as capacidades e talentos do pessoal local e tem desde então concretizado essa crença na indicação dos gerentes locais em todas suas operações. Uma segunda parceria vital foi aquela entre a Anglo e o Bozano Simonsen (um grupo de companhias engajado na área de bancos, e finanças). Ferreira era um amigo próximo de ambos, Julio Bozano, o Chairman, e Mario Simonsen, professor na Universidade do Rio de Janeiro, Ministro da Fazenda no governo do General Geisel e um parceiro fundador da firma. Essa parceria, que ajudou a Anglo a ter aceitação e credibilidade durou quase 20 anos, e enquanto um excelente relacionamento entre os dois grupos continua, uma recente troca de participações permitiu a cada grupo se concentrar mais inteiramente nos seus negócios principais, enquanto estes se expandem.

Uma terceira parceria de grande significado foi aquela com o Grupo Hochschild, que começou em 1977 quando a Anglo adquiriu 34% de um novo projeto de ferro níquel próximo à Niquelândia, no estado de Goiás, no Brasil central. O Grupo era controlado por um trust estabelecido por Maurício Hochschild. Por volta do final dos anos 70, os controladores sentiram que era necessário sangue novo e então ofereceram à Anglo, com a qual o relacionamento de Niquelândia tinha progredido, a oportunidade de adquirir quotas de participação de seus parceiros sul-americanos. Esses consistiam de níquel, tungstênio, nióbio, fosfato, operações petroquímicas e industriais e usinas no Brasil; a mina de cobre Mantos Blancos e participações industriais no Chile; participações em petroquímicos na Argentina e outras participações menores no Peru e Equador.

Não somente essa oferta ofereceu a oportunidade para expandir em outros países latino-americanos onde a presença da Anglo era ainda somente no nível dos escritórios de exploração, mas também para aumentar seus interesses brasileiros e, assim, em dezembro de 1981, a Ambras adquiriu 40% das Empresas Consolidadas Sul-americanas SA (a compa-

nhia holding que controlava os interesses sul-americanos do Grupo Hochschild). Menos de dois anos mais tarde, os administradores da Mauricio Hochschild Trust ofereceram à Ambras os 60% restantes da companhia e a Anglo aumentou sua fatia para 100%. ECS absorveu as quotas sul-americanas existentes da Anglo e o nome da companhia foi mudado para “Anglo American Corporation of South America SA” que, desde então, ficou conhecida como Amsa.

Durante os anos 80, os interesses de mineração brasileiros da Anglo, controlados pela Ambras, foram expandidos pela abertura da mina Jacobina, em novembro de 1982, a mina Crixas que havia sido formalmente comissionada em 1988, e o desenvolvimento de Cuiabá, uma nova jazida a 20km de Morro Velho, ligada a uma nova usina metalúrgica em Queiroz. Em 1992, a produção de ouro mais do que duplicou, para 12,4 toneladas do volume produzido uma década antes em Morro Velho, tornando o grupo simplesmente o maior produtor de ouro comercial no Brasil.

Os anos 90 produziram uma outra significativa parceria potencial. A Anglo vinha procurando complementar suas atividades centrais de mineração com uma exposição maior a metais de base (lembrando-se que o cobre anterior à nacionalização das minas de cobre na Zâmbia foi responsável por quase um terço dos lucros da Anglo). A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) era a líder do depósito inexplorado de cobre/ouro em Salobo, um grande recurso estimado em 250 milhões de toneladas de minério de cobre. Sem ter tido nenhuma experiência em mineração de cobre, a CVRD almejava um parceiro experiente, e o conhecido desempenho da Amsa na América do Sul, junto com a perícia em cobre da Anglo, foram fundamentais na negociação de um acordo no início de 1993, segundo o qual a Amsa e a CVRD conduziram um estudo de factibilidade do projeto, com vistas a desenvolvê-lo conjuntamente. Adicionalmente a esse interesse em Salobo, no início dos anos 90, a Amsa adquiriu interesses em vários outros projetos de mineração de metais de base no Chile, Peru e Venezuela. Através das suas próprias atividades de prospeção, uma possibilidade de mineração de ouro importante foi também descoberta na Argentina. Esses empreendimentos visavam um programa de mais de US\$ 4 bilhões durante a próxima década.

No fim de 1993, Anglo American e De Beers reorganizaram suas holdings internacionais e efetuaram uma troca de ativos com sua companhia Minorco. Um traço dessa transação foi a consolidação de 100% da

Amsa em Minorco, cuja solidez de balanço e recursos de caixa substanciais possibilitaram uma base segura para financiar o programa substancial de gastos de capital planejado para a região da América Latina. Apesar de gerenciado de forma independente, Minorco é uma parte integrante da família maior de companhias da Anglo American, sendo controlada 46% pela Anglo American e 23% pela De Beers.

Hoje, Amsa, sob as asas da Minorco, espelha a Anglo American ao ser uma casa financeira de mineração bem sucedida e diversificada que emprega aproximadamente 9000 pessoas e tem um capital empregado de mais de US\$ 1,5 bilhões. Com sua sede em São Paulo, desde o final dos anos 80, Amsa pode provavelmente classificar-se como a maior companhia diversificada de mineração privada na América do Sul, firmemente baseada no desenvolvimento do gerenciamento local, expertise técnica para levar a termo suas operações, embora conte com a vantagem de conhecimentos técnicos de classe mundial da Corporação Anglo American em Johannesburg, numa base de consultoria.

Operações incluem o cobre de Mantos Blancos no Chile e, no Brasil, as minas de ouro de Morro Velho e Crixas, as minas de Codemin e Morro do Níquel e o nióbio de Catalão e a operação industrial de Copebras. A Amsa recentemente aumentou a produção de Mantos Blancos no Chile, de 75.000 para 120.000 toneladas de cobre por ano, com o encargo da nova mina de Manto Verde e a super jazida de Santa Barbara e instalação SX/EW a ela relacionada. No setor divisão de ouro do Brasil, apesar da venda de Jacobina, e a racionalização de certas operações de Morro Velho, espera-se que a produção de ouro seja de 12 toneladas em 1996.

Novos projetos incluem a joint venture Collahuasi de US\$ 1,7 bilhões no Chile, no momento em construção, o projeto de ouro Cerro Vanguardia na Argentina, o projeto de níquel de Níquel Loma na Venezuela, o projeto de cobre Quellaveco no Peru e a joint venture de cobre/ouro Salobo no Brasil, como já mencionado. Claramente, o grupo considera o Brasil e o continente em geral como tendo oportunidades significativas de crescimento de longo prazo.

O sucesso do Plano Real no Brasil influenciou positivamente a visão da comunidade internacional quanto a investimentos de capital neste país, e seu sucesso continuado facilitará a atração de capital externo em taxas atrativas tanto para investimentos novos quanto em negócios já exis-

tentes. A estabilidade econômica no Brasil coincide com a aceitação da África do Sul pela comunidade internacional. As circunstâncias para cimentar os relacionamentos de negócio e futuro comércio bilateral entre as duas regiões são portanto auspiciosas.

De fato, um novo capítulo no relacionamento do grupo Anglo com o Brasil foi aberto este ano. Seguindo as mudanças de fevereiro de 1990 iniciadas pelo ex-presidente De Klerk, a Corporação Industrial Anglo American (Amic, o braço industrial do grupo), começou um esforço determinado para procurar joint ventures com multinacionais em casa e no exterior. Como uma parte central da Amic, Mondi, a firma de polpa de papel e empacotamento do grupo, agiu na oportunidade apresentada no início de 1996 para adquirir 28% do capital votante da Aracruz, o maior produtor mundial, ao menor custo, de polpa de eucalipto, localizado no estado de Espírito Santo a um custo de US\$ 250 milhões. Isso talvez venha a ser o início de um futuro investimento industrial no Brasil.

As lições da nossa experiência bem sucedida no Brasil são, portanto, em primeiro lugar, que joint ventures com parceiros locais e expertise local são essenciais para o sucesso. Em segundo lugar, forças econômicas similares podem ser uma vantagem e não uma fraqueza. Anglo American foi capaz de usar sua principal expertise de mineração em cooperação ao invés de em competição, com a expertise e os recursos brasileiros. Gostaria de sugerir que a África do Sul e o Brasil poderiam se beneficiar igualmente do investimento brasileiro na África do Sul.

Cooperação regional

Muito furor tem sido feito com relação ao significado do desenvolvimento de blocos econômicos regionais. Ameaçam esses blocos retardar o processo de globalização? Conduzirá a regionalização a blocos de comércio competitivos entre si, cada um focalizando uma agenda regional e ignorando responsabilidades globais - cada um potencialmente voltado para si e, portanto, agindo em detrimento do sistema mais amplo de comércio multilateral? As principais objeções teóricas são de que estes levam ao desvio de comércio na medida em que um arranjo de comércio regional causaria a substituição de fornecedores eficientes de países não-membros por fornecedores regionais ineficientes. O Banco Mundial, numa publica-

ção este ano, enfatizou quão pouco analistas de comércio conhecem o impacto atual da integração na economia global de países em desenvolvimento.

O que está claro é que a integração na economia global deve ser administrada se se almeja que seja bem sucedida. Haverá ganhadores e perdedores - e sempre existem pressões protecionistas latentes. A questão é qual deveria ser a amplitude e profundidade da reforma do comércio e seu ritmo e seqüência. É razoável que a economia política da liberação de comércio em países individuais repouse fundamentalmente na liberação paralela em países parceiros. Assim, associações regionais poderiam ser consideradas como alicerces em direção ao alcance de um objetivo global mais amplo.

De fato, observações sugerem que agrupamentos regionais são mais audazes na adoção de um livre comércio total, um objetivo que não foi atingido por negociações multilaterais até aqui. Fator chave para as negociações de comércio é o estabelecimento do que seja uma “contribuição justa” para cada país.

É natural que o processo de se trabalhar acordos mutuamente satisfatórios com um grupo seletivo de poucos países seja menos complicado do que tentativas mais amplas em nível mundial.

Certamente, as negociações durante a Rodada Uruguai, e presenteemente na Organização Mundial de Comércio, são conceitual e tecnicamente mais difíceis para os países se engajarem. Mas também, países com imperativos econômicos e políticos similares estão propensos a ficarem no mesmo diapasão durante as deliberações. É contra esse pano de fundo que deveríamos olhar para as possibilidades de cooperação entre o Brasil e a África do Sul.

Cooperação Sul-Sul

Desde o retorno da África do Sul para a comunidade internacional, nós nos juntamos ou fomos readmitidos numa pletera de organizações multilaterais. Essas incluem, entre outras, a Commonwealth, as Nações Unidas, o G77, o OAU, SADC, e o Movimento dos Não-Alinhados (MNA). Nossa participação nessas organizações é freqüentemente justificada *inter*

alia pela necessidade percebida de integrar nossa economia na chamada aldeia global. A formação de blocos pode bem ser precursora para o estabelecimento de uma economia global, mas as regras de uma tal economia serão por fim ditadas por aqueles que exercem a maior influência. Três blocos regionais - NAFTA, UE e APEC - no momento incorporam quase 60% do comércio mundial. Existe pouca dúvida de que, em recentes desenvolvimentos, tais como a redução de tarifas de comércio e barreiras, os benefícios tenham pendido para aqueles com maior influência. A constituição de um influente bloco no Sul é assim de importância gigantesca se estamos dispostos a desempenhar um papel na definição de futuros desenvolvimentos na economia mundial, e evitar o risco de sermos marginalizados.

A natureza e a composição de acordos de cooperação regional Sul-Sul vão exigir uma avaliação cuidadosa do potencial para ganho mútuo. Mas o processo deve começar, e talvez a partir do diálogo entre o Brasil e a África do Sul, ambos superpotências nos seus respectivos continentes. Este paper não pretende entrar em detalhes técnicos de acordos cobrindo comércio e a promoção e proteção de investimentos. Pelo contrário, são exploradas brevemente várias avenidas para ampliar a cooperação Sul-Sul, com a intenção de se estimular uma discussão futura. A constituição de um bloco compreendendo o Mercosul e a SADC representaria um agrupamento extremamente lógico e atrativo. Seria consistente com o princípio de promoção regional e poderia ao fim representar um importante bloco de comércio mundial. Muitas similaridades existem entre os países constituintes, e laços estreitos já existem entre alguns, tais como África do Sul, Brasil e Argentina, ou Brasil, Angola e Moçambique. Seria prematuro, no entanto, avançar esta proposta antes que a SADC esteja estruturalmente ou organizacionalmente preparada para entrar em negociações desta natureza.

A questão que então surge é se a África do Sul pode esperar até que a SADC tenha sua casa em ordem para que passos sejam dados no sentido da unificação das duas regiões num mercado comum. Exportadores sul-africanos já consideram que agora está mais difícil de ingressar no mercado do Mercosul do que antes, e o aumento no comércio entre os países da SADC não é suficiente para alavancar o crescimento econômico da África do Sul.

No curto prazo, pode ser preferível explorar um arranjo em que a África do Sul ingresse em alguma forma de acordo de livre comércio com o Mercosul, com o propósito último de estender esse acordo à SADC como um todo. Um perigo inerente na adoção desse enfoque é que ele pode exacerbar diferenças de riqueza dentro da região e inflamar tensões regionais no sul da África.

Um ponto de partida apropriado para qualquer um dos dois cenários delineados acima pode ser o estabelecimento de um comércio bilateral e um acordo de investimento entre o Brasil e a África do Sul. Acordos dessa natureza estão sendo cada vez mais vistos com reserva pela OMC, mas constituem ainda a melhor opção capaz de ser prontamente implementada.

Finalmente, pode ser oportuno examinar o estabelecimento de um bloco, completamente novo, que congregaria os principais atores do Sul. Isso incluiria países tais como o Brasil, Argentina, África do Sul, Austrália e Malásia. Ambicioso? Talvez. Mas talvez esse seja o tipo de pensamento necessário se Brasil e África do Sul desejam alcançar os melhores desempenhos e rejuvenescerem suas regiões respectivas.

Bibliografia

A Present of SA's Foreign Trade - *ABSA Bank* 1996

Barro, Robert J., e Sala-I-Martin, Xavier, "Convergence Across States and Regions", *BPEA*, 1:1991:107-58 (1991)

Baumol, William J., Nelson, Richard R., e Wolff, Edward N., *Convergence of Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*, (New York, 1994).

Ben-David, Dan, "Equalising Exchange: Trade Liberalisation and Income Convergence", *Quarterly Journal of Economics* 108(3):653-79 (1993)

Brazil Now - *Foreign Investors Group* 1996

Customs and Excise - *Montly Abstract of Trade Statistics*, 1994, 1995

Dowrick, Steve e Nguyen, Duc Tho, "OECD Comparative economic Growth 1950-1985: Catch-up and Convergence", *American economic Review* 79:5: 1010-30 (1989).

- Economist Intelligence Unit, Brazil 1996*
- IMF: International Trade Policies - Vol.II, 1994*
- IMF: SA - Selected Economic Issues 1996*
- Krugman, Paul R. e Obstfeld, Maurice, *International Economics: theory and Policy* (New York, 1991)
- Latham, A.J.H., *The International Economy and the Underdeveloped World, 1865-1914* (London, 1978)
- Lyall, R., *The Story of Amsa, Optima, Vol. 39, N.2*
- O'Rourke, Kevin, e Williamson, Jeffrey G., "Late Nineteenth Century Anglo-American Factor-Price Convergence: were Heckscher and Ohlin Right?", *Journal of Economic History* 54(4): 892-916
- Olson, Mancur, "big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, Spring 1996:3-24 (1996)
- Romer, Paul M. "Increasing returns and long-run Growth", *Journal of Political Economy* 94(5):1002-37 (1986)
- Sachs, Jeffrey D., e Warner, Andrew, "Economic reform and the process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity* 1995 (1):1-118
- Southern Africa - An Economic Profile. *ABSA Bank* 1995,96
- WEFA SA - *Selected data from Custom and Excise 1995*
- Williamson, Jeffrey G., "The evolution of Global Labour Markets in the First and Second World since 1830: Background Evidence and Hypotheses", *Working Papers on Historical Factors and Long-run Growth* 36, National Bureau for Economic Research (19920)
- World Bank, *World development Report 1995*
- Young, Alwyn, "the Tyranny of Numbers: confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience", *Quarterly Journal of Economics*, August 1995: 641-80 (1995)

Brasil e África do Sul na Economia Mundial: “Particularidades e Estratégias Econômicas do Brasil e da África do Sul nos Próximos Anos”*

Moss L. Leoka

Para a maior parte dos sul-africanos, o Brasil é um país conhecido pelo samba, pelo futebol, pela Floresta Amazônica e pelo carnaval carioca. Poucos sabem que o Brasil é um grande importador de bens manufaturados e semi-manufaturados, que seu comércio exterior é o maior em volume e valor na América Latina (**77 bilhões em 1994**) e que nos últimos três anos as exportações sul-africanas para o Brasil cresceram mais de 200% (**400 milhões em 1995**). Tenho a impressão de que, em geral, os brasileiros também conhecem muito pouco a respeito da África do Sul.

Essa ignorância mútua não é surpreendente, uma vez que o “apartheid” sul-africano era rejeitado por todo o mundo. Poucos países mantiveram contato com a África do Sul no período de vigência do “apartheid”. O Brasil não era exceção à regra. O “Decreto Sarney”, de 1988, virtualmente congelou as relações entre os dois países. E, a despeito de o Brasil ter, por esse decreto, sacrificado volumes significativos de negócios e de oportunidades culturais, hoje a África do Sul livre pode apontar o país sul-americano como um de seus amigos que apoiou o fim do “apartheid”.

A calorosa acolhida do Brasil à “nova África do Sul” não passou despercebida. O Presidente Fernando Henrique Cardoso louvou o “milagre” sul-africano em seu discurso de posse e apontou a melhoria nas relações bilaterais como uma das prioridades de política externa de seu Governo. O Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia,

* Traduzido por Carla Barroso

realizou a primeira visita oficial de um Ministro de Estado brasileiro à África do Sul em maio de 1995. Seu homólogo sul-africano, Alfred Nzo, retribuiu a visita em outubro do mesmo ano, tendo sido recebido calorosamente no Brasil.

As relações bilaterais experimentaram incremento dramático nos últimos dois anos. Durante esse curto período, o volume do comércio bilateral mais do que duplicou e, em 1996, as exportações sul-africanas para o Brasil devem exceder 1 bilhão de rands (moeda sul-africana) pela primeira vez. O fluxo de turistas brasileiros para a África do Sul também teve um crescimento vertiginoso. As relações militares foram normalizadas com a troca de adidos militares e diversos exercícios navais conjuntos tiveram lugar, com ênfase na promoção da segurança do Atlântico Sul.

Tem havido crescente coordenação de nossas posições em foros multilaterais. O Brasil apoiou ativamente a entrada da África do Sul na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

O Brasil é, sem dúvida nenhuma, um *“major player”* no cenário mundial em formação e parceiro de peso na cooperação Sul-Sul. O país tem um líder muito popular e hábil no Presidente Fernando Henrique Cardoso, respeitado por seu compromisso com a democracia e com a defesa dos direitos humanos e da justiça social. Sua visita à África do Sul, em novembro de 1996, vai solidificar ainda mais o relevante relacionamento entre duas potências regionais e *“players”* de peso no hemisfério Sul.

A despeito do desconhecimento recíproco, nenhum país fora do continente africano tem mais similaridades com a África do Sul do que o Brasil. Para começar, o Brasil tem a maior população negra fora do continente, ao passo que a imigração portuguesa na África do Sul é a maior no mundo. Apesar dos recentes processos de democratização, os dois países ainda não se libertaram completamente de potenciais tensões raciais, como pode ser visto pelas discrepâncias entre as raças nas respectivas expectativas de vida, taxas de mortalidade e de evasão escolar - resultado dos papéis marginais que os negros permanecem desempenhando nas duas economias. Também há grandes diferenças regionais no bem-estar econômico e renda familiar e disparidades excessivas entre a renda dos ricos e dos pobres. No entanto, apesar desses desafios, as populações de ambos os países fazem deles verdadeiras *“nações arco-íris”*, que poderiam compreensivelmente ser consideradas paradigmas da coexistência racial e étnica.

Considerando que essas similaridades nos apresentam um potencial ideal para expandir as relações econômicas bilaterais, gostaria de me estender um pouco mais nessa área.

Reforma econômica

Tanto o Brasil como a África do Sul são classificados como países de “renda de nível médio-alto” pelo Banco Mundial. Ambos têm rendas per capita mais ou menos idênticas, por volta de USD 3000. Ambos emergiram de regimes autocráticos que traumatizaram os cidadãos e resultaram em estagnação econômica. Ambos tinham as economias mais fechadas do mundo capitalista e hoje estão no meio de ajustes econômicos voltados para inserir suas economias na economia global. Por outro lado, o programa de reforma econômica do Brasil começou muito mais cedo - na verdade nos últimos anos da década de 70 -, ao passo que o da África do Sul foi iniciado em junho de 1996, quando o Ministro das Finanças do país anunciou nova estratégia macroeconômica, intitulada “CRESCIMENTO, EMPREGO E REDISTRIBUIÇÃO”.

O Plano Real do Brasil tenciona tratar de temas como gerenciamento da dívida externa, esgotamento das reservas estrangeiras, hiperinflação, grandes déficits públicos, poupança privada e pública negativa, reforma tarifária e altas taxas de juros. O fato de que essas iniciativas estão tendo lugar sob um governo populista não ajuda muito o processo, tendo em vista que governos populares tendem a sucumbir às grandes resistências públicas às mudanças.

O caso da África do Sul não é diferente. Nós também emergimos em 1994 de um regime repressivo e não democrático para uma nova democracia. Nosso novo governo, consistindo de lutadores da causa da liberdade e de ativistas anti-apartheid, também é, por definição, um governo populista, no qual o movimento trabalhista exerce considerável influência na direção da política econômica.

Como o Brasil, nosso país está sendo confrontado com o desafio de reformar uma economia que está, de muitas maneiras, em desacordo com muitas economias que têm experimentado progresso. A África do Sul também tem que lidar com o problema do gerenciamento da dívida (apesar de o maior montante de nossa dívida ser local e não junto a instituições

estrangeiras), e baixas reservas de moedas estrangeiras. Ainda que, nos últimos anos, tenhamos conseguido trazer a inflação a um dígito (8%), nós ainda temos problemas relacionados a níveis baixos de poupança, reforma tarifária e altas taxas de juros. Nossa nova estratégia macroeconômica já foi aceita como o remédio adequado para reverter a situação anterior da nossa economia. Trata-se de estratégia que tem atraído investimentos e que deu ao mundo dos negócios esperanças de que, a longo prazo, o governo está preparado para abandonar o populismo, em favor do crescimento econômico e do bem-estar do país como um todo. Em termos gerais, a estratégia macroeconômica do atual governo sul-africano busca atingir os seguintes objetivos:

- crescimento do PIB de 6%/ano até o ano 2000, assim como a criação de mais de 350 mil empregos, principalmente no setor formal;
- disciplina macroeconômica, incluindo redução do déficit orçamentário para 4% em 1998 e das taxas de juros reais para 3% em 1999;
- incentivos para os investidores. O objetivo é aumentar o investimento direto estrangeiro para \$800 bilhões no ano 2000; e aumentar o crescimento do investimento privado em 9% tão cedo quanto o ano corrente.
- competitividade internacional, por meio da aceleração na liberalização de mercados de câmbio, diminuição da proteção tarifária, assim como de concessões modestas a casas financeiras locais para investir no exterior, até um máximo de 10% do total dos ativos (a partir de 5%);
- facilitação de pacto econômico-social para assegurar: moderação dos salários (e preços); alternativas para um salário mínimo nacional; redução do custo dos salários na entrada do mercado de trabalho e nos estágios profissionais; flexibilidade no mercado de trabalho e que os aumentos salariais não excedam a inflação e os ganhos de produtividade;
- reestruturação dos ativos estatais - um eufemismo para privatização;
- apoio adicional para os negócios de pequeno e médio porte;
- redução do crime e de outros fatores que desencorajam investidores.

As duas economias estão, claramente, promovendo reformas. O

que se espera que aconteça agora é que a liderança política prevaleça, de maneira que o foco no crescimento econômico não seja perdido. As similaridades que existem entre os dois países fornecem a plataforma ideal para a cooperação bilateral.

Comércio e investimento

Se é verdade que havia pouco comércio entre Brasil e África do Sul antes de 1994, os últimos anos testemunharam um crescimento fantástico de 270% das exportações da África do Sul para o Brasil. Esse incremento transformou a África do Sul em um dos poucos países do mundo a ter um balanço comercial positivo com a América Latina. Desde 1994, o Brasil se tornou maior mercado de exportação para os produtos da África do Sul do que os de nossos parceiros comerciais tradicionais, como Austrália e Canadá. Hoje, as exportações para o Brasil excedem nossas exportações para o todo o restante da América Latina. As exportações brasileiras para a África do Sul também cresceram durante o período de maneira correspondente.

Em um curto período de tempo o Brasil se tornou um dos maiores mercados de exportação da África do Sul e conta com classificação prioritária entre nossos parceiros comerciais. No entanto, o potencial para a expansão do comércio é tão grande que a expectativa de alcançar uma soma de USD 2 bilhões daqui a três anos não está longe da realidade. Grande parte desse aumento no comércio bilateral aconteceu sem muito apoio promocional. Um volume muito maior de comércio poderia ser alcançado se ambos os países se comprometessem a informar suas populações e investidores sobre as perspectivas de suas economias respectivas.

O papel de contatos sociais e culturais na promoção do comércio sustentado não deve ser subestimado. É notório o fato de que países que têm relações sócio-culturais tendem a ter linhas de comércio mais intensas. O potencial para conexões culturais entre Brasil e África do Sul deve, portanto, ser nutrido e desenvolvido mais vigorosamente.

Na área do investimento, o potencial é igualmente vasto. O clima mais ou menos similar facilita a cooperação em ampla gama de produtos agrícolas, ao passo que a reconhecida excelência da África do Sul em tecnologia de mineração poderia ajudar a explorar o potencial dos recursos minerais brasileiros. Número considerável de firmas de mineração da África

do Sul já têm interesse na indústria mineradora brasileira.

Da mesma forma que o Brasil, a África do Sul enfrenta o sério desafio de prover habitação e abrigo a bons preços para a população mais pobre. Precisamos construir 500 mil casas por ano para suprir a carência atual até o ano 2000. Isso sem contar com os mais de 250 mil novos demandantes por habitação que surgem a cada ano. Compartilhando experiência na área, África do Sul e Brasil podem contribuir para a entrega de casas a bons preços para as massas pobres de nossos países.

Outro desafio é prover os mais pobres com saneamento, água potável e clínicas médicas, estruturas essenciais às quais a maioria dos 45 milhões de sul-africanos não tem acesso. Aqui, uma vez mais, nós podemos aprender com a experiência brasileira na reforma das instituições de saúde, na atração do setor privado para o fornecimento de serviços de saúde, na luta contra a pobreza e contra as desigualdades.

O Governo sul-africano identificou a privatização como um componente chave de seu programa de reforma macroeconômica. Depois de, inicialmente, se equivocar nessa matéria, o Governo finalmente decidiu vender, integralmente ou não, diversas empresas, com o objetivo de aumentar sua produtividade, mas, principalmente, de financiar programas de desenvolvimento econômico e reduzir a dívida pública. Paraestatais como a *Telkom*, a *SA Forestry Co*, e a *Airports Company*, entre outras, já deram a luz verde para a formulação de propostas de privatização e para buscar parceiros estrangeiros estratégicos.

Em um movimento inesperado, o poderoso Congresso dos Sindicatos da África do Sul forneceu mais um incentivo para o programa de privatização ao endossar os planos governamentais. Essa mudança positiva de atitude pode conferir ao Governo a confiança para levar o processo de privatização adiante com ainda mais velocidade. Isso poderia fazer com que indústrias na área de telecomunicação, de geração de energia, transportes, mídia eletrônica, madeireiras e muitas outras fossem incluídas entre as privatizáveis.

Para o setor privado na África do Sul e no Brasil, as oportunidades de investimentos vão além da imaginação. Como seus homólogos na América do Norte, Europa e Oriente, as companhias brasileiras deveriam procurar estabelecer alianças estratégicas com companhias sul-africanas.

Na nova África do Sul, as “joint ventures” ideais são aquelas envolvendo negros sul-africanos - os outrora desfavorecidos -, ou mesmo arranjos tripartite - uma companhia controlada por negros, brancos e investidores estrangeiros.

Acima, fiz referência ao fato de que a África do Sul tem o maior número de imigrantes portugueses no mundo. Isso significa que, ao menos do ponto de vista lingüístico, temos uma conexão com o Brasil que ainda deve ser explorada inteiramente pelos dois países. Ademais, a África do Sul tem como seus vizinhos e parceiros comerciais tradicionais os países lusófonos Angola e Moçambique. Ambos apenas recentemente testemunharam o fim de guerras civis que causaram devastação extrema em suas economias. Agora que a paz prevalece, estão ansiosos para atrair investimento estrangeiro para suas economias. Brasil e África do Sul têm papéis naturais para desempenhar nesses países, mediante a formação de “joint ventures” em setores como mineração, agricultura, turismo, construção de rodovias, telecomunicações e recursos energéticos.

Talvez a melhor oportunidade para cooperação em investimento entre Brasil e África do Sul esteja no recentemente anunciado Corredor de Desenvolvimento de Maputo, entre a rica província sul-africana de Gauteng e a cidade portuária moçambicana de Maputo. Esse projeto está fadado a criar o maior fluxo de investimento estrangeiro no Sul da África nos últimos anos.

Espera-se que o projeto resulte na criação de cerca de 100 mil empregos, para o qual foram formados, principalmente por companhias sul-africanas, fundos de investimentos que chegam a USD 6 bilhões. Os projetos envolvidos variam de:

- melhoramento do sistema de telecomunicações entre Moçambique e África do Sul e estabelecimento de uma rede de telefonia celular;
- melhoramento da infra-estrutura de transportes com projetos como a reabilitação de 380 km de estradas entre Maputo e a cidade sul-africana de Witbank e a construção de uma nova estrada de 50 km em Maputo. 170 milhões serão gastos em melhorias no porto de Maputo e 20 milhões na ferrovia entre Maputo e a fronteira da África do Sul;
- gasoduto privado - 700 milhões;

- análise do potencial de desenvolvimento de trabalhadores de construção na província de Maputo - 250 milhões;
- projeto de mineração do Rio Vermelho, no trecho próximo à cidade sul-africana de Tzaneen - 300 milhões;
- 300 milhões para projeto de minerais pesados ao longo do Red River;
- desenvolvimento das indústrias petroquímicas da região - 1,45 bilhão;
- projetos agroindustriais na província sul-africana de Mpumalanga - 37 milhões;
- pesca, atividades madeireira e turística de Moçambique. Um projeto de desenvolvimento hoteleiro em Maputo de USD 10 bilhões já está sendo planejado;
- indústria de alumínio baseada em Maputo no valor de 1 bilhão, pela gigante industrial Alusaf;
- proposta de projeto de extração de madeira pela “*South African Pulp and Paper Industries*” (SAPPI);
- projeto de eco-turismo custeado pelo setor privado norte-americano na costa sul de Maputo.

Não há nenhuma razão pela qual companhias brasileiras não possam participar nesse projeto localizado em uma região onde a paz prevalece e onde o clima é acolhedor para investimentos estrangeiros.

Turismo

Apesar de hoje o turismo ser globalmente reconhecido como a maior indústria do mundo, empregando milhões de pessoas, a indústria do turismo sul-africana, por razões históricas, entre outras, não desenvolveu plenamente seu potencial. No entanto, no que se refere a atrações turísticas, podemos competir com os melhores. Das ricas, variadas e bem gerenciadas reservas naturais e abundante vida selvagem, com acomodação acessível e transporte abundante, ao Cabo Ocidental, com suas montanhas e vinícolas. O Brasil,

por sua vez, também é dotado de variada beleza natural e bem gerenciadas atividades turísticas, sendo sua indústria turística bem mais desenvolvida do que a sul-africana. Nós podemos nos beneficiar muito da experiência brasileira.

Um instrumento potencialmente poderoso para a promoção do turismo bilateral são as cidades e províncias “gêmeas”. Esse instituto é comumente utilizado por instituições como universidades, cidades, e câmaras de comércio. O problema é que tais iniciativas são frequentemente reduzidas a gestos simbólicos, desvinculados de um compromisso com a cooperação. As possíveis vantagens de tornar “gêmeas” a cidade de Durban - uma destinação turística popular para os sul-africanos por suas praias idílicas, banhadas pelas águas mornas do Oceano Índico - com o Rio de Janeiro - com sua reputação estabelecida no que se refere ao turismo - seriam enormes. As cidades industriais de São Paulo e Johannesburgo, por sua vez, poderiam ser tornadas gêmeas para promover o comércio e o investimento. Essas iniciativas poderiam ser ampliadas, tornando “gêmeas” regiões ou províncias inteiras, como a província de Gauteng e o estado de São Paulo.

A idéia de tornar gêmeas cidades ou regiões pode ser usada para promover negócios entre cidade e países, desde que o processo seja baseado em objetivos estratégicos - como a promoção do comércio e do investimento, assim como do intercâmbio cultural - e não confinado a Memorandos de Entendimento simbólicos, como frequentemente acontece.

Conclusão

O potencial para cooperação em atividades culturais e esportivas, como uma forma de promover o comércio e o investimento sustentáveis entre os dois países, não deve ser subestimado. Brasil e África do Sul já são potências econômicas de renda média em seus respectivos continentes. A cooperação bilateral poderia impulsionar sua estatura no mundo como líderes entre os mercados emergentes.

Nossos dois países têm muitas coisas em comum que poderiam ser exploradas para produzir sinergia para a cooperação. A África do Sul, com sua significativa população de fala portuguesa e seus vizinhos lusófonos se apresenta como um parceiro natural para Brasil. Uma tal aliança poderia,

se adequadamente explorada, levar à cooperação de negócios, bem como à formação de “joint ventures” em vários setores.

Globalização: Afinal do que se trata?

Paul Singer

O positivo e o negativo

A *internacionalização* financeira, econômica e cultural surge como tendência pelo menos desde a viagem de Marco Polo ao extremo-oriental. Houve interrupções e recuos ocasionais, mas nada que fizesse a internacionalização sumir por longo período. Mesmo nos dois séculos antes das grandes navegações, os laços comerciais entre os grandes impérios do continente asiático e a periferia européia não fizeram mais que se intensificar, com a conseqüente prosperidade e hegemonia político-financeira das Repúblicas do norte da Itália. Quando portugueses e espanhóis se lançaram às navegações transoceânicas, a partir do século XV, a África e as Américas foram integradas a um sistema de economia mundial já em pleno funcionamento. No século seguinte, a integração alcançou a Oceania e vários arquipélagos do Pacífico. Enfim, a internacionalização já progride há mais de meio milênio e o mundo atual é seu produto.

A *globalização* pretende ser uma mudança qualitativa da internacionalização, na medida em que grandes progressos em comunicação e transporte aproximaram ainda mais todos os povos no sentido material e cultural. Outro fator tão ou mais significativo da globalização deve ser o prolongado período de paz que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, não obstante as várias guerras locais travadas principalmente na Ásia e na África. Se a internacionalização sofreu sua maior reversão devido às duas guerras mundiais e a crise dos anos 30, a ausência de novos conflitos tão abrangentes foi decisiva para que a internacionalização pudesse dar o salto qualitativo para a globalização. Em suma, aceitemos a hipótese de que o desenvolvimento da navegação aérea e da comunicação por satélite aliado à relativa paz universal durante o último meio século elevou a integração financeira, econômica e cultural a um patamar mais elevado.

Há que se notar de imediato um descompasso entre a globalização nos planos econômico e cultural e a globalização no plano político. Se hoje o comércio tanto quanto a comunicação uniformizou os padrões de consumo na maioria dos países e se o público chinês se emociona com telenovelas brasileiras e as nossas crianças jogam com paixão videogames japoneses, o progresso no estabelecimento de instituições governamentais internacionais tem sido escasso. O grande avanço obtido durante a Segunda Guerra Mundial, do qual resultou o amplo e diversificado conjunto de instituições agrupados ao redor da ONU, esgotou-se nos anos 70 e de lá para cá o melhor a registrar é a criação do Parlamento Europeu e as instituições pan-européias sediadas em Bruxelas, que abrangem apenas uma fração do mundo.

Do ponto de vista político, a globalização tem sido um processo essencialmente negativo. O seu avanço se deve à desregulamentação, à eliminação de restrições e controles que sujeitavam as transações comerciais e financeiras internacionais. Restrições e controles estes que se destinavam a submeter as transações entre residentes em países diferentes aos interesses coletivos dos agentes cuja atividade constitui a economia nacional. A proteção de indústrias ‘infantes’ (recém implantadas) contra a concorrência de importações de países com as mesmas indústrias consolidadas é um exemplo clássico. Quando tarifas aduaneiras protecionistas são rebaixadas, a importação se amplia, o que conta como avanço da globalização. Mas este avanço é negativo, à medida que é causado pela derrubada duma barreira e que a importação acrescida toma o lugar duma produção nacional ‘menos competitiva’, sem que tenha sido criado no plano político-institucional qualquer instância responsável pela defesa do interesse nacional ou pela definição dum itinerário para a redivisão internacional do trabalho que garanta uma repartição equânime dos benefícios e custos entre todos os países envolvidos na *globalização*.

Os entusiastas da globalização apontam o tempo todo os ganhos obtidos pela remoção dos obstáculos políticos às transações internacionais e é teoricamente justificável supor que haja tais ganhos econômicos. O que estes entusiastas não discutem é quem usufrui dos benefícios e quem arca com os custos. No país que abriu seu mercado interno, os beneficiários supostos são consumidores que ganham acesso a produtos importados mais baratos e/ou de melhor qualidade. Os que arcam com os custos são os empresários que perdem mercado e trabalhadores que perdem empregos.

Como empresários e trabalhadores também são consumidores, é possível afirmar que ‘todos’ ganham numa qualidade e perdem na outra. O que não é bem verdade, pois os trabalhadores que ficam desempregados deixam de ser consumidores.

Para os liberais este é um falso problema, pois nunca deveria ter havido proteção a indústrias infantis e nem qualquer outra restrição a transações internacionais. Se esta tese liberal tivesse sido vitoriosa desde o século passado até hoje, atualmente a Grã Bretanha seria a única potência industrial do globo. Por boas razões, não foi assim e as nações que hoje mais se empenham em promover a globalização negativa - com os Estados Unidos à frente - recorreram sistematicamente ao protecionismo e ao controle do movimento internacional de capitais até o fim da última Guerra Mundial. O encantamento com a autonomia dos mercados é um modismo recente, ou melhor, é a redescoberta de um modismo do último terço do século XIX. É preciso rediscuti-lo para entender o significado da globalização, na forma como vem sendo promovida no último quarto de século.

A ampliação dos mercados como base do progresso econômico

Tanto a internacionalização como sua forma mais recente - a globalização - não passam de manifestações de um fenômeno mais fundamental que é a *ampliação dos mercados*. Esta se processa molecularmente sempre que os produtos de uma atividade especializada são adquiridos por agentes não-especializados, os quais, para poderem continuar usufruindo os referidos produtos, são obrigados a também se especializar em alguma produção diferente, que servirá para pagar os produtos obtidos alhures. Ao se especializar, os agentes ganham e perdem. Ganham produtividade, podendo aumentar, através do intercâmbio, o seu consumo. Perdem autonomia, pois enquanto eram não-especializados ou pouco especializados, eram auto-suficientes. Enquanto consumiam apenas o que podiam produzir, eram pobres porém não dependiam de outras ‘sociedades’ para se manter. Uma vez inseridos no mercado, o seu lugar na divisão local, regional, nacional ou internacional do trabalho, passou a estar permanentemente sob o risco de ser tomado por algum novo competidor. A ampliação dos mercados traz ao mesmo tempo prosperidade e insegurança. Como é óbvio, a prosperidade é desejada por todos, mas a insegurança

ninguém quer. Por isso, a ampliação dos mercados nunca foi um processo puramente econômico, impulsionado unicamente pelo auto-interesse dos agentes.

Historicamente, a ampliação dos mercados foi patrocinada pelo estado-nação, o qual deste modo criou a base para a sua própria formação. Na Europa, o berço da economia de mercado, a ampliação dos mercados resultou de políticas deliberadas de eliminação dos obstáculos à livre circulação de mercadores e suas mercadorias nos mercados locais do território submetido à mesma soberania, à época, dinástica. A doutrina que inspirou estas políticas, do século XV ao XVIII, foi o mercantilismo. Dissemos acima que este período foi também de internacionalização econômica e de fato foi durante estes quatro séculos que se constituiu um mercado mundial para um limitado número de produtos e ao mesmo tempo se constituíram mercados nacionais unificados na Grã Bretanha, na França, na Espanha, na Holanda, em Portugal etc.. Reinava o corporativismo, ou seja, uma forma de regulação que procurava deliberadamente reconciliar os benefícios da competição em mercados cada vez mais amplos com a segurança decorrente da proteção contra a competição 'livre', ou seja, não sujeita a normas e controles extra-mercado.

No século passado, a ampliação dos mercados nacionais prosseguiu com ímpeto redobrado nas novas nações fundadas nas Américas e na Europa central, meridional e oriental. Ao mesmo tempo, a Primeira Revolução Industrial conferiu à Grã Bretanha uma superioridade competitiva esmagadora, ao assumir o papel de 'oficina do mundo'. Não por acaso, a Grã Bretanha tornou-se (ao lado da França) o berço do liberalismo, ou seja, da doutrina que sustenta que a competição nos mercados é a mola do progresso e que a insegurança decorrente da ampliação dos mercados seria sempre superada pelas novas oportunidades oferecidas pelo crescimento ininterrupto da economia de mercado. Em resumo, a doutrina liberal sustentava que os deslocados pela ampliação dos mercados sempre poderiam se reinserir na divisão social do trabalho, pois, de acordo com a lei descoberta por Say e por isso traz o seu nome, *cada oferta adicional gera concomitantemente uma procura equivalente*.

Esta lei, devidamente incorporada à ortodoxia científica por David Ricardo, é deduzida do funcionamento de um mercado de troca direta ou escambo, em que mercadorias são trocadas por mercadorias. Cada troca representa ao mesmo tempo *duas compras e duas vendas*: Dona Maria

trocou uma galinha por um pano tecido por Seu João. Dona Maria vendeu uma galinha e comprou um pano = uma venda e uma compra; Seu João vendeu um pano e comprou uma galinha = uma venda e uma compra. É claro que se um novo personagem se apresenta com um produto, digamos Dona Ana com um saco de batatas, suas chances de trocar = vender e comprar são tão boas quanto as de Dona Maria e de Seu João. De acordo com a Lei de Say, a nova oferta (as batatas) suscitam o desejo de obtê-las mediante escambo e é isso que se chama de procura adicional de valor igual. Num mercado de escambo, cada novo agente que nele chega traz uma nova oferta e uma nova demanda, pois Dona Ana ao aceitar, digamos um par de sapatos, pelas batatas é ela mesma uma nova compradora tanto quanto uma nova vendedora. Conclui-se portanto que este tipo de mercado pode-se estender sem limites, nunca correndo o risco de superprodução generalizada.

A Lei de Say admite que pode haver superprodução de uma mercadoria determinada, por exemplo de batatas. Dona Ana pode não encontrar um trocador para suas batatas porque todos que desejavam este produto já o obtiveram. Cabe a Dona Ana, assim como a Dona Maria e ao Seu João trazer ao mercado produtos que despertam o desejo dos demais agentes. Mas, aquilo que comprovadamente acontece em mercados capitalistas, ou seja, que de repente parte das mercadorias postas à venda deixam de encontrar comprador - uma parte de *todos* os produtos fica sobrando - é simplesmente impossível num mercado em que haja livre concorrência. Esta é a conclusão da economia política clássica, devidamente encampada pela economia neoclássica. Se estamos evocando este debate histórico, é porque ele está no cerne da discussão da globalização negativa, ou seja, da que é produzida simplesmente pela abolição das restrições que funcionavam como salvaguardas para determinados agentes de mercado.

Marx, assim como outros críticos da Lei de Say, observou que o mercado capitalista não é de escambo mas de compras e vendas possibilitadas pelo uso da moeda. Dona Ana tratará de vender as batatas por reais e procurará sapatos que lhe sirvam e agradem pelo mesmo valor ou valor menor. Mas, se não os encontrar levará feliz para casa os reais obtidos, pois o mais difícil ela já conseguiu, que é vender, trocar um valor de uso específico por um valor de aceitação geral, que é o dinheiro. Graças ao uso do dinheiro, é possível vender sem comprar e se muitos o fizerem haverá superprodução geral: uma parte de todas as mercadorias deixará de

encontrar comprador. Ricardo e outros partidários da Lei de Say replicavam que o dinheiro não mudava nada, pois não passa de um véu escondendo a interconexão necessária de vendas e compras. Dona Ana só vendeu as batatas porque quer comprar sapatos. Para ela as batatas são um meio, os sapatos o fim. É absurdo supor que ela guarde o dinheiro obtido pela venda do seu produto, transformando meio em fim.

A tréplica de Marx no século passado e de Keynes neste é que o mercado capitalista não se compõe de Donas Maria e Ana, ou seja, de produtores individuais que vendem para obter meios de consumo, embora marginalmente este tipo de agente ainda possa ser encontrado. Porém, o que predomina é a empresa capitalista, para a qual o lucro, não o consumo, é a finalidade. A empresa distribui parte do lucro aos seus proprietários legais e retém outra parte para eventualmente fazer investimentos. Mas, o investimento é sempre arriscado, pois nada garante que a produção adicional obtida pela expansão da capacidade vá encontrar compradores dispostos a pagar preços que cubram todas as despesas e deixem uma margem 'adequada' de lucro. Logo, em determinadas circunstâncias, grande parte das reservas para investimento deixam de ser utilizadas, o que causa superprodução generalizada de bens de capital, a qual se estende depois ao conjunto da economia.

Não há necessidade de prosseguir na evocação do debate histórico. O que interessa é como a questão se encontra hoje. Atualmente, a demanda efetiva *dentro de cada país* é parcialmente controlada pelas autoridades econômicas, particularmente pela Autoridade Monetária que controla a oferta de moeda. Em tese, as autoridades econômicas dispõem de instrumentos que permitem elevar a demanda efetiva a um nível tal que a economia cresce o suficiente para haver pleno emprego, ou seja, que todos os que querem participar da produção social têm oportunidade real de fazê-lo. Só que em pleno emprego a inflação tende a ultrapassar os limites do aceitável pela opinião pública. Pelo menos esta foi a experiência na maioria dos países capitalistas democráticos na década dos 70 e 80. A necessidade de combater inflações renitentes, que no Primeiro Mundo chegaram a alcançar dois dígitos, ocasionou recessões longas e dolorosas, coroadas por crises financeiras. Esta é a experiência histórica que domina a regulação econômica na maioria dos países e é também a inspiradora da doutrina do 'ajuste estabilizador' que as agências intergovernamentais pregam aos países do Segundo e Terceiro Mundos.

Ao contrário do que sustenta a ortodoxia (neo)liberal, a globalização negativa tem produzido nos últimos 23 anos taxas medíocres de crescimento econômico e níveis excepcionais de desemprego. Os benefícios tomam a forma de estabilização de preços - a inflação no Primeiro Mundo voltou aos patamares anteriores ao primeiro choque do petróleo - muito mais do que de melhora dos padrões de consumo. Estes resultados da globalização não são fatais, como veremos a seguir. Sua causa está numa evolução histórica específica, que será reconstituída em seus traços essenciais na próxima seção. Só então estaremos em condições de discutir quais alternativas se abrem à globalização negativa em processo e as opções político-econômicas que se oferecem a países incompletamente industrializados, como o Brasil (ou a África do Sul).

Deslocamentos causados pelo progresso econômico

O processo de ampliação dos mercados sofreu um grande impulso com a Primeira Revolução Industrial, graças à implantação de ferrovias e linhas de navegação a vapor e à instalação de modernos meios de comunicação, como o telégrafo e o telefone. No século XIX, estes avanços técnicos tiveram certamente efeitos ‘globalizadores’ muito maiores do que o desenvolvimento análogo da aviação e das comunicações por satélite, no século XX. É que o barateamento e a aceleração do transporte e da comunicação foi muito maior com a passagem da carroça e do veleiro ao trem e ao vapor do que a transição contemporânea do navio movido a diesel, do trem e do caminhão para o avião. Na Grã Bretanha, a revolução tecnológica do transporte e da comunicação integrou a indústria nacional aos mercados mundiais, o que inevitavelmente sacrificou a agricultura britânica. Os países clientes só podiam pagar as manufaturas britânicas com as matérias primas e alimentos que pudessem lhe vender. Era vital à indústria britânica abrir o mercado interno ao trigo dos EUA e da Rússia, ao açúcar do Brasil e de Cuba, ao algodão da América, Ásia e África, à manteiga da Alemanha e da Dinamarca etc., etc..

Eric Hobsbawm (1968) caracterizou o colapso da agricultura britânica na segunda metade do século passado nos seguintes termos: “Em 1851, [a agricultura] empregava três vezes mais pessoas que a indústria têxtil (na verdade, empregava um quarto de toda a população economicamente ativa) e mesmo em 1891 ainda empregava mais pessoas

que qualquer outro setor industrial, embora em 1901 o complexo de indústrias de transportes e metalúrgicas a houvesse ultrapassado. Ainda assim, entretanto, entre 1811 e 1851 sua contribuição para a renda nacional bruta caiu de um terço para um quinto, e em 1891 representava somente 1/13. Ao chegar a década de 1930, a agricultura tornara-se na verdade um fator muito secundário. Empregava apenas cerca de 5% da população ativa e contribuía com menos de 4% da renda nacional.” (p. 181) Este foi um dos deslocamentos mais dramáticos produzidos pela internacionalização. Ela não pode ser entendida meramente em termos econômicos.

Como aponta Hobsbawm, “a estrutura política e social da Grã Bretanha era controlada pelos proprietários de terras...” (p. 182). A aristocracia fundiária, ao findar das guerras napoleônicas, tinha aprovado as leis do trigo para proteger-se precisamente do debacle que a atingiria meio século depois. Esta legislação dividiu o país entre os partidários do protecionismo agrário e dos interesses estabelecidos e os liberais, cuja doutrina servia como uma luva aos interesses do capitalismo industrial ascendente. Após quase três décadas de polêmica científica, em que se destacou o gênio lógico de David Ricardo, e de luta política, as leis do trigo foram revogadas. Neste período, a importância relativa da produção agrícola para o produto social britânico tinha caído quase à metade, como referido acima. A classe latifundiária, que governava o país e dominava a agricultura, estava se fundindo com a burguesia industrial e começou a perceber que a inversão manufatureira era bem mais rendosa que a exploração da terra arrendada.

Relata Hobsbawm (1968) que “...é interessante notar que foi um governo Conservador - comandado por Disraeli, que ganhara a liderança do partido por sua oposição ao Livre Comércio - que tomou a decisão crucial de não proteger a agricultura britânica naqueles anos de insatisfação agrária turbulenta e de proporções continentais, os anos 1878-80. (...) Se a agricultura entrasse em colapso, tanto pior para ela. Os grandes proprietários de terras não estavam dispostos a mais do que um protesto formal, pois se suas rendas ainda não se achavam diversificadas por incursões no ramo dos imóveis urbanos, na mineração, na indústria e nas finanças, poderiam ser facilmente salvas dessa forma.” (p. 184 e 185). A classe proprietária se salvou do colapso, mas não os trabalhadores que foram expulsos de sua atividade tradicional pela vitoriosa competição dos cereais importados.

“Outra coisa que não se discute é que houve certas classes cujas condições sem dúvida pioraram. Tal foi a sorte dos trabalhadores agrícolas (cerca de um milhão de homens em 1851), pelo menos os do sul e do leste da Inglaterra, e os pequenos proprietários e rendeiros da orla céltica da Escócia e País de Gales. (É claro que os oito milhões e meio de irlandeses, na maioria camponeses, achavam-se incrivelmente empobrecidos. Não terá sido muito menos de um milhão o número dos que morreram de fome na fome de 1846-47, a maior catástrofe humana do sec. XIX em qualquer parte do mundo).” (Hobsbawm, 1968, p. 86 e 87) A semi-destruição acelerada da agricultura britânica nos últimos decênios do século XIX liberou imensa massa de mão de obra não qualificada, que se inseriu no exército industrial de reserva metropolitano ou foi tentar a sorte além-mar, migrando aos EUA, Canadá, Austrália etc..

O ajuste estrutural da economia britânica resultou de uma ‘globalização negativa’, análoga à que vem marcando o fim do século XX. A decisão crucial, nas palavras de Hobsbawm, foi *não* proteger a agricultura contra a competição aniquiladora do cereal dos Estados Unidos e da Rússia. Em momento algum houve a preocupação com as conseqüências sociais da reorganização produtiva levada a cabo a toque de caixa. O mais significativo é que este exemplo britânico *não foi seguido pelas demais nações*, exceto a Holanda. Antes pelo contrário, os deslocamentos que a internacionalização irrestrita acarreta levaram os outros países a abandonar o livre câmbio, precisamente nos anos 70 do século passado. “Esta reviravolta resultou de duas mudanças econômicas nos anos de 1870 que abalaram as economias da Europa Ocidental. Uma foi a invasão do cereal barato da América e da Rússia, tornado acessível pelos construtores de ferrovias. A outra foi a depressão de 1873-79, o período de estagnação dos negócios mais longo e profundo pelo qual o mundo já passou.” (Ellsworth, 1950, p.351)

Como notou Ellsworth, simplesmente não é verdade que o mundo desenvolvido praticou o livre câmbio até o início da Primeira Guerra Mundial. Bismark, após lograr a unificação da Alemanha, atendeu as demandas dos interesses agrários e em 1880 adotou nova tarifa com alíquotas elevadas e protecionistas sobre as importações de cereais. Em 1902, nova revisão tarifária impôs aumento das alíquotas sobre a importação de ferro e um nível mínimo elevado para as tarifas sobre alimentos. Na França, “a competição crescente do cereal estrangeiro fortaleceu o protecionismo entre os agricultores, que uniram forças com os defensores industriais da elevação

de tarifas.(...) Seus esforços foram coroados por sucesso na Tarifa de 1892 (...) Tarifas sobre muitos produtos agrícolas foram restauradas em níveis novamente elevados e as que gravavam manufaturas foram muito aumentadas.” (Ellsworth, 1950, p. 355) Nos EUA, a elevação de tarifas aduaneiras visava inicialmente apenas aumentar a receita fiscal. Mas, em 1888, as eleições foram ganhas pelos Republicanos, que tinham se tornado abertamente protecionistas. Em 1890, foi adotada a Tarifa McKinley, que elevou a tarifa média a 50%. Em 1894, os Democratas voltaram ao governo e adotaram uma tarifa que moderava os efeitos protecionistas. Mas na eleição seguinte a vitória sorriu aos Republicanos, que fizeram aprovar em 1897 a Tarifa Dingley, que ampliou consideravelmente o protecionismo, elevando o nível geral das tarifas a 57%.

O protecionismo se generalizou nas últimas décadas do século passado. “Com a única exceção da Grã Bretanha e da Holanda, os países europeus seguiram a liderança da Alemanha e da França, adotando tarifas protecionistas.” (Ellsworth, 1950, p.359). E na América Latina, como sabemos, aconteceu o mesmo. O que não quer dizer que a internacionalização econômica tenha sido paralisada ou revertida, como ocorreu mais tarde, nos anos 30. Na realidade, o comércio internacional continuou crescendo e a divisão internacional do trabalho continuou sendo aprofundada. Entre 1876-80 e 1911-13, a produção industrial mundial aumentou 280%, o que dá um crescimento anual médio de 4,1%, ao passo que o comércio mundial de produtos industriais cresceu 203% com uma taxa anual média de 3,4%; quanto à produção primária, entre 1896-1900 e 1911-13 ela aumentou em média 1,4% ao ano ao passo que o comércio de produtos primários cresceu em média 3,2% ao ano. (Maizelš, 1965, p. 80) Estes dados indicam que a expansão industrial se fez predominantemente por substituição de importações, ao passo que a expansão agrícola foi em grande medida induzida pelo comércio internacional.

Na Grã Bretanha, o capital industrial só tinha a ganhar com o livre câmbio e por isso sua hegemonia se traduziu no que denominamos ‘globalização negativa’, ou seja, numa internacionalização econômica inteiramente conduzida pelos interesses do capital particular, em que o Estado tinha por função apenas manter a ordem e impor o cumprimento das regras do mercado livre. Todos os outros países, em relação à Grã Bretanha eram ‘atrasados’ (*late comers*) e o *laissez-faire* só consolidaria sua inferioridade industrial relativa, condenando-os ao papel de fornecedores

de bens com menor valor agregado. Por isso, o capital industrial alemão, francês ou dos EUA não eram livre-cambistas e exigiam o apoio dos seus estados nacionais para poderem superar seu atraso. A industrialização nas três a quatro décadas antes da Primeira Guerra Mundial estava voltada para os mercados internos e apenas secundariamente para o mercado mundial. Como, apesar disso, a economia da segunda geração de potências industriais não deixou de se internacionalizar, podemos denominar este processo de 'globalização positiva'.

A globalização positiva, tal como ocorreu no período sob exame nos Estados Unidos, Alemanha, França, Japão etc., também provocou deslocamentos. Em todos estes países e nos demais que passaram pelo que poderia ser chamado de industrialização tardia, a agricultura perdeu peso relativo na economia nacional e a fração da força de trabalho nela ocupada encolheu rapidamente. A diferença em relação ao modelo britânico é que toda uma série de políticas foram adotadas para compensar as perdas que a contração agrícola acarretava: estimulou-se a formação de cooperativas o que permitiu colocar parte da agro-indústria sob o controle dos cultivadores e criadores; subsídios de diversos tipos foram destinados aos agricultores e mais tarde (durante os anos 30) generalizou-se a formação de estoques reguladores, a garantia de preços mínimos e a concessão de crédito em condições favorecidas. E até o presente as políticas de amparo à agricultura continuam nos países desenvolvidos, apesar da redução do número absoluto e relativo dos que atualmente dependem dela.

A política agrícola não passa de uma ilustração de um processo muito mais amplo, que se desenvolveu, com altos e baixos, durante cerca de um século, dos anos 70 do século XIX aos anos 70 do século XX. A globalização positiva tinha por eixo básico o desenvolvimento econômico centrado no mercado interno. Por ser centrado no mercado interno, o estado nacional tinha condições de controlar e comandar o processo de desenvolvimento e na verdade é o que ele fez, sob diferentes formas, nos países que se industrializaram durante estes 100 anos. Os casos clássicos da segunda geração de industrializados são os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão.

O desenvolvimento dos Estados Unidos esteve primordialmente voltado ao mercado interno até a Segunda Guerra Mundial. O resultado deste conflito conferiu-lhe indisputada hegemonia sobre a economia capitalista mundial e *ipso facto* converteu a sua elite dominante ao livre

cambismo. A transição se deu durante a guerra, quando o isolacionismo foi definitivamente superado e o dólar se tornou a moeda chave de um novo sistema internacional de pagamentos, instituído em 1944, na Conferência de Bretton Woods. Convém não esquecer que até o fim dos anos 30 a indústria dos EUA se desenvolveu atrás de altas muralhas protecionistas e que até hoje o estado utiliza o seu enorme poderio militar, diplomático e financeiro para defender direitos e prerrogativas das empresas controladas por cidadãos dos EUA no mundo inteiro.

O desenvolvimento da Alemanha e do Japão foi ostensivamente comandado pelo estado, que promoveu e sustentou a formação de cartéis e conglomerados que tivessem capacidade de se tornar competitivos no mercado internacional. A globalização positiva nestes dois países tomou o mercado nacional protegido e organizado como base para a conquista de posições das empresas alemãs e japonesas no mercado internacional. A experiência japonesa no pós-Segunda Guerra Mundial ilustra bem o processo. “Durante o período de alto crescimento, a burocracia japonesa teve acesso a ampla série de instrumentos políticos para executar a política industrial. Leis aprovadas em 1949 e nos anos 1950 ofereceram à burocracia amplos controles sobre mercados de capitais (os mercados eram estritamente segmentados e as taxas de juros eram administradas por cada mercado segmentado) e efetivamente isolaram os mercados nacionais de capitais do mercado internacional de capitais. (...) Entre outros controles, o governo podia fixar tanto taxas de juros de empréstimos de longo prazo como taxas pagas por depósitos num nível abaixo do que prevaleceria se estas taxas não fossem administradas. A política encorajava o excesso de demanda (por empréstimos a juros controlados) e isso permitia ao Ministério das Finanças racionar e encaminhar (...) o fluxo de crédito para grandes firmas em indústrias que estavam adotando tecnologia nova, desta forma expandindo a produtividade e a exportação. Nas décadas de rápido crescimento quando grandes firmas estavam inovando e expandindo competitivamente a capacidade, o controle do Ministério das Finanças sobre o crédito tornou-se um instrumento potente de política industrial.”

“(...) O arsenal de instrumentos indiretos do governo japonês para influenciar decisões de investimento esteve em seu auge durante o período de rápido crescimento. As principais categorias de instrumentos políticos (...) eram tarifas (embora sua influência tenha declinado durante boa parte do período); quotas de importação (que ainda não estavam sendo fortemente

criticados do exterior); subsídios diretos e indiretos (significativos para algumas indústrias); e uma situação orçamentária extremamente favorável (o que fazia com que a criação de subsídios e incentivos fiscais não fosse um problema). (...) Não menos importante, como o Japão estava bastante atrasado tecnologicamente em relação a outros países industrializados, era a capacidade do governo de auxiliar e influenciar a indústria na captura de um grande estoque de tecnologia estrangeira e em sua utilização. Graças à Lei de Divisas Estrangeiras, em vigor até 1964, o MITI [Ministério da Indústria e Comércio Internacional] tinha capacidade de alocar divisas estrangeiras (dólares) seletivamente e o ministério efetivamente usava esta capacidade como cenoura e porrete (ao reter alocações) para influir sobre as decisões das empresas. Como a maioria das firmas japonesas dependia de matérias primas importadas e de tecnologia estrangeira, o ministério exercia este poder, por exemplo, para orientar firmas em suas decisões sobre a taxa de aumento de capacidade e para influir sobre o ritmo, composição e alocações do fluxo de nova tecnologia essencial ao êxito competitivo de toda firma japonesa em rápida inovação.” (Eads e Yamamura, 1987, p.431 e 432)

A política de desenvolvimento acelerado, praticada pelo Japão (e outros países), foi uma das causas do enorme avanço da globalização entre o fim dos anos 1940 e o início dos 1970. Como neste período o papel dos estados nacionais na condução do desenvolvimento era crucial, há a tendência de ignorar que o atual processo de globalização tomou seu impulso neste período. O erro consiste evidentemente em identificar a globalização com a prática de políticas (neo)liberais, ou seja, com a retirada do estado nacional do cenário econômico. A versão altamente ideológica, hoje muito difundida, sustenta que até o começo dos anos 70 o protecionismo isolava as economias nacionais e que o intervencionismo estatal restringia a internacionalização ao limitar o intercâmbio comercial e o fluxo internacional de capitais. Na realidade, as economias que efetivamente se desenvolveram durante este período ampliaram sua participação no comércio internacional e multiplicaram inversões diretas em outros países. A redução do papel do estado na condução da economia não acelerou por si a globalização, porém emprestou-lhe outras características.

Globalização politicamente conduzida e globalização impulsionada pela concorrência privada.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a economia internacional teve de ser institucionalmente reinventada. O sistema internacional de pagamentos precedente - o padrão-ouro - tinha fracassado em suscitar o restabelecimento de relações econômicas internacionais equilibradas após a Primeira Guerra Mundial e teve de ser abandonado quando o capitalismo mergulhou em sua pior crise, nos anos 30. A reinvenção foi presidida pelos Estados Unidos, que reconheceram, ao patrocinar a criação da ONU e de suas agências especializadas, que a economia mundial capitalista teria de ser regulada, não por agentes econômicos privados, mas por nações soberanas, ou seja, por estados nacionais. O novo sistema internacional de pagamentos passou a ser comandado por três instituições intergovernamentais: o Fundo Monetário Internacional, o grupo do Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, esta última criada apenas recentemente mas prevista desde 1945.

Surgiu assim, sob o guarda-chuva da ONU um proto-governo mundial. E é preciso reconhecer que este proto-governo teve alguns êxitos: 1. patrocinou a quase total emancipação das colônias, o que deu lugar à fundação de mais de uma centena de novas nações, que foram prontamente admitidas na ONU e suas agências; 2. ofereceu espaço para a negociação de toda uma série de tratados multilaterais que efetivamente levou a uma limitada mas significativa conversibilidade de muitas moedas nacionais e a sucessivas liberalizações das trocas comerciais e das transferências de capitais sobre fronteiras nacionais. É indiscutível que desse modo restabeleceram-se mercados mundiais de mercadorias e de capitais, embora não de força de trabalho, já que a migração internacional legal continua fortemente restringida. O que se traduz em globalização efetiva, manifesta na expansão do comércio internacional, das inversões diretas no exterior, na multiplicação de empresas multinacionais e no desenvolvimento de meios de comunicação de massa internacionais.

O que caracteriza esta globalização é o fato de ter sido politicamente conduzida. Trata-se de um processo bifronte. De um lado, temos estados nacionais soberanos tendo papéis ativos, embora de extensão muito diferente, na condução do desenvolvimento econômico em seus países, dos quais a descrição por Eads e Yamamura da experiência japonesa é ilustrativa.

Estados como o japonês, o brasileiro, o estado-unidense, o indu etc. estão permanentemente negociando regras de câmbio, emissão duma moeda internacional como os Direitos Especiais de Saque do FMI, redução de direitos alfandegários, patentes internacionais, consolidação de dívidas externas, convenções internacionais de trabalho (na OIT) e muito mais. Do outro lado, temos uma profusão de capitais privados, organizados em geral como empresas de diversos tamanhos, que competem em determinados mercados, fazem acordos de ajuda mútua em outros, se fundem e se cindem, tendo por critério os interesses de seus controladores privados e as expectativas que alimentam.

Governos e empresas têm interesse na internacionalização. Os governos das grandes potências querem estreitar laços com países menores e dependentes, ao passo que estes procuram auxílio material, inclusive abertura do mercado, das grandes potências. A empresa capitalista procura no exterior mercado para seus produtos, insumos mais baratos, oportunidades de investimento e eventualmente novos capitais. Não há propriamente oposição de interesses entre governos e empresas, enquanto a economia nacional estiver crescendo, a inflação estiver baixa e o balanço de pagamentos em equilíbrio. Mas, havendo recessão, surtos inflacionários ou crises cambiais, o governo ativa instrumentos de política econômica, que quase inevitavelmente se chocam com os interesses e os preconceitos de determinados grupos empresariais. É nisso que se manifesta a *condução política da globalização*. Em determinadas conjunturas, tem de prevalecer o interesse da maioria representada pelo governo democraticamente eleito.

Talvez o exemplo mais completo de integração internacional politicamente conduzida seja o da União Européia, experiência que já tem 45 anos e merece uma análise pormenorizada. A origem da atual União se encontra na Comunidade Européia do Carvão e do Aço, formada após vários embates entre os que eram a favor da unificação econômica e política da Europa e os que se opunham a este desígnio.

Em 1948, o lançamento do Plano Marshall pelos EUA ensejou a formação da Organização para a Cooperação Econômica Européia, com o objetivo de alocar entre as nações do Velho Continente os recursos disponibilizados por aquele Plano. Já então a França propunha que a entidade fosse 'supranacional', ou seja que sua direção pudesse tomar decisões mesmo que não fossem apoiadas por todos os governos participantes. A isso se opôs a Grã Bretanha, cujo papel à frente do

Commonwealth a tornava pouco propensa a se integrar aos outros países europeus. Apesar da unificação européia contar com o apoio dos EUA, prevaleceu o ponto de vista inglês. Em maio de 1948, reuniu-se em Haia o Congresso da Europa, ao qual compareceram as principais lideranças políticas do continente. “O Congresso adotou uma resolução pela renúncia de parte da soberania nacional, prévia à união econômica e política da Europa. Em seguida, foi apresentada uma proposta, com o apoio dos governos belga e francês, de criação de uma Assembléia Parlamentar Européia em que resoluções seriam passadas por maioria de votos.” (Swann, 1973, p.18) A oposição do Reino Unido impediu que a proposta fosse aprovada.

Os ‘europeus’ voltaram à ofensiva dois anos depois, quando o *premier* francês Robert Schuman apresentou um plano para a criação de mercado comum de carvão e aço na Europa. O plano tinha no ‘supranacionalismo’ um elemento essencial, pois o seu propósito explícito era permitir a reconstrução da indústria pesada alemã sem expor a Europa ao risco de um novo conflito causado pela rivalidade franco-alemão, que teria estado na origem das duas guerras mundiais precedentes. A proposta teve apoio em outros países do continente, mas não da Grã Bretanha, que se retirou do que viria a ser a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, formada em 1951 pela França, República Federal Alemã, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Estas nações constituiriam daí em diante uma parceria conhecida como Grupo dos Seis. À frente da nova Comunidade foi colocada uma Alta Autoridade, com poderes para tomar decisões, independentemente da aprovação pelo Conselho de Ministros dos estados-membros.

A Comunidade Européia do Carvão e do Aço teve êxito, no contexto da rápida reconstrução econômica dos países destruídos durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1955, os governos que formavam a união aduaneira do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) propuseram a criação de um mercado comum geral e ação específica nos campos de energia e transporte. A idéia por detrás da proposta foi que a integração econômica a mais ampla possível abriria caminho à unificação política, considerada impossível de ser realizada diretamente.

O Grupo dos Seis aceitou a proposta e formou um comitê intergovernamental para desenvolver o projeto, presidido por Paul-Henry Spaak. A Grã Bretanha foi convidada a participar nas negociações e em

breve ficou claro que havia grandes divergências entre ela e o Grupo dos Seis. A Grã Bretanha estava a favor de uma integração negativa, consistente na remoção das barreiras ao comércio entre os membros, que formariam uma Área de Livre Comércio, sem necessidade de órgãos reguladores. O Grupo dos Seis, porém, estava comprometido com a formação de um Mercado Comum como ponto de partida para uma união econômica mais completa. O que distingue um Mercado Comum de uma Área de Livre Comércio é que o primeiro unifica as tarifas aduaneiras dos estados membros numa tarifa externa comum, o que requer no mínimo um órgão de direção do relacionamento do Mercado Comum com o resto do mundo. Os membros duma Área de Livre Comércio têm plena liberdade para cada um separadamente determinar de forma soberana o seu relacionamento comercial com o resto do mundo. Em novembro de 1955, a Grã Bretanha se retirou do comitê presidido por Spaak.

Em 1956, o comitê apresentou suas propostas ao Grupo dos Seis e, apesar das divergências entre os membros, foi possível concluir pela criação duma comunidade econômica geral e duma comunidade de energia atômica. Em 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados pelos Seis dois tratados, um criando a Comunidade Econômica Européia (CEE) e outro criando a Comunidade Atômica Européia. (Euratom) (Swann, 1973, p.23 a 25). A CEE passou a funcionar a partir do início do ano seguinte e os seus integrantes se comprometeram a eliminar tarifas e quotas de importação no intercâmbio entre eles num período de transição de 12 anos, a terminar no fim de 1969. Na prática este objetivo acabou sendo alcançado em 1.7.1968, um ano e meio antes da data prevista.

Enquanto isso, a Grã Bretanha formou com mais seis pequenos países - Dinamarca, Noruega, Suécia, Áustria, Suíça, com a adesão posterior de Portugal - a EFTA (European Free Trade Area - a Área Européia de Livre Comércio) dividindo provisoriamente a Europa em dois blocos econômicos rivais. O Tratado de Estocolmo foi assinado em 4.1.1960. A EFTA se restringia à liberalização do comércio de produtos industriais, não alcançando os produtos agrícolas, o que convinha á Grã Bretanha, que tinha substituído, conforme visto acima, a produção própria pela importação de alimentos e matérias primas baratas, primeiro dos EUA e da Rússia, posteriormente de países da Comunidade Britânica. O objetivo da Grã Bretanha era preservar esta comunidade, oferecendo o seu mercado interno como centro de integração econômica.

Este objetivo estava fadado ao fracasso. Já em 1961, o governo inglês se convenciu que tinha sido um erro se retirar do processo europeu de integração econômico. Em 9.8.1961, apresentou o seu pedido de ingresso na CEE, quase ao mesmo tempo que a Irlanda e a Dinamarca. Enquanto isso, a CEE não só estava criando um mercado comum mas tinha desenvolvido uma Política Agrícola Comum, que protegia a proteção aos agricultores europeus da competição externa. A Comunidade Econômica Européia garante preços mínimos, anualmente revistos, aos seus produtores de alimentos e mediante a tarifa externa comum os protege dos exportadores do resto do mundo. A Grã Bretanha pretendia uma reformulação do Tratado de Roma para conciliar os seus laços e compromissos com os países do Commonwealth com as obrigações decorrentes da participação na CEE. As negociações se arrastaram por bastante tempo, até que o presidente francês General De Gaulle, que não via com bons olhos o ingresso da Grã Bretanha, forçou o seu adiamento *sine die* em 29.1.1963. Ainda houve um segundo pedido de ingresso na CEE da Grã Bretanha, apresentado em 11.5.1967, que deu lugar a novas negociações. Desta vez a Grã Bretanha tinha reduzido muito suas demandas aos Seis, o que não impediu que um novo veto de De Gaulle, em novembro do mesmo ano, mais uma vez congelasse a apreciação do pedido.

A CEE só conseguiu se ampliar depois que De Gaulle deixou a chefia do Estado francês. Em começo de 1973, a Comunidade dos Seis virou a dos Nove, com a inclusão da Grã Bretanha, da Irlanda e da Dinamarca. Uma nova ampliação só ocorreria oito anos depois, com a entrada da Grécia (em 1981) e em 1.1.1986 com o ingresso na Comunidade Européia de Espanha e Portugal. Desta maneira, em 18 anos dobrou o número de estados membros da Comunidade, passando dos Seis fundadores para Doze. (Costuma-se anotar as sucessivas etapas escrevendo-se CEE-6, CEE-9, CEE-10 e CEE-12.) Desde o ano passado, a Comunidade mudou de nome para União Européia¹ e sofreu nova ampliação, com a entrada da

¹ A mudança de nome resulta dos novos Tratados, elaborados na reunião do Conselho Europeu em Maastricht (Holanda) em 9 e 10.12.1991. Eles prevêem importantes avanços no processo de integração política e econômica européia. Até 1.1.99 está prevista a completa unificação econômica e monetária do continente, num processo que o texto do Tratado considera 'irreversível'. A unificação política passa a ser a outra meta, o que justifica a mudança da denominação para UNIÃO EUROPÉIA. Os cidadãos de cada estado membro tornam-se cidadãos europeus, adquirindo o direito de participar das eleições municipais do país em que vivem, mesmo não sendo o seu. A política externa não será mais coordenada, como até então, mas comum. O mesmo está previsto quanto à política de defesa. Aumentam os poderes do Parlamento Europeu e assim por diante. (à base de documentação publicada em *Europa Archiv*, 10.2.1992)

Finlândia, Áustria e Suécia. Abrevia-se, provavelmente, como UE-15. Com a queda dos regimes pseudocomunistas na Europa Oriental, não só se multiplicou o número de nações soberanas nesta parte do continente, mas muitas delas têm intenção explícita de ingressar na União Européia. Discute-se intensamente a perspectiva de nos próximos anos o número de estados membros alcançar algo como três dezenas, sendo que, em muitos dos estados candidatos, democracia e economia de mercado ainda estão em fase experimental.

O êxito da União Européia contrasta com o fracasso de tentativas mais tímidas e limitadas de integração econômica. Este êxito é devido em boa medida ao 'supranacionalismo' da UE, sobretudo no período pós 1974, quando o rápido crescimento econômico e o pleno emprego foram substituídos por repetidas recessões, surtos inflacionários e elevado desemprego crônico. O fato da UE ser dirigida por órgãos independentes dos estados membros foi vital para garantir que ela não fosse esterilizada ou fragmentada pelo entrelaçamento dos interesses nacionais, exacerbado pela deterioração da conjuntura.

Desde sua fundação, a UE é dirigida por uma Comissão, composta por comissários indicados pelos membros, que tem o privilégio de ser a única a poder propor novas regras ou medidas, submetidas para aprovação do Conselho de Ministros e Parlamento Europeu. Este último, desde 1979, é eleito por voto direto pelos cidadãos dos estados membros. Cada país tem um número de cadeiras proporcional ao seu tamanho. Mas os deputados do Parlamento não se agrupam por bancadas nacionais mas por bancadas partidárias: democratas cristãos, social democratas, liberais etc.. Comissão, Conselho e Parlamento formam o que se poderia chamar de 'governo' da UE.

A Comissão (em português deveria ser 'Comissariado') corresponde ao poder executivo, estando à testa de um staff internacional que no início dos anos 90 tinha cerca de 10.000 pessoas. À época da CE-12, a Comissão se compunha de 17 comissários, designados pelos membros: cada um dos 5 maiores (Alemanha, França, Grã Bretanha, Itália e Espanha) nomeava 2 comissários e cada um dos 7 menores nomeava um. O importante é que os comissários não representam os países que os designam, seu juramento os compromete com a Comunidade como um todo. Seu mandato é de 4 anos e o governo membro que os aponta não pode demití-los durante este período. A Comissão responde ao Parlamento, que pode destituí-la como um todo,

mas até agora nunca o fez.

Cada Comissário é responsável por um ou mais dos 22 Diretórios Gerais em que se divide a administração da UE. Cada Diretório Geral abrange uma área de atribuições, semelhante a um ministério. A Comissão dirige o funcionamento da União, encarregando-se das providências necessárias para que as decisões da União sejam executadas pelos estados membros, intermediando as negociações a nível de Conselho de Ministros, inclusive emendando as próprias propostas para torná-las aceitáveis aos estados membros, negociando em nome da União com terceiros, tendo ainda poderes para administrar os regulamentos da União, como por exemplo detalhar a aplicação da Política Agrícola Comum. Além disso, como já foi visto acima, a Comissão tem o monopólio da iniciativa de todas as políticas, submetidas para aprovação ao Parlamento e ao Conselho de Ministros. (Hitiris, 1992, p.39 e 40; Molle, 1990, p.62 a 64)

O Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros formam o poder legislativo da União, sendo o primeiro a câmara baixa, em que os povos estão diretamente representados, e o segundo a câmara alta, em que estão representados, pelos governos, os estados membros. Os poderes do Parlamento são bastante restritos; ele opina sobre os projetos da Comissão e formula sugestões, que não são obrigatórias mas em geral acabam sendo incorporadas às resoluções. "O Parlamento Europeu tem o poder de fazer sua própria agenda para debater qualquer questão que lhe pareça importante. Em função disso, ele gradualmente ganhou influência na formulação de políticas e nas relações internacionais, para além dos limites formalmente fixados nos Tratados." (Hitiris, 1992, p.42) A cúpula de Maastricht reforçou os poderes do Parlamento Europeu: no futuro, os mandatos da Comissão e do Parlamento serão coincidentes e a primeira será submetida à confirmação do último; o controle da Comissão pelo Parlamento se tornará mais efetivo com o direito do último realizar inquéritos; e o Parlamento terá maior participação na elaboração legislativa da União em matérias como mercado interno, proteção ao consumidor, meio ambiente e redes transeuropeias de comunicação, energia e transporte.

O Conselho de Ministros é o mais importante órgão decisório da União. Nele estão representados os estados membros, sendo seus representantes em geral os ministros do exterior, embora em função dos assuntos em pauta também possam desempenhar a função os de agricultura, de transporte etc.. É o Conselho que toma a decisão final sobre os projetos

da Comissão, depois de submetidos à apreciação do Parlamento e conforme o caso ao Comitê Social e Econômico, em que estão representados empregados, empregadores e demais interesses organizados. As regras de votação no Conselho são numerosas, variando conforme a questão em pauta. Há projetos que podem ser aprovados por maioria simples, outros por maiorias qualificadas e outros apenas por unanimidade. Apesar do aumento da influência do Parlamento, as decisões importantes continuam dependendo da aprovação dos governos, seja no Conselho de Ministros seja no Conselho Europeu, que se reúne menos freqüentemente e é composto pelos chefes de estado ou de governo e pelo presidente da Comissão.

Não resta dúvida que a integração econômica conduzida na Europa pela Comunidade (hoje União) é marcada pela presença atuante de entidades estatais, comunitárias e nacionais. Estas entidades negociam permanentemente as contínuas mudanças de regras que fazem avançar a integração econômica, com a preocupação de repartir benefícios e ônus de formas aceitáveis por todos. Na seção seguinte, vários casos desta natureza serão examinados. Mas, seja qual for o resultado destas negociações, esta maneira de integrar ou globalizar contrasta com a mera remoção de controles e restrições ao intercâmbio, também chamada de integração ou globalização negativa. Esta última forma de globalização confia a distribuição dos ganhos e perdas ao funcionamento impessoal dos mercados. O fato da Comunidade ter atraído praticamente a totalidade dos países que formaram a EFTA leva a supor que a globalização positiva seja superior à negativa.

A Comunidade Européia face aos deslocamentos decorrentes da integração

O exemplo mais importante e também mais controverso de ação protetora e compensadora da CE (referímo-nos aqui ao período anterior à mudança para UE) é o da Política Agrícola Comum (PAC) determinada pelo Tratado de Roma. Esta política não difere essencialmente da de outros países desenvolvidos, como os EUA e o Japão. A motivação comum de todas elas é que a globalização lançou, desde o último quartel do século passado, no mercado mundial *commodities* agrícolas produzidas por camponeses de países subdesenvolvidos, com as quais os agricultores do

mundo desenvolvido não podem competir. A razão é a diferença do custo da força do trabalho, decorrente do enorme desnível de padrões de vida entre o Primeiro e o Terceiro Mundo. Os preços pelos quais os camponeses africanos, asiáticos e latino-americanos colocam no mercado cereais, açúcar, carnes, oleaginosas etc. não cobrem o custo de vida de seus congêneres nos países do norte. Para que estes possam viabilizar suas agriculturas não lhes resta outra alternativa a não ser garantir-lhes preços mais altos num mercado interno protegido.

A PAC da Comunidade apresenta duas partes: controle do mercado e política estrutural. O controle do mercado obedece a três princípios: unidade do mercado europeu, prioridade aos produtos da Comunidade no mercado comum e solidariedade financeira entre os estados membros. *Unidade do mercado* assegura a livre circulação de produtos agrícolas entre os países e o uso dos mesmos instrumentos de intervenção nos mercados por todos estados membros, de modo que o preço de cada produto seja o mesmo em todos eles. Um destes instrumentos é a proteção contra importações do exterior, outro é a fixação de preços de garantia para a venda de produtos importantes. “A unidade do mercado também implica o ajuste mútuo por toda Comunidade de instruções sobre saúde, controle, cuidados veterinários etc. e de supervisão para impedir que medidas, em geral nacionais, distorçam a concorrência.” (Molle, 1990, p.252)

Prioridade aos produtos da Comunidade significa que só haverá importação de produtos agrícolas se a produção interna for insuficiente. Se o preço mundial for maior que o de garantia da CE, as eventuais importações serão subsidiadas e as exportações taxadas, para impedir que o preço interno seja pressionado para cima. *Solidariedade financeira entre os membros* se concretiza no Fundo Agrícola Europeu de Orientação e Garantia (EAGGF - *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) ao qual são recolhidas todas as receitas e do qual são pagos todos subsídios decorrentes da política de controle do mercado. Como em geral os preços de garantia fixadas pela Comissão são duas vezes maiores que os vigentes no mercado mundial, são as exportações que têm de ser subsidiadas. A PAC é deficitária e o EAGGF tem que ser alimentado com recursos orçamentários da Comunidade. O dispêndio orçamentário da Comunidade com o sustento dos preços de garantia agrícolas representou 64,3% do gasto total em 1980/84 e 65,3% do gasto total em 1985/89. (Hitiris, 1992, p.83)

Os efeitos da Política Agrícola Comum são controversos. Como os preços de garantia são altos, eles tendem a suscitar um volume de oferta superior à demanda do mercado comum, o que exige a exportação subsidiada dos excedentes. O que causa naturalmente protestos e conflitos com outros países exportadores de produtos agrícolas. Mas, o mercado comum europeu é o único segmento do mercado mundial em que efetivamente há um 'livre mercado' de produtos agrícolas; no restante, as políticas agrícolas dos países desenvolvidos são também protecionistas, mas em base nacional. "Por exemplo, em 1989, o apoio por subsídio representava do valor da produção agrícola 75% na Noruega e na Suíça, 72% na Finlândia e no Japão, 47% na Suécia e na Áustria, 35% no Canadá, 27% nos EUA e 38% na CE." (Hitiris, 1992, p.328 e 329). Tanto no caso da CE como no dos outros países desenvolvidos, a política agrícola 'protecionista' tem claro sentido redistributivo, pois os agricultores são em média mais pobres do que os consumidores urbanos de sua produção. Mas, como a CE-12 era heterogênea, tendo como membros países não desenvolvidos com agricultores empobrecidos - Grécia, Portugal, Espanha, Irlanda - pode-se concluir que a PAC tem um efeito redistributivo bem mais amplo do que as políticas correspondentes de caráter nacional.

A aparente generosidade da PAC com os agricultores não tem impedido que gradativamente abandonem a atividade. No PIB da CE-12, a parcela da agricultura caiu de 8% em 1960 para 3% em 1985 e no emprego total da CE-12, a parte da agricultura caiu de 21% em 1960 para 9% em 1985. (Molle, 1990, p.255) A política agrícola da Comunidade portanto não preservou a agricultura 'a qualquer custo' mas permitiu que a população rural se ajustasse à realidade da globalização de forma mais gradativa e certamente mais humana. Como nota Molle (1990, p.257), a política estrutural tanto da CE como dos estados membros fez com que o número de estabelecimentos caísse cerca de 40% nos últimos 25 anos, mas "nos últimos anos, o declínio desacelerou devido, entre outras causas, à piora das perspectivas de emprego fora da agricultura." Esta observação mostra como é importante haver políticas compensatórias dos deslocamentos causados pela globalização.

Convém observar que a PAC é objeto de controvérsia dentro da Comunidade Européia. Há pressões das forças livre-cambistas para que o valor do apoio à agricultura seja substancialmente cortado nos próximos anos, às quais se somam pressões no mesmo sentido dos EUA e

possivelmente outros exportadores de produtos agrícolas. Pressões e contra-pressões compõem um quadro em que as decisões não dependem exclusivamente da racionalidade microeconômica das forças de mercado, mas também do número dos atingidos positiva e negativamente pelas diferentes alternativas de políticas. No final, ninguém duvida, atividades economicamente inviáveis terão de cessar. Mas, o ritmo em que este final será atingido importa e a estrutura democrática de decisão, inserida na União Européia, garante um desenlace socialmente superior ao que seria produzido por globalização meramente negativa.

Uma outra área de política compensatória da CE é o desenvolvimento regional. Ela estava em discussão desde a Conferência de Messina, em 1956; a Comissão propôs em 1969 a criação de um fundo, o que acabou sendo feito apenas em 1975, quando surgiu o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Mesmo dentro da CE-9 havia considerável desigualdade regional e as recessões pós-1974 tiveram repercussões desastrosas em áreas de industrialização antiga. Por isso, a criação do Fundo foi importante no sentido de complementar políticas nacionais de apoio e reabilitação daquelas áreas, subsidiando investimentos e desenvolvendo infra-estrutura. O orçamento da CE destinou ao Fundo para o período de 1975/84 doze bilhões de ECU².

Depois da entrada na CE da Grécia, Espanha e Portugal, a necessidade de recursos para o desenvolvimento regional aumentou, o que talvez explique que a dotação do Fundo Europeu de Desenvolvimento tenha sido ampliada para 3 bilhões anuais de ECU de 1987 em diante. 66% dos recursos do Fundo se destinam aos países do Sul: Grécia, Itália, Espanha e Portugal. O fato auspicioso é que a disparidade regional na CE tem diminuído década a década, entre 1950 e 1985. Molle (1990, p.422) atribui a redução a três fatores: a transferência de indústrias de áreas centrais a periféricas; a migração de trabalhadores, em sentido inverso, da periferia ao centro; e a implantação de serviços sociais - escolas, hospitais, previdência social - em regiões pobres. O primeiro e o último destes fatores podem ter sido, no mínimo, reforçados pela política de desenvolvimento regional da Comunidade.

² ECU é a moeda de conta da Comunidade: a *European Currency Unit*, cujo valor é uma média ponderada das moedas dos estados membros. Em 1990, um ECU valia 0,7 libra, 2 marcos alemães, 6,9 francos franceses etc.. (Hitiris, 1992, p.141)

Outra importante área de política redistributiva da CE é a de política social. Embora todos os membros tenham em alguma medida Estados de Bem-Estar Social, suas dimensões variam bastante. Em 1987, por exemplo, o gasto com seguridade social representava 31,3% do PIB na Holanda, pouco mais de 28% na Bélgica, França e Alemanha, mas apenas 17,7% na Espanha e 16,3% em Portugal.(Hitiris, 1992, 253). Esta disparidade não poderia deixar de afetar a competitividade das empresas à medida que se completasse a formação do mercado unificado europeu. Cumpriria à CE harmonizar o gasto social entre os membros, conforme previsto no art.117 do Tratado de Roma.

Surgiu, no entanto, uma corrente de opinião a favor de que esta harmonização fosse deixada ao próprio funcionamento do mercado comum, supondo que capitais e trabalhadores escolheriam os países cujas políticas sociais lhes fossem mais favoráveis. Os que tinham opinião oposta concordavam que a concorrência no mercado comum faria convergir as políticas sociais dos estados membros, só que para baixo. Isso porque o capital se deslocaria para os países com encargos trabalhistas menores, o que obrigaria os demais a reduzir também o gasto com a seguridade social. “Logo, somente a harmonização prévia poderia preservar os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores dos países economicamente mais avançados da Comunidade.” (Hitiris, 1992, p.253)

Na prática, prevaleceu o ponto de vista contrário à harmonização das políticas sociais dos membros da CE, provavelmente porque é mais fácil se opor à implementação de uma política controversa do que conseguir impô-la. Em compensação, numa outra área afim, a do combate ao desemprego, a ação da CE foi muito positiva. Com a queda do nível de emprego, a Comissão formulou propostas a respeito de “uma reorganização concertada do tempo de trabalho.” Em 12.79, o Conselho aprovou as propostas, o que permitiu à Comissão lançar uma série de iniciativas “visando o aumento da oferta de postos de trabalho mediante uma redução e reorganização coordenada do volume corrente de tempo de trabalho e por uma limitação sistemática de tempo extra de trabalho pago.” (Hitiris, 1992, p.261). Em 1982, o Conselho de Ministros adotou recomendações a respeito de aposentadoria flexível e uma orientação emendada da Comissão destinada a proteger e oferecer garantias mínimas a pessoas engajadas em trabalho temporário ou em tempo parcial. Antes disso, em 1975, a Comissão enviou aos estados membros uma recomendação para que fosse adotada a

semana de 40 horas de trabalho com férias pagas de 4 semanas para todos os trabalhadores em tempo integral. E de fato, no fim dos anos 70 a semana de 40 horas estava sendo aplicada a quase todos trabalhadores industriais da CE-9.

A perspectiva da construção do mercado único, a ser completada em 1992, desencadeou nova ofensiva dos sindicalistas contra a ameaça dos capitais abandonarem os países de elevados padrões sociais. Para evitar que isso acontecesse, propunham que a Comunidade recebesse poderes para harmonizar os regimes nacionais de trabalho e seguro social. Os adversários naturalmente reagiram, exigindo que também fossem harmonizadas as condições de infra-estrutura, produtividade do trabalho e ajuste das taxas de câmbio. A Comissão, pressionada pelo Parlamento Europeu, pelos estados membros e pelos sindicatos, propôs como solução conciliatória uma 'Carta comunitária de direitos sociais fundamentais' que passou a ser conhecida como Carta Social da CE. Ela foi adotada em Estrasburgo, em 12.1989, por 11 dos 12 membros. O membro dissidente foi o Reino Unido.

O texto reafirma, entre outros, os direitos à melhora das condições de vida e de trabalho como resultado do Mercado Europeu Único; à liberdade de movimento para exercer qualquer atividade em condições idênticas aos cidadãos do país hospedeiro; a uma remuneração justa, entendida como suficiente para a subsistência do trabalhador e de sua família, em qualquer emprego; a uma proteção social adequada; à liberdade de organização, associação e barganha coletiva; ao treinamento vocacional durante toda vida ativa do trabalhador; a oportunidades e tratamento igual para homens e mulheres; à informação, consulta e participação do trabalhador, particularmente em firmas ou empreendimentos localizados em vários estados membros; à proteção da saúde e à segurança no local de trabalho; etc., etc..

Como observa Hitiris (p.269), a Carta é uma declaração de princípios não-obrigatórios, a ser seguida por um programa de ação para sua implementação. Supõe-se que isso venha a acontecer mediante leis nacionais e acordos entre empregadores e sindicatos nos estados membros. Está longe portanto de ser uma conquista concreta. Não obstante, a sua importância político-ideológica foi suficiente para levar o governo inglês a ostensivamente se recusar a assiná-la. O argumento de John Major é que os direitos consagrados na Carta tornariam o mercado europeu não-competitivo

na disputa pelos capitais transnacionais.

Esta análise está longe de ser exaustiva e talvez sequer tenha abordado as áreas mais significativas de intervenção da atual União Européia. Mesmo assim, ela mostra as potencialidades da condução política consertada de processos de integração econômica internacional. Como não poderia deixar de ser, nem sempre estas potencialidades se realizam e freqüentemente a sua realização ao menos parcial exige longos anos de lutas e negociações. A existência de canais de negociação e formulação de políticas intervencionistas, compensatórias, redistributivas não garante que estas venham a existir e, quando existem, que sua efetivação dê os resultados almejados. Mas, mesmo assim, a experiência histórica da Comunidade Européia mostra que é muito importante construir tais instituições. O argumento é, no fundo, o mesmo usado em defesa da democracia formal: a existência de regras procedurais democráticas não garante a produção de condições sociais livres e igualitárias. Tudo depende do uso que os cidadãos fazem de tais regras.

O mesmo vale naturalmente em relação à globalização positiva. Se a globalização é produzida por uma combinação de políticas negativas, desregulamentadoras, e positivas, de intervenção corretiva nos resultados do funcionamento dos mercados, ela poderá moldar uma sociedade em que liberdade de iniciativa e solidariedade social não se excluem. Mas, tanto as políticas negativas como as positivas têm de ser conquistadas, superando oposições de interesses concretos e de princípios ideológicos.

O Brasil face à globalização

O Brasil se encontra diante de um dilema: tanto pode priorizar a integração de sua economia num agrupamento regional, o Mercosul, como pode preferir a internacionalização unilateral, ou seja, a globalização negativa. Ambos os processos estão em curso. O Tratado que institui o Mercosul está em vigor e a integração econômica regional está progredindo, a ponto de atrair novos parceiros na área, como o Chile. Não é absurdo sonhar com um Mercosul que repita na América do Sul o feito da Comunidade Européia de efetivamente unificar, num mercado comum e numa federação estatal, todas as economias nacionais do continente. Por outro lado, está em processo também a liberalização do intercâmbio

comercial e financeiro em plano mundial. E, na medida que este último processo avança, ele em tese reduziria o significado dos blocos regionais.

É que a tarifa externa comum de cada mercado comum não pode ser muito maior que as tarifas dos países membros. Se estas são sistematicamente reduzidas, por efeito das sucessivas rodadas de negociações a nível mundial, patrocinadas até há pouco pelo GATT e atualmente pela Organização Mundial de Comércio (OMC), as tarifas externas comuns dos mercados comuns em formação serão cada vez mais baixas. O que já ocorreu com a Comunidade Européia, que adotou inicialmente uma tarifa externa comum média de 11%. Por efeito das rodadas de negociação para a rebaixa tarifária Dillon (1960/62), Kennedy (1964/67) e Tóquio (1973/79), em que a Comunidade Européia participou em bloco, a tarifa externa comum média caiu para cerca de 6%. O resultado da rodada Uruguai (1986/90) deverá acarretar uma redução adicional de tarifas, não apenas sobre produtos industriais mas também sobre serviços e produtos agrícolas, não contemplados nas rodadas anteriores. (Hitiris, 1992, p.212)

É óbvio que a proteção proporcionada pela tarifa externa comum da União Européia está se tornando pouco significativa, exceto - talvez e por enquanto - no tocante aos produtos agrícolas. Seria de se esperar que diminuísse em conseqüência o interesse pelo ingresso na União, mas o que se verifica é o contrário. Fazem fila à porta de entrada da UE a Hungria, a República Tcheca, a Eslováquia e a Polônia, os estados bálticos (Estônia, Letônia, Lituânia), além do Chipre e de Malta, da Turquia e outros países. O seu interesse em integrar a União não pode mais se centrar no acesso ao mercado comum, cada vez menos protegido; ele provavelmente se explica pelas vantagens que a globalização positiva oferece, possibilitada pela inserção numa federação cada vez mais ampla de estados.

É interessante notar que Thurow (1996, p.122) apresenta uma visão semelhante: “Áreas de livre comércio nivelam por baixo, com salários e preços em queda, enquanto mercados comuns usam inversões sociais para nivelar por cima. Para muitos o livre câmbio é doloroso. Suas firmas e seus empregos desaparecem. Não deve surpreender que lutem vigorosamente contra o livre câmbio. Os que se beneficiam com o livre câmbio tendem a ser mais numerosos mas os seus ganhos são geralmente muito pequenos em relação a suas rendas totais. Logo, eles não constituem uma força política significativa mesmo que possam ser mais numerosos.”

“Faz muita diferença para governos, que estão tentando persuadir seus eleitores a se submeter a dolorosas reestruturações, que possam mostrar grandes benefícios - inversões sociais que são tangíveis, certas e que ocorrem regularmente. Na Comunidade Européia, os espanhóis tiveram que fazer face à concorrência alemã e permitir que suas firmas se tornassem de propriedade alemã - mas em troca obtiveram fundos destes mesmos alemães para grandes investimentos em infra-estrutura.” Convém observar que os investimentos foram financiados por fundos comunitários, originados do orçamento comunitário, para o qual tanto a Espanha quanto a Alemanha contribuem, a última mais do que a primeira. Faz muita diferença receber dinheiro de outro país ou de um fundo comum, para o qual também se contribuiu.

Para países pequenos e incompletamente desenvolvidos, a alternativa da globalização negativa tende a transformá-los em joguetes dos grandes conglomerados transnacionais capitalistas privados. Para ganhar competitividade e crescer economicamente ‘para fora’, usando a exportação como ponta de lança, estes países têm de atrair inversões diretas de empresas transnacionais que lhes tragam tecnologia atualizada e acesso aos mercados internacionais. Ora, esta necessidade experimentada por grande número de países criou uma concorrência ‘degoladora’ (em inglês: *cut-throat*) por tais inversões, com crescentes benefícios e vantagens às multinacionais, em detrimento obviamente dos países competidores.

O dilema não é fundamentalmente diferente para países de maior dimensão, como o Brasil ou a África do Sul. Entregar-se isolada e passivamente à globalização negativa implica em permitir que, em certa medida, o novo modo de inserção de suas economias na divisão internacional de trabalho seja determinado pelo capital privado transnacional, embora a importância de seus mercados nacionais lhes ofereça alguma latitude de barganha, que - diga-se de passagem - nem sempre é aproveitada por governos ideologicamente liberais. A única possibilidade de tornar a globalização positiva para eles é elevar o seu cacife mediante a construção de novas formas de governo federativas, capazes de confrontar o grande capital transnacionalizado com economias unificadas de expressão mundial.

Será que a opção européia é replicável em outras partes do mundo, como o Cone Sul da América Latina ou o sul da África? O requisito essencial para tanto parece ser a disposição política de parcelas significativas das sociedades nacionais. Hoje o debate a respeito da globalização, sua

desejabilidade ou mesmo inevitabilidade, suas causas e conseqüências e sobretudo de como estas conseqüências benéficas e malélicas se repartem, tende a se aprofundar em todos os países. De um lado, os liberais se empenham em exaltar os benefícios reais ou imaginários trazidos pela globalização, sempre identificada por eles com a globalização negativa, resultante da mera eliminação de restrições e controles do intercâmbio. Do outro, socialistas, nacionalistas, populistas de muitas colorações ideológicas, que identificam com muita nitidez a crescente exclusão social e econômica causada pela globalização, continuam sem encontrar uma alternativa 'viável' para ela, já que o fechamento da economia nacional e o seu desligamento do resto do mundo não parece factível.

Na realidade, sendo a globalização de fato desejável, a alternativa não pode ser nacional. Ela tem de ser ao mesmo tempo política e internacional. Ela depende da solidariedade internacional das classes e grupos, que tendem a ser vitimadas pela globalização negativa, a partir da qual se gere a vontade política favorável à unificação com povos vizinhos, de modo a transformar blocos regionais de integração econômica em projetos de plena unificação econômica e política. O Mercosul pode ser considerado um projeto desta espécie, em estado embrionário. A sua concepção, inevitavelmente, se inspira na União Européia. Uma pesquisa ultra-superficial da literatura sobre o Mercosul topou com dois estudos comparativos à experiência do mercado comum europeu: Almeida, 1994 e Pereira, 1996. Mas, o que falta para o Mercosul enveredar pelo caminho que levou à União Européia é a difusão de um sentimento 'latino-americano' entre os povos do continente, que impila os governos da região a programar a gradativa unificação de suas economias e estados.

O 'europeísmo' tinha se enraizado lá, a partir de uma longa história de guerras dinásticas, religiosas e nacionais. O maior argumento a favor da unificação européia era a de assegurar a paz. De modo que o imenso morticínio e devastação causados pela Segunda Guerra Mundial naturalmente reforçaram o pacifismo, que na Europa tomou a forma do federalismo europeu. Toda argumentação econômica a favor da integração dos mercados não passou de um reforço lateral a um ideal político com grande apoio popular. Felizmente, a experiência histórica latino-americana é menos trágica, em termos de guerras entre os países do continente. O engajamento no latino-americanismo terá que provir, penso eu, do sentimento de impotência e entrega a que o mundo em globalização nos

condena. Se o nacionalismo ‘nacional’ se inviabiliza e o nacionalismo ‘regional’ tem possibilidade de nos restituir a soberania, sentimentos e interesses concorrem para que o último substitua o primeiro.

Conclusões

Para quem conhece a história do Brasil, a idéia de se opor à globalização parece um contra-senso. O país se construiu no processo de internacionalização, do qual foi objeto e produto durante o período colonial e os primeiros decênios pós-independência. Pode-se dizer que, a partir de 1844, quando rompemos com a tutela britânica, o Brasil entrou numa senda de participação autônoma na economia mundial, no esforço de erigir um estado capaz de orientar, quem sabe controlar, para a consecução de metas nacionais, o intercâmbio dos aqui residentes com o resto do mundo. Obviamente, nem sempre o esforço foi coroado de êxito. Mas, a tradição histórica é esta e o nível de desenvolvimento alcançado resultou numa globalização positiva, construída desde Rui Barbosa até a ousadia de contrapor o Mercosul aos acenos integradores da Nafta.

Pela primeira vez em nossa história defrontamo-nos com uma situação em que as políticas tradicionais de substituição de importações e condução estatal do padrão de investimentos deixam de funcionar. O desafio com que nos defrontamos é como reformular a globalização positiva e a análise que aqui desenvolvemos sugere que a nova globalização positiva tem de ser internacional. As análises correntes da globalização demonstram que ela ocasiona a crise dos estados nacionais. Para o liberalismo, que nunca viu com bons olhos a expansão do estado moderno nos campos da produção econômica, da provisão de serviços públicos, da intermediação financeira e da redistribuição de propriedade e de renda, a crise do estado nacional não passa de uma oportunidade benvinda para privatizar o setor público produtivo e reconduzir o aparelho de governo ao seu tamanho e papel original de mantenedor da ordem interna e externa. Para os que atribuem ao estado democrático, como representante da vontade coletiva, funções de regulação e de controle dos mecanismos de mercado e de sistemática correção de seus resultados distributivos, a crise do estado, resultante da globalização, impõe a invenção de uma nova estratégia.

A resposta não-liberal à crise do estado é a construção de um estado

mundial. A qual é lógica mas prematura: a globalização ainda está em curso e se encontra longe de seu fim, que seria a economia mundial globalizada. A ampliação dos espaços econômicos avança, como o vem fazendo há mais de cinco séculos, mas falta muito ainda para um único espaço econômico mundial. Logo, o estado mundial não passa por enquanto de uma utopia. Mas, não o estado regional, que corresponde à constituição de espaços econômicos regionalmente integrados. Neste momento histórico (com desculpas pelo chavão), um programa de globalização positiva, isto é, politicamente conduzida se viabiliza sob a forma de integração regional que se orienta para uma total unificação econômica e política. Ao mesmo tempo, as novas economias federais promovem sua integração recíproca, porém de forma positiva, negociada e conduzida a partir da Organização Mundial do Comércio e de suas co-irmãs originadas de Bretton Woods.

Bibliografia

Almeida, 1994 - Almeida, Paulo Roberto de, “MERCOSUL e União Européia: vidas paralelas ?” **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília, MRE, jul/set 1994

Eads e Yamamura, 1987 - Eads, George C. e Yamamura, Kozo, “The future of industrial policy” em Yamamura e Yasuba (org.) **The political economy of Japan Vol.1 The domestic transformation**, Stanford, Stanford University Press, 1987

Europa Archiv, 10.2.1992 - **Europa Archiv. Zeitschrift für Internationale Politik**, Bonn, No.3, ano 47, 10.2.92

Ellsworth, 1950 - Ellsworth, P. T., **The international economy, its structure and operation**, N. York, The Macmillan Co., 1950

Hitiris, 1992 - Hitiris, T., **European Community Economics**, N.Y., Harvester, 1992

Hobsbawm, 1968 - Hobsbawm, Eric, **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**, Rio, Forense Universitária, 1978 (Primeira edição original em 1968)

Maizels, 1965 - Maizels, A., **Industrial growth and world trade**, Cambridge, At the University Press, 1965

- Molle, 1990 - Molle, Willem, **The economics of European integration**, UK, Dartmouth, 1990
- Pereira, 1996 - Pereira, Lia Vals, “Tratado de Assunção: resultados e perspectivas” em Brandão e Pereira (org.) **MERCOSUL: perspectivas de integração**, Rio, FGV, 1996
- Swann, 1973 - Swann, Dennis, **The economics of the Common Market**, Harmondsworth (UK), Penguin, Segunda edição, 1973
- Thurow, 1996 - Thurow, Lester C., **The future of capitalism**, N.Y., Morrow & Co., 1996

A Inserção Internacional do Brasil e da África do Sul

Renato Baumann

Introdução

O Brasil tem adotado tradicionalmente - em suas relações econômicas externas - uma postura de “global trader”: seus compromissos internacionais têm-se caracterizado por não se limitarem a áreas geográficas específicas, ao mesmo tempo em que suas políticas em relação ao setor externo têm sistematicamente enfatizado a necessidade de diversificar a composição dos fluxos de comércio.

Como consequência, as relações externas do país apresentam algumas peculiaridades, como fluxos comerciais comparativamente menos dependentes do mercado norte-americano do que a maior parte dos demais países latino-americanos, assim como - sobretudo na década de setenta - observam-se esforços para intensificar os vínculos econômicos com outros países membros da ALADI e alguns países africanos. É talvez desnecessário lembrar que esse último movimento foi em grande medida comprometido pela crise da dívida externa, que reduziu a liquidez necessária para a intensificação do intercâmbio entre países menos desenvolvidos.

Mais recentemente, as relações econômicas do país têm-se intensificado no âmbito do Mercosul, mas sem prejuízo do enfoque globalizante, como indicado pela simultaneidade de diversos movimentos: ao mesmo tempo em que o país participa das negociações para a eventual formação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio, negociações semelhantes podem levar à consolidação de uma Área de Livre Comércio específica para os países da América do Sul, há negociações paralelas entre o Mercosul e a União Européia para a ampliação das preferências comerciais, e existem movimentos destinados a intensificar o relacionamento com países da Ásia e África.

Desse modo, é perfeitamente consistente com sua postura tradicional que o Brasil deva buscar intensificar os vínculos econômicos com novas áreas.

A África do Sul, pelo seu peso relativo no mercado regional, pelo tradicionalmente baixo grau de intercâmbio com o Brasil, por sua capacidade de investimento, e por seu novo contexto político interno, é um candidato natural a uma aproximação mais intensa por parte do Brasil.

De sua parte, a economia brasileira, pelo potencial de seu mercado interno, seu papel de destaque no mercado regional e pela própria busca de internacionalização por parte da África do Sul, é igualmente candidata natural a um maior intercâmbio.

Os dois países têm diversos pontos em comum, mas também um conjunto expressivo de diferenças em sua evolução histórica, características geográficas e relacionamento com países vizinhos, que qualificam seus vínculos com o resto do mundo.

Neste artigo o objetivo básico é mostrar algumas dessas semelhanças e diferenças e a partir daí discutir as principais implicações para a construção de vínculos econômicos mais estreitos entre os dois países.

Breve comparação entre os dois países

Uma avaliação comparativa tanto da geografia quanto da economia e história do Brasil e da África do Sul indica a existência de algumas semelhanças, em paralelo a diferenças substanciais entre os dois países, com implicações para o envolvimento de ambos com o comércio internacional.

O Brasil é um país com fronteiras com outros 10 países, e uma extensa costa frente ao Oceano Atlântico. Possui uma das maiores florestas remanescentes no mundo, riqueza de recursos hídricos e a maior parte de sua população está situada numa estreita faixa de poucos quilômetros ao longo do litoral. Isso tem levado a uma concentração geográfica das atividades produtivas, e a uma tendência histórica ao comércio transatlântico.

A África do Sul, ao contrário, tem seu território rodeado por três lados pelos Oceanos Atlântico e Índico, possui poucos rios perenes e uma área agricultável de não mais de 20% do território. Isso, entretanto, não

impediu o desenvolvimento do setor primário: com exceção de trigo e café, a África do Sul é de fato auto-suficiente e exportadora de alimentos (açúcar, milho, frutas, vegetais em conservas, peixes e crustáceos).

Em superfície, o território brasileiro corresponde a oito vezes o sul-africano, com uma população quase cinco vezes maior e uma taxa de urbanização igualmente superior: de acordo com UN (1995), em 1995 o percentual de população urbana no Brasil era de 78%, comparados com 51% na África do Sul.

Em termos relativos às sub-regiões em que se encontram, tanto o Brasil como a África do Sul têm em comum o fato de ocuparem posição de destaque em termos não só de dimensões geográficas, mas sobretudo em termos de população e produto.

No Brasil, o número de habitantes supera em quase quatro vezes a soma das populações dos demais países membros do Mercosul e a relação de seu produto nacional para o do segundo maior parceiro (Argentina) é de cinco para um. No caso da África do Sul, o país tem 14% da população e 63% do PIB das regiões Sul e Leste do continente africano (Schweickert (1996)). É desnecessário dizer que esse fato por si só traz implicações importantes para eventuais processos de integração regional, tema a ser considerado nas próximas seções deste trabalho.

Ambos países são igualmente listados com frequência entre os “grandes mercados emergentes”, relação que compreende ainda os países da ASEAN, a Argentina, a chamada área de influência da China (inclui Hong Kong e Taiwan), e a Índia, o México, a Polônia, a Coreia do Sul e a Turquia.

Em que pesem essas semelhanças, as diferenças entre o Brasil e a África do Sul são também pronunciadas, a começar pela própria evolução histórica.

No caso da África do Sul, a interação com as economias dos países vizinhos é uma característica que data pelo menos desde o século passado (Davies (1996)), tendo esses países sido instrumentos importantes tanto como fonte de demanda para os produtos sul-africanos quanto como fontes de oferta de mão-de-obra e recursos naturais¹.

¹ Mais recentemente, essa interação abrange também o fluxo de recursos fiscais, associados aos processos de integração sub-regional: para alguns países as transferências de arrecadação derivadas da União Aduaneira da África do Sul (SACU) têm passado a representar percentuais importantes do total das receitas governamentais.

Esses vínculos são reforçados inclusive pelas visões prospectivas para a África do Sul, que tendem a enfatizar a crescente dependência em relação aos países vizinhos para o suprimento de produtos naturais tão importantes quanto água, dada a carência de potencial de abastecimento adequado (Leistner (1995)).

No caso brasileiro a experiência é bastante distinta. Único país de colonização portuguesa do continente americano, o Brasil teve uma trajetória marcadamente distinta dos países da América espanhola tanto no início da colonização - centrada na exploração agrícola, à diferença da atividade preponderantemente mineira de países vizinhos - quanto nas características do processo de independência. O fato de ter se tornado sede do reino durante algum tempo teve conseqüências importantes - que novamente o diferenciam do restante do continente americano - tanto para a conformação institucional quanto para a formação política do país (Donghi (1985)).

O relacionamento econômico com os países vizinhos tem sido, até recentemente, no caso do Brasil, mais uma decisão política que uma conseqüência da ação espontânea dos agentes econômicos, com algumas exceções regionais localizadas, no extremo sul e no centro-oeste do país. Características geográficas (como a floresta amazônica ao norte) que dificultam as comunicações e o transporte de mercadorias e a própria concentração da maior parte da população e das atividades produtivas próximas ao litoral fizeram com que tradicionalmente as relações comerciais fossem mais intensas com o continente europeu e com a América do Norte do que, por exemplo, com outros países da América do Sul.

Em termos econômicos, o PIB brasileiro corresponde a quatro vezes o PIB sul-africano, embora em termos per capita as dimensões sejam semelhantes para as duas economias, próximas aos US\$ 3000. Da mesma forma, diversos indicadores de desenvolvimento social são semelhantes para os dois países.

A economia sul-africana é bem mais aberta ao comércio internacional que a brasileira: de acordo com The Economist (1996) a participação conjunta das exportações e importações de bens no PIB sul-africano em 1994 era da ordem de 38%, enquanto no Brasil essa proporção não superava os 12%. Isso explica em parte as diferenças na convivência com alguns indicadores macroeconômicos típicos dos países latino-americanos: enquanto na África do Sul os preços ao consumidor aumentaram

70% no período 1990-95, no Brasil esses preços foram multiplicados por um fator igual a sete, no mesmo período.

A estrutura produtiva dos dois países também apresenta diferenças expressivas. Tanto na África do Sul quanto no Brasil o setor manufatureiro representava em 1994 aproximadamente 23% do PIB². No entanto, enquanto na África do Sul o setor mineiro respondeu naquele ano por 10% do produto agregado, no Brasil ele representava não mais que 1,2% do PIB.

Isso se reflete em parte na composição dos fluxos de comércio. Para as duas economias essa composição reflete um padrão de vantagens comparativas tipicamente baseado na sua disponibilidade de recursos naturais, embora com diferenças de tipos de produtos.

Para a África do Sul o setor mineiro é responsável por 60% da receita de exportação³, enquanto a agro-indústria responde por outros 30%. Do lado das importações, o conjunto de máquinas e material de transporte representa 45% do total (The Economist (1996)).

No Brasil as exportações da indústria de mineração são relativamente pouco importantes (pouco mais de 10%), enquanto a maior parte (55%) do valor exportado corresponde a produtos manufaturados. Do lado das importações, 38% são bens de capital e 35% matérias-primas.

Em ambos casos, portanto, a estrutura de comércio pode ser identificada como resultante de vantagens comparativas em recursos naturais, para obtenção de bens de produção. A diferença básica é que no caso do Brasil as exportações têm um forte componente agrícola ou agro-industrial, enquanto as exportações da África do Sul são preponderantemente mineiras. A literatura sobre desenvolvimento enfatiza as diferenças entre esses dois tipos de sistemas econômicos a partir dos vínculos diferenciados que cada um gera para o restante do sistema. Isso talvez explique em parte os diferentes percentuais de população urbana, por exemplo.

² Embora, no caso da África do Sul, com uma trajetória pouco brilhante: de acordo com Europa (1995) a taxa de crescimento do setor manufatureiro sul-africano foi negativa em 0,2% ao ano em média no período 1980-1992.

³ A África do Sul possui as maiores reservas do mundo para diversos minerais, como ouro (62%), platina (94%), vanádio (72%), cromo (77%), manganês (92%), além de abundância relativa de níquel, fosfato, cobre, zinco, chumbo, antimônio e diversos outros produtos minerais.

Outra diferença importante entre o Brasil e a África do Sul, com implicações para a inserção de cada um dos países no cenário internacional, é o papel do capital estrangeiro.

Como é sabido, o Brasil é - desde os anos 50 - um dos países em desenvolvimento com maior grau de exposição ao capital produtivo internacional. Como resultado da atratividade de capitais de risco por várias décadas, a UNCTAD (1995) estima que o estoque de investimento direto externo no país era, em 1995, da ordem de US\$ 42 bilhões, comparado com US\$ 17,5 bilhões em 1980. Os dados para a África do Sul apontam para uma situação bem distinta: no ano de 1980 o estoque de capital estrangeiro nas duas economias era bastante próximo (US\$ 16,5 bilhões na África do Sul), mas houve uma redução pronunciada, com a estimativa para 1994 atingindo não mais que US\$11 bilhões.

Boa parte da explicação para esse resultado está associada à saída de investidores estrangeiros nas últimas décadas, como resultado das políticas restritivas adotadas por diversos países em relação ao "apartheid"⁴. Isso teve reflexo na própria taxa de investimento da economia, que foi reduzida de um nível médio de 26% em 1981-85 para menos de 15% em 1993 (comparado com 18% de taxa de investimento no Brasil, nos dois períodos). Seja como for, os indicadores sugerem que - mantidas as demais condições - a economia brasileira estaria mais capacitada a aproveitar o dinamismo das operações das empresas estrangeiras (ao mesmo tempo que estaria mais vulnerável às suas decisões).

Entretanto, as diferenças em termos de fluxo de capital de risco não se esgotam aí.

Um fenômeno recente na América Latina tem sido o surgimento de empresas com investimentos no exterior. No caso do Brasil, esse movimento se traduz (ainda de acordo com UNCTAD (1995)) no aumento do estoque de capital direto no exterior de US\$ 650 milhões em 1980 para US\$ 5,5 bilhões em 1994. A experiência sul-africana tem sido igualmente

⁴ Como lembra Srinivasan (1996), "A commonly claimed example of the successful use of trade sanctions is those used against South Africa to force its government to abandon apartheid". Note, contudo, que uma comparação da evolução recente (1989-1995) das exportações e importações dos dois países é bastante favorável à África do Sul: as vendas externas totais daquele país aumentaram 74% (em valores correntes) no período, mais que o dobro do crescimento das exportações brasileiras (aumento de 35%), enquanto a abertura comercial brasileira contribuiu para elevar o total importado em 170% entre os dois anos, bem acima dos 128% de variação das importações sul-africanas.

no sentido de intensificação das atividades de subsidiárias operando no exterior, mas a um ritmo bem mais lento: de um estoque estimado em US\$ 5,7 bilhões em 1980 para um estoque de US\$ 7,6 bilhões em 1994. De fato, a capacidade investidora sul-africana é um dos aspectos que estimula a aproximação das duas economias, como se verá mais adiante.

Com esses antecedentes, não surpreende que o comércio bilateral entre o Brasil e a África do Sul tenha se mantido em níveis tão pouco expressivos, representando (FMI (1996)) aproximadamente 1% das exportações e importações totais sul-africanas e em torno de 0,6% do comércio total brasileiro.

A inserção internacional do Brasil e da África do Sul

A inserção internacional de virtualmente qualquer país da América Latina no período após 1985 tem um componente crescentemente visível nos esforços de intensificação dos laços regionais. Apesar de boa parte das iniciativas mais amplas de integração regional datarem do início dos anos 60⁵ e apesar de a maior parte dos países estarem já há algumas décadas associados a algum tipo de grupamento sub-regional, esse processo tem se intensificado nos últimos dez anos, com a multiplicidade de acordos bilaterais e trilaterais, assim como os esforços de convergência de diversos grupos de países⁶. Desse modo, a análise da inserção internacional do Brasil deve necessariamente considerar essa recente intensificação do regionalismo.

No caso da África do Sul, também o aspecto regional é inevitável. No entanto, as características são bastante distintas, dado que o país é membro predominante da Southern African Customs Union (SACU) já há algum tempo, e que essa vinculação tem componentes bastante distintos - como uma área monetária comum - do observado em boa parte dos exercícios de integração encontrados no continente americano.

A discussão relativa à inserção internacional do Brasil e da África do Sul requer, portanto, considerações em separado quanto à intensificação dos vínculos regionais e quanto às relações com o resto do mundo.

⁵ O Tratado de Montevideu que deu origem à ALALC, precursora da atual ALADI, foi firmado em 1960.

⁶ Para uma descrição desse processo ver UN/ECLAC (1994)

Integração regional

A experiência brasileira com integração regional tem início nos anos 60, com a criação da ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio. Esse foi um exercício pioneiro, fortemente influenciado pelo Tratado de Roma de 1957 que deu origem à Comunidade Européia, e pelos diagnósticos que postulavam a necessidade de ampliar as dimensões dos mercados internos dos países da região como forma de viabilizar uma escala mínima produtiva para novos setores (sobretudo indústria manufatureira) que possibilitassem alterar a estrutura de comércio e reduzir a vulnerabilidade das economias às flutuações dos preços de produtos primários.

A ALALC foi razoavelmente bem sucedida em proporcionar um aumento do volume de comércio intra-regional nos seus primeiros anos de existência, mas já no início da década de 70 ficou clara a necessidade de sua substituição por instrumentos de negociação mais flexíveis: seu princípio básico de nação mais favorecida (baseado no GATT) levava a que as concessões devessem ser negociadas com a totalidade dos países membros.

Esse instrumento foi substituído pela ALADI - Associação Latino-Americana de Integração⁷, com diversos aspectos inovadores em relação ao passado. Talvez o mais significativo deles tenha sido a possibilidade de negociações bilaterais com extensão das preferências aos demais países-membros.

A importância dessas considerações está em que boa parte dos exercícios de integração que se tornaram tão intensos nos últimos anos na América Latina têm entre suas características básicas o fato de serem acordos realizados no âmbito da ALADI, vale dizer, têm implícita uma sinalização a outros países da região de que poderão em algum momento futuro ser incluídos no tratamento preferencial negociado. Esse é o caso, por exemplo, do Mercosul, iniciativa que permitiu intensificar as relações do Brasil com a Argentina, Paraguai e Uruguai, e de diversos outros acordos celebrados recentemente na região.

Essa faculdade permite que se estabeleçam negociações, por exemplo, para a adesão de novos países ao Mercosul (como o Chile, a partir de outubro deste ano, e da Bolívia, a partir de janeiro de 1997), assim

⁷ Os 11 países membros da ALADI são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

como negociações conjuntas entre grupos de países, como o Mercosul e o Grupo Andino⁸, com vistas à futura criação de uma Área Sul-Americana de Livre Comércio, como proposto pelo Mercosul.

Como resultado dessa intensificação de esforços em direção razoavelmente delineada, o volume de comércio regional tem crescido a taxas expressivas: no caso brasileiro, passando as exportações para os países do Mercosul a representar 13% do total exportado em 1995, comparados com não mais de 4% em 1990, um desempenho sem precedentes.

Outro efeito - talvez ainda mais importante do que o fluxo comercial - é o aumento dos investimentos bilaterais. No caso específico do Mercosul, até o final da década de 80 esses investimentos estavam concentrados no setor de serviços, sobretudo no setor bancário. Como consequência dos novos acordos, um grande número de iniciativas têm surgido vinculadas ao setor produtivo real, inclusive empreendimentos conjuntos (sobretudo de empresários brasileiros e argentinos), o que tende a consolidar o processo e aumenta o potencial de crescimento do comércio intra-zonal.

Em outras palavras, a história da integração regional latino-americana - e em particular da participação brasileira nesse processo - é uma história de êxitos relativos, mas de perspectivas crescentemente positivas.

No caso da África do Sul o cenário é bastante distinto.

O país é um dos membros fundadores da SACU (Southern African Custom Union)⁹ - com antecedentes que remontam ao século passado (Leistner (1995)) e considerada (Schweickert (1996)) um experimento de integração exitoso - e tornou-se em agosto de 1994 membro da SADC (Southern African Development Community)¹⁰, que ironicamente havia sido constituída em 1980 como uma reação à política de "apartheid" adotada pelo governo sul-africano. O país participa igualmente da OAU (Organization of African Unity), proposta em 1991, com a perspectiva de abranger todo o continente africano.

⁸ Composto pela Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

⁹ Composta por Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, além da África do Sul.

¹⁰ Composta por Angola, Botsuana, Lesoto, Malavi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, além da África do Sul.

O relacionamento da África do Sul com seus parceiros da SACU é bastante distinto das experiências brasileiras com seus parceiros regionais.

Em primeiro lugar, o país mantém com Namíbia, Lesoto e Suazilândia uma união monetária, com as moedas desses três países vinculadas ao rand sul-africano e com os controles cambiais sendo definidos pelo Banco da Reserva da África do Sul.

Segundo, já há algum tempo os cinco membros da SACU mantêm um mercado comum, com isenção tarifária para o fluxo de bens entre eles e uma tarifa externa comum incidente sobre produtos de terceiros países. Como o fluxo de comércio passa pelos portos sul-africanos, cabe à África do Sul a cobrança da tarifa externa comum e a distribuição da receita fiscal decorrente.

Dois aspectos merecem destaque nesse relacionamento intra-SACU. Primeiro, o fato de que a África do Sul tem um superávit comercial sistemático com seus parceiros. Dada a estrutura produtiva desses países, uma possibilidade de reduzir esse desequilíbrio é a importação de recursos naturais (água em particular) por parte da África do Sul (Leistner (1996)). Um segundo aspecto é a dependência - consolidada ao longo do tempo - dos parceiros na SACU em relação aos recursos fiscais transferidos pela África do Sul: em alguns casos, como Lesoto e Suazilândia, esses recursos correspondem à metade ou mais do total da arrecadação fiscal (Barber (1996)).

Uma terceira dimensão importante da relação da África do Sul com seus parceiros está associada ao fluxo de mão-de-obra. Tradicionalmente o processo produtivo sul-africano operou como fonte de oportunidades de trabalho - pelos melhores salários e melhores condições trabalhistas - para os trabalhadores da região, e o processo migratório é um tema de importância capital para o próprio processo de integração (Hirsch (1995)): de um lado, o diferencial de condições no mercado sul-africano e nos demais países dificulta a integração dos mercados de trabalho, ao mesmo tempo que o tema não pode deixar de ser relevado, face à possibilidade de migrações maciças (Leistner (1995)), sobretudo em uma conjuntura de desemprego expressivo (1/3 da força de trabalho em 1994, de acordo com o Keesing's (1996)).

Em quarto lugar, mas não menos importante, a relação da África do Sul com seus vizinhos tem um componente decisivo relacionado aos

capitais externos. Em função de suas melhores condições de infra-estrutura e serviços, o país tem sistematicamente funcionado como plataforma de operação de investidores estrangeiros interessados nos mercados vizinhos. Além disso (Leistner (1995)), organismos internacionais como o Banco Mundial e outras fontes, como a União Européia, têm dado apoio específico, condicionado à cooperação da África do Sul para com seus parceiros.

Comparadas com a experiência brasileira com integração regional, as relações da África do Sul com seus parceiros têm ao menos três pontos importantes em comum.

O primeiro deles é o diferencial de tamanho relativo, e portanto o papel que potencialmente os dois países podem desempenhar nos grupos a que pertencem. Visto de uma perspectiva transatlântica, tanto para um país como para o outro uma intensificação de laços bilaterais poderia significar de fato o acesso a um mercado ampliado ao nível sub-regional.

O segundo ponto está associado à simultaneidade entre exercícios de intensificação da integração sub-regional, esforços de ampliação das preferências ao nível continental, e abertura multilateral. Em ambos casos essa questão está presente de forma bastante nítida. Tanto o Brasil quanto a África do Sul têm pautado suas ações recentes de forma não excludente, embora talvez se possa dizer que as opções sub-regional e multilateral estejam mais nítidas que uma variante continental, para ambos os países¹¹.

O terceiro ponto comum tem a ver com os benefícios derivados das exportações de produtos com maior valor adicionado e as relações regionais. Em ambos casos uma proporção significativa das exportações de produtos manufaturados é destinada aos mercados regionais. No caso da África do Sul, 25% das exportações desses produtos são destinados a outros membros da SACU, enquanto no caso brasileiro (1994) quase 40% das exportações de manufaturados têm como destino a América Latina. A importância desse ponto é que - conforme discutido em UN/ECLAC (1994) - há um "efeito-aprendizagem" pelo qual os exportadores nacionais iniciam seu envolvimento com o mercado externo explorando mercados regionais, menos sofisticados, para só depois se aventurarem em vendas aos principais

¹¹ Também em ambos os casos, à diferença da posição advogada por diversos países vizinhos: o interesse brasileiro e sul-africano parece ser em um processo de integração lento, enquanto as economias menores são tipicamente - tanto na América quanto na África - favoráveis a um processo mais rápido.

mercados, onde as exigências dos consumidores e as condições de competição são mais estritas. Nesse sentido, aparentemente tanto o Brasil como a África do Sul são beneficiados pelas oportunidades criadas pelo acesso diferenciado aos mercados regionais.

Esse aspecto é particularmente relevante para as considerações com respeito à inserção internacional dos dois países.

Multilateral

Como foi dito acima, tanto o Brasil quanto a África do Sul encontram-se em um período de definição de suas estratégias de inserção internacional, com as opções de aprofundar as iniciativas regionais de que fazem parte, intensificar as concessões no âmbito continental, ou adotar uma postura multilateralista, de abertura da economia ao comércio em sentido amplo.

Para ambos países a União Européia e os Estados Unidos têm um peso importante no comércio internacional: para o Brasil esses dois mercados absorvem aproximadamente a metade de suas exportações e provêm uma percentagem semelhante de suas importações, enquanto para a África do Sul em 1995 essas proporções foram de aproximadamente 45% e 60% respectivamente.

No caso da África do Sul, os principais mercados de destino para seus produtos são (1993) a Suíça (10%), seguida pelo Reino Unido, Estados Unidos e Japão. Os principais produtos (quase 40%) exportados compreendem metais, produtos metálicos, pedras preciosas e semi-preciosas, produtos minerais diversos e produtos químicos.

A pauta de importações é mais concentrada, com máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos, material de transporte e produtos químicos representando quase a metade. Os principais provedores desses produtos são a Alemanha, o Reino Unido, os Estados Unidos e o Japão.

A estrutura brasileira tem em comum com a África do Sul a importância relativa da União Européia e dos Estados Unidos, e a relativamente maior concentração da pauta de importações: entre os principais produtos exportados encontram-se bens primários, como minério de ferro e café, semi-processados, como os produtos do complexo soja e sucos de frutas (sobretudo laranja), mas também manufaturados como

caldeiras e equipamentos mecânicos, material de transporte, máquinas elétricas e calçados. Na composição das importações destacam-se material de transporte, máquinas e aparelhos elétricos, combustíveis e lubrificantes, produtos químicos e alimentos.

Entretanto, a estrutura de comércio brasileiro difere da sul-africana por apresentar - de forma crescente - entre os principais mercados de destino e entre os provedores mais importantes os países parceiros do Mercosul, sem um desequilíbrio comercial tão pronunciado quanto o observado nas transações entre a África do Sul e seus vizinhos.

Para economias como a brasileira - com estrutura produtiva diversificada e um comércio crescentemente caracterizado por sua vertente regional - a discussão que situa uma postura regionalista em comparação ao multilateralismo parece desfocada. Existem condições diversas de mercado a serem exploradas para produtos distintos. Se, por exemplo, o conjunto dos mercados americanos (América Latina e Estados Unidos) absorve sistematicamente 2/3 das exportações brasileiras de produtos manufaturados¹², a exportação de produtos primários e semi-processados tem como principal destino a Europa e países asiáticos.

Esse resultado é possível graças ao potencial e às condições básicas encontradas entre os demais países da região. Uma postura de regionalismo aberto - em que as negociações entre grupos de países sejam feitas de forma compatível com as negociações em outros grupos de países da região, e consistente com exercícios de abertura multilateral - parece ser uma alternativa natural, dados os graus diferenciados de integração¹³, e um jogo de soma positiva.

No caso da África do Sul a dicotomia entre regionalismo e multilateralismo parece mais apropriada. Boa parte dos países do continente africano encontra-se no grupo dos países de rendas mais baixas, com escassez de divisas e reduzida capacidade de aproveitamento dos benefícios absorvidos nos períodos de melhora nas relações de troca. A opção regionalista encontra assim fortes limitações. Ao mesmo tempo, contudo, ela não pode ser desconsiderada, haja vista os argumentos apresentados na seção anterior.

¹² Para todos os demais países da região esse percentual é bem mais elevado.

¹³ Compare-se, por exemplo, a relativa flexibilidade das negociações no âmbito do Mercosul, em que a questão institucional tem um peso secundário, com a experiência centro-americana, com instituições definidas ao nível subregional.

Com essa perspectiva, há quem advogue (Schweickert (1996)), que a opção por um regionalismo aberto - ritmos distintos de intensificação do comércio entre os diversos grupos de países - aparenta ser uma solução para o caso sul-africano, não pelas razões apontadas acima para o continente americano (por viabilizar uma convergência positiva), mas porque - dada a debilidade dos demais experimentos de integração regional na África - levaria a uma predominância do agrupamento (SACU) do qual a África do Sul faz parte, “tornando a SADC (Southern African Development Community) obsoleta e levando o COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) a reduzir-se a um conjunto de países da África Oriental”.

O tema da inserção internacional compreende não apenas decisões quanto aos fluxos comerciais e sua distribuição geográfica. Está igualmente implícita a necessidade de identificar os custos e benefícios da adesão às normas estabelecidas a partir das negociações multilaterais. Sobretudo porque alguns dos acordos firmados como resultado das negociações da Rodada Uruguaí têm conseqüência direta para os países em desenvolvimento, e tanto o Brasil como a África do Sul serão afetados.

Entre outros aspectos, foram concedidas exceções temporárias e períodos mais longos para a implementação das obrigações, por parte dos países em desenvolvimento; foram concedidos prazos mais favoráveis para o cumprimento de certos compromissos; foram acordadas cláusulas através das quais os países desenvolvidos deverão favorecer os interesses e direitos dos países em desenvolvimento (através, por exemplo, da transferência de tecnologia); foi acordado que os procedimentos e práticas no GATT relativos a esses países serão mais flexíveis, e será oferecida a eles assistência técnica em áreas relacionadas com o comércio, medidas sanitárias e outras.

No que se refere às conseqüências diretas da Rodada Uruguaí para o Brasil, de acordo com Machado (1994) nas negociações de acesso a mercados o país obteve uma redução tarifária global da ordem de 35%, o que deveria afetar positivamente a posição competitiva de calçados, têxteis, papel e celulose, aço, produtos de madeira e cerâmica. Na área agrícola, as tarifas resultantes devem ser reduzidas em 36% em média, no caso dos países desenvolvidos, e 24% no caso dos países em desenvolvimento; e as partes contratantes deverão ainda reduzir, num prazo de seis anos, o valor dos subsídios diretos à exportação e o volume das exportações subsidiadas.

Os setores têxtil e de confecções serão beneficiados pela

desmontagem gradual do Acordo Multifibras, e pelo comércio desses bens passar a ser regido segundo as normas gerais do GATT.

As revisões dos códigos *antidumping*, de subsídios e direitos compensatórios são particularmente benéficas no caso brasileiro, tendo em vista a experiência recente. Outros temas que podem ter conseqüências importantes para o Brasil são o acordo sobre investimentos, a questão da propriedade intelectual e a regulamentação do comércio de serviços. Por último, o país deverá ser beneficiado pela própria expansão do comércio internacional (estimada em 1% ao ano nos próximos dez anos) resultante dos acordos obtidos na Rodada Uruguai.

É importante ressaltar que - no caso brasileiro - os efeitos dessas negociações serão complementares a um processo de abertura comercial iniciado em 1987 e acelerado a partir de 1990, que reduziu a alíquota média¹⁴ de importação de 38,5% em 1988 para 14% em 1995, além de eliminar as diversas barreiras não-tarifárias tão presentes nas últimas décadas.

No que se refere à África do Sul é esperado (The Economist (1995)) que as negociações da Rodada Uruguai afetem em especial os setores produtores de têxteis e vestuário, veículos automotores, aço, televisores e bens duráveis de consumo, uma vez que será necessário desmontar uma série de incentivos hoje existentes, em paralelo à redução das margens de proteção tarifária.

O país se comprometeu a atingir um nível tarifário máximo de 30% para a maior parte dos produtos, a simplificar a estrutura tarifária (redução do número de itens tarifários de 12000 para 1000), a consolidar até 98% das tarifas, conversão de barreiras quantitativas em seu equivalente tarifário, e eliminação da tarifa para os produtos atualmente taxados em 5% ou menos (produtos agrícolas).

Da mesma forma que os demais países, são esperados (Hirsch (1995)) efeitos positivos derivados da disciplina imposta pelas regras acordadas para investimentos, subsídios, aplicação de medidas anti-dumping, propriedade intelectual e outras.

Embora a alíquota média de imposto de importação seja hoje de 23% (The Economist (1995)), um pouco superior à brasileira, no caso dos setores sensíveis - para os quais se esperam dificuldades na adaptação a

¹⁴ Média simples

um cenário competitivo - as alíquotas são bastante elevadas em termos internacionais: para têxteis e vestuário o país terá um período de 12 anos a partir de 1995 para reduzir à metade as atuais alíquotas que em alguns casos superam os 100%, e para o setor automobilístico os níveis atuais de 80% deverão ser reduzidos em 8 anos para 50%.

Outro conjunto de temas relacionados à regulamentação derivada da Rodada Uruguai está associado a áreas sensíveis e não definidas, como as questões trabalhistas. Tanto o Brasil como a África do Sul, na qualidade de exportadores de produtos primários e com mão-de-obra potencialmente abundante, são candidatos a sofrerem imposições dos parceiros comerciais a partir de argumentos associados ao chamado “dumping social”.

As duas economias se caracterizam por estruturas altamente regressivas de distribuição de renda. Indicadores como o índice de Gini nos dois casos se situam acima de 0,6, indicando que as sociedades brasileira e sul-africana estão entre as mais desiguais do planeta. O nível de desemprego nos dois países tem aumentado recentemente, embora o percentual de desempregados na África do Sul seja quatro vezes superior aos números conhecidos para a economia brasileira.

Do ponto de vista formal, a África do Sul passou a ser membro da Organização Internacional do Trabalho apenas a partir de 1994, e isso explica a diferença entre os dois países em número de Convenções da OIT que ambos ratificaram: até 1995, o Brasil havia ratificado 71 Convenções, comparado com apenas 12 ratificadas pela África do Sul (Rodrik (1996)). No entanto, em que pese o compromisso formal mais intenso no caso brasileiro, é conhecida a existência de diversas distorções, a exemplo da prática de trabalho infantil.

Isso significa que ambas economias são claramente vulneráveis à imposição de barreiras protecionistas a partir de argumentos relacionados com as condições trabalhistas.

Até aqui este artigo tem se concentrado na apresentação sistemática de semelhanças e diferenças entre o Brasil e a África do Sul, e foi mostrado que ambas as listas são numerosas e variadas. Cabe então fazer algumas considerações com relação ao potencial para um relacionamento mais próximo das duas economias.

Inferências para o relacionamento bilateral

A teoria de comércio internacional nos diz que um volume dado de comércio é sempre mais benéfico que a ausência de trocas internacionais, pelos diversos efeitos positivos que decorrem do relacionamento com outras estruturas produtivas. A julgar por esse prisma genérico, então, a intensificação do intercâmbio entre quaisquer duas economias é em princípio portadora de benefícios diversos, e pode-se inferir que - dado o tradicionalmente reduzido grau de intercâmbio entre o Brasil e a África do Sul - haveria claros ganhos potenciais derivados de uma maior aproximação entre os dois países.

Entretanto, algo mais deve ser dito em relação a esses vínculos.

De imediato, a distância geográfica faz com que o processo de aproximação tenha um forte componente de decisão política, e não seja apenas o reconhecimento de situações de fato criadas pela ação espontânea de agentes econômicos, como é tão frequente em áreas econômicas comuns a dois ou mais países.

Em segundo lugar, não parece haver qualquer pretensão por parte de nenhum dos dois países no sentido de constituição de uma área de preferências comerciais substantivas. Certamente não de forma a ferir os compromissos assumidos com os parceiros já estabelecidos.

Em terceiro lugar, a experiência brasileira recente tem demonstrado que eventuais concessões preferenciais a terceiros países têm sido (e tudo indica que continuarão a ser no futuro) negociadas no âmbito do Mercosul.

Com essas considerações preliminares, cabe a interrogação quanto às perspectivas de maior intercâmbio bilateral.

Essa questão pode aparentemente ser tratada sob três ângulos.

Sob a ótica puramente comercial, os indicadores apresentados neste artigo sugerem um razoável potencial de complementaridade. Afirmativas mais categóricas requerem análise mais detalhada, a nível de produto, o que transcende as limitações de tempo e espaço para este trabalho. Mas mesmo a um nível agregado é possível prever que a redução das barreiras sul-africanas derivadas das negociações da Rodada Uruguai - além de eventuais concessões pontuais negociadas - e o processo de abertura da economia brasileira levarão ao surgimento de mais oportunidades de negócios do que as estatísticas disponíveis permitem prever.

A África do Sul - assim como o Brasil - tem um mercado em que para os grupos de renda mais alta o potencial de consumo se assemelha ao de países de renda per capita mais elevada. Mas dispõe ao mesmo tempo de uma grande massa com níveis bem mais baixos de consumo. O setor produtivo brasileiro tem diversos exemplos de eficiência competitiva em ambos segmentos. Uma vez permitido o acesso de bens importados (isto é, uma vez reduzidas as barreiras existentes) não deveria haver maiores limitações - além do custo de transporte e do desconhecimento mútuo - para uma intensificação do comércio.

Cabe notar, a propósito, que na década de 70 a política externa brasileira buscou uma aproximação dos países africanos, com base em diversos argumentos, desde o potencial de intercâmbio com produtores de petróleo (tão importante à época) quanto o próprio desenvolvimento da indústria bélica nacional. Esse esforço resultou em algum aumento dos fluxos de comércio, logo dissipado a partir do segundo choque do petróleo e sobretudo com a crise da dívida externa.

O processo atual é substancialmente distinto do anterior. A reaproximação tem lugar em um ambiente de maior abertura comercial, sem as preocupações mercantilistas anteriores de maximizar o saldo comercial a praticamente qualquer custo, e dentro de uma estratégia mais global, não limitada ao comércio.

Sob a ótica do fluxo de investimentos diretos as possibilidades são igualmente positivas.

A África do Sul - por sua vocação natural para a mineração - tem alguns dos maiores grupos empresariais nesse setor. O Brasil, por seu lado, tem desenvolvido bastante sua indústria de mineração nas últimas décadas, mas boa parte do dinamismo encontrado está associado à presença de empresas pertencentes ao Estado. Os avanços nas últimas décadas são reconhecidamente expressivos no desenvolvimento de capacitação técnica e no estímulo que esse setor tem dado aos produtores nacionais de bens de capital.

Em período de redefinição das atividades e reorientação dos gastos do setor público - como o atual - o dinamismo dos setores onde a presença do Estado é determinante fica comprometido, e uma tendência freqüente em diversos países tem sido a desmobilização de ativos do Estado.

O processo de privatização brasileiro de fato tem atraído

relativamente menos capital estrangeiro do que se observa na experiência de outros países latino-americanos, como a Argentina e o México. Talvez pelo tipo de setores objeto do programa de privatização, em grande medida os fundos de pensão nacionais e grupos de investidores locais têm até aqui absorvido a maior parte dos ativos públicos.

Esse mesmo cenário não pode ser extrapolado quando o processo de privatização passa a incluir setores como o de telecomunicações, fornecimento de energia, navegação de cabotagem e outros, onde o interesse externo é mais explícito.

O mesmo ocorre no setor mineiro. A perspectiva de uma futura venda de uma empresa como a Vale do Rio Doce é suficientemente atrativa para estimular manifestações de interesse por parte de diversos grupos. E esse é certamente o caso de alguns investidores sul-africanos, com interesses no setor.

Em outras palavras, o potencial de intercâmbio não se esgota na área puramente comercial, mas tem um componente bastante promissor também no que se refere a oportunidades de investimentos.

A teoria econômica é de grande ajuda nesses dois sentidos, o comercial e o de fluxos de recursos reais. Pouco tem a dizer sobre outros aspectos correlatos, que qualificam uma eventual intensificação dos vínculos entre o Brasil e a África do Sul.

A África do Sul é, desde 1994, um país livre do estigma do “apartheid”, que tantos custos provocou. A estrutura política e de poder do país hoje aparentemente reflete com mais propriedade a composição étnica da população.

O Brasil, por outro lado, é o país não-africano com o maior contingente de indivíduos da raça negra.

A relação entre os dois parágrafos acima poderia ser explorada sob diversos enfoques, mas isso levaria a desvios pronunciados do tema central do trabalho. O que se está sugerindo é que eventuais afinidades culturais podem ser um elemento facilitador adicional das relações econômicas. Não que a África do Sul seja o país africano de maior afinidade nesse sentido: os países de língua portuguesa e os países da Costa Oriental têm claramente vínculos históricos e culturais mais identificáveis com os brasileiros. Falta-lhes contudo capacidade econômica. A África do Sul tem um potencial

econômico considerável, e recentemente a isso se agregou um fator adicional de identificação. O ponto sugerido aqui é que esse elemento pode ter uma importância não desprezível nos resultados econômicos.

Referências

- .Alan Hirsch (1995), "From the GATT to the WTO: The Global Trade Regime and Its Implications for South Africa", in G.Mills, A.Begg, A.Von Nieuwkerk (ed), South Africa in the Global Economy, The South African Institute of International Affairs, Johannesburg
- .Dani Rodrik (1996), "Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them?", Columbia University, February, mimeo
- .Erich Leistner (1995), "Prospects of Increasing Regional Cooperation - A South African Perspective", Africa Insight, vol.25, No.1
- .Europa (1995), The Europa World Year Book 1995 - vol II, Europa Publications Limited
- .FMI (1996), Direction of Trade Statistics, June
- .James Barber (1996) , "Regional Co-operation and Integration: South Africa, the Southern African Development Community (SADC) and Mercado Comum del Sur (Mercosur)", mimeo
- .João Bosco Machado (1994), "Rodada Uruguai: Principais Resultados e Impactos sobre a Política Comercial Brasileira", Revista Brasileira de Comércio Exterior, vol. X, abril, maio e junho
- .Keesing's (1996), Keesing's Record of World Events Vol. 42 - Reference Supplement
- .Rainer Schweickert (1996), "Regional Integration in Eastern and Southern Africa", Africa Insight, vol.26, No.1

- .Renato Baumann (1995), "Open Regionalism from a Brazilian Perspective", Document prepared for delivery at the 1995 Meeting of the Latin American Studies Association, Washington, September 28-30, mimeo
- .Robert Davies (1996), "Confronting the Challenges of Globalisation and Regionalism: A South African View", mimeo
- .T.N.Srinivasan (1996), "Developing Countries and the Multilateral Trading System: From GATT (1947) to the Uruguay Round and the Future Beyond", Yale University, January, mimeo
- .The Economist (1996), Country Profile - South Africa 1995-96, The Economist Intelligence Unit
- .Tulio Halperin Donghi (1985), Reforma y Disolución de los Impérios Ibéricos 1750-1850, Historia de América Latina - 3, Alianza Editorial, Madri
- .UN (1995), Statistical Yearbook - Fortieth Issue, New York
- .UN/ECLAC (1994), Open Regionalism
- The Economist (1995), Investing, Licensing & Trading Conditions Abroad - South Africa 1995, The Economist Intelligence Unit

Mercosul-SADC: Perspectivas para uma Cooperação Sul-Sul

Ricardo A. Markwald

Introdução

Até bem pouco tempo atrás, qualquer menção às perspectivas de um eventual estreitamento das relações do Brasil com a África era subentendida como uma referência fundamentalmente restrita à África lusófona. Portugal, Brasil e os países da África de língua portuguesa constituíam, inclusive, o tripé natural para o desenvolvimento das estratégias empresariais brasileiras no continente africano na década de 80. Portugal desempenhava uma intermediação considerada necessária, além de funcional¹.

Os fatos, porém, têm desmentido essas expectativas e os fluxos comerciais dos últimos anos entre Brasil e a África destacam a participação de outros países que não os da África lusófona. É o caso, por exemplo, da África do Sul, que alterna com a Nigéria a posição de primeiro mercado de exportação brasileiro no continente africano, constituindo-se ainda em principal fornecedor, desconsiderados os países africanos exportadores de petróleo².

¹A referência, a seguir, exprime essa visão: “*No sucesso das joint-ventures luso-brasileiras reside o pré-requisito básico para a convergência empresarial nos sete países lusófonos...Só quando for vencida a etapa de maior convivência e confiança entre si, os sócios luso-brasileiros se sentirão aptos a incorporar a dimensão africana na sua composição, investindo conjuntamente, sobretudo na África Austral*” (Souza, 1989, pág.6)

² O ranking muda eventualmente conforme a definição de “países de Oriente Médio”. O FMI (*Directions of Trade Statistics*) inclui o Egito e a Líbia nessa categoria, enquanto as estatísticas brasileiras consideram ambos esses países como pertencentes à África.

O papel da África do Sul no cenário internacional deverá crescer significativamente nos próximos anos em decorrência do fim do regime de *apartheid*, sacramentado pelas eleições de 1994. A liderança de Nelson Mandela constitui um fator adicional a contribuir para essa mudança. A recente incorporação da África do Sul à SADC (*Southern African Development Community*), esquema de integração criado em início da década de 80 com o objetivo de reduzir a dependência dos países membros em relação à economia sul-africana e contribuir para a desestabilização do regime de Pretória, exemplifica - ainda que de maneira paradoxal - a importância dessas mudanças.

A perspectiva de um vínculo mais estreito entre a SADC e os países do MERCOSUL deverá constituir, sem dúvida, um item de destaque na atual agenda das relações entre Brasil e a África do Sul. O trabalho a seguir explora essa possibilidade. As duas seções que se seguem descrevem, sinteticamente, a evolução recente de ambas as propostas de integração, destacando o padrão de comércio que caracteriza a inserção desses esquemas na economia mundial. A terceira e última seção mostra o estágio atual dos vínculos comerciais entre os blocos regionais e aponta algumas perspectivas de cooperação para o futuro próximo.

A integração no cone sul

Breve revisão histórica

Razões históricas e fatores políticos, muito mais do que a ausência de complementaridades ou de reais oportunidades comerciais, explicam a fragilidade dos vínculos entre as economias do Cone Sul, até muito recentemente. Trata-se, a rigor, de um longo desencontro, iniciado há cinco séculos, nos primórdios da colonização, em decorrência de conflitos cujo *leit motiv* eram as disputas territoriais - nunca resolvidas, a despeito da assinatura, em 1494, do Tratado de Tordesilhas - entre os reinos de Espanha e Portugal. Continuou com as disputas entre as potências ibéricas pela hegemonia na Bacia do Prata durante os séculos XVI a XVIII. Prolongou-se, no século passado, mesmo após a independência da Banda Oriental, a ruptura dos laços coloniais entre Argentina e Espanha e a constituição do Império do Brasil. Vigorou, ainda, durante a maior parte do século XX, período em que ambas as economias transitaram do modelo primário

exportador para a industrialização substitutiva de importações, vivendo de costas uma para a outra (Ferrer, 1996).

O início do degelo das relações diplomáticas argentino-brasileiras ocorreu com a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai, em fins de 1979, encerrando um contencioso baseado na disputa dos recursos hídricos fronteiriços que tinha ameaçado gravemente as relações bilaterais ao longo da década de 70. A redemocratização dos regimes políticos em ambos os países acelerou o processo de aproximação que culminou com a assinatura do PICE-Programa de Integração e Cooperação Econômica em meados de 1986 (Kume e Markwald, 1994).

A estratégia do PICE privilegiava o enfoque setorial, apontando para uma integração intra-industrial em setores chave como bens de capital, energia, biotecnologia, siderurgia, transporte e finanças (Ferrer, 1996). Em 1988, ambos os países assinaram, ainda, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (PICAB), cujo objetivo final era a constituição de um mercado comum num prazo de dez anos.

Dois fatos contribuíram, porém, para mudar decisivamente os rumos e a velocidade do processo de integração, a partir do início da década de 90: (i) a incorporação de Uruguai e Paraguai ao projeto da integração, tornando a proposta mais abrangente e, sobretudo, mais ambiciosa; e, (ii) o abandono do enfoque setorial e a opção por um esquema de desgravação linear e automática das tarifas aduaneiras, baseado em reduções semestrais dos tributos incidentes sobre os fluxos intra-regionais. O Tratado de Assunção, assinado pelos quatro países em março de 1991, sancionou essas mudanças e fixou a data de 31 de dezembro de 1994 para o início do funcionamento da união aduaneira.

O automatismo introduzido pelo cronograma de reduções tarifárias foi fundamental para o êxito do processo, principalmente para dobrar as resistências e pressões dos setores industriais mais protecionistas. De outro lado, o pragmatismo desenvolvido pelos negociadores, somado à notável vontade política evidenciada pelos presidentes dos quatro países contribuiu para a adequada solução dos conflitos suscitados durante o período de transição. O resultado final foi a constituição, a partir de janeiro de 1995, de uma união aduaneira que os analistas denominam de “imperfeita” ou “flexível”.

Trata-se, a rigor, de uma área que combina características de uma

zona de livre comércio incompleta com uma tarifa externa comum para uma fração do universo de mercadorias (Machado, 1995). O caráter incompleto da zona de livre comércio decorre da vigência temporária de barreiras tarifárias afetando os fluxos intra-zona alguns bens para os quais, na avaliação de cada país, o período de transição resultou insuficiente para enfrentar a concorrência dos sócios comerciais. De outro lado, o caráter imperfeito ou flexível da união aduaneira resulta da adoção, também transitória, de parte de cada país, de tarifas diferenciadas afetando as importações extra-zona de dois grupos de produtos: (i) bens de capital e produtos de informática e telecomunicações, mercadorias cujas tarifas nacionais apresentavam assimetrias muito pronunciadas; e (ii) produtos específicos definidos por cada país em virtude de razões diversas associadas, de modo geral, à política de proteção e/ou de reestruturação industrial. Em todos os casos foram definidos cronogramas e prazos, seja para a redução e posterior extinção das tarifas intra-zona, seja para a convergência das tarifas nacionais à tarifa externa comum. Os prazos variam entre o ano 2000 e o ano 2006.

Destaque-se, ainda, a existência, nas duas principais economias do Mercosul, de regime específico e diferenciado para a indústria automotriz. A partir de 1999, no entanto, deverá vigorar um regime único válido para todos os países da região.

A tarifa externa comum, que deverá vigorar plenamente ao final do processo de convergência, tem uma média de 12%, uma amplitude de 0 a 20% e apresenta alíquotas crescentes de acordo com o grau de elaboração ao longo da cadeia produtiva. De fato, as alíquotas dos insumos variam entre 0 e 12%, as de bens de capital entre 12 e 16% e as de bens de consumo entre 18 e 20% (Kume, 1995).

No que tange à institucionalidade do Mercosul, os parceiros optaram pela continuidade, após a constituição da união aduaneira, das mesmas formas de organização que vigoraram durante o período de transição, ou seja, por estruturas e órgãos inter-governamentais de nível decisório diferenciado que se reúnem periodicamente para debater e fixar os rumos do processo de integração. Existe ainda uma secretaria permanente, baseada numa estrutura burocrática mínima, com sede em Montevideu, Uruguai.

A agenda do Mercosul, no primeiro ano e meio de vigência da união aduaneira, esteve voltada, quase exclusivamente, para a negociação de um acordo de livre comércio com o Chile. As negociações foram

concluídas em meados de 1996 e o acordo, que deverá contemplar importantes exceções para produtos sensíveis, começará a vigorar a partir do 1º de outubro de 1996. As negociações com a Bolívia, e também com a Venezuela, encontram-se em estágio bastante avançado.

Avaliação da Experiência de Integração.

A despeito de algumas previsões iniciais muito pouco entusiastas³, o Mercosul é considerado atualmente uma experiência de integração razoavelmente bem sucedida. O principal indicador a exprimir esse sucesso é o explosivo aumento da participação das exportações intra-zona nas exportações totais do bloco, que passa de 5,5% em 1985, para 8,5% em 1990 e alcança 22% em 1995⁴.

O Mercosul foi, sem dúvida, extraordinariamente eficaz no objetivo de remover barreiras ao comércio, revelar oportunidades e transformar hábitos mentais. Tanto é assim, que hoje o fato verdadeiramente surpreendente e difícil de explicar é menos a velocidade com que se intensificaram as relações comerciais entre os quatro parceiros, notadamente Brasil e Argentina, e muito mais o baixo grau de interdependência

³ O sumário de uma conferência patrocinada pelo Banco Mundial em 1992, cujo objetivo era efetuar um balanço do processo de integração regional em diferentes partes do mundo, inclui uma seção intitulada "South-South integration in Africa and Latin America: a mistake not worth repeating" que, após referência ao Mercosul, conclui: "It is difficult to imagine that these schemes, if implemented, will by themselves produce big positive gains for the participating countries. One can only derive comfort in the fact that most Latin American countries are more industrialized than Sub-Saharan African countries and that they have more liberal trade regimes. Because Latin American countries depend on tariffs for revenue much less than African countries do, and because the intellectual climate there was far more sympathetic to liberalization, they were able to go much further toward liberal trade regimes - and with greater credibility - than were their African counterparts. This means that the discriminatory impact of regional integration in this region will be less than in Africa, and that the risk of turning integration schemes into vehicles for import-substituting industrialization is lower. But this is not enough to make a case for more South-South regional integration" (Melo e Panagariya, 1992, pág. 21).

Na mesma conferência, Max Corden fez o seguinte comentário: "The plain fact is that such free trade areas (or preferential areas) would not make a great deal of difference and have not in the past...It is far better for Argentina to go for the world market - i.e. to liberalize unilaterally and in a nondiscriminatory fashion, as she has been doing - than just to go for the Brazilian market. Brazil has the largest economy in the Third World, and yet it is smaller than Canada's (as measured by dollar value of GDP). And this applies even more to Brazil" (Melo e Panagariya, 1992, pág.24).

⁴ Deve-se notar, porém, que em 1995 o comércio intra-zona atingiu um nível excepcionalmente baixo. A média da década de 80 é mais próxima do valor registrado em 1990.

desenvolvido por economias que, mesmo antes da constituição do mercado regional, tinham todos os atributos para se transformarem em sócios naturais. A rápida emergência desse bloco “natural” exprime, portanto, a supremacia das “razões da geografia”, prevalecendo, finalmente, sobre as “razões da história” (Markwald e Machado, 1996).

O exame de outros indicadores confirma a avaliação positiva do processo de integração regional no Cone Sul. Assim, por exemplo, a evolução da relação importação do resto do mundo/PIB mostra-se crescente ao longo da primeira metade da década de 90 para todos os países, exceto Argentina, sugerindo que o aumento das importações do Mercosul ocorreu sem que houvesse desvio significativo de comércio (Kume, 1995). Menos entusiasta é a avaliação que resulta da evolução do coeficiente de comércio intra-industrial nos fluxos argentino-brasileiros: o coeficiente permanece estável entre 1990 e 1994, indicando que não houve um avanço qualitativo verdadeiramente relevante em decorrência da integração sub-regional (Lucángeli, 1995). Adicionalmente, o aumento dos fluxos intra-zona é muito mais significativo para Argentina e Brasil do que para Uruguai e Paraguai. Note-se, contudo, que as duas economias de menor tamanho relativo apresentavam, no início do processo, níveis de participação no comércio intra-regional muito mais elevados do que os registrados por Argentina ou Brasil.

Em síntese, a avaliação da integração do Cone Sul é francamente positiva, especialmente no que diz respeito à maior densidade dos fluxos bilaterais de comércio entre Brasil e Argentina e à crescente interdependência das quatro economias. De outro lado, o efeito-demonstração promovido pelo êxito do Mercosul parece ter contribuído para acelerar o processo de liberalização comercial, bem como para revigorar outros esquemas de integração no resto do continente.

MERCOSUL: Inserção na Economia Mundial.

Os quatro parceiros do Mercosul detêm, conjuntamente, uma população de 200 milhões de habitantes e um PIB de cerca de US\$ 700 bilhões, ocupando uma área superior a 11,8 milhões de Km². A distinção que se impõe, nesse bloco, é entre parceiros maiores e menores. Argentina e Brasil são, nesse sentido, as economias de maior tamanho relativo,

respondendo, em conjunto, por 97% do PIB e por 96% da população.

A UNCTAD inclui as quatro economias do Mercosul na categoria de “países em desenvolvimento de renda média”. Note-se, contudo que as assimetrias são significativas e que a relação entre a maior (Argentina) e a menor (Paraguai) renda per capita é de 4:1 (**Quadro 2.1**).

Quadro 2.1

MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Indicadores Seleccionados

Discriminação	PIB (US\$ 10 ⁶)	PIB per cap. (US\$)	Área (10 ³ Km ²)	População (10 ⁶ hab.)	Tx. de Urb. (%)	IDH Índice Rank.	Analfabetismo (%)
MERCOSUL	692,6	3.889	11.863	200,9	...	-	...
Brasil	468,2	3.340	8.512	159,0	81,1	0,796 (58°)	20
Argentina	206,0	6.768	2.767	33,9	88,5	0,885 (30°)	6
Uruguai	11,5	4.050	177	3,2	87,7	0,883 (32°)	5
Paraguai	6,9	1.615	407	4,8	48,7	0,704 (85°)	13
Demais	108,5	2.565	2.768	42,3	...	-	...
Chile	40,2	3.196	757	14,0	85,1	0,882 (33°)	6
Bolívia	6,8	1.040	1.099	7,2	61,6	0,584 (111°)	20
Venezuela	61,5	3.255	912	21,1	91,1	0,858 (44°)	10

Fontes: FMI (IFS, 1995), BID (Progresso sócio-econômico em A.Latina, 1995), UNDP (1996), e UNCTAD (1995).

Obs.: Os dados de PIB, PIB per capita e população total referem-se ao ano de 1994, enquanto a taxa de urbanização corresponde a 1993. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) refere-se ao ano de 1993. Os dados de analfabetismo correspondem a diversos anos.

Chile, Bolívia e Venezuela, países com os quais o Mercosul negociou (Chile) ou está em vias de negociar acordos de livre comércio (Bolívia e Venezuela), detêm, por sua vez, conjuntamente, um PIB pouco superior a US\$ 100 bilhões e uma população da ordem de 40 milhões de habitantes.

Os três são também países em desenvolvimento de renda média. Note-se, ainda, que o grupo formado pelos 7 países admite uma classificação, baseada no tamanho relativo dessas economias, em três

subconjuntos: (i) Argentina e Brasil, na condição de sócios maiores; (ii) Chile e Venezuela, como economias intermédias; e (iii) Uruguai, Paraguai e Bolívia, como sócios menores.

O volume do comércio do Mercosul atinge atualmente US\$ 150 bilhões, sendo que a inclusão da corrente de comércio de Chile, Bolívia e Venezuela elevaria essa cifra para cerca de US\$ 200 bilhões. A despeito de muito significativo, esse último valor representa apenas 11% do comércio do NAFTA, 5% do comércio da UE e 2% do comércio mundial em 1995 (OMC, 1996).

Note-se, ainda, que uma tipologia baseada no volume de comércio discriminaria as 7 economias em três grupos: o primeiro, constituído pelo Brasil, cujo comércio se aproxima dos US\$ 100 bilhões; o segundo, integrado por Argentina, Chile e Venezuela, que apresentam volume de comércio na faixa de US\$ 25 a US\$ 45 bilhões; e o terceiro, constituído por Uruguai, Paraguai e Bolívia, países cujo comércio não ultrapassa os US\$ 5 bilhões. O *up-grading* de Chile e Venezuela nesta classificação, relativamente àquela baseada no produto, mostra que o grau de abertura dessas economias é significativamente mais elevado que o da Argentina e, mesmo, do Brasil.

Em 1995, as exportações do Mercosul atingiram pouco mais de US\$ 70 bilhões, enquanto outros US\$ 35 bilhões foram exportados por Chile, Bolívia e Venezuela (**Quadro 2.2**). A taxa média de crescimento das exportações do Mercosul alcançou a 8,6% no período 1990/95. No último biênio, contudo, as exportações desse bloco se aceleraram notavelmente, assinalando uma expansão de 13,9% ao ano. O crescimento, nesse último período, foi liderado pelas exportações argentinas que cresceram ao ritmo de 26,4% ao ano.

As exportações de Chile, Bolívia e Venezuela somaram pouco mais de US\$ 35 bilhões em 1995, a metade da exportação do Mercosul. Os fluxos de exportação do Chile apresentam bom ritmo de expansão, principalmente nos últimos dois anos, enquanto as exportações da Venezuela ainda não recuperaram o nível atingido em 1990.⁵

⁵ É preciso destacar, porém, que as informações correspondentes a 1995 foram obtidas a partir do *International Financial Statistics*, enquanto os dados anteriores foram reproduzidos do *Direction of Trade Statistics*. Ambas publicações são do FMI, mas a segunda fonte corrige os dados informados pelos países membros com base nas estatísticas de terceiros países. Os comentários referentes às exportações de 1995 podem, portanto, estar viesados.

No que tange às importações, os fluxos com destino nos países do Mercosul atingiram perto de US\$ 80 bilhões em 1995, em valores CIF (**Quadro 2.3**). As importações de Chile, Bolívia e Venezuela representaram, nesse mesmo ano, apenas 35% desse valor.

A expansão das importações no período 1990/95 é verdadeiramente impressionante: os fluxos quintuplicam no caso da Argentina, mais do que duplicam no caso de Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile, dobram no caso da Bolívia, e aumentam pouco menos de 80% no caso da Venezuela. A taxa média de crescimento das importações, nesse mesmo período, atinge pouco mais de 22% no caso do Mercosul e cerca de 15% no caso dos restantes três países.

Essas taxas dão uma medida bastante precisa da velocidade e profundidade do processo de abertura experimentado por boa parte das economias da América Latina na primeira metade da década de 90.

Quadro 2.2

MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Evolução das Exportações (1990/95)

Em US\$ 10⁶ FOB

Discriminação	Ano						Participação Média 92/94
	90	91	92	93	94	95	
MERCOSUL	46.544	45.959	51.594	54.321	62.371	70.466	100,0 %
Brasil	31.414	31.620	37.046	38.783	44.530	46.506	71,5 %
Argentina	12.353	11.975	12.234	13.118	15.108	20.967	24,0 %
Uruguai	1.730	1.588	1.620	1.657	1.913	2.117	3,1 %
Paraguai	1.047	776	694	763	820	876 ^(e)	1,4 %
Demais	29.589	27.957	26.783	26.589	29.129	35.464	-
Chile	8.651	9.056	10.155	9.505	11.658	16.039	-
Bolívia	923	652	798	804	1.123	1.101	-
Venezuela	20.015	18.249	15.830	16.280	16.348	18.324	-

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995. Os dados para 1995 são do IFS (FMI), julho, 1996.

Obs.: (e) Estimado

Quadro 2.3

MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Evolução das Importações (1990/95)

Em US\$ 10⁶ CIF

Discriminação	Ano						Participação (Média 92-94)
	90	91	92	93	94	95	
MERCOSUL	29.318	34.381	38.692	48.775	63.729	79.623	100,0 %
Brasil	22.707	23.210	20.554	28.168	36.741	53.783	56,5 %
Argentina	4.078	8.304	14.862	16.773	21.199	20.123	35,0 %
Uruguai	1.317	1.552	2.010	2.332	2.773	2.867	4,7 %
Paraguai (*)	1.216	1.315	1.266	1.502	3.016	2.850 ^(c)	3,8 %
Demais	14.112	18.795	23.306	23.331	21.876	28.129	-
Chile	7.301	7.707	9.769	10.806	11.319	15.914	-
Bolívia	700	994	1.137	1.205	1.207	1.424	-
Venezuela (*)	6.111	10.094	12.400	11.320	9.350	10.791	-

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995. Os dados para 1995 são do IFS (FMI), julho, 1996.

Obs.: (*) Dados FOB.

^(c) Estimado

O padrão de comércio do Mercosul, bem como do grupo constituído por Chile, Bolívia e Venezuela é apresentado nos **Quadros 2.4 e 2.5** abaixo.

Em 1994, as exportações intra-regionais responderam por 18,2% das exportações totais do Mercosul. A inclusão de Chile, Bolívia e Venezuela não eleva essa percentagem. Pelo contrário, ela declina marginalmente para 18,1%. A eventual exclusão da Venezuela, país que apresenta menor relação de interdependência com as economias do Mercosul, Chile e Bolívia, elevaria a participação das exportações intra-área para 20,2%.

A distribuição dos fluxos de exportação do Mercosul entre os diferentes blocos/países destaca a importância da UE (27,9%) para as economias do Cone Sul, seguida pelo NAFTA (18,1%) e pelos países

asiáticos (10,0%). Note-se que a inclusão do Japão (5,5%) no bloco asiático aproxima a participação desse “agregado” à participação do NAFTA⁶. A participação da África (2,1%) é, de outro lado, pouco expressiva.

No grupo do Chile, Bolívia e Venezuela, o NAFTA (37,5%) lidera com folga as exportações extra-regionais, seguido pelos “demais” países da América (20,2%) e a UE (15,7%). Note-se que as diferenças entre esse grupo e o Mercosul são inteiramente explicadas pelo padrão de comércio da Venezuela, pois as exportações extra-regionais chilenas apresentam padrão muito semelhante ao dos demais países do Cone Sul. Venezuela, no entanto, destina mais de 50% de suas exportações totais ao NAFTA e cerca de 30% aos “demais” países da América, com destaque para Colômbia⁷. Note-se, ainda, que a participação conjunta do Japão e demais países da Ásia (14,9%) é semelhante à observada no Mercosul. O peso dessa relação recai, no entanto, quase exclusivamente na economia chilena, que destina mais de 30% de suas exportações para aquela região.

No que tange às importações, os fluxos intra-Mercosul representaram, em 1994, 16,7% das importações totais do bloco. Neste caso, porém, a eventual inclusão de Chile, Bolívia e Venezuela eleva essa participação para cerca de 19%. A exclusão da Venezuela eleva essa percentagem ainda mais: os fluxos intra-regionais atingem, nesse caso, 19,4%.

⁶ As percentagens indicam, em todos os casos, participação nas exportações *totais*.

⁷ O maior destaque, contudo, deve ser dado às exportações para os “demais” países de América Latina sem especificação do país de destino. Esses fluxos representaram mais de US\$ 1,3 bilhão em 1994, superando à Colômbia que absorveu pouco mais de US\$ 900 milhões.

Quadro 2.4
MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Estrutura das Exportações segundo blocos de destino -
 1994

Em US\$ 10⁶ FOB

BLOCO / PAÍS	DESTINO									
	MERCOSUL	CHILE+ BOLÍVIA+ VENEZUELA	DEMAIS AMÉRICA	NAFTA (1)	UE (2)	JAPÃO	ASIA	ÁFRICA	DEMAIS	TOTAL
MERCOSUL	11.342 (18,2%)	2.809 (4,5%)	3.732 (6,0%)	11.280 (18,1%)	17.427 (27,9%)	3.414 (5,5%)	6.203 (10,0%)	1.329 (2,1%)	4.835 (7,7%)	62.371 (100,0%)
Brasil	5.914	1.488	2.707	9.161	12.813	2.969	4.992	966	3.520	44.530
Argentina	4.209	1.224	921	1.894	4.043	397	1.021	355	1.044	15.108
Uruguai	898	45	97	147	398	21	176	4	127	1.913
Paraguai	321	52	7	78	173	27	14	4	144	820
Demais	1.973 (6,8%)	404 (1,4%)	5.878 (20,2%)	10.920 (37,5%)	4.568 (15,7%)	2.293 (7,9%)	2.039 (7,0%)	135 (0,4%)	919 (3,1%)	29.129 (100,0%)
Chile	1.353	245	845	2.082	2.831	1.976	1.810	96	420	11.658
Bolívia	185	20	208	305	291	2	7	-	105	1.123
Venezuela	435	139	4.825	8.533	1.446	315	222	39	394	16.348

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995.

Obs.: (1) EUA+Canadá. (2) Conforme constituída a partir de 01/01/95 (15 países).

Quadro 2.5
MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela : Estrutura das Importações segundo blocos ou países de
 origem - 1994

Em US\$ 10⁶ CIF

BLOCO / PAÍS	ORIGEM									
	MERCOSUL	CHILE+ BOLÍVIA+ VENEZUELA	DEMAIS AMÉRICA	NAFTA (1)	UE (2)	JAPÃO	ASIA	ÁFRICA	DEMAIS	TOTAL
MERCOSUL	10.656 (16,7%)	2.137 (3,3%)	1.738 (2,7%)	15.855 (24,9%)	17.288 (27,1%)	3.060 (4,8%)	6.412 (10,1%)	1.449 (2,3%)	5.135 (8,1%)	63.729 (100,0%)
Brasil	4.059	1.117	1.065	9.696	9.823	2.069	3.600	1.253	4.059	36.741
Argentina	4.572	902	525	5.066	6.599	740	2.065	129	601	21.199
Uruguai	1.372	55	75	283	563	79	200	11	135	2.773
Paraguai	653	63	73	810	303	172	547	56	340	3.016
Demais	3.016 (13,8%)	344 (1,6%)	1.956 (8,9%)	7.538 (34,5%)	4.976 (20,9%)	1.598 (7,3%)	1.494 (6,8%)	349 (1,6%)	1.005 (4,6%)	21.876 (100,0%)
Chile	2.055	165	723	2.903	2.325	1.007	1.089	315	737	11.319
Bolívia	299	105	127	251	181	174	44	1	25	2.207
Venezuela ^(a)	662	74	1.106	4.384	2.070	417	361	33	243	9.350

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995.

Obs.: (1) EUA+Canadá. (2) Conforme constituída a partir de 01/01/95 (15 países).

^(a) Dados FOB.

No caso do Mercosul, os fluxos de importação extra-regionais destacam o amplo predomínio da UE (27,1%) e do NAFTA (24,9%) como principais fornecedores do bloco. Os países da Ásia (10,1%) e o Japão (4,8%) seguem em importância.

Para o Chile, a Bolívia e a Venezuela o padrão não é muito diferente: os dois principais fornecedores desse grupo são, também, o NAFTA (34,5%) e a UE (20,9%). Seguem em importância os “demais” países da América (8,9%), o Japão (7,3%) e os demais países da Ásia (6,8%), os três com participações muito semelhantes. Note-se, ainda, que as importações conjuntas do Chile e Venezuela provenientes dos “demais” países de América supera as efetuadas, conjuntamente, por Argentina e Brasil. No caso do Chile, as importações oriundas de México, Equador, Colômbia e Peru explicam a importância dos “demais” países da América Latina na condição de abastecedores desse país; no caso da Venezuela, os fornecedores latino-americanos extra-Mercosul-Chile-Bolívia são a Colômbia e, com menor destaque, o México.

A estrutura das exportações e das importações, discriminadas segundo grandes categorias de produtos, bem como os principais produtos de exportação de cada país são apresentados nos **Quadros 2.6, 2.7 e 2.8** abaixo, respectivamente.

A base de recursos naturais ocupa papel de destaque nas exportações de todos os países, exceto o Brasil. No caso de Argentina, Paraguai e Uruguai, essa base é predominantemente agropecuária, de tal maneira que os alimentos e as matérias-primas agrícolas respondem por 57%, 83% e 57% das exportações desses países, respectivamente⁸. As exportações argentinas de combustíveis (9,5%) são também razoavelmente expressivas. Quanto ao Chile e à Bolívia, a atividade extrativa mineral ocupa lugar de destaque nas exportações - mais de 40% em ambos os casos -, mas a base agropecuária também é importante, respondendo por cerca de 40% das exportações chilenas e mais de 25% das exportações bolivianas. A Bolívia exporta ainda combustíveis (14%), notadamente gás natural, enquanto as exportações de petróleo bruto e derivados de petróleo respondem por quase 80% das exportações da Venezuela. Os produtos manufaturados (59%) predominam nas exportações do Brasil.

⁸ Os produtos derivados da pesca cresceram rapidamente nos últimos anos na Argentina. Essas exportações estão incluídas na categoria “alimentos”.

Finalmente, no que diz respeito à estrutura das importações, ela é razoavelmente semelhante em todos os países. As importações de produtos manufaturados representam, em todos os casos, entre 66% (Brasil) e 88% (Argentina) das importações totais.

Quadro 2.6
MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela: Estrutura das Exportações segundo principais categorias de produtos (*)
(1993)

PAÍSES	Alimentos (incl. fumo)	M.Primas Agrícolas	Combust.	Minérios e Metais	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P. Químicos	Máq. e Mat. de Transp.	Outros Manuf.		
Brasil	25,3	3,1	1,7	10,6	6,2	20,8	31,9	0,4	100,0
Argentina	55,3	2,1	9,5	1,2	5,3	11,0	15,6	-	100,0
Paraguai	54,9	28,0	0,2	0,2	2,0	0,6	14,1	-	100,0
Uruguai	40,7	16,2	-	0,4	5,4	8,1	28,8	0,4	100,0
Chile	28,0	10,3	0,2	43,1	4,0	2,7	9,8	1,9	100,0
Bolívia	16,5	8,8	14,0	41,9	0,8	2,2	15,7	0,1	100,0
Venezuela	2,8	0,2	79,4	4,1	3,2	2,8	7,5	-	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.
Obs.: (*) SITC a 2 dígitos

Quadro 2.7
MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela: Estrutura das Importações segundo principais categorias de produtos (*)
(1993)

PAÍSES	Alimentos (incl. fumo)	M. Primas Agrícolas	Combust.	Minérios e Metais	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P. Químicos	Máq. e Mat. de Transp.	Outros Manuf.		
Brasil	9,6	4,2	16,4	3,2	20,1	33,2	13,1	0,2	100,0
Argentina	5,4	1,9	2,4	2,0	14,1	49,5	24,5	0,2	100,0
Paraguai	11,4	0,1	12,2	1,0	10,8	40,1	24,3	0,1	100,0
Uruguai	8,2	2,3	8,7	1,2	13,7	40,4	25,5	0,1	100,0
Chile	6,0	1,8	10,0	1,3	11,2	43,1	24,9	1,7	100,0
Bolívia	9,4	1,6	4,9	2,2	11,0	47,6	23,0	0,3	100,0
Venezuela	11,4	2,4	1,0	2,8	12,3	50,3	19,8	-	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.
Obs.: (*) SITC a 2 dígitos

Quadro 2.8
MERCOSUL, Chile, Bolívia e Venezuela: Participação dos Principais Produtos de Exportação
(Média de 1991/92)

	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai	Chile	Bolívia	Venezuela
Mín. de ferro	7% Rações	11% Algodão	37% Carne	11% Cobre	31% Metais básicos	24% Petróleo bruto	50%
Ferro e aço	5% Óleos veg.	9% Sem. oleag.	21% Lã	10% Metais básicos	11% Gás natural	22% Deriv. petrol.	29%
Rações	5% Sem. oleag.	8% Carne	7% Fibras têxt.	7% Frutas, nozes	8% Estanho	10% Alumínio	5%
Café	4% Trigo	5% Rações	7% Arroz	7% Rações	6% Min. preciosos	7% Mín. de ferro	2%
Calçados	4% Deriv. petrol.	5% Madeira	5% Couro	7% Peixe	5% Madeira	5% Ferro e aço	1%
Alumínio	3% Milho	4% Couro	5% Peixe	6% Celulose	4% Açúcar e mel	3% P. Quím. org.	1%

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.
Obs.: (*) SITC a 3 dígitos.

A integração no sudeste da África

Breve revisão histórica.

Existem atualmente quatro projetos de integração envolvendo os países do sudeste da África. Dois têm antecedentes que remontam ao período colonial, enquanto os dois restantes surgiram no início da década de 80, quando o processo de descolonização estava chegando ao fim. A participação nos diversos esquemas de integração não é excludente e muitos países têm aderido a duas, a três, ou mesmo às quatro iniciativas, simultaneamente. Seus objetivos são variados, cobrindo um amplo espectro que se estende desde a cooperação regional para o desenvolvimento até à união monetária.

A África do Sul desempenha um papel central em duas dessas iniciativas, precisamente naquelas que datam do período colonial. Aderiu recentemente a mais uma, cuja liderança não poderá deixar de exercer.

A participação da África do Sul e dos países vizinhos nesses esquemas de integração regional constitui, sem dúvida, uma das principais condicionantes de sua inserção na economia internacional. A seguir, é apresentada uma breve resenha histórica das propostas de integração em vigor, visando uma avaliação das possibilidades de cooperação entre o Mercosul e os países do sudeste da África.

PTA (Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa). A PTA foi criada em 1981, sob o estímulo da Comissão Econômica para a África, visando a promover a integração comercial de seus membros através da completa eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias num prazo de dez anos⁹. O objetivo último da PTA era a constituição de um mercado ampliado para viabilizar a industrialização substitutiva de importações. A área preferencial constituía, portanto, o primeiro passo em direção ao objetivo da integração regional.

Inicialmente, os membros da PTA definiram uma lista com mais de 200 produtos para tratamento tarifário preferencial. A idéia era estender

⁹ A PTA foi instituída com a participação de 18 países: Angola, Burundi, Camarões, Djibuti, Etiópia, Quênia, Lesoto, Malavi, Maurício, Moçambique, Ruanda, Suazilândia, Somália, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

essa lista à totalidade dos bens produzidos e comercializados na área. Os produtos incluídos na lista deviam cumprir um cronograma de desgravação tarifária baseado na redução das alíquotas ao ritmo de 25% ao ano. A completa eliminação das tarifas devia ocorrer em 1992. Problemas com a definição das listas, as regras de origem e os mecanismos de compensação das perdas fiscais entravaram o processo. O objetivo da efetiva liberalização foi, então, adiado para o ano 2000.

Em fins de 1994 a PTA transformou-se em **COMESA** (Common Market for Eastern and Southern Africa), cujo objetivo continua a ser a constituição de um mercado comum a partir do ano 2000. O COMESA é constituído atualmente por 23 países do sudeste da África, inclusive todos os membros da SADC, exceto Botsuana e África do Sul¹⁰.

SACU (South African Customs Union). Seus antecedentes remontam a 1889, ainda no período colonial, e sua criação coincide com a constituição da África do Sul como república independente, em 1910. Até 1990, a união aduaneira era integrada por **Botsuana, Lesoto e Suazilândia**, além da África do Sul. A partir desse ano, incorporou-se a **Namíbia**, logo após a sua independência. Sua principal característica é o absoluto predomínio da África do Sul que detém 94% do produto e responde por cerca de 88% da população total da união aduaneira.

No âmbito da SACU prevalece a total integração no mercado de bens, ou seja, a ausência de tarifas e/ou de restrições quantitativas afetando os fluxos de comércio intra-área. Vigora, portanto, uma tarifa externa comum e os recursos arrecadados alimentam um fundo (*Consolidated Revenue Fund*) administrado pelo Banco da Reserva da África do Sul. Os recursos do fundo são distribuídos anualmente entre os membros da união aduaneira. O rateio desses recursos é proporcional à participação dos países membros nos fluxos de importação, bem como na produção e consumo de bens sujeitos a impostos específicos (*excise taxes*). As quatro economias pequenas - os países BLNS - beneficiam-se, ainda, de um esquema de compensação que majora suas parcelas em 42%, além de um mecanismo estabilizador destinado a evitar flutuações indesejadas no montante dos recursos que lhes é atribuído.

¹⁰ Integram o COMESA os 18 países antes mencionados e mais Eritreia, Madagascar, Namíbia, Ilhas Seychelles e Zaire.

A vigência de um esquema de compensação em benefício das economias pequenas justifica-se pelo fato dos países BLNS delegarem à África do Sul o exercício da política fiscal e tributária, notadamente a definição da tarifa externa comum, das restrições quantitativas à importação e das alíquotas dos impostos específicos. De fato, embora existam disposições destinadas a proteger a economia dos países BLNS das importações competitivas com a produção doméstica, a definição da tarifa externa comum responde, prioritariamente, aos interesses da economia e da indústria sul-africanas. Conseqüentemente, além da perda de autonomia fiscal, os países BLNS pagam os custos da proteção brindada à indústria sul-africana e são prejudicados, ainda, pela inevitável tendência à concentração e polarização dos investimentos nas áreas industriais da África do Sul.

Os recursos oriundos do fundo comum são de vital importância para os países BLNS. Para Lesoto, eles representam mais de 50% dos recursos fiscais totais, enquanto que para Botsuana, Namíbia e Suazilândia essa participação oscila entre 20 e 40% (Africa Institute of South Africa, 1994). Não surpreende, portanto, que a fórmula de rateio seja objeto de freqüentes controvérsias.

Atualmente, discutem-se as bases para um novo acordo entre os membros da união aduaneira. As negociações, iniciadas em 1994, ainda prosseguem, e a agenda de discussão contempla tanto a redefinição da tarifa externa comum como a fórmula para o rateio dos recursos. A nova tarifa deverá refletir mais adequadamente as necessidades dos países BLNS. No que tange ao esquema de compensação, há desacordo, pois a África do Sul alega estar subsidiando em excesso seus parceiros, enquanto os países BLNS consideram que estão pagando um alto preço para proteger a indústria sul-africana. Não se descarta, inclusive, a hipótese de Namíbia e Botsuana abandonarem a união aduaneira (EIU, 1996).

CMA (Common Monetary Area). A antiga área do rand - moeda corrente sul-africana - é constituída pelos mesmos países que integram a SACU, com a exceção de Botsuana, que abandonou a CMA em 1976. Seus antecedentes também remontam ao período colonial. A área monetária é regida atualmente por um acordo assinado em 1992 (*Multilateral Monetary Agreement*), logo após a incorporação da Namíbia. O acordo estabelece o livre fluxo de capitais e a existência de um mercado de capitais comum. Cada país emite sua própria moeda e a taxa de paridade com o rand sul-africano é mantida fixa.

Os países LNS podem, em princípio, determinar unilateralmente suas taxas de câmbio. Existem, contudo, algumas vantagens decorrentes da manutenção da paridade com o rand, notadamente o respaldo fornecido pelo Banco da Reserva da África do Sul e a maior aceitação de suas moedas no sistema financeiro internacional. Todavia, os custos não são desprezíveis, pois os países LNS estão, na prática, subordinados à política monetária e cambial da África do Sul e são afetados pela taxa de inflação desse país. De fato, as oscilações da taxa de câmbio rand/dólar condicionam o potencial de suas exportações, afetam o custo das importações extra-área e incidem, também, no custo das obrigações financeiras externas desses países. Adicionalmente, a eventual adoção de uma política de juros altos na África do Sul tende a desestimular a formação de capital nos países LNS e restringir seu crescimento (Africa Institute of South Africa, 1994).

O rand sul-africano perdeu a condição de instrumento legal nas economias de Lesoto e Suazilândia, mas continua a circular livremente em ambos os países. Em Namíbia, o rand ainda constitui moeda de curso legal, mesmo após a instituição e emissão da nova moeda nacional a partir de 1993. A circulação da moeda sul-africana deverá cessar, contudo, no prazo de dois a três anos (EIU, 1996).

SADC (Southern African Development Community). Criada em 1980, em Lusaka (Zâmbia), a antiga SADCC (*Southern African Development Coordination Conference*) contou, inicialmente, com a participação de nove países: Angola, Botsuana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue, Lesoto, Malavi e Suazilândia. Em 1990, após a independência, incorporou-se a Namíbia. A SADCC rejeitou *a priori* qualquer tentativa de constituição de uma área de livre comércio ou de união aduaneira, fixando seu foco na cooperação regional para o desenvolvimento. O objetivo prioritário era reduzir a dependência dos países membros em relação à economia da África do Sul e tentar desestabilizar o regime de Pretória. Adotou um desenho institucional leve, baseado em uma secretaria de coordenação e em comitês setoriais presididos pelos diferentes países membros.

A SADCC teve o mérito de gerar coesão entre seus membros e angariar ajuda internacional para o desenvolvimento de importantes projetos de infra-estrutura, principalmente na área de transportes e comunicações. Até 1988 tinham sido arrecadados recursos em montante superior a US\$ 3 bilhões, destinados ao financiamento de projetos cuja contrapartida local

nunca ultrapassou 10% dos custos envolvidos. O corredor Beira, que une a costa de Moçambique com o interior de Zimbabwe, numa extensão de 300 Km, foi financiado com base nesses recursos. O projeto contribuiu para reduzir a dependência da economia de Zimbabwe em relação aos portos sul-africanos.

Em 1992, a SADCC transformou-se em SADC, após a assinatura de um novo tratado em Windhoek, capital da Namíbia. Pouco depois, em janeiro de 1993, a SADC recusou uma proposta de fusão com o COMESA e optou por definir uma estratégia de integração comercial própria, apontando para a constituição de um mercado comum sub-regional. Ampliou, portanto, seus objetivos iniciais, que visavam à cooperação para a integração e o desenvolvimento, a partir de um enfoque setorial. Em agosto de 1994, a SADC propôs a divisão do COMESA em dois blocos, um deles constituído pelos países membros da SADC e o restante reunindo os países da África Oriental. A iniciativa não foi aceita e a relação entre ambas as associações deteriorou, gerando rivalidade¹¹ (EIU, 1996).

Após o fim do regime de *apartheid*, a África do Sul fez a opção de integrar-se à SADC, recusando o convite formulado pelo COMESA. A escolha da África do Sul parece ter sido determinada por duas condicionantes: (i) o maior peso relativo da economia sul-africana numa associação com menor número de países; e (ii) a maior flexibilidade de objetivos e instrumentos apresentada pela SADC.

Finalmente, em agosto de 1995, as Ilhas Maurício solicitaram sua incorporação à SADC, elevando a doze o número de países que integram atualmente essa comunidade.

Avaliação das experiências de integração

A avaliação das experiências integracionistas no sudeste da África é diferenciada, mas o balanço geral não é positivo. A PTA/COMESA, por exemplo, é considerada um claro exemplo de fracasso. A medida desse fracasso é dada pela baixa participação das exportações intra-área relativamente às exportações totais dos países membros. No caso da PTA/COMESA, esse indicador não é apenas baixo, mas cadente. De fato, em

¹¹ Os países da SADC ainda não ratificaram formalmente o tratado que criou o COMESA (Schweickert, 1996)

1975, antes da constituição da PTA, essa participação era de 9,3%; em 1980, pouco antes da criação da área preferencial, as exportações intra-regionais tinham caído para 7,6%; dez anos depois, em 1990, o indicador apontava uma participação de 5,9% (Foroutan, 1992). Estimativas apresentadas por outros autores diferem desses valores, mas a tendência é a mesma: a participação das exportações intra-área declina entre 1980 e 1990, ficando sempre abaixo dos dois dígitos (Melo e Panagariya, 1992).

As razões que explicam esse fracasso são simples: países de renda baixa, cuja estrutura econômica é caracterizada pela produção de um número restrito de produtos derivados da exploração da base de recursos naturais, apresentam, de fato, potencial muito limitado para o comércio inter ou intra-industrial (Foroutan 1992). É o caso dos países que integram a PTA, com a exceção da Namíbia e Botsuana e das Ilhas Maurício, consideradas economias de renda média-baixa, mas cujo peso econômico no grupo é muito reduzido. Testes econométricos desenvolvidos com base em modelos gravitacionais mostram, inclusive, que as exportações intra-regionais potenciais - ou seja, aquelas previstas pelos modelos -, não diferem significativamente dos fluxos efetivos [Trabalho de Foroutan e Pritchett (1991) citado em Foroutan (1992)]. Em outras palavras, os países que integram a PTA não constituem um “bloco natural”.

A despeito dessas considerações, era lícito esperar que a experiência integracionista, caso bem implementada, promovesse algum incremento no comércio intra-regional. Não foi o que aconteceu, sugerindo que o fracasso deva ser explicado também a partir da inadequação da estratégia e/ou dos instrumentos mobilizados no processo de integração. As explicações, sob este prisma, são diversas: (i) os países nunca abdicaram da pretensão de desenvolver estratégias substitutivas de importações de caráter “nacional”, optando por promover e proteger o mesmo tipo de indústrias, o que levou ao não cumprimento do cronograma de reduções tarifárias; (ii) as instituições regionais nunca tiveram poder suficiente para impor a redução das barreiras não-tarifárias, nem para garantir a efetiva ampliação das margens de preferências; (iii) a escassez de divisas, resultado, muitas vezes, de políticas de sobrevalorização cambial, contribuiu para restringir efetivamente o comércio intra-regional em virtude de seu racionamento e utilização na aquisição de bens “essenciais”, quase sempre provenientes dos países da OECD; (iv) a concessão de preferências tarifárias esbarrou, também, na restrição fiscal, uma vez, que para a maioria desses países, a taxaão das importações contribui decisivamente para a provisão

de recursos orçamentários; (v) a assimetria no grau de desenvolvimento entre os parceiros tendeu a favorecer desproporcionalmente os países relativamente mais industrializados e cuja participação nas exportações intra-regionais era mais elevada, fenômeno que, para ser contrabalançado, teria requerido a vigência de complexos esquemas ou mecanismos compensatórios, nunca efetivamente implementados¹² (Foroutan, 1992; Schweickert, 1996).

A avaliação da SACU é menos desfavorável. Neste caso, o comércio intra-regional é, sem dúvida, muito elevado. Davies (1996) reporta-se a dados do Departamento de Indústria e Comércio da África do Sul indicando que as exportações sul-africanas com destino aos países BLNS são da ordem de US\$ 4,5 bilhões, muito superiores às vendas desse país para a Ásia ou os EUA.

O principal problema reside, no entanto, nas assimetrias de tamanho, bem como no grau diferenciado de desenvolvimento que caracteriza as economias que integram a união aduaneira. A desproporção, conforme já apontado, é gritante, conflitando frontalmente com a condição, estabelecida por Johnson (1965), de que é necessária uma certa uniformidade no estágio de desenvolvimento dos sócios para que a integração seja benéfica e duradoura. Não surpreende, portanto, que a África do Sul tenda a concentrar os investimentos e a transformar-se em polo de acumulação, enquanto os países vizinhos desempenham “*papéis subsidiários como reserva de mão-de-obra, mercado para os produtos sul-africanos, fornecedores de determinados serviços (transporte, por exemplo) ou provedores de recursos (como água, energia elétrica e determinadas matérias-primas) a preços convenientes*” (Davies, 1996).

O longo processo de renegociação da tarifa externa comum e dos mecanismos de compensação - que já dura dois anos -, bem como a indicação de que Namíbia e Botsuana estariam dispostos a abandonar a união

¹² Os desequilíbrios eram significativos. Foroutan (1992) apresenta um índice que mede o desequilíbrio - ou a assimetria - entre as exportações e as importações intra-regionais dos países membros da PTA, bem como uma média ponderada para a área como um todo. O índice varia entre zero (desequilíbrio mínimo) e 100 (máximo desequilíbrio). Quênia e Zimbábue registram índice de desequilíbrio elevado, pois respondem conjuntamente por 60% das exportações intra-PTA e absorvem apenas 22% das importações intra-regionais. Para a PTA como um todo o índice é 47, valor que se compara desfavoravelmente com o apresentado por outros blocos regionais como ALADI (I=17), NAFTA (I=5) e CEE (I=8). (Dados para 1990). No que tange à renda per-capita, o diferencial intra-PTA também é muito acentuado: a renda per-capita dos países membros varia entre um mínimo de US\$ 80 e um máximo de US\$ 1.950 (Dados de 1989).

aduaneira, constituem evidências da insatisfação dos sócios menores.

O balanço no caso da **SADC** é, para alguns autores, razoavelmente positivo. O relativo sucesso deste esquema de integração não reside na intensidade dos fluxos intra-regionais de comércio, nem na redução das assimetrias¹³. A rigor, seus objetivos, até muito recentemente, não apontavam para a integração comercial, mas para a cooperação regional. É nesse sentido que a experiência pode ser considerada bem sucedida. A SADC teve, de fato, êxito na tentativa de atrair ajuda internacional para o financiamento de projetos de infra-estrutura e gerou, conforme antes mencionado, um desejável grau de coesão entre seus membros. É um resultado modesto para uma experiência de três lustros, mas, ainda assim, positivo.

SADC: inserção na economia mundial.

A SADC é constituída atualmente por doze países membros, cinco dos quais pertencem também à SACU. A distinção entre ambos os subconjuntos não é meramente formal: os países da SACU apresentam índices de renda per capita e de desenvolvimento humano razoavelmente superiores aos demais (**Quadro 3.1**).

Há exceções em cada subconjunto: de um lado, Lesoto, cuja renda per capita é muito inferior àquela apresentada pelos demais membros da SACU, e do outro, Maurício, cujos indicadores (renda per capita e IDH) são comparáveis ou superiores aos da África do Sul. O reduzido tamanho geográfico de ambas as economias, no entanto, contribui para confirmar a regra.

¹³ Em 1990, as exportações intra-regionais representavam menos de 5% das exportações totais da comunidade; o índice de desequilíbrio comercial era superior ao registrado pela PTA, enquanto os diferenciais de renda per-capita eram aproximadamente os mesmos (Foroutan, 1992).

Quadro 3.1
SADC: Indicadores Seleccionados

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

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

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

A maior assimetria, contudo, resulta da comparação do tamanho relativo das economias que compõem a SADC, medido em termos de seu produto interno bruto. O predomínio da África do Sul é, neste caso, absoluto: a economia sul-africana responde por cerca de 80% do PIB da comunidade e seu produto é mais de 20 vezes superior ao do Zimbabwe, a segunda economia no *ranking* dos países que integram a SADC. À luz dessa

comparação, é compreensível que os membros da SADC confirmem à África do Sul o papel de “motor de crescimento” para o conjunto da região e, ao mesmo tempo, manifestem o receio de uma excessiva dependência em relação ao parceiro maior ou tenham a inevitável tendência à concentração dos investimentos na economia sul-africana.

Destaque-se, ainda, a título de comparação, que o PIB da SADC representa 1/5 do PIB do Mercosul, a renda per capita é inferior a 1/3, e a população atinge quase 70% do total do Cone Sul. Já o volume de comércio da SADC é da ordem de US\$ 65 bilhões, equivalente a pouco mais de 40% da corrente de comércio do Mercosul. Essa relação é o dobro da que vigora no caso do produto, mostrando que as economias da SADC são razoavelmente mais abertas que as dos países do Cone Sul.

Os países da SACU respondem, em média, por mais de 75% das exportações e por perto de 70% das importações da SADC. Além da África do Sul, Angola, Zimbábue e Maurício registram fluxos comerciais de expressão (**Quadros 3.2 e 3.3**).

O exame dos fluxos de comércio no período 1990/94 revela que as exportações da SADC permaneceram praticamente estagnadas ao longo do quinquênio - de apenas 1% -, enquanto as importações aumentaram 15%. A análise desagregada das exportações, discriminando entre países da SACU e países não-SACU, aponta algumas diferenças: as exportações do primeiro grupo se expandem 3%, enquanto as do segundo se contraem na mesma proporção. Note-se, porém, que esse declínio deve ser inteiramente atribuído à forte redução das exportações de Angola e, em menor medida, de Moçambique. Os demais países registram evolução positiva.

No caso das importações, seu crescimento é explicado pelo aumento das compras externas dos países da SACU ao final do período. É uma tendência que deve continuar, pois reflete não apenas o fim das sanções e restrições impostas à economia sul-africana durante a vigência do regime de *apartheid*, mas também uma atitude mais liberalizante das novas autoridades. A expectativa é que o volume de comércio da África do Sul aumente rapidamente - principalmente as importações - e que os saldos comerciais superavitários tendam a desaparecer (EIU, 1996).

No que tange às importações dos países não-SACU, elas permaneceram estagnadas, ou mesmo cadentes, ao longo do quinquênio.

Essa evolução decorreu da acentuada contração das importações de Zâmbia e Angola.

A análise da distribuição geográfica dos fluxos comerciais de exportação fica parcialmente prejudicada pela significativa presença de fluxos com destino não especificado. Essa distorção é devida às estatísticas da África do Sul. De fato, as exportações não declaradas de armamentos e as restrições e sanções que, de modo geral, afetavam o comércio exterior sul-africano até muito recentemente explicam sua pouca transparência.

Quadro 3.2

SADC: Evolução das Exportações (1990/94)

Em US\$ 10⁶ FOB

Discriminação	Ano					Participação
	90	91	92	93	94	(Média 92-94)
SADC	32.778	35.628	38.145	32.271	33.120	100,0%
SACU(*)	24.685	27.744	30.169	24.748	25.411	76,7%
Demais	8.093	7.884	7.976	7.523	7.709	23,3%
Angola	3.744	3.097	3.511	2.978	2.864	8,6%
Malavi	317	448	447	353	386	1,2%
Maurício	1.202	1.195	1.301	1.303	1.254	3,8%
Moçambique	383	395	266	199	224	0,7%
Tanzânia	412	385	442	459	494	1,5%
Zâmbia	544	1.076	752	904	758	2,3%
Zimbabwe	1.491	1.288	1.257	1.327	1.729	5,2%

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995

Obs. : (*) Corresponde às exportações da SACU (Southern African Customs Union). Os dados englobam, portanto, as exportações de África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

Quadro 3.3
SADC: Evolução das Importações (1990/94)

Em US\$ 10⁶ CIF

Discriminação	Ano					Participação (Média 92-94)
	90	91	92	93	94	
SADC	26.276	26.220	28.689	26.343	30.251	100,0%
SACU ^{(*)(**)}	17.417	17.571	18.776	18.026	21.838	68,8%
Demais	8.859	8.649	9.913	8.317	8.413	31,2%
Angola	1.723	1.846	2.488	1.427	1.299	6,1%
Malavi	541	565	615	453	467	1,8%
Maurício	1.620	1.558	1.624	1.718	1.908	6,2%
Moçambique	926	856	926	1.053	1.132	3,6%
Tanzânia	1.150	1.156	1.420	1.315	1.330	4,8%
Zâmbia ^(**)	1.218	811	837	702	455	2,3%
Zimbabwe ^(**)	1.681	1.857	2.003	1.649	1.822	6,4%

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995

Obs. : (*)Corresponde às importações da SACU (Southern African Customs Union), constituída por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namibia e Suazilândia. (**)Os dados são FOB.

Destaque-se, mesmo assim, a reduzida participação das exportações intra-área, inferior a 8%¹⁴, sendo que mais de 90% das exportações intra-área provêm da SACU - ou seja, da África do Sul - e do Zimbabwe (**Quadro 3.4**).

Quanto às exportações extra-regionais, o padrão de comércio da SADC revela as seguintes características: (i) o predomínio da UE, que constitui mercado de destino para 37% das exportações dos países não-SACU e cuja participação nas vendas externas da SACU - contabilizada a parcela que lhe cabe nos fluxos com destino “não especificado” - deve ser, provavelmente, muito semelhante¹⁵; (ii) a importância das exportações angolanas de petróleo para a NAFTA, responsáveis por mais de 50% das exportações da SADC para esse bloco; (iii) a expressiva participação dos países asiáticos - Japão, China e os “tigres” asiáticos -, igualmente importante para os países da SACU e os demais membros da SADC; e (iv) a escassa relevância dos fluxos destinados aos demais países africanos, cuja participação nas exportações da SADC é análoga (2%) à da América (países do Hemisfério Ocidental exclusive NAFTA).

O exame dos fluxos de importação intra-área - excluídos os fluxos intra-SACU -, contribui para destacar dois aspectos: (i) o reduzido significado dos demais países da SADC no atendimento das importações da SACU, contrastando com a maior importância desses países enquanto mercados para as exportações da união aduaneira¹⁶; e (ii) a elevada participação do Zimbabwe no comércio intra-regional, seja como exportador ou como importador (**Quadro 2.5**).

¹⁴ Essa participação não considera os fluxos intra-SACU, que são muito significativos. África do Sul, por exemplo, coloca perto de 20% de suas exportações nos mercados de seus parceiros na união aduaneira. Note-se, ainda, que o cômputo dos fluxos intra-SACU elevaria significativamente o volume de comércio (exportações e importações) da SADC.

¹⁵ A rigor, a participação da UE deve ser ainda maior. A Suíça, incluída entre os “demais” países, responde por 7% das exportações sul-africanas, constituídas, em boa medida, por diamantes adquiridos pela firma De Beer que os reexporta para Londres (EIU, 1996).

¹⁶ A relação exportação/importação é favorável à SACU na proporção de 5:1. Esse desequilíbrio destaca o papel dos países vizinhos como demandantes de produtos manufaturados da África do Sul, bem como a reduzida capacidade da economia sul-africana para gerar demanda de importação em benefício desses mesmos países. Essa constatação levanta dúvidas em relação à real possibilidade da economia da África do Sul desempenhar o papel de “motor de crescimento” da SADC, conforme sugerido anteriormente.

Quadro 3.4
SADC: Estrutura das Exportações segundo blocos de destino - 1990-94

Em US\$ 10⁶ FOB

BLOCO / PAÍS	DESTINO								
	SADC	ÁFRICA	NAFTA ⁽¹⁾	UE ⁽²⁾	JAPÃO	ÁSIA	AMÉRICA	DEMAIS	TOTAL
SADC	2.632 (7,9%)	717 (2,2%)	3.835 (11,6%)	8.336 (25,2%)	1.539 (4,6%)	3.105 (9,4%)	687 (2,1%)	12.269 (37,0%)	33.120 (100,0%)
SACU ⁽³⁾	1.882 ^(*) (7,4%)	523 (2,1%)	1.381 (5,4%)	5.485 (21,6%)	1.171 (4,6%)	2.478 (9,7%)	552 (2,2%)	11.939 ^(**) (47,0%)	25.411 (100,0%)
Demais	750 (9,7%)	194 (2,5%)	2.454 (31,8%)	2.851 (37,0%)	368 (4,8%)	627 (8,1%)	135 (1,8%)	330 (4,3%)	7.709 (100,0%)
Angola	2	7	2.013	668	9	55	100	10	2.864
Malavi	85	8	59	156	45	5	...	28	386
Maurício	12	44	220	912	5	23	5	33	1.254
Moçambique	31	6	15	90	24	37	5	16	224
Tanzânia	7	55	16	219	45	126	3	23	494
Zâmbia	54	38	5	180	105	285	-	91	758
Zimbábwe	559	36	126	626	135	96	22	129	1.729

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995.

Obs.: (1) EUA+Canadá. (2) 15 países. (3) Corresponde às exportações da SACU (Southern African Customs Union)

(*) Não considera os fluxos intra-SACU. (**) Inclui US\$ 8.663 milhões de exportações com destino não especificado.

Quadro 3.5
SADC: Estrutura das Importações segundo blocos de origem - 1994

Em US\$ 10⁶ CIF

BLOCO / PAÍS	ORIGEM								
	SADC	ÁFRICA	NAFTA ⁽¹⁾	UE ⁽²⁾	JAPÃO	ÁSIA	AMÉRICA	DEMAIS	TOTAL
SADC	2.565 (8,5%)	421 (1,4%)	4.340 (14,4%)	12.838 (42,4%)	2.605 (8,6%)	3.372 (11,2%)	648 (2,1%)	3.462 (11,4%)	30.251 (100,0%)
SACU ⁽³⁾ (*)	406 ^(**) (1,9%)	200 (0,9%)	3.835 (17,5%)	9.862 (45,1%)	2.223 (10,2%)	2.221 (10,2%)	498 (2,3%)	2.593 ^(***) (11,9%)	21.838 (100,0%)
Demais	2.159 (25,7%)	221 (2,6%)	505 (6,0%)	2.976 (35,4%)	382 (4,5%)	1.151 (13,7%)	150 (1,8%)	869 (10,3%)	8.413 (100,0%)
Angola	101	26	226	717	18	41	62	108	1.299
Malavi	261	3	21	103	32	42	1	4	467
Maurício	180	30	28	864	79	556	21	150	1.908
Moçambique	530	31	56	252	41	91	14	117	1.132
Tanzânia	74	124	59	451	90	307	7	218	1.330
Zâmbia ^(*)	224	3	17	139	28	30	2	12	455
Zimbábwe ^(*)	789	4	98	450	94	84	43	260	1.822

Fonte: DOTS (Directions of Trade Statistics), IMF, 1995.

Obs.: (1) EUA+Canadá. (2) 15 países. (3) Corresponde às importações da SACU (Southern African Customs Union).

(*) Os dados são FOB. (**) Não considera os fluxos intra-SACU. (***) Inclui US\$ 1.303 milhões de importações de origem não especificada.

Observa-se, nos fluxos de importação extra-regionais mais uma vez, a inexpressiva participação dos demais países da África, bem como a importância da UE, além da NAFTA, do Japão e dos demais países asiáticos na condição de fornecedores da SADC, enquanto a participação da América é pouco expressiva (2,1%).

A estrutura das exportações e das importações segundo principais categorias de produtos, bem como a composição da pauta de exportações dos principais países da SADC é apresentada nos **Quadros 3.6, 3.7 e 3.8**, respectivamente.

No caso das exportações, é nítida a correspondência entre a composição das vendas externas e a base de recursos naturais dos diferentes países. De fato, a extrativa mineral domina as exportações de África do Sul (ouro), Zâmbia (cobre) e Angola (petróleo), enquanto a agricultura e a agro-indústria prevalecem nas exportações de Malavi (fumo), Tanzânia (café, algodão e frutas) e Zimbabue (fumo). As exportações de manufaturados, por sua vez, revelam alguma significação em apenas três países: África do Sul (diamantes, produtos siderúrgicos, ferro-gusa e material de transporte), Zimbabue (ferro gusa, têxteis e vestuário) e Maurício (vestuário)¹⁷.

Por último, no que diz respeito à estrutura das importações, os dados mostram que para a África do Sul, Zimbabue e Maurício, países que respondem por aproximadamente 80% das compras externas da SADC, elas se concentram em bens de capital, material de transporte e insumos manufaturados. Essas importações respondem por 67 a 80% das compras externas desses países.

As relações SADC-Mercosul: situação atual e perspectivas

Os fluxos de comércio bilaterais SADC-Mercosul

O volume de comércio entre os países da SADC e o Mercosul alcançou US\$ 600 milhões em 1990, aumentou marginalmente para US\$ 650 milhões em 1993 e pulou para pouco menos de US\$ 1.250 milhões em 1995.

¹⁷ Maurício é considerado um exemplo de economia "criada" pela política comercial restritiva dos países desenvolvidos: de fato, suas exportações de açúcar e de vestuário se expandiram ao "abrigo" de barreiras não tarifárias (quotas) concedidas pela CEE e que investidores estrangeiros souberam aproveitar (Page, 1994).

Quadro 3.6

SADC (Países Seleccionados): Estrutura das Exportações segundo principais categorias de produtos ⁽¹⁾ - 1993

DISCRIMINAÇÃO	Alimentos (incl. fumo)	M.Primas Agrícolas	Combust.	Minérios e Metals	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P. Químicos	Máq. e Mat. de Transp.	Outros Manuf.		
África do Sul	7,5	3,2	7,9	8,0	5,3	8,0	14,8	45,3*	100,0
Angola **	0,3	-	94,7	5,0	-	-	-	-	100,0
Malavi **	87,8	4,0	-	-	-	0,3	6,1	1,8	100,0
Maurício	29,1	0,6	-	0,1	1,0	1,2	67,8	0,2	100,0
Tanzânia	46,5	27,7	0,5	7,8	-	3,6	14,0	-	100,0
Zâmbia **	3,6	0,9	-	86,5	-	0,3	8,7	-	100,0
Zimbabwe	42,4	6,2	0,6	12,4	2,9	3,0	32,0	0,5	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.

Obs.: ⁽¹⁾ SITC a 2 dígitos.

* Inclui ouro

** Dados correspondentes a 1992.

Quadro 3.7

SADC (Países Seleccionados): Estrutura das Importações segundo principais categorias de produtos ⁽¹⁾ - 1993

DISCRIMINAÇÃO	Alimentos (incl. fumo)	M.Primas Agrícolas	Combust.	Minérios e Metals	Manufaturados:			Prod. Não Especif.	TOTAL
					P. Químicos	Máq. e Mat. de Transp.	Outros Manuf.		
África do Sul	6,2	2,3	0,5	1,4	13,0	44,1	23,5	9,0	100,0
Maurício	13,9	2,9	7,0	0,8	7,2	22,2	45,9	0,1	100,0
Zimbabwe	11,2	2,1	14,7	3,2	13,8	35,1	18,3	1,6	100,0

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.

Obs.: ⁽¹⁾ SITC a 2 dígitos.

Quadro 3.8

Quadro 3.8

SADC (Países seleccionados) : Participação dos Principais Produtos ^(*) de Exportação (Média de 1991/92)

ÁFRICA DO SUL	ANGOLA	MALAVI	MAURÍCIO	TANZÂNIA	ZÂMBIA	ZIMBABWE
Tr. Especiais 39%	Petróleo bruto 92%	Fumo n/manuf 74%	Açúcar e mel 28%	Café 20%	Cobre 81%	Fumo n/manuf 34%
Pedras semip. 9%	Abrasiveos 2%	Chá e mate 8%	Roupa inter. 22%	Algodão 18%	Met. n/ferrosos 10%	Ferro-gusa 9%
Carvão 6%	Petróleo refin. 2%	Açúcar e mel 6%	Roupa d/malha 16%	Cobre 8%	Pedras semip. 1%	Níquel 6%
Metals básicos 3%	Gas nat/manuf 1%	Café 2%	Roupa masc. 7%	Frutas e nozes 7%	Fumo 1%	Outr. minérios 5%
Frutas e nozes 2%		Tec. d/algodão 2%	Roupa femin. 4%	Chá e mate 6%	Zinco 1%	Algodão 3%
Ferro-gusa 2%		Algodão 2%	Ouro, prata, 2%	Tr. Especiais 5%		Ferro, e aço 3%

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, UNCTAD, 1995.

Obs.: ^(*) SITC a 3 dígitos.

O comércio entre os dois blocos ocorre entre um número restrito de países. Do lado do Mercosul, apenas Brasil e Argentina mantêm vínculos comerciais com os países da SADC, enquanto o comércio de Uruguai e Paraguai com os países do sudeste africano é praticamente inexistente¹⁸.

Do lado da SADC apenas África do Sul, Angola e, mais recentemente, Maurício, podem ser considerados parceiros comerciais do Brasil e da Argentina. Moçambique e Zimbábwe constituem, esporadicamente, mercados de destino para as exportações das duas maiores economias do Mercosul.

A rigor, conforme mostram os **Quadros 4.1 e 4.2**, a África do Sul foi responsável, em 1995, por cerca de 85% do volume de comércio realizado com a Argentina e o Brasil, o que equivale a fluxos um pouco superiores a US\$ 1,05 bilhão. Sua composição é apresentada nas **Tabelas A.1, A.2, A.3 e A.4** inseridas no **Anexo**.

No caso das exportações brasileiras com destino à África do Sul, é muito destacada a participação dos produtos manufaturados, ao ponto que os cinco principais capítulos em ordem decrescente de importância correspondem todos a essa categoria. Cabe observar, ainda, que a pauta brasileira de exportações é razoavelmente pulverizada: apenas 28 produtos detêm participação superior a 1%. Esses 28 produtos respondem por 50,2% da pauta de exportações e apenas 5 entre eles, responsáveis por pouco menos de 12% das exportações, podem ser considerados produtos primários.

As importações brasileiras da África do Sul são muito mais concentradas: os 15 produtos com participação superior a 1% respondem por 75% das importações totais. Um único produto, o álcool etílico carburante responde por quase 38% das importações brasileiras provenientes daquele país.

Totalmente diverso é o padrão de comércio entre a Argentina e a África do Sul. As exportações argentinas se concentram em um número muito reduzido de produtos agrícolas, notadamente sementes oleaginosas e seus derivados. As oleaginosas, seus derivados e os cereais (7 produtos) respondem, conjuntamente, por mais de 72% das exportações argentinas.

¹⁸ O mesmo acontece com Venezuela e Bolívia. Chile, no entanto, apresenta fluxos de exportação com destino a África do Sul, relativamente estáveis, da ordem de US\$ 60 a US\$ 80 milhões, e registra fluxos de importação provenientes de Angola e da África do Sul, oscilando em torno de US\$ 80 a US\$ 100 milhões.

Por último, as importações argentinas da África do Sul são razoavelmente mais diversificadas que no caso do Brasil, verificando-se, também, uma maior presença de produtos manufaturados (máquinas, material elétrico, produtos siderúrgicos), além dos combustíveis.

Quadro 4.1

ARGENTINA e BRASIL: Exportações para os países da SADC -1995
Em US\$ 10⁶ FOB

DESTINO	ORIGEM			
	ARGENTINA	BRASIL	TOTAL	
África do Sul	337,7	260,9	598,6	82,8%
Botsuana	2,1	0,2	2,3	0,3%
Lesoto	-	-	-	-
Namíbia	0,1	0,5	0,6	0,1%
Suazilândia	-	0,3	0,3	0,0%
Angola	19,8	20,7	40,5	5,6%
Malavi	0,0	0,2	0,2	0,0%
Maurício	14,2	16,1	30,3	4,2%
Moçambique	16,8	4,9	21,7	3,0%
Tanzânia	4,5	6,1	10,6	1,5%
Zâmbia	0,1	0,5	0,6	0,1%
Zimbabwe	4,2	13,2	17,4	2,4%
SADC	399,5	323,6	723,1	100,0%

Fonte: SECEX (Brasil) e INDEC (Argentina)

Quadro 4.2

ARGENTINA e BRASIL: Importações oriundas dos países da SADC 1995
Em US\$ 10⁶ FOB

ORIGEM	DESTINO			
	ARGENTINA	BRASIL	TOTAL	
África do Sul	124,5	333,1	457,6	87,8%
Botsuana	-	-	-	-
Lesoto	0,0	-	0,0	0,0%
Namíbia	0,1	0,0	0,1	0,0%
Suazilândia	-	7,3	7,3	1,4%
Angola	5,8	39,2	45,0	8,6%
Malavi	1,4	-	1,4	0,3%
Maurício	0,3	0,0	0,3	0,1%
Moçambique	0,0	-	0,0	0,0%
Tanzânia	-	0,1	0,1	0,0%
Zâmbia	0,0	0,0	0,0	0,0%
Zimbabwe	2,1	7,3	9,4	1,8%
SADC	134,2	387,0	521,2	100,0%

Fonte: SECEX (Brasil) e INDEC (Argentina)

MERCOSUL-SADC: Perspectivas para uma Cooperação Sul-Sul

No momento, o principal obstáculo ao desenvolvimento das relações econômicas entre a SADC e o Mercosul reside nas indefinições que ainda permeiam a efetiva participação da África do Sul no seu próprio esquema de integração sub-regional. Essa definição é crucial, pois mais de 80% do

comércio entre os blocos ocorre com a participação da África do Sul, o que confere a esse país o *status* de verdadeiro, senão único, interlocutor potencial para os países do Cone Sul.

A inserção da África do Sul na SADC não é apenas recente, mas também frágil. Debate-se ainda, naquele país, qual seria a melhor alternativa para promover a integração econômica com os países vizinhos sem, no entanto, comprometer suas reais possibilidades de interlocução econômica com os demais blocos e/ou países, principalmente do mundo desenvolvido. A opção dos países do Mercosul por fundar suas relações econômicas externas na base de negociações que seguem o formato 4+1 inexistente no caso da África do Sul. No momento, por exemplo, ela está desenvolvendo negociações com a UE visando a constituição de uma área de livre comércio¹⁹. Essas negociações, no entanto, ocorrem sem a participação direta dos demais países da SADC e podem, inclusive, ferir seus interesses²⁰.

Qualquer especulação em torno de uma eventual cooperação entre o Mercosul e a SADC deverá ser precedida, portanto, de uma definição, de parte da África do Sul, sobre qual será o “*building block*” a partir do qual esse país pretende construir seu esquema de integração sub-regional. A SADC constitui, nesse sentido, apenas uma entre múltiplas possibilidades²¹.

¹⁹ A constituição de uma área de livre comércio foi a contraproposta da UE à solicitação da África do Sul visando sua admissão como membro pleno da Convenção de Lomé. O pedido foi recusado sob o argumento que a África do Sul é uma economia desenvolvida. As negociações para a constituição de uma área de livre comércio estão em andamento e algumas das dificuldades enfrentadas pela África do Sul permitem antecipar análogos empecilhos na tentativa do Mercosul de estabelecer as bases de uma área de livre comércio com a UE. De fato: “*Researchers using the commission’s own figures have pointed out that this proposal would give South Africa about 7% additional duty free access to the EU, while requiring South Africa to liberalise more than 40% of its current imports from EU. In addition, the EU mandate requires negotiators to press for the exclusion from the FTA of a long list of agricultural products, amounting to 38% of South Africa’s current agricultural exports to the EU, including precisely those where South Africa has the great comparative advantage*” (Davies, 1996) (grifo nosso).

²⁰ A preocupação dos países vizinhos da África do Sul é dupla: de um lado temem que o livre acesso da África do Sul ao mercado da UE venha a erodir as vantagens que eles próprios auferem, na condição de membros da Convenção de Lomé, em produtos que concorrem com as exportações sul-africanas nesse mesmo mercado; de outro lado receiam a concorrência dos produtos europeus no mercado sul-africano em prejuízo de suas próprias exportações à África do Sul.

²¹ Um estudo recente mostra que a criação de uma área de livre comércio entre os países da SADC beneficiaria exclusivamente os países da SACU, promovendo um aumento de 1,1% do PIB desses países e um crescimento de 4,6% de suas exportações totais, com destaque para as exportações de manufaturados que cresceriam 8%. Para quatro dos demais países de SADC, no entanto, os resultados seriam negativos, ensejando uma queda do produto em virtude da menor competitividade de suas indústrias face à concorrência das importações de manufaturados provenientes da África do Sul [Estudo da South African Industrial Development Corporation (1995), mencionado em Davies (1996)]. Esses resultados sugerem a necessidade de se estabelecer mecanismos compensatórios, cujo ônus recairia, necessariamente, na África do Sul.

Muitos analistas consideram, por exemplo, que a SACU oferece uma plataforma mais adequada e melhor testada para deslançar o processo de integração no sul do continente africano. Documentos oficiais destacam, inclusive, que a SACU deveria constituir o núcleo de um esquema de integração de “geometria variável” com alcance e velocidade diferenciadas nos acordos com os parceiros. De acordo com esse enfoque, a África do Sul deveria adotar a seguinte estratégia: (i) estabelecer uma união econômica com Lesoto - o país menos desenvolvido da SACU; (ii) criar um mercado comum entre essa união econômica, Suazilândia e Namíbia; (iii) fundar uma área de livre comércio entre a SACU (África do Sul +BLNS) e o Zimbábue - país que, conforme apontado, destaca-se por apresentar elevada participação no comércio intra-zona; e (iv) estabelecer uma área de comércio preferencial entre a área de livre comércio e os demais países vizinhos (Leistner, 1995).

Se a agenda da África do Sul, no tema da integração sub-regional, parece sobrecarregada, a situação no âmbito do Mercosul não é diferente. As negociações com o Chile consumiram as energias das diplomacias econômicas dos países do Cone Sul ao longo de quase um ano, levando à paralisação da discussão de inúmeros assuntos de singular importância, como a gestão da política aduaneira, a harmonização de normas técnicas, a definição de uma política de concorrência, o planejamento de uma melhor infra-estrutura de transportes, para não mencionar temas tão controversos como a institucionalidade do Mercosul, a extensão do mercado comum à área de serviços ou uma eventual reformulação do mecanismo de solução de controvérsias (Machado, 1996).

A agenda externa do Mercosul também está sobrecarregada. Às negociações em curso com a Bolívia e a Venezuela, visando à constituição de uma área de livre comércio, somam-se as negociações com os demais países da ALADI, as discussões da ALCA para a integração hemisférica, as negociações com a UE no marco do acordo-quadro assinado em fins de 1995, além do diálogo iniciado recentemente com a ANZERTA (*Austrália/New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*).

Registradas as dificuldades, parece oportuno apontar os aspectos promissores de um eventual aprofundamento das relações econômicas entre o Mercosul e os países do sul e sudeste da África, especialmente a África do Sul.

O Mercosul vem demonstrando que, dentro de uma perspectiva de regionalismo aberto, países ao sul do Equador podem se beneficiar efetivamente da constituição de esquemas de integração sub-regional, principalmente se as economias apresentam um grau razoável de diversificação produtiva. A tese ainda não foi definitivamente comprovada, mas a experiência dos primeiros anos de funcionamento do Mercosul também não a desmente. Muito pelo contrário, existem evidências suficientes para apontar o Mercosul como um caso de razoável sucesso.

Desconsiderado o habitual ceticismo com que são encaradas as iniciativas de cooperação do tipo Sul-Sul, cabe registrar que o comércio entre a África do Sul e as duas principais economias do Mercosul, embora reduzido, apresenta atributos que o candidatam a um padrão de comércio “maduro”, ou seja, a um intercâmbio baseado não apenas em fluxos inter-industriais, mas também em trocas intra-industriais. A recente evolução dos fluxos comerciais entre Brasil e África do Sul aponta para essa possibilidade. A abertura de ambas as regiões aos fluxos de investimento direto externo poderá, ainda, aprofundar esse padrão.

Cabe destacar, também, que a SADC é integrada por dois países, Angola e Moçambique, pertencentes à África de língua portuguesa. As tentativas desenvolvidas pelo Brasil, a partir da segunda metade da década de 70, de desenvolver um relacionamento mais profundo com essas economias se frustraram em virtude de fatores diversos. Os vínculos, contudo, subsistem, constituindo-se em mais um elemento de aproximação entre a SADC e o Mercosul.

Por último, conforme apontado, o Mercosul já iniciou negociações com a ANZERTA, constituída por dois países com os quais também é possível estabelecer um padrão de comércio diversificado. O espaço para uma cooperação Sul-Sul entre economias de tamanho relativo compatível, estruturas produtivas razoavelmente diversificadas e grau de desenvolvimento não excessivamente diferenciado parece constituir, portanto, uma possibilidade bastante concreta.

Bibliografia

Africa Institute of South Africa. South Africa in subequatorial Africa: Economic Interaction, Pretoria, 1994.

Banco Central do Brasil. Mercosul. Informações Seleccionadas, Nº17, Jan./Abr.1996, DIREX/DEORI, Brasília, 1996.

Davies, R. Confronting the Challenges of Globalisation and Regionalism. (Mimeo) Agosto, 1996.

Department of Foreign Affairs. South African Foreign Policy. Discussion Document, Pretoria, 1995 (?).

———. Occasional Papers Nº 1/96, Pretoria, 1996.

EIU (The Economist Intelligence Unit). Country Profile-South Africa (1995/96), London, 1996.

Ferrer, A. “Mercosul: Trajetória, Situação e Perspectivas“, RBCE, nº 46, Jan./Mar.96, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1996.

Foroutan, F. “Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects”, IBRD-CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Washington D.C, 1992.

Hirsch, A. “From GATT to WTO: The Global Trade Regime and its Implications for South Africa”, in (Mills, G., Begg, A. e Nieuwkerk, A. Eds.) South Africa in the Global Economy, The South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1995.

IMF (International Monetary Fund). Direction of Trade Statistics-Yearbook, Washington D.C, 1995.

———. International Financial Statistics-July/96, Washington D.C, 1996.

Kume, H. Mercosul-1995: uma avaliação preliminar. (Mimeo) IPEA, Rio de Janeiro, Dezembro,1995.

- Kume, H. e Markwald, R.** “As Perspectivas do Mercosul: Configuração da Estrutura Produtiva e Convergência Macroeconômica” *in* Perspectivas da Economia Brasileira-1994, IPEA, Rio de Janeiro, 1993.
- Leistner, E.** “Prospects of increasing regional cooperation: A South African Perspective”, Africa Insight, Vol.25, Nº1, Pretoria, 1995.
- Lucángeli, J.** “A Consolidação de um Padrão de Comércio Maduro”, Balança Comercial, nº 132, Out./Dez. 1995, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1995.
- Machado, J.** “Mercosul: Uma Agenda para a Consolidação da União Aduaneira”, Nova Economia, V.5, Nº 1, Ago./95, Belo Horizonte, 1995.
- . Dilemas da Consolidação de uma União Aduaneira: articulação externa e interna no processo de integração do MERCOSUL. (Mimeo). Rio de Janeiro, Setembro de 1996.
- Machado, J. e Markwald, R.** “Padrão de Comércio e Estratégia de Integração”, RBCE, nº 46, Jan./Mar.96, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1996.
- Melo, J. e Panagariya, A.** The New Regionalism in Trade Policy, IBRD-CEPR, Washington D.C, 1992.
- Page, S.** How Developing Countries Trade. The Institutional Constraints, Overseas Development Institute, London, 1994.
- Souza, C.** Portugal-Brasil-África: Oportunidades de Convergência Empresarial. (Mimeo) Rio de Janeiro, Outubro, 1989.
- Schweikert, R.** “Regional Integration in Eastern and Southern Africa”, Africa Insight, Vol.26, Nº1, Pretoria, 1996.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).** Handbook of International Trade and Development Statistics-1994, New York, 1995.

Anexo

TABELA A.1
BRASIL: Exportações aos países da SADC - 1995
 (Principais capítulos e produtos)

Destino/Capítulos	Valor (US\$ 10 ⁶)	Part. (%)	Principais Produtos
ÁFRICA DO SUL:			
Prod. Químicos Orgânicos	38,2	14,7	Isocianatos, óxidos de propileno, octanol, metacrilato, etc.
Caldeiras, Máq. e Instr.Mecânicos	34,3	13,1	Motocompressores, compressores, anéis para motor, etc.
Veículos Automóveis	30,5	11,7	Chassis, eixos, rodas, anéis, tratores, partes e acessórios.
Plásticos e suas obras	15,8	6,0	Polietileno, hidroxietilcelulose, policarbonatos, etc.
Máquinas, Apar. e Mats. Elétricos	14,0	5,4	Motores de correia trifásicos, ap. eletromecânicos, etc.
ANGOLA			
Açúcares e Prod.de Confeitaria	9,3	44,9	Açúcar cristal, bombons e balas sem cacau.
Veículos Automóveis	2,3	11,1	Caminhões, ônibus, camionetes e furgões.
MAURÍCIO			
Embarcações, Estruturas Flutuantes	11,8	73,4	Embarcação de grande calado.
ZIMBABWE			
Plásticos e suas obras	6,0	45,7	PVC, polietileno, polipropileno, diisocianato de tolueno, etc
Alumínio e suas obras	2,8	20,9	Cordas e cabos de alumínio.

Fonte : SECEX

TABELA A.2
BRASIL: Importações provenientes dos países da SADC - 1995
 (Principais capítulos e produtos)

Origem/Capítulos	Valor (US\$ 10 ⁶)	Part. (%)	Principais Produtos
ÁFRICA DO SUL:			
Bebidas, Líquidos alcoólicos	149,7	45,0	Álcool etílico desnaturado carburante.
Combustíveis, Óleos minerais	39,6	11,9	Hulha, antracita.
Prod. Químicos Inorgânicos	23,2	7,0	Ácido ortofosfórico
Ferro fundido, Ferro e Aço	21,1	6,0	Laminado plano, ligas de ferro-manganês
Papel, Cartão e suas obras	21,0	6,0	Papel de jornal, papel para imprimir, caixas de papel.
ANGOLA			
Combustíveis, Óleos minerais	39,2	100,0	Óleo bruto de petróleo, misturas de propano/butano (GLP).

Fonte: SECEX

TABELA A.3
ARGENTINA: Exportações aos países da SADC - 1995
 (Principais capítulos e produtos)

Destino/Capítulos	Valor (US\$ 10 ⁶)	Part. (%)	Principais Produtos
ÁFRICA DO SUL:			
Gorduras, Óleos vegetais	185,0	54,8	Óleos brutos de girassol, soja e outros óleos.
Resíduos das Ind. Alimentares	31,0	9,2	Torta de soja, torta de girassol.
Cereais	29,9	8,8	Milho
Sementes e Frutos oleaginosos	26,3	7,8	Soja em grão, amendoim descascado.
Combustíveis, Óleos minerais	14,4	4,3	Óleos brutos de petróleo, óleos de petróleo.
ANGOLA			
Livros, Jornais, Gravuras	12,0	60,7	Papel-moeda, selos
Cereais	4,0	20,3	Arroz, milho
MOÇAMBIQUE			
Cereais	6,6	39,3	Trigo
Sementes e Frutos oleaginosos	5,7	33,8	Soja em grão..
Resíduos das Ind. Alimentares	3,6	21,4	Torta de soja
MAURÍCIO			
Gorduras, Óleos vegetais	8,7	61,5	Óleo bruto de soja, óleo bruto de girassol.

Fonte : INDEC

TABELA A.4
ARGENTINA: Importações provenientes dos países da SADC - 1995
 (Principais capítulos e produtos)

Origem/Capítulos	Valor (US\$ 10 ⁶)	Part. (%)	Principais Produtos
ÁFRICA DO SUL:			
Caldeiras, Máq. e Instr. mecânicos garras transportadoras, outrasmáq.	28,4	22,8	Máq. de elevação e movimentação de cargas, fitas e
Papel, Cartão e suas obras	20,5	16,5	Papel de jornal, papel e cartão tipo "kraftliner".
Combustíveis, Óleos minerais	20,5	16,5	Hulha, óleos de petróleo.
Ferro fundido, Ferro e Aço	11,6	9,3	Laminados planos, ferro-manganês.
Máq. Aparelhos e Mats. Elétricos elétrica	7,2	5,8	Máq. e aparelhos para solda, consoles para distrib.
ANGOLA			
Combustíveis, Óleos minerais	5,8	100,0	Óleo de petróleo,

Fonte: INDEC

Enfrentando os Desafios da Globalização e do Regionalismo: A Perspectiva Sul Africana*

Robert Davies¹

O Brasil e a África do Sul têm muita coisa em comum. Ambos são países semi-periféricos que historicamente se inseriram na economia mundial como exportadores de produtos primários. No período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, ambos foram submetidos a um processo de industrialização por substituição de importações, que deu lugar à criação de setores industriais voltados para o mercado interno e dependentes de altas barreiras tarifárias. Ambos vêm-se agora forçados a enfrentar os desafios propostos pela globalização, e, nesse novo contexto, a desenvolver alguma forma de cooperação e integração regional.

Embora o Brasil tenha um PIB quatro vezes maior que o da África do Sul, muitos dos indicadores econômicos e sociais dos dois países são semelhantes. Os dois são classificados como países de “renda média alta” e ocupam, respectivamente, o 89º e 90º lugar no “Relatório de Desenvolvimento Humano” do Banco Mundial para 1995. A mesma fonte indica que o PIB per capita dos dois países é quase idêntico - cerca de US\$ 2.900 (Banco Mundial, 1995). Ambos encontram-se também no grupo de “desenvolvimento humano médio” do “Relatório de Desenvolvimento Humano” do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) para 1994, onde o Brasil ocupa o 63º lugar, (onze pontos a menos que sua classificação de acordo com o PIB per capita) e a África do Sul o 93º (33 pontos a menos que sua classificação com base no PIB per capita). Os índices de expectativa de vida ao nascer, alfabetização de adultos e níveis de educação, também na mesma tabela, são relativamente semelhantes. O

* Traduzido por Lúcia Melo

¹ Este artigo foi escrito pelo autor em sua capacidade pessoal e reflete unicamente suas próprias opiniões

Brasil e a África do Sul compartilham também a distinção nada invejável de serem dois dos países - entre aqueles onde foi calculado o Coeficiente de Gini - que apresentam as maiores desigualdades de distribuição de renda, sendo que o Gini do Brasil é 0,61 e o da África do Sul, 0,65.

Os dois países encontram-se, portanto, em posições semelhantes, no momento em que serão obrigados a enfrentar o duplo desafio que a globalização e o regionalismo representam. Este artigo examina algumas dessas questões sob a perspectiva da África do Sul.

A herança do “Apartheid”: estagnação econômica e isolamento

Ao término da Segunda Guerra Mundial, segundo a lista do FMI, a África do Sul era um dos dez países mais ricos do mundo (O’Meara, 1996, p.21). Depois de quarenta e seis anos de *apartheid* o país passou a ser o 48º nesta classificação (Financial Mail, 12/7/1996).

Governos sucessivos do Partido Nacional, que conduziu a África do Sul entre 1948 e 1994, propuseram-se a assegurar “um lugar ao sol” a suas bases eleitorais - empresários e agricultores africânderes, a mão de obra branca e a classe média - e esse privilégio teria forçosamente que ser sustentado pela mão de obra barata e não especializada da maioria negra. Nesse contexto, a norma eram iniciativas que protegiam os primeiros e negavam oportunidades aos segundos. A política econômica adotada durante a maior parte desses 46 anos, foi a industrialização por substituição das importações. (ISI). Tarifas protecionistas eram criadas quase que à medida do requerente, na tentativa de desenvolver um setor industrial local, e, mais tarde, quando as sanções começaram a causar problemas, de conseguir a auto-suficiência, no maior número de áreas possível. O resultado deste esforço foi que, nos anos 60, a indústria tinha se tornado o setor mais importante da economia, e o de maior crescimento, e sua contribuição para o PIB era maior que as da mineração e da agricultura juntas. No entanto, o setor industrial estava orientado para o segmento do mercado interno de maior renda, e para a produção de bens “estratégicos”, tais como armas, combustível de carvão e petróleo de gás natural. Nas áreas consideradas pouco atraentes pelo capital privado, foram criadas paraestatais, subsidiadas pelo governo, tais como a Armscor, a Sasol e a Mossagas. Embora o objetivo desse programa fosse atingir níveis máximos de auto-suficiência, o setor industrial continuava altamente dependente da importação de bens de capital

- financiados pela moeda estrangeira obtida com a exportação de produtos primários. Assim, a economia sul-africana, ainda que isolada, nunca se desligou totalmente do resto do mundo: a participação no comércio internacional era a origem de pelo menos 50% do PIB durante todo esse período.

As duas últimas décadas do *apartheid* como forma de governo viram esse modelo de acumulação enredar-se em uma crise cada vez mais profunda - uma crise que, sem dúvida alguma, estava inextricavelmente relacionada com a crise social e política do próprio *apartheid*. A partir da metade dos anos 70, o índice de crescimento econômico passou a ser consistentemente inferior às taxas de crescimento da população, e a criação de novos empregos manteve-se também em um nível bem mais baixo do que o necessário para absorver o número de pessoas que, a cada ano, entravam pela primeira vez no mercado de trabalho.

Vários foram os fatores que afetaram a dimensão econômica da crise múltipla do sistema do *apartheid*; no final dos anos 80, no entanto, não havia mais dúvida de que o isolamento econômico era o mais importante. Em 1985, numa conjuntura em que a crise política se aprofundava e não havia qualquer indicação de que o regime de P. W. Botha estaria seriamente disposto a considerar a possibilidade de reformas democráticas, os banqueiros internacionais recusaram-se a continuar o rolamento da dívida sul-africana, e exigiram o pagamento de cerca de 21 milhões de dólares dentro de um prazo excessivamente curto. Nesse novo contexto, tornou-se necessário manter um superávit significativo na conta corrente da balança de pagamentos para que fossem observados os prazos estabelecidos para os pagamentos da dívida. Como o crescimento de um modo geral, e principalmente o industrial, dependia, com frequência, de importações, essa necessidade de um superávit criou um sério obstáculo ao crescimento. Essas dificuldades ficaram mais evidentes quando o governo interveio para frustrar um crescimento de 3% com a justificativa de que este ameaçava diminuir o saldo positivo na conta corrente, baixando-o a níveis incompatíveis com a manutenção dos prazos dos pagamentos da dívida. O alto custo de manter o isolamento econômico em um mundo que se globalizava, foi, sem dúvida, um dos motivos mais importantes para a decisão a que chegaram Mr. F.W. de Klerk e seus seguidores de que deveriam mudar de rumo e aceitar a transição que, eventualmente, levou a África do Sul a eleições democráticas em abril de 1994.

No fim da década de 80, as relações com a região sul da África também entraram em uma crise profunda. Na segunda metade dos anos 70, e depois dos 80, o regime do *apartheid* tinha transformado a África do Sul em um campo de batalha - o país estava envolvido em uma guerra convencional com Angola e em processos menos óbvios de desestabilização em vários outros países. Em 1988, estimou-se que essas ações tinham sido responsáveis pela perda de mais de um milhão e meio de vidas e tinham custado US\$ 62,45 bilhões à economia dos países vizinhos (ECA, 1989). No entanto, embora essas ações tivessem tornado mais tensas as relações entre os países da região, não conseguiram romper os laços que tinham unido os países e povos do sul da África em uma economia regional por mais de um século. Tampouco tiveram o efeito esperado de intimidar os estados vizinhos, forçando-os a uma submissão que poria um ponto final na sua luta pela liberdade (que eram consideradas, erroneamente, “investidas” externas). Em vez disso, as tentativas de desestabilização do *apartheid*, por onde passaram, deixaram um rastro de destruição econômica e de insegurança humana, e um contingente enorme de refugiados, problemas que a região vem tentando solucionar até hoje.

O desafio da globalização e a posição do Governo da União Nacional

O Governo da União Nacional (GNU) na África do Sul, tendo à frente o ANC (Congresso Nacional Africano), tomou posse em maio de 1994, em um contexto em que a reconstrução das relações com a comunidade internacional em geral, e com a região ao sul da África em particular, tornara-se uma necessidade imperiosa. Ambas iniciativas foram declaradas altamente prioritárias pelo novo governo.

Desde que o GNU está no poder, um período de mais ou menos dois anos, foram estabelecidas relações diplomáticas com 59 países com os quais, durante o *apartheid*, não havia qualquer ligação formal. Com outros 20 países, as relações que, na época do *apartheid*, eram mantidas em um nível reduzido, se intensificaram (Comunicação do Departamento de Relações Exteriores, 16/7/1996). A África do Sul passou também a ocupar seu lugar em um conjunto de organizações internacionais e regionais das quais tinha sido excluída ou suspensa durante o *apartheid*. Entre elas, a Assembléia Geral das Nações Unidas e suas agências especializadas, a Comunidade das Nações, a Organização da União Africana, o Movimento dos Países Não-Alinhados, o Grupo dos 77 na UNCTAD (Conferência das

Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), e a Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África, (SADC), à qual o país se associou em agosto de 1994.

O comentário de que a transição para a democracia na África do Sul ocorreu durante um período de mudanças rápidas e profundas em todo o mundo, passou a ser um lugar comum em qualquer debate sobre a política externa daquele país. O fim da Guerra Fria, a globalização, a liberalização, e o surgimento de um sistema de comércio mundial baseado em regulamentos, foram tão importantes para a África do Sul como para qualquer outro país.

Dado o isolamento econômico a que foi submetida durante o *apartheid*, a África do Sul foi excluída de uma série de benefícios relacionados com a ajuda externa e com preferências comerciais que eram concedidos a outros países semelhantes. À exceção do acesso preferencial aos quatro países vizinhos com os quais agora se associou para formar a *União Aduaneira Sul-Africana* (SACU) - isto é, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia - a África do Sul não tinha acesso preferencial ao mercado de qualquer outro país, a não ser através do MFN. (Princípio da Nação Mais Favorecida).

O período desde a eleição de 1994, foi testemunha de um esforço considerável para obter benefícios que sejam pelo menos iguais aos concedidos a países semelhantes, bem assim como para traduzir em benefícios concretos, algumas das numerosas expressões de boa vontade e de intenções, por parte de outros países, de contribuir no processo de reconstrução e desenvolvimento. A política atual do governo tem como base a aceitação do fato que a reintegração na economia mundial é, ao mesmo tempo, uma necessidade e uma fonte de oportunidades. Existe também o reconhecimento de que, para viabilizar essa reintegração, são necessárias reformas políticas internas, inclusive as que transformem o setor industrial, tornando-o menos orientado para o mercado interno e mais voltado para a economia mundial. Como a exportação de minérios é hoje uma vantagem desperdiçada e existem claros obstáculos para o crescimento impostos pelas questões cambiais, chegou-se à conclusão quase consensual de que o aumento na exportação de bens manufaturados é um elemento essencial em qualquer estratégia que vise ao crescimento. Por sua vez, o aumento das exportações exige um nível mais alto de competitividade nas indústrias anteriormente protegidas pelas altas barreiras tarifárias.

A reforma tarifária, como um componente essencial dessa estratégia, já é aceita por todas as forças sociais mais importantes. A atitude do governo com relação a essa reforma vem sendo bem mais que minimalista. Mesmo que as obrigações multilaterais resultantes da Rodada Uruguai tenham sido, originalmente, o estímulo mais significativo, o próprio governo já se conscientizou da necessidade de uma reforma tarifária e vem tentando levá-la adiante. A simplificação e racionalização do livro de tarifas - que tinha mais que 12.000 alíquotas individuais - e uma redução, em empresas de pequeno porte, dos efeitos inflacionários da proteção concedida aos setores previamente identificados como estratégicos, foram consideradas necessárias, independente das obrigações externas. Além disso, a estrutura da política macroeconômica adotada pelo governo em junho de 1996, tem como um de seus objetivos tentar conter o potencial inflacionário inerente à desvalorização de 18% a que foi submetida a moeda do país na segunda metade de 1996, através de uma redução de tarifas em um ritmo mais acelerado que o exigido pelas obrigações resultantes da Rodada Uruguai.

Por outro lado, houve também um reconhecimento de que não é viável imaginar que a reintegração efetiva na economia global, em condições que promovam o crescimento econômico, possa depender unicamente da implementação de uma simples política - a liberalização tarifária. Em um trabalho apresentado na Mesa Redonda Norte-Sul realizada em Joanesburgo em outubro de 1995, Sanjaya Lall e Frances Stewart argumentaram que as políticas protecionistas concentram-se na capacidade de desenvolvimento em prejuízo da eficiência, enquanto que as políticas de ajuste que foram adotadas na maior parte dos países africanos nos anos 80, “concentram-se quase que exclusivamente na eficiência, e não dão qualquer atenção à expansão da capacidade produtiva, matando assim a galinha que poderia fornecer o ovo dourado de uma industrialização africana eficiente”. No futuro, sugeriram eles, a solução será adotar, cuidadosamente, uma posição intermediária entre esses dois extremos” (Lall e Stewart, 1996).

A visão do governo sul-africano é que a construção de indústrias novas, eficientes e competitivas, que possam contribuir tanto para o crescimento econômico como para o desenvolvimento, vai certamente exigir mais que um mero desencadeamento das “forças do mercado”, através de uma redução de tarifas. Necessita, sim, uma política industrial ágil, que se concentre no desenvolvimento da capacidade industrial, com forte ênfase no desenvolvimento de recursos humanos. Como também reconhecem, isso levará tempo, mas será essencial para que se possa manter uma reintegração

efetiva na economia global.

Como no caso da reforma tarifária e da política industrial, o processo de reintegração também exigiu uma certa participação na diplomacia comercial. Com essa participação, a África do Sul foi forçada a acordar para a dura realidade: processos de globalização e de liberalização sempre foram, e continuam sendo, profundamente desiguais, e é sobretudo o grau de poder econômico que determina que nível de acesso ao mercado é concedido ou exigido.

Um exemplo dessa desigualdade são as atuais negociações com a União Européia (EU). Embora a EU tenha sido um dos poderes internacionais que mais proclamou seu interesse em apoiar o processo de democratização, reconstrução e desenvolvimento na África do Sul, a solicitação para que o país se tornasse membro da Convenção de Lomé nos termos e condições das normas da convenção que tratam do comércio, não foi aceita. Em vez disso, a EU propôs que o interesse da África do Sul de ter maior acesso ao mercado da União Européia poderia ser satisfeito através de um acordo de Zonas de Livre Comércio (FTA). O mandato para os negociadores da União Européia, que tinha sido aprovado pelo Conselho em março de 1996, propôs um Acordo de Livre Comércio totalmente recíproco, com uma cobertura de pelo menos 90%, e cujo única assimetria relacionava-se ao fator tempo: a África do Sul poderia implementar suas obrigações recíprocas em um ritmo um pouco mais lento, mas em um período máximo de dez anos. Pesquisadores do assunto, utilizando as estimativas da própria comissão, demonstraram que esta proposta daria à África do Sul um acréscimo de cerca de 7% em seu acesso, isento de taxas, ao mercado da União Européia, enquanto que exigiria que o país liberalizasse mais que 40% dos produtos que atualmente importa da EU. (ERO, 1996). Além disso, o mandato obriga aos negociadores a pressionar para que uma lista imensa de produtos agrícolas sejam excluídos do Acordo de Livre Comércio, chegando a atingir 38% da exportação atual de produtos agrícolas sul-africanos para a União Européia e incluindo precisamente aqueles que dão à África do Sul maior vantagem comparativa.

Nesse contexto mundial, a África do Sul sentiu a necessidade de buscar novas alianças. Ocupou seu lugar em grupos já estabelecidos de países “do sul”, tais como o Movimento dos Países Não-Alinhados e o Grupo dos 77 na UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). Essa participação tornou ainda mais evidente

a necessidade de levar em consideração o fato de que, na prática, os interesses de todos os países do sul não são totalmente iguais. Na 9ª Conferência da UNCTAD, realizada na África do Sul em abril de 1996, pelo menos dois temas foram considerados importantes pelos países em desenvolvimento.

Em primeiro lugar, havia um grupo de países para os quais as pressões para a liberalização e a ameaça de possível marginalização eram as preocupações principais. Esse grupo encontrou um defensor bem articulado na pessoa do presidente da Tanzânia, eleito recentemente, Benjamin Mkapa, que, durante uma visita de estado a Moçambique, em abril de 1996, disse ao Congresso daquele país: ... “temos a nossa frente pressões para que nos preparemos para um comércio mundial liberalizado, em um contexto onde implanta-se um novo sistema de comércio mundial sob a direção da Organização Mundial de Comércio. Com nossas deficiências no campo da ciência e da tecnologia, da produtividade e conseqüentemente da competitividade, deficiências essas que se juntam às nossas dívidas e a termos comerciais cada vez piores, só temos muito a perder e nada a ganhar com esse novo regime comercial” (SARDC, 16/5/1996).

Em segundo lugar, há um grupo de países em desenvolvimento que tem alguma capacidade de lucrar com um aumento potencial de seu acesso aos mercados mundiais mais importantes. Esses têm como prioridade básica, tentar tirar o melhor proveito possível de um acesso maior aos mercados mundiais, e vencer o protecionismo dos países e regiões desenvolvidas.

Os interesses regionais e nacionais da África do Sul, fizeram com que ela tentasse ocupar uma posição comum a esses dois subgrupos de países em desenvolvimento. Por um lado, ela é parte de uma região e de um continente que passam por processos de marginalização profunda. Em uma situação na qual vários de seus vizinhos estão precisamente vivenciando os problemas identificados pelo Presidente Mkapa, e ela própria se encontra em uma região que se caracteriza pela existência de fortes laços entre os países que a compõem, e onde, portanto, qualquer crise em um país tem conseqüências imediatas para os outros, a África do Sul não pode ficar indiferente ao destino dos países ameaçados pela marginalização resultante de uma economia globalizante. Por outro lado, a própria África do Sul, e à medida que progridem a cooperação e a integração regional, também toda

a região do sul da África, não só necessitam tirar vantagens de um maior acesso aos mercados mundiais mais importantes, como têm capacidade para fazê-lo. Até o momento, seus esforços para garantir melhores condições nesse comércio, como foi dito anteriormente, depararam-se com as realidades de um processo de liberalização comercial que é altamente irregular e profundamente desigual e com o protecionismo dos países e regiões desenvolvidas.

Durante a nona conferência da UNCTAD, e como presidente da UNCTAD nos próximos quatro anos, bem assim como em outros fóruns, a expectativa é de que a África do Sul tente se posicionar de forma a promover maior igualdade no comércio mundial, igualdade essa que leve em consideração as necessidades e interesses, tanto dos países mais marginalizados, como dos países em desenvolvimento que tenham maior capacidade e cuja preocupação principal é ter acesso maior e mais igualitário aos mercados internacionais.

Obstáculos ao desenvolvimento na região sul da África

Como foi mencionado anteriormente, as políticas de desestabilização e de agressão do *apartheid* tiveram um grande impacto nos países do sul da África vizinhos à África do Sul. Além da enorme perda de vidas e dos danos materiais que essas políticas causaram, o clima de hostilidade dos anos 80 teve um número de conseqüências sócio-econômicas menos visíveis a curto prazo. Um grande número de pessoas foram deslocadas pelas guerras em Angola e Moçambique, gerando um movimento de refugiados que rapidamente se espalhou por todo o subcontinente, e cujos efeitos ainda se fazem sentir na forma de uma migração clandestina em grande escala induzida por motivos econômicos.

Quanto à economia regional, desde a metade dos anos 70, modificaram-se os padrões de interação econômica em detrimento dos estados membros da Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento no Sul da África (SADCC), como era então chamada. Especificamente, houve uma redução considerável no nível da participação da África do Sul em dois relacionamentos importantes nos quais o país tinha participado historicamente como comprador, e, conseqüentemente, como um provedor de renda para outros países: mão de obra migrante e transporte. No primeiro caso, o número de pessoas empregadas nas minas que eram naturais de

países membros da SADCC caiu de mais de 220 mil, em 1975, para cerca de 165 mil em 1991 (Câmara das Minas, 1991). Na área de transporte, houve, no mesmo período, uma redução no uso que a África do Sul fazia das facilidades oferecidas por outros estados da região, e também uma tentativa por parte dos Serviços de Transporte Sul-Africanos (SATS) de desviar o tráfego dos países sem saída para o mar, que tradicionalmente usavam os serviços de outros estados da região. O tráfego por Maputo foi reduzido para cerca de 15% dos níveis vigentes antes da independência; enquanto que o tráfego regional que passava pelos portos sul-africanos em 1984 e 1985 chegou a ser 150% mais intenso que em 1981 e 1982.

Em suma, na década dos 80, o sul da África era uma região envolta em um emaranhado de guerras de baixa intensidade, e, portanto, presa no círculo vicioso típico de insegurança, pobreza e estagnação econômica.

O êxito da transição que deu fim ao sistema racista de governos da minoria na África do Sul, em abril de 1994, eliminou o fator político que mais contribuiu para o tipo de insegurança que existia nos anos 80, e, pela primeira vez, criou condições favoráveis para que todos os países da região possam enfrentar os tremendos desafios que, em conjunto, a região tem a sua frente. Em agosto de 1994, aceita pela região como um sócio com todos seus direitos, a África do Sul tornou-se membro da Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África, (SADC) - a sucessora da SADCC, agora reestruturada. Em suas declarações o GNU vem insistindo que a região é o item de maior prioridade em sua política externa. No mesmo período, ocorreram mudanças políticas importantes também em outros países. Os partidos nacionais envolvidos nas guerras de Moçambique e Angola finalmente chegaram a um acordo para cessar fogo e todos os países da SADC (à exceção da Suazilândia) já adotaram sistemas multi-partidários de governo. Essas mudanças tiveram efeitos positivos imediatos no panorama regional. Para citar apenas um exemplo, a guerra em Moçambique definitivamente chegou ao fim, e cerca de 1,7 milhões de refugiados moçambicanos puderam voltar a seu país, embora, por razões econômicas, muitos outros ainda permaneçam na condição de migrantes.

O fato de que o sul da África necessita adotar um novo modelo de crescimento que seja orientado para o desenvolvimento é quase um ponto consensual. Embora o militarismo que ameaça a segurança dos estados da região tenha diminuído, a insegurança humana continua a ser uma realidade cotidiana com conseqüências que se fazem sentir além das fronteiras

nacionais. Mesmo a África do Sul, que tem a economia mais forte e mais desenvolvida da região, enfrenta sérios problemas relacionados com a pobreza, o desemprego e a fome - a herança que lhe deixou o *apartheid*. No caso dos países vizinhos devastados pelas políticas de desestabilização do *apartheid*, as perspectivas de emprego e de melhoria dos padrões de vida, são, sem dúvida, muito piores, e crises sócio-econômicas contínuas, nesses países, geraram uma série de novos problemas, como a migração clandestina em grande escala, principalmente para a África do Sul, e um comércio significativo, mas também “clandestino”, de armas e drogas.

O conceito de desenvolvimento é notoriamente escorregadio. Normalmente, e em um sentido amplo, refere-se a uma melhoria da condição humana em todos seus aspectos - econômicos, sociais, educacionais, intelectuais e de segurança. O Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) representa uma tentativa importante de conceptualizar e medir o desenvolvimento, basicamente através de um aprimoramento dos índices convencionais que medem o PIB per capita, para que incluam também a distribuição de renda, e as tendências nos níveis médios de nutrição, alfabetização e educação.

Desenvolvimento é, portanto, um conceito mais amplo que crescimento econômico, já que este último refere-se unicamente a um aumento na produção de bens e serviços. Embora o crescimento seja uma condição necessária para o desenvolvimento, em países caracterizados pela pobreza e pelo subdesenvolvimento, o crescimento econômico por si só, não é suficiente. É bastante possível que haja crescimento sem desenvolvimento, ou que existam disparidades gigantescas entre a taxa de crescimento e seu impacto no desenvolvimento. Por essa razão, em uma frase do PNUD, “a questão não é o crescimento, mas sim que tipo de crescimento” (PNUD, 1992, p.2).

Para que possam tentar buscar soluções para as dificuldades sócio-econômicas que são causas potenciais para problemas de segurança no futuro, e criar o clima de paz e a estabilidade que são condições essenciais para um crescimento econômico sustentado, é evidente que os países do sul africano necessitam um modelo de crescimento orientado para o desenvolvimento.

Em um prazo relativamente curto, esses países terão que descobrir programas e políticas que gerem um aumento significativo no número de empregos, melhorem o padrão de vida e solucionem os problemas mais

urgentes de habitação, educação e saúde. Sem um nítido progresso em todas essas áreas e através de todo o subcontinente, acredita-se que a insegurança, na forma da violência, das migrações em grande escala, e do contrabando de drogas e armas, continuará a existir e talvez possa até aumentar. Essa insegurança, por sua vez, terá uma repercussão negativa, gerando um clima pouco propício ao investimento e, conseqüentemente, diminuindo as probabilidades de crescimento econômico.

Como foi sugerido acima, a região terá que solucionar esses problemas em um novo contexto mundial ainda em período de transição. Os acontecimentos na economia mundial mudaram de forma decisiva os termos comerciais em detrimento da exportação de matéria-prima da qual a região tradicionalmente depende, e é mais do que evidente que os programas convencionais de industrialização por substituição de importações não serão capazes de gerar um crescimento suficiente. Todos os países da região, portanto, terão que enfrentar o desafio de descobrir novas maneiras de integrar-se na economia mundial de forma mais eficaz - no momento em que as “regras do jogo” estão sendo modificadas precisamente para satisfazer as necessidades do Norte industrializado.

Qual seria a possível contribuição de uma cooperação econômica regional na batalha contra esses obstáculos ao desenvolvimento da região? Duas realidades históricas das relações econômicas regionais são particularmente pertinentes.

A primeira é que o sul da África é, há muito, uma região em um sentido muito mais amplo que o meramente geográfico. Como argumentaram Wallerstein e Vieira (1992), desde a terceira-quarta parte do século dezenove, o sul da África foi um “constructo social”. No período do governo colonial, forjou-se uma economia política regional específica, com estruturas, modelos de relacionamento e instituições claramente identificáveis. A África do Sul e a maioria dos demais estados membros da SADC foram induzidos a seguir essa política, (embora de maneiras bem diferentes) e a participação na economia regional tornou-se fundamental para as economias internas de vários desses países. O acesso a fontes de mão-de-obra, mercados e recursos de países vizinhos contribuiu, de forma significativa, para o processo de acumulação na África do Sul. Para uma parte substancial de seus rendimentos em moeda estrangeira, países como Lesoto, Moçambique, Malavi, Botsuana e Suazilândia, passaram a depender das transferências efetuadas por nativos desses países que trabalhavam na

África do Sul. O tráfego pelos portos moçambicanos proporcionava ao país uma proporção considerável de seus rendimentos em moeda conversível. A receita alfandegária que, sob os convênios estabelecidos pela *União Aduaneira do Sul da África* (SACU), era distribuída entre os países membros, chegou a ser responsável por uma proporção bastante alta da renda total do estado nesses países - mais que 50% no caso mais extremo do Lesoto.

Embora, durante os conflitos da década de 80, essas relações tivessem sofrido inúmeras pressões, a regionalidade fundamental do sul africano permaneceu intacta. Os programas e políticas da SADCC, cujo objetivo principal era diminuir os vínculos de dependência na África do Sul, tinham como premissas básicas a necessidade de fortalecer a cooperação entre os países membros, e, portanto, na prática, o grau em que foram reduzidos os laços com a África do Sul foi relativamente modesto.

A segunda realidade importante, já implícita na descrição anterior de modelos de participação, é que a economia regional do sul da África se caracteriza por uma incrível irregularidade, e por desigualdades e disparidades profundas. Basicamente, os principais pólos de acumulação ficaram localizados na África do Sul (e, em menor grau, no Zimbábue) enquanto que os outros territórios eram incorporados em papéis secundários como reservas de mão-de-obra, mercados para os produtos sul-africanos, e fornecedores de certos serviços (tais como o transporte) ou de recursos naturais baratos e convenientes (tais como água, eletricidade e algumas matérias-primas). A exportação visível de produtos da África do Sul para os demais países da região superava a importação de produtos desses países à razão de 4:1. Essa desigualdade não era somente resultado da existência de uma base produtiva mais poderosa na economia da África do Sul; tarifas protecionistas e barreiras não-tarifárias de vários tipos mantinham os bens produzidos nos demais países da região fora do mercado sul-africano.

Uma série de estudos realizados em anos recentes, (ADB, 1993) tem argumentos bastante convincentes com relação à proposição de que um programa que tivesse como objetivo principal a reestruturação de relações regionais de forma a permitir a intensificação de uma cooperação setorial que beneficiasse ambas as partes e uma economia regional mais integrada e menos desigual, traria benefícios significativos para todos os países e populações da região.

O comércio intra-regional, que parece insignificante quando são considerados somente os países membros da SADCC original, torna-se muito mais significativo quando se inclui a África do Sul. As estatísticas comerciais da África do Sul publicadas pelo governo, referem-se ao comércio que a *União Aduaneira do Sul da África* em conjunto, mantém com o resto do mundo e, portanto, encobrem o comércio que se realiza entre a África do Sul e seus parceiros na União Aduaneira, subestimando a importância que o comércio com outros países africanos tem para sua economia. Cálculos efetuados por funcionários do Departamento de Comércio e Indústria estimaram que o valor da exportação para outros países da SACU, chegou a mais de 15 bilhões de rands em 1993, mais que o valor das exportações do país para a Ásia ou a América. O comércio com outros países africanos representou 31,7% do comércio total, quando são incluídos os países da SACU, e 12,8% quando esses não são incluídos. (DTI, 1995). Os demais países membros da SADC, mas não da SACU, em conjunto, perdem somente para os países membros da SACU, ocupando o segundo lugar em termos de sua importância como parceiros comerciais no continente africano. As cifras publicadas pelo Comissariado da Alfândega (que se referem à área total da SACU e não somente à África do Sul) demonstram que, em 1994, o total das exportações para os demais países membros da SADC foi de 6,1 bilhões de rands, enquanto que o total das importações desses países foi de 1,4 bilhões. A cifra para as exportações representava 71% de todas as exportações da região da SACU para o resto da África. Se expressos como uma proporção do comércio total, os números agregados para este grupo se mantiveram relativamente baixos. Os países membros da SADC, mas não da SACU, foram responsáveis por apenas 6,8% do total de exportações e só 1,8% do total de importações. No entanto, quando desagregados por categorias de produtos, os números mostram claramente que a importância desse comércio é muito maior no caso das indústrias de manufaturas. Assim, os números para 1994, mostram que o grupo da SADC, mas não da SACU, recebeu mais que um terço de todas as exportações de máquinas e ferramentas, mais que um quarto das exportações de veículos, 21% de produtos químicos, 39,1% de produtos plásticos e de borracha, 16,9% de produtos alimentícios e bebidas, e 13,8% de produtos têxteis e de vestuário. (República da África do Sul, Resumo Mensal das Estatísticas Comerciais, janeiro a dezembro de 1994).

O aumento da exportação de seus produtos para a África do Sul poderia também beneficiar outros países. No momento, só o Zimbábwe e

alguns dos países do BLNS, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, e, entre esses, principalmente a Suazilândia, têm uma presença no mercado sul-africano que seja mais do que simbólica. As exportações do Zimbabue para a SACU (principalmente a África do Sul), aumentaram de 664 milhões de rands em 1993 para 1,201 bilhões em 1994 (República da África do Sul, Resumo Mensal das Estatísticas Comerciais, janeiro a dezembro de 1994). Os exportadores do Zimbabue, no entanto, queixam-se de que a impossibilidade de concluir um acordo que atualize os convênios de comércio preferencial estabelecidos pelo governo sul-africano anterior com o antigo regime de Smith, significa que eles se defrontarão com as tarifas punitivas impostas pelo regime ainda protecionista da África do Sul sobre importações potenciais da região.

A cooperação em projetos regionais de construção civil, de infraestrutura e de desenvolvimento de recursos, bem como em quase todos os setores e áreas, poderia também trazer benefícios consideráveis. Esses benefícios seriam quase que imediatos nos países onde fossem localizados os projetos, e a construção civil poderia dar novo impulso à atividade das firmas de contratação. Alguns projetos, sobretudo aqueles relacionados com potenciais hídricos e hidroelétricas em vários dos países membros da SADC, só serão economicamente viáveis se puderem exportar energia para a África do Sul. A própria África do Sul, em termos da conservação do seu meio ambiente, se beneficiaria com a importação de energia hidroelétrica, e poderia, futuramente, passar a depender totalmente da água de outros países. (veja Merg, 1993).

Uma cooperação econômica regional mais intensa poderia também estabelecer uma base mais sólida para uma participação mais efetiva na economia mundial. O sul da África continua a ser uma peça pouco importante no jogo global. O PIB agregado dos países membros da SADC, (incluindo a África do Sul) representa pouco mais que meio por cento do PIB mundial - aproximadamente o mesmo que o PIB de um país como a Finlândia (Banco Mundial, 1995). Individualmente, todos os países do sul da África se defrontam com a necessidade objetiva de reestruturar suas economias diante de uma economia mundial em transição, e principalmente de reduzir sua dependência na exportação de produtos primários, tornando-se exportadores mais significativos de produtos manufaturados. Além disso, terão que enfrentar o desafio ainda maior de ter que implementar todas essas mudanças em uma situação mundial que tem como características as disparidades profundas de poder econômico, e a existência, já estruturada,

de desvantagens para os países menos desenvolvidos.

Vários argumentos sugerem que, nessas circunstâncias, uma economia regional mais integrada no sul da África beneficiaria todos os países e populações da região, pelo menos das seguintes formas:

- permitindo a implantação de certas economias de escala, o que facilitaria a reestruturação em um nível mais alto de produtividade
- criando um clima propício a níveis crescentes de investimento que encorajasse o investimento em novos tipos de produção.
- contribuindo para a criação de um tipo de situação competitiva que possa estimular a inovação.
- estimulando a racionalização dos investimentos em infra-estrutura e criando economias de escala que tornem os projetos infra-estruturais mais viáveis economicamente.
- Ajudando a fortalecer o poder de barganha dos países da região em um mundo desigual.
- Promovendo o trânsito mais livre de recursos humanos, e, portanto, aumentando a produção e a produtividade (SADCC, 1992).

Promovendo a cooperação e a integração regional no sul da África: a estratégia do GNU da África do Sul

Contrariando a expectativa de que a preocupação com problemas internos pudesse obrigá-lo a relegar as questões regionais a um segundo plano, o Governo da União Nacional da África do Sul agiu com uma certa rapidez e determinação com relação às decisões organizacionais destinadas a estabelecer as bases para um novo relacionamento com a região do sul africano. Duas dessas decisões se destacam: a adesão em agosto de 1994 ao Tratado da Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África, e, em novembro do mesmo ano, o início de negociações para uma revisão dos termos estabelecidos pela União Aduaneira Sul-Africana (SACU).

A decisão da África do Sul de se associar à SADC foi recebida com satisfação por todos aqueles que esperam construir um novo tipo de relacionamento, qualitativamente diferente, na região. Essa decisão do GNU foi, ao mesmo tempo, uma declaração de princípios e um reconhecimento de que a SADC pode vir a ser um veículo apropriado para um programa

regional de grande alcance. Ao associar-se a uma organização estabelecida pelos estados vizinhos e ao manifestar-se a favor de princípios de igualdade e de benefício mútuo, o GNU estava, ao mesmo tempo, anunciando publicamente sua intenção de trabalhar ao lado dos demais países da região para o benefício comum.

Nos últimos anos, a própria SADC passou por uma série de mudanças importantes. Fundada originalmente como uma organização que deveria basicamente concentrar-se em promover a cooperação funcional em vários setores - segurança alimentícia, transporte e comunicações, desenvolvimento de recursos humanos, energia, metalurgia, etc.- desde o reconhecimento do tratado Windhoek/SADC em 1992, a organização vem planejando ampliar seu mandato para incluir também a promoção da integração comercial e da cooperação para a segurança regional. Com isso, a África do Sul tornou-se parte de uma organização cujas atribuições abrangem todos os aspectos mais relevantes de um programa regional.

No entanto, a SADC tem muitos problemas a sua frente. Sempre foi uma organização altamente dependente de doações, cujos sucessos foram relacionados com a coordenação de projetos infra-estruturais financiados pelos próprios doadores. O interesse nas áreas de integração comercial e coordenação de políticas é recente, e não existe, portanto, qualquer evidência de sucessos ou realizações importantes da organização nesse campo.

Além disso, a SADC não é a única organização na região. Há também a SACU, que contém cinco países que são também membros da SADC, e o Mercado Comum da África do Leste e do Sul (COMESA). Todos os atuais doze membros da SADC (exceto a África do Sul e Botsuana) são também membros do COMESA, ao lado de um número de outros países do leste e nordeste do continente africano.

Os atuais membros da SACU já participavam da organização no governo anterior. Embora existam vários problemas associados com o acordo de 1969 da SACU, tanto na África do Sul como nos outros países membros existe uma opinião favorável à manutenção de um acordo de união aduaneira entre os cinco países, com uma modificação dos termos do acordo da própria SACU, que torne a organização mais independente da África do Sul e mais igualitária. Existem, inclusive, argumentos a favor de uma modernização da SACU, transformando-a em um mercado comum com a introdução de trânsito livre para mão-de-obra, e para produtos e capital, nos países membros da organização. (Maasdorp, 1993, 245).

As atuais renegociações da SACU estão voltadas para questões críticas como a criação de novas estruturas e mecanismos para processos conjuntos de tomadas de decisão em organismos que estabelecem tarifas (o presente acordo especifica que as tarifas em vigor na África do Sul aplicam-se também aos outros membros da SACU), e também buscam meios de obter uma coordenação maior em áreas como as de políticas industriais e de competição, bem como naquela área há muito considerada “uma batata quente”, que é a fórmula para a distribuição da receita. Esta última prevê uma alocação elevada, para os países do BLNS (Botsuana, Lesoto, Namíbia E Suazilândia), da receita alfandegária coletada em comum, para recompensá-los pelos efeitos inflacionários resultantes de sua forçada posição atrás das barreiras de tarifas protecionistas da África do Sul, posição essa que tem um efeito negativo no desenvolvimento industrial local e na polarização. Com o passar do tempo esta alocação passou a ser vista com maus olhos por todas as partes. A África do Sul a considera uma drenagem excessiva em seu erário, enquanto que os países do BLNS (BOTSUANA, LESOTO, NAMÍBIA E SUAZILÂNDIA) argumentam que ela sequer é suficiente para recompensá-los plenamente pelos efeitos inflacionários (veja Davies, 1994).

Outra questão importante a ser resolvida é se a SACU deve ser ampliada para admitir alguns países selecionados entre os membros da SADC, que, no momento, ainda não fazem parte da SACU, ou se deve ser reestruturada como um acordo secundário que, neste caso, teria que estar consoante com as organizações regionais maiores, tais como a SADC. A ampliação da SACU parece ter sido um dos objetivos das políticas do antigo regime do apartheid, que via nessa ampliação uma forma de expandir a hegemonia da África do Sul e de solapar organizações como a SADC. O interesse em associar-se à SACU, demonstrado por alguns países membros da SADC (Zimbabwe, Malavi e Moçambique), já foi mencionado.

Seja qual for a proposta para a ampliação da SACU, essa terá que enfrentar uma série de obstáculos, pelo menos a curto prazo. Primeiramente, não é possível ignorar que países como Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia têm uma história muito específica de forte integração na economia política da África do Sul. Em um determinado momento todos esses países foram administrados pela África do Sul quase como se fossem regiões econômicas do próprio país, e, no esquema colonial existente, planejava-se, na verdade, incorporá-los também politicamente. Nesse contexto, a SACU foi criada, não para promover uma integração real, mas

sim para administrar as relações comerciais entre um grupo de países já fortemente integrados em um tipo de integração específica e unilateral com a África do Sul. Além disso, com o passar dos anos, houve uma tendência para que o nível de integração entre os países da SACU diminuísse em vez de se aprofundar. Durante um certo período, por exemplo, existia praticamente um livre trânsito de mão-de-obra através das fronteiras (embora, ao entrar na África do Sul, essa mão-de-obra estivesse submetida aos regulamentos do *apartheid* para o controle de influxo). Em outro, a moeda sul-africana - o rand - era utilizada legalmente em todos os países da SACU - ou seja, em outras palavras, todos eles foram, em um certo momento, membros de um acordo monetário bastante sólido. Essa história e esse contexto certamente não são os mesmos para os demais países do sul da África. Embora outros países membros da SADC tenham laços importantes com a África do Sul, e, em alguns casos, entre si, todos eles têm sistemas, estruturas institucionais e níveis de desenvolvimento diferentes. Para que esses países possam fazer parte de um acordo aduaneiro, portanto, serão necessárias mudanças radicais em quase todas essas áreas, e tempo para sua adaptação.

Em segundo lugar, será necessário levar em consideração as implicações da democratização dos processos de tomada de decisão, que como se espera, será um dos resultados de um novo acordo da SACU. A democratização certamente fará com que a Tarifa Comum Externa da SACU (CET) deixe de existir, já que, segundo o acordo de 1969, essa é “a tarifa em vigor na África do Sul”; e que, em seu lugar, surja uma outra tarifa negociada e estabelecida por todos os países membros. A presença de novos membros, portanto, provavelmente exigirá negociações altamente complexas entre países cujos níveis de desenvolvimento são muito diferentes e cujo interesse na CET também é desigual.

Além disso, o acordo do GATT estabelecido em Marrakesh, introduziu um esclarecimento importante na interpretação do artigo XXIV do Tratado, que é relevante nesse caso. O Artigo XXIV, que regula o processo da aprovação, pelo GATT, de sistemas de integração regional que surjam como resultado de um afastamento do princípio da Nação Mais Favorecida (MFN) que, em teoria, aplica-se a todos os outros membros do GATT, declara que esses acordos são aceitáveis desde que a tarifa que se aplique às partes externas não seja, em seu total, superior às tarifas antes em vigor. O “Ato Final” da Rodada Uruguai declara que “a avaliação... da incidência geral de impostos e outros regulamentos comerciais anteriores

e posteriores à formação de uma união aduaneira, com relação aos impostos e encargos, se basearão em uma estimativa geral da média ponderada das taxas tarifárias e impostos aduaneiros que foram arrecadados” (GATT, 1994, Interpretação do Artigo XXIV, p. 1). À continuação, o texto declara que o Secretariado da Organização Mundial do Comércio, fará, ele próprio, os cálculos necessários, de acordo com a metodologia utilizada para avaliar as propostas feitas durante a Rodada Uruguai. O que tudo isso significa é que, a mera ampliação de uma CET que já está em vigor e que já foi aprovada pelo GATT, para incluir outros países, pode não ser aceita pelo GATT, mesmo que fosse considerada satisfatória pelos futuros membros em potencial. A nova tarifa não poderia ser superior à média ponderada das atuais tarifas da SACU e da CET e das tarifas atualmente em vigor nos futuros membros em potencial.

Em terceiro lugar, a admissão de novos membros iria dar origem a inúmeras dúvidas relacionadas com a fórmula da distribuição da receita. Embora existam indicações de que alguns dos países do BLNS (BOTSUANA, LESOTO, NAMÍBIA E SUAZILÂNDIA) seriam flexíveis quanto a algumas das modificações a serem feitas na fórmula atual, há também um forte consenso de que qualquer fórmula a ser implementada deverá incluir algum tipo de ponderação a favor de países membros menos desenvolvidos. É possível que vários desses futuros membros em potencial tenham níveis de exportação e de importação superiores aos dos países do BLNS. É bastante provável que esses países pressionem para que a ponderação seja significativa, e, portanto, suficiente para compensá-los pelos possíveis efeitos que a importação não tributada de produtos da África do Sul, terá sobre suas indústrias. A ampliação de uma fórmula ponderada para incluir os futuros membros, portanto, terá sérias implicações fiscais para a África do Sul, e tornará as negociações sobre a distribuição da receita bem mais complexas.

Por essas e outras razões, a proposta alternativa, pela qual a SACU passaria a ser um acordo secundário dentro de um programa regional mais amplo, parece muito mais plausível. Em tal sistema, a SACU, por si mesmo, teria um papel importante a desempenhar, intensificando esforços para que a integração na região como um todo torne-se mais equitativa. No entanto, como uma organização que incluiria apenas alguns países da região sul da África, não tentaria advogar para si própria qualquer exclusividade ou privilégio. Ao contrário, procuraria, cada vez mais, coadunar suas ações com as de outras organizações tais como a SADC. Essa parece ser a posição

da equipe de negociadores da África do Sul nas negociações da SACU.

Quanto ao COMESA, a África do Sul, que dele não participa atualmente, foi convidada a associar-se. Sua reação a esse convite será de suma importância para o futuro da SADC e do próprio Comesa. A percepção que se têm dessas organizações é que desempenham papéis cada vez mais idênticos, o que resulta em uma duplicação de esforços desnecessária, que poderá prejudicar o movimento para maior cooperação e integração na região. Na reunião de cúpula de agosto de 1994, os países da SADC, inclusive a África do Sul, decidiram apoiar a terceira opção em um estudo feito em conjunto pela SADC e o Comesa sobre fusão e racionalização. Essa opção sugere uma separação das duas organizações em um componente para o sul e outro para o leste. Em termos gerais, a África do Sul concordou com essa posição, mas acrescentou uma proposta sugerindo que seja considerada a possibilidade de um acordo de cooperação entre essas duas organizações.

Outra questão importante é que tipo de relação comercial deve-se buscar estabelecer para a região mais extensa que não é coberta nem pela SACU nem pela SADC. Com respeito a essa relação, a primeira questão a ser respondida pelo governo GNU da África do Sul, é se o novo relacionamento que pretende estabelecer deverá ser bilateral ou multilateral. O novo governo se viu bombardeado com propostas individuais de vários dos países membros da SADC, que sugeriam ou uma renegociação dos atuais acordos comerciais, que são preferenciais e bilaterais, ou a negociação de novos acordos com características semelhantes. Ao mesmo tempo, o secretariado da SADC, que vem preparando um protocolo para o comércio regional, pôs em discussão a minuta de um protocolo que estabeleceria uma Zona de Livre Comércio na região da SADC, pouco antes da acessão da África do Sul à organização.

Representantes oficiais do governo sul-africano já declararam sua preferência por um acordo multilateral e regional. Há várias razões para esta posição, entre elas, o interesse em evitar duplicação, o compromisso expresso de dar apoio aos esforços para ampliar a cooperação regional, e a impressão de que, no caso de uma opção pelo acordo bilateral, os novos regulamentos estabelecidos pela Rodada Uruguai do GATT possam trazer problemas. A esse respeito, consultorias jurídicas na África do Sul sugeriram que os dispositivos do Acordo de Marrakesh parecem ser muito mais receptivos que regulamentos anteriores do GATT a reivindicações por parte

de categorias específicas de países, ou grupos desses, para que certas condições preferenciais concedidas a países semelhantes lhes sejam estendidas, com o argumento de que qualquer posição contrária seria discriminatória. Sugere-se também, que quaisquer acordos bilaterais que surjam como resultado de uma modificação substancial de acordos anteriores, ou serão rejeitados ou se estenderão compulsoriamente a outros países da região (isto é, serão, na realidade multilaterais) por intervenção da Organização Mundial de Comércio. Além disso, para ser dispensada dos termos do Artigo 25 da OMC, e poder negociar um acordo bilateral, a África do Sul teria que se classificar como um país desenvolvido fazendo concessões a países em desenvolvimento. Esta classificação seria totalmente contrária à posição que a África do Sul vem adotando nas negociações com os grandes blocos comerciais, nas quais as vantagens de ser considerada um país em desenvolvimento são óbvias.

A atual posição do GNU parece ser favorável a que se concentrem esforços para obter um acordo que tenha uma estrutura multilateral viável, mas que permita também alguma flexibilidade bilateral. Uma das sugestões é que o protocolo comercial da SADC, em vez de dedicar-se ao *conteúdo* de um novo modelo de comércio regional, procure, primordialmente, definir *um processo* para a negociação desse novo modelo; em particular, existem dúvidas de que uma Zona de Livre Comércio (pelo menos se for interpretada no sentido literal da palavra) possa ser um tipo de acordo que, pelo menos a curto prazo, venha a beneficiar os demais países da região.

Segundo um estudo “rápido e superficial” feito por funcionários da Corporação para o Desenvolvimento Industrial da África do Sul, os países da SACU (principalmente a África do Sul) teriam um aumento de 1,1% em seu PIB, de 4,6% no total das exportações, e 8% na exportação de produtos manufaturados, se todas as tarifas internas na região da SADC fossem removidas. O mesmo estudo, no entanto, concluiu que, o aumento na competição a que seriam submetidas as indústrias manufatureiras locais, com a importação de produtos da África do Sul, teria um efeito negativo no PIB de quatro dos seis países da SADC restantes. (IDC, 1995) A conclusão a que parece chegar este trabalho, que, aliás, apenas confirma a de vários outros estudos sobre políticas nos anos anteriores a 1994, é que qualquer expansão do acesso que a África do Sul tem aos mercados desses países, terá que ser cuidadosamente estruturada e implementada gradualmente. Por outro lado, o estudo da IDC identificou uma série de produtos agrícolas e industriais (inclusive têxteis e de vestuário, calçados, móveis e produtos

férreos) produzidos nos países membros da SADC, mas não da SACU, que seriam competitivos no mercado sul africano se as tarifas fossem mais baixas (IDC, 1995). Isso parece indicar que, a curto prazo, o acordo mais apropriado seria um acordo assimétrico (que, poderia, no entanto ser classificado como uma Zona de Livre Comércio para fins da Organização Mundial de Comércio) pelo qual a África do Sul abriria seus mercados em um nível mais amplo que o solicitado pelos outros países, e cuja operacionalização tivesse bases diferenciadas, de acordo com cada país.

Essas propostas, no entanto, se depararam com a forte oposição de outros países. Entre esses contra-argumentos, um dos mais frequentes é o que defende que a África do Sul deveria simplesmente liberalizar-se, pois isso já foi feito pelos demais países. Pelo menos um dos pontos desse argumento tem fundamento: a estrutura tarifária da África do Sul realmente ainda apresenta elementos do protecionismo que historicamente manteve em relação aos outros países da região. Essa questão tornou-se mais evidente nas discussões com o Zimbabwe e a Zâmbia. A essência das reivindicações do Zimbabwe já foram mencionadas acima. No caso da Zâmbia, o país não tem qualquer acordo comercial com a África do Sul. Queixa-se, portanto, de que “já fez enorme progresso em termos da liberalização de seus mercados, e da abertura de sua economia” mas nada condizente foi feito pela economia mais poderosa da região (*Business Day*, 12/10/1995). O que tais reivindicações por uma liberalização recíproca deixam de mencionar, no entanto, é que o processo de liberalização a que se submeteram esses países, foi implementado como parte de seus programas de ajuste estrutural, e, portanto, tinham como objetivo a liberalização externa de um modo geral, e não faziam qualquer distinção entre uma liberalização inserida no contexto de um programa regional e uma que esteja orientada para o mercado mundial como um todo.

Felizmente, depois de vários adiamentos e muitas discussões, chegou-se a um acordo sobre o protocolo comercial que deverá ser assinado na reunião de cúpula da SADC a ser realizada em Maseru, em agosto de 1996. Esse se concentrará principalmente em matérias de processo, ou seja, na estrutura de um processo de negociações, e, ao mesmo tempo, tornará oficial a intenção de progredir na direção de estabelecer, no futuro, uma Zona de Livre Comércio dentro da SADC. Embora essas iniciativas possam ser consideradas um avanço significativo, muitas das questões substantivas que surgiram nesse debate até o momento, possivelmente ressurgirão nas estruturas de negociação criadas pelo protocolo.

Para o sul da África, outro desafio importante será garantir que um acordo entre a África do Sul e a União Européia venha a reforçar os esforços pela cooperação e integração regional e não a enfraquecê-los. Como indicado anteriormente, a União Européia vem propondo à África do Sul, a negociação de uma Zona de Livre Comércio recíproca, que cubra 90% do comércio total de cada uma das partes. Além das implicações, também já mencionadas, que tal tratado possa ter para a economia interna da África do Sul, assinala-se que tal proposta poderia ter repercussões sérias para qualquer programa de integração regional. Em primeiro lugar, qualquer acordo com a África do Sul que tenha implicações tarifárias, automaticamente será aplicável também aos demais países da SACU, se a união aduaneira for mantida. Todos os países do BLNS (BOTSUANA, LESOTO, NAMÍBIA E SUAZILÂNDIA) são membros do Lomé, cujas relações comerciais com a UE, são atualmente governadas pela própria convenção e seus protocolos. Já que a UE certamente excluirá de uma Zona de Livre Comércio uma série de produtos agrícolas da África do Sul, a primeira questão a ser respondida, é a que acordo (Lomé ou Zona de Livre Comércio Sul-Africana) ficaria submetida a entrada, na União Européia, de produtos semelhantes produzidos nos países do BLNS (BOTSUANA, LESOTO, NAMÍBIA E SUAZILÂNDIA). Se a opção fosse pelos regulamentos estabelecidos pela Zona de Livre Comércio, os países do BLNS (BOTSUANA, LESOTO, NAMÍBIA E SUAZILÂNDIA) sofreriam perdas significativas. (ERO, 1996). Além disso, a eliminação dos impostos sobre 40% dos produtos da União Européia importados pela África do Sul certamente teria conseqüências significativas para a receita alfandegária, e, por conseguinte, para as negociações sobre a formula para a distribuição dessa receita. Quanto às relações com os demais países da região, se, como foi dito anteriormente, o acordo mais apropriado nessas circunstâncias for mais semelhante a uma zona preferencial que a uma zona de livre comércio, nesse caso as conseqüências econômicas e políticas de uma ligação da África do Sul com a Europa que seja maior que sua ligação com os países do sul da África, poderia tornar-se um sério obstáculo.

Além das preocupações com o comércio internacional, a SADC vem dando continuação ao programa de cooperação setorial que abrange a maior parte dos setores produtivos e infra-estruturais. Desde sua acessão ao tratado da SADC, a África do Sul vem participando das atividades de todas as Unidades Coordenadoras de Setor (SCUs) e comissões respectivas. As mudanças principais ocorridas desde a acessão sul-africana, incluem a

assinatura, na reunião de cúpula da SADC em agosto de 1995, de um Memorando de Convênio que estabelece um Polo de Energia para o Sul da África, e de um acordo sobre a Utilização Comum dos Cursos de Água. Foram também dados os primeiros passos, com Moçambique, para uma iniciativa de grande alcance, que visa a um programa para o desenvolvimento de várias formas de transporte no corredor de Maputo, incluindo os transportes rodoviário, ferroviário, portuário e turístico.

Em termos da cooperação sobre segurança, um novo “órgão” da SADC, cuja função é promover a cooperação política e a segurança, foi inaugurado em junho de 1996. Este órgão funcionará sob o patrocínio da SADC, mas manterá um certo nível de autonomia, e utilizará como base para seu desenvolvimento a experiência das reuniões de cúpula dos Estados da Linha de Frente. A África do Sul, como é evidente, participou das decisões que culminaram com o estabelecimento desse Órgão, e o “Documento Informativo sobre Defesa Nacional”, apresentado no parlamento em junho de 1995, fazia referência a “encorajar o desenvolvimento de uma perspectiva de ‘segurança comum’ no sul da África” (Ministério da Defesa, 1995). O mesmo documento sugeria que “a adoção (pela África do Sul) de uma postura defensiva e não-ameaçadora poderia contribuir para o desenvolvimento de relacionamentos positivos e de confiança mútua” e mencionou possíveis contribuições - segundo a necessidade - para operações ocasionais que visassem à manutenção da paz, bem assim como sua intenção de prestar auxílio, quando este fosse requisitado por países vizinhos, em casos de desastre ou emergência, no combate ao tráfico de armas nas fronteiras, e para a remoção de minas (Ibid.). No entanto, o documento não fornece mais detalhes do que tal intenção possa significar em termos de níveis e tipos de recursos humanos, ou de um desarmamento potencial. Prometia-se também uma revisão mais abrangente do programa de defesa, a ser realizada futuramente.

Embora todas essas iniciativas tenham sido consideradas positivas, a África do Sul sente que precisa agir com mais rapidez em seus esforços para implementar o desenvolvimento regional. No momento em que este artigo estava sendo escrito, fazia-se um exame crítico da participação do país em todos os setores da SADC na expectativa de identificar as lições a serem aprendidas, os meios de melhorar a coordenação, e as propostas para uma reestrutura institucional da SADC a serem discutidas com os outros países membros.

Conclusões

Embora as perspectivas de cooperação regional no sul da África sejam hoje melhores que antes, existem ainda muitos desafios a serem enfrentados no futuro. Cabe ainda à região elaborar uma estratégia abrangente para a cooperação e integração regional que leve em consideração novas oportunidades e a realidade com que se depara. Cabe-lhe também, e em grande parte, definir a forma pela qual seus esforços regionais, se enquadrarão e complementarão os esforços com relação ao continente africano como um todo e os termos das relações da região com grupos regionais em outros continentes do sul; e como deve posicionar-se em um contexto global que ainda se caracteriza por divisões profundas entre o Sul subdesenvolvido e o Norte industrializado. Em particular, para que as tentativas de estabelecer um mercado regional mais integrado possam ter sucesso, é preciso que sejam definidos com maior clareza os objetivos que essa integração deve alcançar; a forma pela qual ela se enquadrará em um programa mais amplo que inclua a cooperação e coordenação setorial, e as conseqüências para esta integração das pressões da globalização posteriores à Rodada Uruguai.

Bibliografia

- Banco de Desenvolvimento Africano (ADB), 1993, *Prospects for Economic Integration in Southern Africa*, Oxford.
- Blumberg, Leora e Webber Wentzel, 1994, *Trade Relations with Southern Africa: A Preliminary Legal Analysis*, Halfway House, Banco de Desenvolvimento do Sul da África
- Câmara das Minas, 1991, *Relatório Anual 1991*, Joanesburgo.
- Davies, Robert, 1994, "The SACU: Background and Possible Negotiating Issues facing a Democratic South Africa" in Max Sisulu, Morley Nkosi e Rosalind Thomas (org.) *Reconstituting and Democratizing the Southern African Customs Union*, Braamfontein, Instituto Nacional de Políticas Econômicas.
- Departamento de Comércio e Indústria (DTI), 1995, Texto da apresentação ao Comitê Parlamentar sobre Comércio e Indústria, Cidade do Cabo, 7 de junho de 1995.

- Departamento de Pesquisas Européias (ERO), 1996, "Future EU-South Africa Trade Relations: Issues and Implications", mimeo. Bruxelas.
- GATT, 1993, *Ato Final Compreendendo os Resultados das Negociações sobre Comércio Multilateral da Rodada Uruguai*.
- Corporação de Desenvolvimento Industrial (IDC), 1995 "Impact of Trade Liberalisation on Intra-Regional Trade in SADC" apresentado à Oficina sobre o Protocolo Comercial da SADC organizada pelo Departamento de Comércio e Indústria, Pretória, junho 1995.
- Lall, Sanjaya e Frances Stewart, 1996, "Trade and Industrial Policy in Africa", *Development: Journal of the Society for International Development*, 1996:2.
- Maasdorp, Gavin, 1993, "The Advantages and Disadvantages of Current Regional Institutions for Integration" in Pauline Baker, Alex Borraine e Warren Krafchik (org.) *South Africa and the World Economy in the 1990s*, Cidade do Cabo, David Phillip.
- Grupo de Pesquisas macroeconômicas (Merg), 1993, *Reconstructing Economic Relations with the Southern African Region: Issues and Options for a Democratic South Africa*, Bellville.
- Ministério da Defesa, 1995, *Defence in a Democracy: Draft White Paper on National Defence for the Republic of South Africa*, Cidade do Cabo.
- O'Meara, Dan, 1996, *Forty Lost Years: The Apartheid State and the Politics of the National Party, 1948-1994*, Randburgo, Editora Ravan Press.
- República da África do Sul, 1994, Sumário Mensal de Estatísticas Comerciais: *Foreign Trade Statistics of the common customs area of Botswana, Lesotho, South Africa and Swaziland released by the Commisioner for Customs and Excise of the Republic of South Africa*, janeiro a dezembro 1994, Pretória.
- SADCC, 1992, *Towards Economic Integration*, Documento Temático para a Reunião Consultiva de 1992, Maputo, 29 a 31 de janeiro.
- Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, 1989, *South African Destabilization: The Economic Cost of Frontline Resistance to Apartheid*, Nova Iorque.

PNUD, 1992, *Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano*, 1992, Oxford University Press, Nova Iorque.

PNUD, 1994, *Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano*, 1992, Oxford University Press, Nova Iorque.

Wallerstein, I. e Vieira, S. (1992), "Historical Development of the Region in the Context of the Evolving World-System" in Sérgio Vieira, William Martin e Immanuel Wallerstein (org.) *How Fast the Wind? Southern Africa, 1975-2000*, Trenton, Nova Jersey, Editora Africa World Press.

Banco Mundial, 1995, *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial*, 1995, Oxford, Editora Oxford University Press.

Periódicos:

Business Day, Joanesburgo

Financial Mail, Joanesburgo

SARDC, *Southern Africa News Feature*, Harare.

África do Sul e Brasil: Identidade Nacional e Globalização*

Steven Friedman

Poucos são os assuntos que se prestam tanto ao excesso de simplificações quanto a questão da identidade nacional em sociedades complexas. Considerando que o Brasil e a África do Sul são sociedades complexas - e que o autor não tem conhecimento do Brasil em primeira mão - faz com que seja arriscado comparar os sentidos de identidade nacional e sugerir linhas de comportamento que esses países poderiam adotar de forma a inserir-se na economia global. Entretanto, esta tentativa é essencial uma vez que a questão da identidade nacional é central nos esforços de ambas sociedades para adaptar-se à globalização. Este estudo buscará focalizar, num primeiro ensaio, a relação entre esses dois aspectos.

A herança colonial

Ambos os países compartilham a história de haverem sido colonizados por nações européias. Entretanto, ideologias coloniais diferentes tiveram como consequência identidades nacionais muito diversas.

A colonização do Brasil foi feita, evidentemente, pelos portugueses. As colonizações portuguesa e francesa diferiam das colonizações efetuadas pela Grã-Bretanha, Bélgica e Alemanha pelo fato de que os colonizados eram integrados à nação colonizadora, porém não de forma igualitária: tornavam-se cidadãos de “segunda classe”. Isto parece ter permeado a ideologia da elite brasileira: todos os habitantes eram considerados brasileiros, mas alguns usufruíam de uma condição mais elevada que os outros. Assim, passaram a existir brasileiros¹ de graus “A” e “B” e a

* Traduzido por Lucia Melo

¹ Pierce, Douglas, Post-Apartheid South Africa: Lessons from Brazil's “Nova República”, Johannesburgo, Centre for Policy Studies, 1992

cidadania não fez com que todos tivessem status igual na constituição política no país. Isto permitiu que a elite oferecesse cidadania a todos, sem, ao mesmo tempo, oferecer direitos iguais.

A África do Sul estava sob o domínio de uma ideologia bem diferente. O poder colonial, a partir do início do século dezenove, foi a Grã-Bretanha, que não sentia necessidade de integrar os colonizados na constituição política. Maior importância tinha o fato de que os colonizadores governavam não apenas as povoações negras nativas, mas também os colonos brancos que haviam se rebelado contra o poder colonial e dirigiram-se para o interior, além da jurisdição britânica, para formar colônias independentes².

Esta experiência engendrou nos colonos um igualitarismo no qual a cidadania concedia direitos iguais. Mas a hostilidade que sentiam para com a administração britânica foi excedida por um sentimento de diferença à medida que avançavam para o interior e encontravam populações negras muito mais numerosas. Eles rejeitavam a incorporação de estranhos na constituição social sem o oferecimento de direitos iguais. Assim sendo, uma vez que a igualdade parecia inconcebível, os colonos reagiram definindo que aqueles que não fossem africanos brancos³ estariam fora da ordem política.

As conseqüências destas duas abordagens para a identidade nacional foram diretas e profundas. No caso português - e brasileiro - não existe conflito sobre quem pertence à nação: todos são membros⁴. O conflito está centrado na distribuição de poder e privilégios dentro da nação e não em quem tem o direito de compartilhar da identidade nacional. Na África do Sul o conflito centrava-se em quem tinha o direito de pertencer à nação, uma vez que direitos iguais são reservados a todos que a ela

² Ver, para exemplo, Thompson, Leonard M, *Politics in the Republic of South Africa*, Boston, Little Brown, 1966, Capítulo II

³ Os africanos (africanos), a maioria dos brancos sul-africanos, consideravam-se um grupo étnico ou povo separado e foram eles que se mudaram para o interior fugindo do governo britânico. Ver du Toit, Andre and Giliomee, Hermann, *Afrikaner Political Thought, vol. 11780-1850* Berkeley, University of California Press, 1983

⁴ Alguns brasileiros, é claro, insistem que os cidadãos negros não usufruem dos mesmos direitos que seus compatriotas brancos. No entanto, parece haver pouco debate sobre a identidade brasileira em comum. Ver, para exemplo, estudo por Sueli Carneiro in Friedman, Steven and de Villiers, Riaan (eds), *Comparing Brazil and South Africa: Transitional States in Political and Economic Perspective*, Johannesburg, CPS, Foundation for Global Dialogue, Idesp, 1996 (em impressão), p. 179 ff.

pertencerem, e a desigualdade poderá ser preservada ou a igualdade alcançada somente pela definição de quem está dentro ou fora da nação.

A história política de ambas sociedades - ao menos até recentemente - era dominada por estas concepções conflitantes de identidade nacional.

No Brasil questões sobre a identidade não são especialmente notáveis: não existe uma vinculação discernível entre raça e comportamento nas votações⁵. O custo disto foi um longo período de tolerância à oligarquia. O Brasil tem sido governado por presidentes eleitos por uma fração mínima da população⁶ e, durante o século vinte, conheceu a ditadura civil e o governo militar. A nação permaneceu intacta e com um forte sentido de identidade mas, na maior parte do último século, apenas uma pequena parcela da nação usufruiu de cidadania democrática.

Na África do Sul, a natureza da nação esteve em discussão constante. Este conflito atingiu sua forma mais pura sob a política do *apartheid* do Partido Nacional, a qual definiu que a maioria negra estava excluída da nação estabelecendo, para ela, um conjunto de nacionalidades fundamentadas na etnia, e atribuindo a cada uma delas um território e uma constituição política⁷. Em teoria, cada um desses pequenos “estados” seria levado à “independência” de tal forma que, em última instância, não existiriam sul africanos negros⁸.

Considerando a ideologia que sustentou o *apartheid*, talvez não seja surpresa que a democracia formal foi mantida entre a minoria branca. Enquanto as liberdades civis foram corroídas e o estado se tornou o feudo do partido dominante e do eleitorado de africanos nacionalistas, eleições regulares foram realizadas e a competição entre partidos - dentro dos limites estreitos do espectro ideológico dos brancos - tolerada. A consistência ideológica foi também preservada pela extensão do direito de voto universal e eleições regulares aos “estados” negros criados pelo *apartheid*, apesar de

⁵ Ver comentários por Nelson do Valle e Silva em *Comparing Brazil and South Africa*, *ibid*, p. 222ff

⁶ Ver estudo por Bolívar Lamounier em *Comparing Brazil and South Africa*, p.. 28 ff

⁷ O “Grande Apartheid” criou uma série de pretensos estados negros independentes, fundados com critérios tribais (homelands), cada um dos quais com seu próprio governo e legislatura

⁸ Em 1978, o Ministro de Assuntos Negros, Connie Moulder, declarou que, se a política de concessão de independência às “homelands” negras fosse levada a sua conclusão lógica “não haveria mais nem um negro com a cidadania sul-africana”. Citado em Kane-Berman, John, *Soweto Black Revolt. White Reaction*, Johannesburgo, Ravan, 1978

que a subordinação deles ao governo branco e a ilegitimidade das identidades que eram impostas aos negros garantiam que, em geral, as eleições fossem boicotadas e servissem apenas para confirmar no cargo aqueles (poucos) membros da elite negra que aceitavam a condição de estado subordinado⁹.

Uma consequência involuntária foi a fixação, na elite negra, de uma forte consciência de nação Sul Africana. Insistir que todos os habitantes do país são sul-africanos - em especial aqueles que por serem negros foram excluídos da nação - tornou-se parte do credo anti-*apartheid*. Outro aspecto foi a grande resistência à identificação étnica, justamente porque era imposta de cima. Mas o efeito foi a criação de duas noções de nação - aquela da minoria branca governante e a da maioria negra.

Democratização e identidade nacional

Em princípio, estas concepções divergentes tiveram diferentes consequências para a democratização (ou redemocratização).

No Brasil fez com que o processo - ao menos em teoria - fosse muito mais fácil, na medida em que não exigiu a redefinição da nação, simplesmente a extensão, para a nação como um todo, daquilo que era usufruído até então por uma parte apenas. E, uma vez que a idéia de desigualdade entre membros de uma mesma nação estava profundamente arraigada na história do país, a extensão a todos de direitos políticos formais não trouxe uma mudança dramática na distribuição do poder econômico e dos privilégios. Como a maneira de conceituar a nação não era questionada, não havia necessidade de que os eleitores apoiassem candidatos apenas se compartilhassem a mesma identidade que eles: escolhas podiam ser feitas fundamentadas apenas na observação de interesses. Isto talvez explique porque, na primeira eleição presidencial em décadas, a população de baixa renda, favelada, votou em peso no candidato de centro-direita, Color de Mello.

Talvez também seja isto que explique um fenômeno brasileiro de particular interesse para o sul-africano - que é a relativa falta de inclinação da elite brasileira para a emigração visando escapar de criminalidade

⁹ Friedman, Steven "South Africa: Divided in a Special Way", em Diamond, Larry, Linz, Juan and Lipset, Seymour Martin (eds), *Politics in Developing Countries*, Lynne Rienner, 1995

elevada, invasões de terras e coisas semelhantes. Resta saber se este cometimento em permanecer brasileiro resistiria caso o país viesse a eleger um governo de esquerda com um vasto programa de redistribuição. Mas o fato da elite emigrar pouco parece confirmar um forte sentimento de identidade com a nação, que possa talvez sobreviver até mesmo a isso.

A democratização da África do Sul exigiu uma redefinição radical do conceito de nacionalidade. Era tão severa a ausência de uma identidade nacional no país que este era habitualmente retratado, durante o período do *apartheid*, como o melhor exemplo de um conflito intratável de identidade¹⁰. Uma vertente de análise levou isto ao ponto de argumentar que o conflito entre o Partido Nacional, partido governante, e a aliança de resistência liderada pelo Congresso Nacional Africano era, na realidade, o confronto entre conceitos rivais de nação¹¹.

As divisões mostraram ser menos intratáveis do que essas análises haviam presumido e disso decorre a habilidade das elites competidoras do país em negociar uma transição para o direito universal de voto. Mas seria necessária intensa miopia para argumentar que o acordo criou um abrangente sentimento de identidade nacional. Nas duas eleições realizadas após a democratização - a nacional e provincial de 1994 e as locais de 1995/1996 - foram feitas escolhas baseadas essencialmente em premissas raciais¹². Seria inconcebível, num futuro próximo, para a maioria dos eleitores negros, votar num partido liderado por brancos.

Por outro lado, enquanto os brancos aceitaram a democratização, pelo menos no sentido de não se rebelar abertamente contra ela, a emigração branca é significativa e, continua, segundo se constata, a crescer - ao menos entre as classes mais ricas. Para muitos sul-africanos brancos que permanecem no país, a nacionalidade sul-africana é condicional, uma vez que circunstâncias adversas poderiam fazer com que se retirassem da nação - se não pelas fronteiras, então pelo recolhimento, assim como fazem os

¹⁰ Ver, por exemplo, Rabushka, Alvin, "Prescriptions for the Plural Society: Theory and Practice in the South African Context" in Rhoadie, Nic (ed), Intergroup Accommodation in Plural Societies. Pretoria, Institute of Plural Studies, 1978

¹¹ Giliomee, Hermann, "The Communal Nature of the South African Conflict" em Giliomee, Hermann and Schlemmer, Lawrence (eds), Negotiating South Africa's Future. Johannesburg, Southern, 1989

¹² Estimativas sugerem que em torno de 3 por cento de eleitores brancos possam ter apoiado o ANC, e em torno de 7 por cento de eleitores negros o Partido Nacional

brancos¹³ do Zimbabwe, que se isolam em um mundo hermeticamente fechado, no qual estão dentro do país, mas fora da nação.

Mas a identidade nacional não cria apenas oportunidades favoráveis ou obstáculos à democratização. Em ambos países as mudanças políticas dos últimos anos foram acompanhadas por tentativas de reforma econômica motivadas essencialmente pela necessidade de encontrar um papel na economia global após décadas de protecionismo econômico¹⁴. A identidade nacional tem um papel crucial na definição dos parâmetros dentro dos quais essas tentativas deverão ser levadas adiante, não menos porque a partir dessa identidade foram escolhidas políticas econômicas que agora estão em questão: no Brasil o protecionismo e a concomitante história de industrialização por substituição¹⁵ de importações foram conseqüências do nacionalismo, na África do Sul a identidade foi desenvolvida para favorecer a “nação” branca em detrimento da “nação” negra, e, nas últimas décadas do *apartheid*, de forma a permitir que a “nação” dominante suportasse o isolamento internacional. Entretanto, antes de discutir isto, é necessário examinar o tipo de identidade nacional que a democratização da África do Sul criou.

Um Certo Tipo de Sul-Africanismo

A criação formal de uma nação sul-africana exigiu que tanto a elite política negra quanto a branca incluíssem o eleitorado oposto dentro da nação.

Num sentido, foi muito mais fácil para a liderança negra reconhecer o sul-africanismo branco: uma forte e crescente maioria demográfica negra¹⁶ assegura que o eleitorado branco possa usufruir de cidadania plena sem que isto crie perspectivas de que venha a sobrepor-se aos votos negros nas eleições¹⁷. Talvez por este motivo a tendência do nacionalismo negro é de

¹³ Friedman, *Politics in Developing Countries*, op.cit

¹⁴ Estudo por Albert Fishlow, *Comparing Brazil and South Africa* p. 225 ff.

¹⁵ *ibid*

¹⁶ Para tabela detalhando a demografia, ver Friedman, *Politics in Developing Countries*, op.cit.

¹⁷ Para alguns críticos do nacionalismo africano, isto é evidência de que o não-racialismo é espúrio, uma vez que inevitavelmente garante a maioria negra. Ver Giliomee, “The Communal Nature”, op.cit. Esta visão, no entanto, só faz sentido se a África do Sul for considerada como sendo composta de blocos raciais em vez de indivíduos

sempre mobilizar-se por um programa não racial¹⁸.

Mas um acordo político exigiu dos líderes negros mais do que boa vontade para conceder à minoria branca os direitos civis que exigiam para a maioria negra. Para assegurar um acordo viável - e para amparar a economia, visto que os brancos comandam a maior parte do capital - foi necessário fazer concessões políticas, culturais e econômicas à minoria. Foi também considerado necessário fazer um gesto simbólico de aceitação para o desejo de alguns brancos de idioma africander de terem uma forma de expressão política baseada em uma identidade separada¹⁹.

No nível político formal a liderança branca também fez concessões substanciais, das quais, a mais evidente foi o abandono de privilégios políticos decorrentes de raça.

Agora, após o celebrado acordo político, virou moda entre comentaristas salientar que os dois lados resolveram ser a favor de uma identidade sul-africana única porque era muito grande para ambos o custo de continuar com o conflito e ambos reconheceram que as estratégias adotadas anteriormente só poderiam produzir um conflito ilimitado²⁰. Isto está correto, entretanto conduz a uma pergunta óbvia: por que, considerando as divisões que foram descritas aqui, o conflito teria aparecido a ambos mais custoso que o acordo?

A pergunta pode ser feita de maneira ligeiramente diferente. Considerando que não havia uma identidade nacional comum antes do acordo - e que as duas identidades que existiam eram conflitantes - o que persuadiu os partidos em disputa a criar uma ordem política fundamentada em uma única identidade nacional? Será que sempre houve um sentimento de identidade comum subjacente ao conflito - ou ao menos de uma identidade latente que fosse forte o suficiente para assegurar que viria à tona quando os custos do conflito se tornassem aparentes? Ou será que o

¹⁸ A vertente da maioria é liderada pelo African National Congress e seus aliados. Variações do nacionalismo negro defendendo vários graus de exclusivismo, mesmo insistindo que diferenças raciais não são inatas, são consideradas pelo Pan Africanist Congress e Azanian People's Organization.

¹⁹ Em resposta às demandas da direita branca por um território africander ou *volkstaat*, a constituição interina estabeleceu um Conselho Volkstaat (*Volkstaatraad*) para investigar - e negociar - esta opção

²⁰ Para uma elaboração sofisticada deste argumento ver Sisk, Timothy, Democratization in South Africa: the Elusive Social Contract, Princeton, Princeton University Press, 1995

acordo criou uma ficção - uma identidade pretensamente comum que mascara a persistência de identidades diferentes?

A resposta a ambas as perguntas é um condicionado “Sim”. Conforme este autor argumentou alhures²¹, aspectos da história política e da cultura sul-africana têm sido, por décadas, bem mais propensos a um acordo do que imaginado por muitas análises: os acontecimentos do *apartheid* nos últimos anos criaram um sentimento comum de sul-africanismo suficientemente forte para que as duas elites e seus eleitorados quisessem contemplar um acordo caso os custos da alternativa parecessem muito altos.

Num nível simbólico, isto parece ter assegurado um progresso relativamente rápido na direção de um sentimento comum de nação, expressado talvez de maneira mais visível no entusiasmo dos brancos por um presidente negro, e, numa sociedade onde o esporte está carregado de simbolismo político, um surpreendente grau de entusiasmo - acima de divisões raciais - pelos times nacionais²². E o governo da maioria negra tem mostrado uma tendência digna de nota na escolha de nomes “neutros” para obras públicas - aeroportos, ruas, barragens - buscando construir uma identidade comum.

Este progresso é considerável se levamos em conta a história polarizada dessa sociedade, mas ainda assim, é bem menos significativo do que aparenta ser. Um dos elementos que confirma isto já foi mencionado: para brancos suficientemente ricos, que podem considerar a emigração como alternativa, a cidadania de uma África do Sul comum permanece condicional - para muitos, dificuldades tais como altas taxas de crimes, queda real ou observada na qualidade da administração pública ou planos de ação visando dar vantagens à maioria negra podem gerar debates não sobre como evitá-las mas sobre a conveniência de se permanecer sul-africano.

E, apesar das mudanças aqui descritas, o sentimento de identidade racial que sustentava a antiga ordem persistiu na nova ordem. Aqui o

²¹ Ver Friedman, Steven, verbete em Lipset, Seymour Martin (editor chefe), The Encyclopedia of Democracy, Washington, Congressional Quarterly, 1995

²² Talvez o melhor exemplo conhecido seja o amplo apoio negro ao time de rugby sul-africano, que ganhou o troféu mundial do esporte em 1995, apesar de apenas um membro do time ser negro. O entusiástico apoio público de Mandela ao time pode ter influenciado esta resposta.

contraste com o Brasil é particularmente notável. Pode-se contestar²³ vivamente se o Brasil é a “democracia racial” que acredita ser. Mas não resta dúvida que a identidade racial brasileira é muito diferente da sua contraparte sul-africana, nem que seja apenas porque é difícil definir a “raça” de um número crescente de brasileiros. Pesquisas recentes mostram que existe uma diferença entre a maneira com que vários brasileiros se definem racialmente e a maneira com que são definidos pelo entrevistador²⁴.

Na África do Sul tais diferenças de interpretação são quase inconcebíveis: todos tem certeza não apenas do que são (racialmente) mas também do que são os outros sul-africanos. Isto não é surpreendente se lembrarmos que o *apartheid* não foi apenas um sistema de dominação racial mas um de separação também, o que inevitavelmente arraigou fortemente a identidade racial.

Uma diferença notável nas duas sociedades é o idioma: enquanto o português é único no Brasil, o fato de que são onze línguas oficiais na África do Sul mostra uma clara diferença. Embora o inglês seja uma língua franca, o fato de que milhões de negros têm dificuldade em falar inglês eleva uma importante barreira para a formação de uma identidade nacional única. E, enquanto é comum, segundo dizem todos, falar de uma cultura brasileira, apesar de diferenças em circunstâncias de vida e status sócio-econômico, não existe, na África do Sul, uma cultura comum a todos: a liderança da maioria reconheceu, no início da nova ordem, que a identidade comum que pretendem criar só poderá ser construída pelo reconhecimento - e até mesmo a celebração - da diferença cultural, expressado no slogan “Uma nação muitas culturas”.

Diferenças em interesse, mesmo agudas, não enfraquecem, necessariamente, a identidade nacional. Nos Estados Unidos, apesar da polarização de raça e classe, tentativas do eleitorado de origem africana em definir uma identidade não americana obtiveram pouco apoio. Na África do Sul, apesar da acomodação nos limites de raça e interesses, a linha divisória de identidades e cultura permanece forte. Isto talvez explique, voltando ao esporte, que atrai as identidades sul africanas, porque alguns torcedores do time nacional de rugby ainda agitam a bandeira da era do

²³ Carneiro, Comparing Brazil and South Africa, op.cit.

²⁴ Estudo por Nelson do Valle e Silva, Comparing Brazil and South Africa, p. 192

apartheid nos jogos internacionais²⁵ e o ministro da finança (negro) consternou muitos brancos ao torcer pelos oponentes da África do Sul nesses jogos²⁶.

Tudo isto significa que os acordos na divisão do poder político e econômico não são os únicos que sustentam a África do Sul pós *apartheid*. A nova ordem está assentada, até certo grau, num compromisso de identidade, no qual, para citar um observador perceptivo, é pedido aos dois lados que estabeleçam “um sentimento comum de cidadania enquanto mantêm um forte sentido de diferença na identidade”²⁷. Isto assegura que a nova nação só poderá ser construída no reconhecimento explícito da diferença.

Mas esta nação foi também construída sobre um fator que ajuda a explicar porque um acordo foi minimamente possível: uma cultura de consumo comum entre aqueles que podem sustentá-la. Um motivo que permitiu a relativa adaptação dos brancos à perspectiva do governo da maioria foi um cálculo de custo benefício: muitos brancos concluíram que poderiam manter um estilo de vida confortável sob um governo predominantemente negro e preferiu isto aos sacrifícios pela pureza da raça branca que os ideólogos do *apartheid* preconizaram²⁸. F: a resposta dos eleitores ao referendo branco de 1992, realizado para aferir o apoio a um acordo, sugere que muitos votaram “sim” por medo de que a alternativa fosse o fortalecimento de sanções econômicas e de outros tipos.

Esta atitude é espelhada no entusiasmo entre políticos, profissionais e intelectuais negros pelo consumo. Alguns poderão argumentar que isto é uma característica das elites. Mas algumas elites revolucionárias evitaram, após ganhar o poder, o consumo manifesto. Mais importante ainda é o fato de que não existe segredo algum sobre o entusiasmo da elite sul africana com o estilo de vida norte americano dos subúrbios. O consumo da elite não é acompanhado por uma ideologia simulada de espartanismo - é

²⁵ O aparecimento da velha bandeira nos jogos de rugby foi uma fonte de controvérsia durante 1996

²⁶ Business Day 14/8/96

²⁷ Isto é uma paráfrase de uma observação de John Rex, Warwick University, no seminário de 1991, do Centre for Policy Studies

²⁸ O arquiteto do *apartheid*, Hendrik Verwoerd (primeiro ministro no final da década de 50 e no começo da de 60) freqüentemente enfatizava a necessidade de que os brancos fizessem sacrifícios econômicos para preservar a pureza racial

praticado abertamente. Tampouco é restrito a uma pequena elite política: nos anos 50, sapatos e carros americanos eram procurados como símbolos de status nos distritos urbanos negros e há muito se comenta no comércio varejista que consumidores negros só compram qualidade comprovada e expressada por marcas reconhecidas internacionalmente. A facilidade com que a nova elite política fez as pazes com o mercado é muito bem ilustrada pelo fato de que a África do Sul é o único país no qual a adoção da constituição foi precedida por palavras de agradecimento aos patrocinadores comerciais do evento pelo presidente da Assembléia Constituinte²⁹. Este consumismo abranda as identidades de grupos e aumenta a propensão para um acordo da elite. Também contribui para um sentimento de partilhar coisas em comum. Mas tem conseqüências vitais no nosso tema principal, a globalização.

Em linhas gerais, a identidade sul-africana permanece ambígua - forte o suficiente para prevenir que a sociedade se rompa, mas não forte o suficiente para uní-la em nome de um objetivo comum.

A dimensão econômica da identidade

Os sentidos de identidade do Brasil e da África do Sul influenciam as respostas aos desafios econômicos - à globalização em particular. Inevitavelmente fazem isto de maneiras muito diferentes.

No Brasil, a supremacia da identidade nacional sobre identidades de grupos poderia indicar que os ajustes seriam mais fáceis, por dois motivos. Em primeiro lugar, uma tendência maior do eleitorado de se guiar por interesses mais do que pela identidade de grupo faz com que seja mais fácil conseguir coalizões políticas ignorando limites sociais: o eleitorado de baixa renda poderá aliar-se com empresários ao apoiar, vamos supor, medidas anti-inflacionárias. Em segundo lugar, faz com que seja mais provável que os interesses, por estarem organizados, venham a aceitar disciplinas com o objetivo de forçar uma competitividade maior - um excelente exemplo seria a legislação anti-trust.

Na África do Sul a identidade política faz com que escolhas políticas sejam mais complexas. De um lado, a penetrante cultura

²⁹ Discurso de Cyril Ramaphosa, presidente, assembléia constitucional, 8/5/96

consumista da elite, somada a uma forte influência da cultura norte-americana, assegura que o princípio da globalização não seja controverso - o desejo de liberar-se da economia mundial está restrito a um punhado de intelectuais. Do partido comunista à corrente mais representativa, dos brancos de subúrbio, o debate é sobre como integrar-se na economia global, e não sobre se isto é válido. Por outro lado, o debate em como isto deve ser feito freqüentemente mascara fortes divisões de interesses, que podem, em alguns casos, estar escorados em identidades.

A ameaçada legislação anti-trust é vista pelos interesses organizados como uma agressão à economia de mercado pelos políticos populistas ou socialistas. Enquanto esta forma de retórica é comum em sociedades com forte sentido de identidade nacional, no caso sul-africano é influenciada por um “subtexto” no qual “economia de mercado” é, para muitos, (ao menos subliminarmente), o mundo de negócios controlado pelos brancos e a intervenção estatal uma tentativa de afirmar o controle político dos negros. De fato, algumas vezes isto se torna explícito: os políticos do Congresso Nacional Africano dizem querer as leis anti-trust para assegurar maior acesso dos negros à propriedade de bens. Brasileiros poderão argumentar que uma legislação anti-trust também encontraria, no Brasil, uma resistência amarga caso fosse eficaz, mas na África do Sul contesta-se o princípio e não a eficácia da legislação³⁰.

Isto não significa, necessariamente, que a legislação anti-trust seja apropriada. Mas ilustra o importante fato de que medidas que visem a aumentar a competitividade da indústria sul-africana, caso venham impor restrições aos negócios, são provavelmente vistas não apenas como opções da política econômica mas sim como tentativas do governo “negro” em restringir os negócios “brancos”. Os sacrifícios exigidos por tais medidas não podem ser justificados pelos políticos do governo por meio de apelos ao interesse nacional uma vez que um grupo de interesses econômicos tende a definir este interesse - e a identidade - em termos seccionais.

Isto é particularmente restritivo se levarmos em conta que muitos acham que os negócios sul-africanos são insuficientemente competitivos e que seria necessária alguma forma de “reestruturação”, de maneira a

³⁰ Esta declaração deve ser qualificada uma vez que a legislação existente, introduzida na era do apartheid, estabelece um Competition Board (Conselho de Concorrência) com poderes para agir contra a colusão entre companhias. No entanto, não é considerada como uma legislação *anti-trust*.

intensificar a competitividade do todo. A cidadania condicional mencionada anteriormente apresenta ao governo essencialmente negro a escolha potencial entre um status quo inadequado ou a fuga de capitais e trabalho especializado.

Um exemplo equivalente, ou ainda mais significativo pode ser tirado de uma área ostensivamente não econômica: tentativas do governo em aumentar o acesso à assistência médica adequada, a qual, caso fosse eficiente, traria grandes benefícios à produtividade. Uma das medidas propostas requer que graduados em medicina trabalhem por dois anos em áreas rurais após a graduação. Isto pode ser controvertido em sociedades com um sentido de identidade abrangente. Mas imagina-se que nestas sociedades haveria uma aceitação - tanto normativa - como um meio de pagamento à sociedade dos recursos gastos com subsídios à educação médica - ou como um sacrifício que médicos devem fazer em nome do interesse mais amplo da nação. Na África do Sul o grupo predominantemente branco de médicos veria esta medida como uma tentativa dos políticos negros de privar os graduados brancos de sua liberdade econômica, como um castigo aos altos níveis de emigração médica ou por terem observado a tendência dos médicos em atender os ricos brancos moradores de subúrbios em vez dos negros pobres. Quaisquer que fossem os méritos da proposta, o contexto de identidades asseguraria que ela fosse debatida não dentro de concepções diferentes do que poderia ser melhor para a nação mas através da lente (ainda que disfarçada retoricamente) de identidades políticas seccionais. A resistência à idéia não é necessariamente calculada e egoísta: ao contrário, pode ser a expressão instintiva da potência de subidentidades sul-africanas.

No outro lado a dinâmica é igualmente visível. Para aqueles que estão organizados perto da maioria governante, quaisquer medidas para aumentar a competitividade deverão ser primeiro justificadas como um meio de erradicar a herança racial do *apartheid* e secundariamente como um meio de engajar-se na economia mundial. São também pouco prováveis - ainda que admitidamente seja possível - tentativas bem sucedidas de apelar “sobre as cabeças” destes interesses para o eleitorado popular uma vez que a política de subidentidades fará com que este esteja propenso a votar no partido da maioria independentemente da política econômica que adote - e isto mesmo se os eleitores de baixa renda forem tão pragmáticos com relação às questões econômicas quanto a contraparte brasileira, como parece

ser o caso³¹. Este eleitorado teria mais tendência para retirar-se da política no caso de um fracasso de políticas econômicas do que transferir sua adesão para um partido da oposição.

A prioridade máxima que é (compreensivelmente) dada para a questão do desequilíbrio racial - consequência óbvia do legado de identidade do passado sul-africano - poderá também restringir as tentativas de ajustamento à economia global. A África do Sul é chamada, nestas condições, a intensificar a eficiência de serviços infra-estruturais, mas há o perigo de que esta meta seja obstruída pela necessidade de promover, rapidamente, os negros - que inevitavelmente não têm experiência na administração de grandes organizações - aos altos cargos nas corporações paraestatais. E se a desracialização dos cargos mais elevados não for uma ameaça à eficiência, mesmo assim haverá o perigo de que os sul-africanos brancos achem que sim, ao buscar confirmação da crença de que os seus compatriotas negros não sabem administrar grandes organizações.

No entanto, conforme foi dito acima, a tendência a um conflito relativo à política econômica é amenizado pela necessidade de continuar - ou no caso das elites negras que ascendem de começar - a aproveitar os frutos da economia formal. Isto se traduz numa intenção pronunciada de fazer acordos por cima de limites de identidade. Não é por acaso que o tema dominante na vida econômica e social da África do Sul seja a negociação, que expressa tanto a percepção da diferença quanto a inclinação para o compromisso apesar disso. Se as respostas políticas ao mercado global não são uma diligência em comum, ao menos são vistas como um assunto apropriado para a negociação e até mesmo para formas de cooperação.

Vale a pena mencionar que o isolacionismo nunca foi um elemento forte na cultura política sul-africana. Um limite na emergência de uma identidade nacional comum foi a tendência dos brancos em levar os países da Europa e América do Norte, bem como os dois refúgios da emigração branca, Austrália e Canadá, imensamente a sério: intelectuais negros há muito reclamam que os brancos tendem a acompanhar os fatos desses países com muito mais atenção do que os dos bairros residenciais negros das

³¹ Ver Charney, Craig, *Voices of New Democracy: African Expectations in the New South Africa*. Johannesburgo, CPS, 1995. Este estudo revelou um alto grau de pragmatismo econômico entre os eleitores negros.

proximidades. O isolamento na era do *apartheid* serviu para fortalecer isto - a insistência constante dos líderes brancos de que não ligavam para o que o mundo estava pensando apenas mostrava, de forma enfática, que se importavam profundamente³².

Entre a liderança negra sul-africana, a tendência de ver outros países - inicialmente a Grã-Bretanha - como uma fonte de apoio data do nascimento do estado sul-africano na segunda década deste século³³. Desde então, e especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, a rejeição retórica do *apartheid* pela opinião mundial fez com que muitos negros sul-africanos passassem a ver a comunidade internacional como uma corte moral de apelo e, talvez, como a última fonte de liberação. Isto é talvez o motivo porque mudanças substanciais na economia política - em 1990, o presidente Mandela declarou que a nacionalização era fundamental na política do ANC, e no começo do ano declarou que a privatização é igualmente fundamental - foram influenciadas em primeiro lugar por interesses dos negócios internacionais e não dos internos : investidores estrangeiros em potencial têm muito maior impacto na política que investidores domésticos.

Esta dimensão cultural contrasta acentuadamente com a identidade nacional brasileira que fez a intervenção na economia uma opção atraente para os governantes de direita não porque tenham sido forçados pela rejeição internacional mas porque interesses econômicos nacionais se sobrepuseram àqueles do mercado. O sentido de identidade brasileiro cria, então, ironicamente, obstáculos à globalização mesmo enquanto faz com que adaptações a ela sejam mais exequíveis. Os sul-africanos fazem com que a adaptação aos imperativos globais pareça lógica, mas cria barreiras às tentativas de traduzir o princípio em prática.

Implicações políticas

O que significa esta análise para as respectivas políticas econômicas das duas sociedades?

³² A rejeição internacional ao *apartheid* foi uma preocupação especial do governo da era do *apartheid*, apesar de repetidas alegações de que a África do Sul encontraria suas próprias soluções, independentemente da opinião mundial. Uma operação ambiciosa foi montada para “vender” o *apartheid* ao mundo - com pouco sucesso concreto.

³³ Friedman, *Encyclopedia of Democracy*, op.cit.

Antes de tratar este assunto, é necessário enfatizar que este estudo não está argumentando que a reforma econômica encapsulada no “Consenso de Washington” seja necessariamente a resposta mais apropriada à globalização. Este assunto é motivo de debates inflamados em ambas sociedades - ainda que o Brasil pareça estar mais perto de uma convergência ampla entre os interesses em disputa e o posicionamento político³⁴. A resposta não fala por si e a tentativa de resolver a controvérsia está além do alcance deste estudo.

Mas em ambas sociedades é aceito - ao menos retoricamente - que economias protegidas e não igualitárias terão que mudar em resposta às demandas da economia global, e que esses ajustes vão requerer que sejam feitos acordos entre interesses econômicos de importância vital. Os tópicos abordados aqui se aplicam tão fortemente às políticas estabelecidas para integração na economia mundial por meio do fortalecimento do acesso das massas às oportunidades quanto à liberalização econômica. Esta seção vai discutir estratégias para uma mudança política, seja a rota favorita, para a integração global, a liberalização do mercado ou a redistribuição social e econômica de oportunidades.

Em princípio, o Brasil se presta mais facilmente a uma estratégia proposta por muitos sul-africanos dos dois lados da divisão de identidade: um no qual o governo usa um mandato popular conferido em eleições para dirigir através da reestruturação - se necessário enfrentando a resistência de interesses organizados. Um governo que possa confiar que os fortes interesses da sociedade - e principalmente aqueles com capital e conhecimentos especializados - não vão optar por ficarem de fora se forem forçados a aceitar ajustes dolorosos, estará numa posição muito mais forte.

Na África do Sul, a limitada abrangência da identidade nacional restringe drasticamente esta opção. Caso o governo resolvesse forçar a reestruturação econômica, a qual sentido de identidade deveria corresponder? Acatar, sem reservas, perspectivas propostas por setores de negócios fragmentaria o eleitorado do partido da maioria, alienando o *South African Congress of Trade Unions*, o aliado melhor organizado do ANC. Defender os preceitos do campo do ANC que esperariam conseguir competitividade pelo desmantelamento dos privilégios dos negócios brancos, cujo status protegido é visto como uma irregularidade no

³⁴ Ver [Comparing Brazil and South Africa](#), pp. 300-304

desempenho do mercado internacional, teria como risco uma hemorragia adicional de capital e pessoas especializadas: de modo algum está assegurado que o sentido de identidade branco seja forte o suficiente para absorver reformas estruturais deste tipo.

Aqueles que seguem os acontecimentos sul-africanos têm uma objeção óbvia a esta asserção: que o governo do ANC tem se movimentado na direção do “consenso de Washington” e que o presidente Mandela informou aos aliados dos sindicatos e do Partido Comunista que os “fundamentos” de sua estratégia não são negociáveis³⁵. É, no entanto, prematuro ver este cometimento à disciplina fiscal e à redução constante da dívida como uma abordagem teórica neo-liberal³⁶ - ou acreditar, considerando a tela de fundo da política, que virá a ser isto. Mandela deixou igualmente claro que o ANC permanecerá disposto a manter sua aliança com os outros dois partidos: isto significa que terá que considerar um pouco as preocupações deles. Parece, portanto, que mesmo que os “fundamentos” da atual estratégia não estejam abertos a discussão, os detalhes certamente estão. É pertinente apontar aqui que o ANC “neo-liberal” decretou, no ano passado, legislação trabalhista que fortalece, significativamente, os direitos formais dos sindicatos³⁷. O caminho para o “consenso de Washington” poderá não ser reto nem suave - e a natureza da política de identidade sul africana sugere que a destinação final que foi imaginada talvez não seja jamais alcançada.

De forma parecida, apesar de muita conversa sobre a intensificação da competitividade pela imposição de novas disciplinas nos negócios, o governo não impôs regras severas às indústrias privadas - e a evidência sugere que não tem a vontade ou a capacidade (ou ambas) para fazer isto³⁸.

Sendo assim, parece provável que, se ajustamentos substanciais para a globalização tiverem que emergir, serão o produto não de uma

³⁵ The Star, 29/7/96

³⁶ A estratégia econômica de 1996 do governo não apoia, por exemplo, a privatização - também defende negociação entre empresários e trabalhadores como um veículo para atingir maior flexibilidade do mercado de trabalho

³⁷ Ver Labour Relations Amendment Act, 1996

³⁸ O então Ministro do comércio e indústria, Trevor Manuel, indicou, inicialmente, que a legislação de concorrência seria introduzida no parlamento sem uma negociação detalhada com o empresariado. No entanto, o governo agora reiniciou o debate sobre leis de concorrência.

iniciativa unilateral do governo, mas de acordos negociados. Isto é ditado pela forma que a identidade nacional toma na África do Sul - e é possível pelo fato de a identidade ser qualificada e parcial, e porque a abertura para o mundo é uma idéia que sul-africanos acham fácil aceitar.

Isto também significa que uma resposta bem sucedida da África do Sul à realidade econômica global não se revestirá, provavelmente, de uma forma clássica. A facilidade com que o termo “globalização” entrou no vocabulário corrente tende a mascarar a extensão em que circunstâncias nacionais, escolhas - e identidades - continuam a traçar o caminho com que sociedades se ajustam a realidades econômicas. A despeito de *slogans* da direita e da esquerda, não existe uma rota única para a integração bem sucedida na economia mundial. Isto é demonstrado pelos “Tigres Asiáticos” cujo forte sentido de identidade nacional permitiu um certo grau de intervenção econômica do governo na busca de competitividade. Na África do Sul, a natureza qualificada de sua identidade nacional poderá requerer uma abordagem não ortodoxa, na qual, a boa vontade das elites de ambos os lados de uma identidade nacional fraturada na aceitação de acordos poderá ser mais valiosa do que se o acordo alcançado estiver apenas em conformidade com a sabedoria da ciência econômica convencional. Aqueles, na África do Sul e no exterior, que insistem que só existe um caminho para a sobrevivência econômica internacional, sem dúvida vão achar intragáveis muitas das soluções encontráveis por meio de negociação. Mas levando em conta a natureza condicional da identidade sul-africana, e os parâmetros políticos que estabelece, a integração na economia mundial só pode ser pensada a partir do que é praticável, e não do que é ditado em livros de texto.

A trajetória provável do Brasil, para quem vê de fora, é mais difícil de traçar. Desenvolvimento de programas poderão ser determinados não por uma identidade nacional por demais fraca, mas por uma forte o suficiente para possibilitar grandes ajustamentos políticos ditados por mandato eleitoral. Se forem impostas restrições por essa identidade brotarão do apelo que ela ainda oferece ao nacionalismo econômico.

Qualquer que seja o resultado, ambas sociedades mostram claramente que a crescente interdependência econômica ditada pelos desenvolvimentos globais não diminuiram a importância de particularidades nacionais, das quais as identidades são um elemento crucial, na busca de políticas econômicas e sociais viáveis.

REFERÊNCIAS

- (1) Pierce, Douglas, Post-Apartheid South Africa: Lessons from Brazil's "Nova República", Johannesburgo, Centre for Policy Studies, 1992
- (2) Ver, para exemplo, Thompson, Leonard M, Politics in the Republic of South Africa, Boston, Little Brown, 1966, Capítulo II
- (3) Os africânderes (africanos), a maioria dos brancos sul-africanos, consideravam-se um grupo étnico ou povo separado e foram eles que se mudaram para o interior fugindo do governo britânico. Ver du Toit, Andre and Giliomee, Hermann, Afrikaner Political Thought, vol. 1 1780-1850 Berkeley, University of California Press, 1983
- (4) Alguns brasileiros, é claro, insistem que os cidadãos negros não usufruem dos mesmos direitos que seus compatriotas brancos. No entanto, parece haver pouco debate sobre a identidade brasileira em comum. Ver, para exemplo, estudo por Sueli Carneiro in Friedman, Steven and de Villiers, Riaan (eds), Comparing Brazil and South Africa: Transitional States in Political and Economic Perspective, Johannesburgo, CPS, Foundation for Global Dialogue, Idesp, 1996 (em impressão), p. 179 ff.
- (5) Ver comentários por Nelson do Valle e Silva em Comparing Brazil and South Africa, *ibid*, p. 222ff
- (6) Ver estudo por Bolívar Lamounier em Comparing Brazil and South Africa, p.. 28 ff
- (7) O "Grande Apartheid" criou uma série de pretensos estados negros independentes, fundados com critérios tribais (homelands), cada um dos quais com seu próprio governo e legislatura
- (8) Em 1978, o Ministro de Assuntos Negros, Connie Moulder, declarou que, se a política de concessão de independência às "homelands" negras fosse levada a sua conclusão lógica "não haveria mais nem um negro com a cidadania sul-africana". Citado em Kane-Berman, John, Soweto Black Revolt, White Reaction, Johannesburgo, Ravan, 1978
- (9) Friedman, Steven "South Africa: Divided in a Special Way", em Diamond, Larry, Linz, Juan and Lipset, Seymour Martin (eds), Politics in Developing Countries, Lynne Rienner, 1995

(10) Ver, por exemplo, Rabushka, Alvin, “Prescriptions for the Plural Society: Theory and Practice in the South African Context” in Rhodie, Nic (ed), Intergroup Accomodation in Plural Societies, Pretoria, Institute of Plural Studies, 1978

(11) Giliomee, Hermann, “The Communal Nature of the South African Conflict” em Giliomee, Hermann and Schlemmer, Lawrence (eds), Negotiating South Africa’s Future, Johannesburgo, Southern, 1989

(12) Estimativas sugerem que em torno de 3 por cento de eleitores brancos possam ter apoiado o ANC, e em torno de 7 por cento de eleitores negros o Partido Nacional

(13) Friedman, Politics in Developing Countries, op.cit

(14) Estudo por Albert Fishlow, Comparing Brazil and South Africa p. 225 ff.

(15) ibid

(16) Para tabela detalhando a demografia, ver Friedman, Politics in Developing Countries, op.cit.

(17) Para alguns críticos do nacionalismo africano, isto é evidência de que o não-racialismo é espúrio, uma vez que inevitavelmente garante a maioria negra. Ver Giliomee, “The Communal Nature”, op.cit. Esta visão, no entanto, só faz sentido se a África do Sul for considerada como sendo composta de blocos raciais em vez de indivíduos

(18) A vertente da maioria é liderada pelo African National Congress e seus aliados. Variações do nacionalismo negro defendendo vários graus de exclusivismo, mesmo insistindo que diferenças raciais não são inatas, são consideradas pelo Pan Africanist Congress e Azanian People’s Organization.

(19) Em resposta às demandas da direita branca por um território africaner ou *volkstaat*, a constituição interina estabeleceu um Conselho Volkstaat (*Volkstaatraad*) para investigar - e negociar - esta opção

(20) Para uma elaboração sofisticada deste argumento ver Sisk, Timothy, Democratization in South Africa: the Elusive Social Contract, Princeton, Princeton University Press, 1995

(21) Ver Friedman, Steven, verbete em Lipset, Seymour Martin (editor chefe), The Encyclopedia of Democracy, Washington, Congressional Quarterly, 1995

(22) Talvez o melhor exemplo conhecido seja o amplo apoio negro ao time de rugby sul-africano, que ganhou o troféu mundial do esporte em 1995, apesar de apenas um membro do time ser negro. O entusiástico apoio público de Mandela ao time pode ter influenciado esta resposta.

(23) Carneiro, Comparing Brazil and South Africa, op.cit.

(24) Estudo por Nelson do Valle e Silva, Comparing Brazil and South Africa, p. 192

(25) O aparecimento da velha bandeira nos jogos de rugby foi uma fonte de controvérsia durante 1996

(26) Business Day 14/8/96

(27) Isto é uma paráfrase de uma observação de John Rex, Warwick University, no seminário de 1991, do Centre for Policy Studies

(28) O arquiteto do *apartheid*, Hendrik Verwoerd (primeiro ministro no final da década de 50 e no começo da de 60) frequentemente enfatizava a necessidade de que os brancos fizessem sacrifícios econômicos para preservar a pureza racial

(29) Discurso de Cyril Ramaphosa, presidente, assembléia constitucional, 8/5/96

(30) Esta declaração deve ser qualificada uma vez que a legislação existente, introduzida na era do *apartheid*, estabelece um Competition Board (Conselho de Concorrência) com poderes para agir contra a colusão entre companhias. No entanto, não é considerada como uma legislação *anti-trust*.

(31) Ver Charney, Craig, Voices of New Democracy: African Expectations in the New South Africa, Johannesburg, CPS, 1995. Este estudo revelou um alto grau de pragmatismo econômico entre os eleitores negros.

(32) A rejeição internacional ao *apartheid* foi uma preocupação especial do governo da era do *apartheid*, apesar de repetidas alegações de que a África do Sul encontraria suas próprias soluções, independentemente da opinião mundial. Uma operação ambiciosa foi montada para “vender” o *apartheid* ao mundo - com pouco sucesso concreto.

(33) Friedman, Encyclopedia of Democracy, op.cit.

(34) Ver Comparing Brazil and South Africa, pp 300-304

(35) The Star, 29/7/96

(36) A estratégia econômica de 1996 do governo não apoia, por exemplo, a privatização - também defende negociação entre empresários e trabalhadores como um veículo para atingir maior flexibilidade do mercado de trabalho

(37) Ver Labour Relations Amendment Act, 1996

(38) O então Ministro do comércio e indústria, Trevor Manuel, indicou, inicialmente, que a legislação de concorrência seria introduzida no parlamento sem uma negociação detalhada com o empresariado. No entanto, o governo agora reiniciou o debate sobre leis de concorrência

Estruturas Legais para o Desenvolvimento e a Democracia em Sociedades Desiguais: África do Sul e Brasil*

Marinus Wiechers

Introdução

Teoricamente é possível comparar dois países quaisquer, uma vez que o Estado moderno pode ser julgado por um conjunto quase fixo de critérios. Em termos gerais, portanto, as constituições, os governos, as economias e as sociedades de dois Estados podem ser facilmente comparados. Tal comparação certamente produzirá algumas observações interessantes, e possivelmente nos ensinará algumas lições. A longo prazo, porém, as simples comparações entre Estados permanecem acadêmicas, a não ser que nesses Estados haja certos marcos ou características definidas, que proporcionem uma comparação mutuamente instrutiva.

Uma comparação entre as estruturas constitucionais e legais do Brasil e da África do Sul enquadra-se nessa última categoria. De maneira geral, tanto o Brasil quanto a África do Sul são países em desenvolvimento. Em 1988, o Brasil emergiu de um longo período de regime militar, em que a organização político-partidária e a vida em geral eram estritamente reguladas e manipuladas. Depois de quarenta anos de regime de *apartheid*, que, tanto no conteúdo quanto na aplicação, era uma espécie de colonialismo nas mãos da minoria branca, a África do Sul embarcou em seu destino democrático em 1994, com a adoção da constituição provisória e a introdução do sufrágio universal. Desse ponto de vista pode-se dizer que o Brasil e a África do Sul estão, no momento, em busca de seus futuros democráticos.

* Traduzido por Adriana Ligiéro

Sócio-economicamente há diversas semelhanças entre os dois países. Não obstante a existência de instituições econômicas sólidas, resultantes de uma história de industrialização, existem vastas desigualdades em ambas as sociedades. No Brasil, a pobreza, resultante principalmente da rápida urbanização, assumiu grandes proporções, e seus efeitos prejudiciais, tais como o desemprego, a deterioração dos serviços sociais e a criminalidade, estão-se tornando cada vez mais evidentes. O passado sul-africano de intolerância racial está agora sendo revelado em toda sua extensão; a criminalidade tornou-se um problema quase insolúvel, e a auto-sustentação e crescimento econômicos não parecem possíveis. Assim, apesar das claras diferenças históricas, culturais e sociais entre o Brasil e a África do Sul, estou convencido de que uma comparação entre os dois países não é apenas de interesse acadêmico.

Em resumo, pode-se dizer que o Brasil e a África do Sul são países em desenvolvimento com sociedades marcadamente desiguais, que se encontram em um estágio de transição crucial, em direção não só à democracia, mas também a uma situação em que serão colhidos os supostos benefícios da democracia, isto é, a livre participação política, o crescimento econômico e a estabilidade social. A pergunta que faço neste ensaio é simplesmente esta: existem estruturas legais específicas, amplamente conhecidas, que apoiem e promovam a democracia e o desenvolvimento em sociedades desiguais, as quais se encontram em pleno processo de transição?

Após analisar o surgimento de democracias nos antigos países comunistas do Leste Europeu, Gert-Joachim Glaessner¹ conclui que três elementos são de vital importância na busca da efetivação democrática:

1. Em primeiro lugar, os fundamentos normativos da nova sociedade;
2. Em segundo lugar, as novas instituições a serem estabelecidas nos campos econômico, político e cultural e na sociedade em geral;
3. Finalmente, a natureza do Estado em relação a outros Estados próximos e também na comunidade das nações.

O que se afirma, em essência, é que um Estado e um governo em transição não são como um navio que, uma vez solto do ancoradouro,

¹ Gert - Joachim Glaessner, *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus*, 1991, p.208

embarca em mares desconhecidos. Ao contrário, há luzes claras que guiam o caminho a ser seguido. Talvez a mais importante seja que o Estado deve fundar sua nova sociedade em instruções claras, contidas em um instrumento normativo que não só descreva os parâmetros do poder do Estado, mas, ao defender os valores e direitos que deverão formar a estrutura da nova sociedade, dê uma indicação precisa de como os objetivos da democracia devem ser alcançados. Percebe-se imediatamente que estamos agora falando sobre a constituição desse Estado.

Muito já foi escrito sobre constituições. O debate constitucional é de importância profunda e primordial em toda sociedade democrática. As constituições modernas resultaram de uma evolução de muitos séculos. São todas, de certa maneira, produtos de um *Zeitgeist* específico, e refletem a política de seu tempo. De fato, seria totalmente incompreensível pensar em um Estado moderno sem uma constituição. Uma vez que as constituições formam a base normativa da condição de Estado e de fato circunscrevem as forças regulatórias tanto do governo quanto das sociedades como um todo, um debate sobre a estrutura legal para o desenvolvimento e a democracia deve ter como ponto de partida a natureza da constituição e sua habilidade inerente de sustentar e inovar tais estruturas.

Um Estado em transição também implica um processo contínuo de mudança ou transformação. A transformação numa sociedade em evolução tem diversas facetas. É sob esse aspecto que se deve enfatizar o segundo elemento de Glaessner, a saber, a criação de instituições que promovam uma organização sócio-econômica e cultural e da sociedade em geral. Visto que os antropólogos sociais e, com freqüência, também os economistas enfatizam a natureza informal e freqüentemente espontânea do desenvolvimento, creio que tanto o desenvolvimento quanto a democracia devam ser organizados. Isso não significa uma regimentação rígida ou a criação de uma plethora de instituições. Uma sociedade estruturada possui diversos meios de se organizar, formal ou informalmente. É na sociedade organizada que o desenvolvimento tem a maior possibilidade de sucesso. É claro que a questão permanente é: quão ativamente deve o Estado envolver-se na organização da sociedade e no estabelecimento de instituições? “Nos anos 80”, observou o Presidente Fernando Henrique Cardoso², “a

² Presidente Fernando Henrique Cardoso, “Desenvolvimento: A Mais Política das Questões Econômicas”, Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (Centre for Strategic and International Studies), Washington, 21 de abril de 1995, trabalho não - publicado, p.5.

identificação positiva entre o Estado e o desenvolvimento debilitou-se, e o Estado é quase visto como um obstáculo ao progresso.”

Um Estado deve ser governado. É através de suas instituições legislativas, executivas e judiciárias que ele ergue suas estruturas de governo. O Estado democrático deve assegurar-se de que essas instituições sejam viáveis, estáveis e ainda capazes de se renovar. A estagnação das instituições do Estado é tão perigosa para o país em desenvolvimento quanto as instituições instáveis. Uma vez enfatizadas as instituições essenciais do governo, permanece a pergunta: deve ele incumbir-se do estabelecimento de um número cada vez maior de instituições para organizar a sociedade e devem essas instituições estar ligadas dentro de um sistema centralizado ou devem elas descentralizar-se? Outra questão importante é: até que ponto deve o Estado assumir um papel de apoio ou controle das instituições da sociedade?

O fato de que as instituições são controladas pelo Estado pode levar à impressão de que o governo é ativo, uma vez que o Estado é visto como onipresente, quando de fato a realidade é ocultada. Essa realidade é a estagnação, que quase inevitavelmente surge a partir da regulação e controle pelo Estado.

Em terceiro lugar, como aponta Glaessner, o Estado democrático - e poderia ser imediatamente adicionado, o Estado em desenvolvimento - não se pode permitir ser uma ilha isolada de seus vizinhos e do resto do mundo. Para fortalecer sua natureza democrática e expandir seu próprio desenvolvimento, o Estado deve procurar seu lugar em um contexto internacional e global. Muito pode ser dito a esse respeito. O fato é que, na fase de globalização, com o definhamento das ideologias e a internacionalização da idéia democrática, nenhum Estado pode ser democrático ou desenvolver-se ao mesmo tempo em que permanece isolado. As estruturas legais para a democracia e o desenvolvimento devem, portanto, ter uma dimensão internacional, global.

As constituições, instituições do Estado e relações internacionais não existem de forma estática e tampouco entram em vigor por conta própria. São fortalecidas por pessoas que de uma maneira organizada carregam consigo suas próprias práticas, ideologias e aspirações. As instituições do Estado não podem funcionar sem um serviço público e motivadores políticos, os partidos políticos. De fato, a constituição do Estado precisa

ser implantada através de pessoas. Em resumo, as estruturas legais para o desenvolvimento e para a democracia pressupõem a existência de vastos recursos humanos. Durante o auge do *apartheid*, diversos políticos diziam que havia uma lei para cada estrutura legal necessária ao desenvolvimento separado, mas que por alguma razão essas políticas grandiosas simplesmente não pareciam funcionar. Certamente uma das razões para o total fracasso do desenvolvimento separado na África do Sul foi sua falta de legitimidade, bem como sua inviabilidade econômica. Entretanto, o mais fundamental foi que não havia pessoas para fazê-lo funcionar. Ademais, a economia do País, o que em termos práticos significa ter dinheiro para que as pessoas possam fazer o sistema funcionar, não poderia sustentar tal sistema a longo prazo.

Em poucas palavras, seria fútil discutir as estruturas para o desenvolvimento e a democracia de maneira isolada. Observando-se a constituição, as instituições do Estado e sua posição no contexto internacional mais amplo, é preciso que se esteja constantemente consciente das forças que movimentam, inspiram, geram e transformam esses instrumentos e instituições em cenários vivos, não só do governo, mas da vida na sociedade em geral.

As estruturas legais para a democracia e o desenvolvimento no Brasil e na África do Sul

A constituição

Como observado acima, a constituição de um país incorpora as estruturas legais mais essenciais para o desenvolvimento em um contexto democrático, uma vez que cria uma estrutura normativa em que ambos esses elementos de um Estado criativo devem transformar-se em realidade. Dito de maneira distinta, a constituição dá origem, tanto estrutural quanto funcionalmente, ao desenvolvimento e à democracia.

Certamente não é intenção deste ensaio proceder a uma discussão detalhada sobre as constituições brasileira ou sul-africana ou estabelecer uma comparação entre as mesmas. Mas há semelhanças marcantes. Ambas as constituições constituem a lei fundamental de seus respectivos países e

descrevem os órgãos do Estado e as instituições do governo de maneira muito detalhada. No caso brasileiro³, a constituição foi elaborada em 1988 por um congresso recentemente democratizado, depois de vinte e um anos de regime militar. Como resultado do zelo democrático, a constituição viu-se quase sobrecarregada de detalhes, o que logo se tornou muito incômodo. Embora a constituição brasileira seja amplamente considerada uma das mais progressistas do mundo, necessitava de grandes emendas para torná-la operativa⁴. Ao que tudo indica, para que a constituição brasileira tenha força e “músculo”, ela precisaria ser revigorada ou tornada efetiva por uma intensa política partidária. Ao invés disso, parece que “a vontade política de assegurar reformas estruturais jamais se concretizou plenamente no Brasil”⁵.

Um estudo sobre a constituição brasileira ratifica o que é dito por especialistas políticos e constitucionais de seu país. A constituição é rica em detalhes, complexa em estrutura e provavelmente difícil de ser implementada.

Quanto à constituição sul-africana, a situação é ainda mais complexa. Além do fato de que a África do Sul surgiu de um sistema politicamente distorcido e rígido, não se deve jamais esquecer que o País não tinha muita experiência com o constitucionalismo. Isso é consequência de nossa herança constitucional britânica. Através da importação do constitucionalismo britânico, a África do Sul esteve, até 1993, sujeita aos

³ Cf. *inter alia*, André EAM Thomashause, “Mecanismos Portugueses e Brasileiros para a Transição” (Portuguese and Brazilian Mechanisms for Transition) in *Transição Constitucional (Constitutional Transition)*, UCLAS e Centro VerLoren van Themaat (VerLoren van Themaat Centre),1993, p.63

⁴ Amaury de Souza, “Corrigindo Desigualdades: a Agenda Social Brasileira no Fim do Milênio” (Redressing Inequalities: Brazil 's Social Agenda at the Turn of the Century), trabalho não publicado, 6 de novembro de 1995, p.11: “Longe de refinar as mudanças necessárias, a Constituição de 1988 agravou a situação, ao reduzir a capacidade do governo de agir e aumentar as pressões por mais gastos.” Também na p.13: “A necessidade de emendas constitucionais em todos os estágios faz com que a mudança se torne um processo incômodo e enervante.” Ver, mais além, Bolívar Lamounier, “Antes e Depois: o Processo de Criação de Pactos na Transição Brasileira para a Democracia” (Before and After: Pact-making, in the Brazilian Transition to Democracy), ensaio apresentado no Seminário Brasil-África do Sul, Joanesburgo, 5 a 7 de fevereiro de 1996, p.10: os políticos brasileiros conseguiram inserir os fundamentos de um modelo em decadência, centrado no Estado, na extremamente rígida e detalhada Constituição de 1988. “Ao fazê-lo, adicionaram uma dimensão política imanejável às dificuldades inerentes ao esforço de estabilizar a economia e retomar o crescimento.”

⁵ Lamounier, nota 4, p.14.

preceitos de soberania parlamentar, e aceitava amplamente os princípios do Estado de direito. No caso sul-africano isso simplesmente significava que a lei, uma vez sancionada pelo Parlamento, era a lei, embora severa, opressiva e em conflito com os direitos e liberdades humanos. O desenvolvimento separado, ou *apartheid*, compreendia todo um conjunto de políticas anti-democráticas que pretensamente visavam ao desenvolvimento. Esse regime falhou política e economicamente, mas ao mesmo tempo criou estruturas e instituições que têm, ainda, um importante papel nas estratégias para o desenvolvimento de nosso país, por exemplo as burocracias dos antigos territórios natais (homelands).

A libertação da África do Sul não se deu da noite para o dia. Olhando o passado, deve-se reconhecer que a reforma das leis e práticas trabalhistas da África do Sul, nos anos 80, foi um dos mais importantes fatores no desenvolvimento de uma democracia sul-africana mais ampla. Por outro lado, embora o fim da proibição do funcionamento do ANC e de outros partidos políticos em 1990 fosse quase uma necessidade política, o País ainda estava longe de uma base democrática constitucional sólida. Através de uma série de pactos e compromissos políticos que emergiram de um tortuoso processo constituinte, o qual se iniciou com Codesa, em dezembro de 1991, e culminou com a adoção da constituição provisória em 1993⁶, a África do Sul foi capaz de evoluir de um sistema pré-constitucional, com base no modelo britânico, para um sistema plenamente constitucional, fortalecido por garantias constitucionais e protegido por um Tribunal Constitucional. Constitucionalmente, a bem sucedida transição para um sistema democrático constitucional deveu-se ao fato de que o parlamento bicameral anterior foi mantido como o legislador supremo até o último instante, de modo a aprovar e implementar a nova constituição.

⁶ Muito se escreveu e especulou sobre a formação de pactos que antecederam a Constituição provisória. Steven Friedman, "O Ônus do Pacto? A Transição Pactuada da África do Sul" (The Burden of the Pact? SA's Pacted Transition), trabalho não publicado. Na Conferência Brasil / África do Sul, de 5 a 7 de fevereiro de 1996, foram expressadas dúvidas sobre se essa formação de pactos resultou em uma parceria, concluindo-se que o pacto entre o ANC e a NP foi "um notável exercício em resolução de conflitos". Ver também Ch Chadoux, "Aperçu de l'évolution constitutionnelle et politique de l' Afrique du Sud" in Conac, Dreyfus & Monteiro, *l' Afrique du Sud en Transition*, 1995, p.73, que enfatiza a força da formação de pactos que levou à Constituição provisória. Dawid van Wyk, "Introdução à Constituição Sul-Africana" (Introduction to the SA Constitution) in Van Wyk, Dugard, De Villiers & Davis, *Direitos e Constitucionalismo* (Rights and Constitutionalism), 1994, p.139: "Em retrospectiva, ficou claro que não se estava próximo de um acordo em Codesa, que constituiu na verdade um exercício em preparação para o que viria."

O aspecto mais significativo da constituição provisória de 1993, além do fato de ter sido adotada como lei suprema do País, foi o “pacto solene” de princípios constitucionais com que os partidos políticos concordaram. Convém sublinhar a importância essencial desses princípios imutáveis, que moldaram e definiram a constituição definitiva e se tornaram o padrão que a nova constituição terá de seguir. Esses princípios construíram uma ponte entre aqueles partidos políticos que insistiam em redigir e adotar uma nova constituição antes da eleição geral e os que insistiam na natureza transitória da constituição de 1993, até que se adotasse uma constituição definitiva, por uma assembléia constituinte eleita livremente. A meu ver, o efeito e importância dos princípios constitucionais permanece, mesmo depois da ratificação da constituição definitiva pelo Tribunal Constitucional, e esses princípios constitucionais persistem como os parâmetros que precedem as constituições definitivas. Isso significa que os princípios constitucionais poderão ser reanimados no futuro, para assistir na interpretação da constituição definitiva.

Em resumo:

A África do Sul emergiu de maneira notável das extremas dificuldades e ciladas de todo o processo constituinte. Indubitavelmente foi esse o maior feito transformativo do País. A constituição criou um *Rechtsstaat* (*Estado de Direito*) quase da noite para o dia. Entretanto, a realização plena de um Estado constitucional leva muito tempo⁷, e a primeira questão que se deve colocar é se a África do Sul será capaz de viver com uma constituição própria nos próximos anos. A constituição gerou toda uma gama de estruturas governamentais, a nível nacional, provincial e local. Além disso, criou um grande número de órgãos governamentais, o que (espera-se) irá, de uma ou outra maneira, moldar a democracia e intensificar o desenvolvimento, isto é, “as estruturas e instituições para promover e facilitar as relações inter-governamentais” (seção 41.2) e “as instituições do Estado que fortalecem a democracia constitucional” (seção 181), destacando-se o protetor público, a comissão de direitos humanos, a comissão para a promoção e proteção dos direitos das comunidades

⁷ Pierre Olivier, “A Constitucionalidade e a Sociedade da África do Sul: Que tipo de democracia?” (“Constitutionality and society in South Africa: What sort of democracy”) in Conac, Dreyfus & Monteiro, *L' Afrique du Sud en Transition*, p.82; na p.109: Fica claro, portanto, que não nos podemos permitir ser complacentes quanto a se teremos um regime demográfico na África do Sul e se a teoria constitucional e as realidades políticas podem ser reconciliadas aqui.

culturais, religiosas e lingüísticas, a comissão para a igualdade dos sexos, o auditor geral e a comissão eleitoral. Deve-se mencionar que a composição e o funcionamento dessas estruturas e instituições é decidida principalmente pela legislação nacional. Em outras palavras, uma maioria parlamentar será responsável por sua implementação. Imediatamente isso põe em evidência o papel e a natureza democrática dos partidos políticos sul-africanos. É evidente que se essas instituições e estruturas forem criadas por uma maioria parlamentar que não tenha uma ideologia clara e visão de uma democracia sul-africana ampla, tais estruturas e instituições poderão facilmente tornar-se ornamentos de uma democracia enganosa. No momento atual, os partidos políticos comprometeram-se com os objetivos e ideais democráticos da constituição, mas falta ver-se quão forte será a influência da política da maioria e do populismo indiscriminado. Diz-se dos partidos políticos brasileiros que são informalmente robustos, e também que há vontade política de empreender reformas estruturais⁸. No Brasil, reconhece-se que a democracia participativa não é tão avançada quanto deveria ser⁹. O mesmo pode dizer-se da política sul-africana de maneira muito mais acentuada. A democracia representativa começou na África do Sul com muito sucesso, a partir das eleições gerais em 1994, e essa tendência repetiu-se com as eleições locais em 1996. É lícito afirmar com segurança que, apesar das profundas diferenças entre nossas sociedades, as quais são um resultado inevitável de décadas de *apartheid*, os sul-africanos realizam suas eleições de maneira pacífica e quase exuberante. Isso não significa, contudo, que a democracia participativa esteja em um estágio avançado. Considerando-se o fato de que muitos dos representantes eleitos têm pouca experiência e conhecimento em governos participativos, resta saber até que ponto chegará a observância das regras do jogo democrático, principalmente no que diz respeito à política de oposição. Depois que o mais forte partido de minoria, o Partido Nacionalista, deixou o governo de unidade nacional, é estranho que o ANC e o Partido Inkatha para a Liberdade tenham permanecido no governo de aliança nacional: estranho porque, em muitos aspectos, o ANC e o PIL são grandes inimigos políticos. Apesar de que alguns observadores

⁸ Lamounier, nota 4, p.3, mas veja Scott Mainwaring, "Partidos Políticos e Democratização no Brasil" (Political Parties and Democratization in Brazil), in Latin American Research Review, 30 / 5 / 1995, p.82, que adverte que o Brasil tem uma história de "natureza efêmera" no que tange aos partidos políticos.

⁹ Presidente Fernando Henrique Cardoso, "Revitalização da Arte da Política" (Revitalization of the Art of Politics), Stanford, 11 de março de 1996.

neguem a natureza associativa do governo pós-liberação¹⁰, é sem dúvida verdade que o atual governo sul-africano e nossa política são mantidos juntos devido ao controle de uma elite em que o fator Mandela é dominante. Resta ver se, na fase pós- Mandela, a política sul-africana será capaz de, por um lado, manter sua coesão participativa e, por outro lado, guardar uma medida daquele conflito regulado que está no cerne do sistema democrático. Mais uma vez, alguns observadores afirmam que, como resultado de sua atual natureza populista, a política sul-africana corre o risco de se degenerar, e chegar a uma ponto em que “a maioria deverá governar”. Isso inevitavelmente criará mais e mais tensões entre o abonador da constituição, isto é, o Tribunal Constitucional, e o governo de maioria eleito pelo povo. Tendo isso em mente e levando em consideração o Estado subdesenvolvido de nossa política participativa, esses observadores sentem que o futuro da política sul-africana será determinado pela capacidade de associação entre os líderes políticos, o trabalho organizado e o empresariado.

O processo constituinte sul-africano, que culminou na adoção de uma constituição definitiva dentro do tempo prescrito, teve, indubitavelmente, um sucesso retumbante. A constituição criou uma estrutura legal global para a democracia e o desenvolvimento. Porém, a vida política e a vontade de manter a constituição e dar força a seus dispositivos têm ainda de se desenvolver e encontrar um rumo definido.

O Estado descentralizado

Acredita-se geralmente que o Estado descentralizado possibilita maior oportunidade e esperança para o desenvolvimento, e que uma intervenção excessiva do Estado dificulta esse desenvolvimento¹¹. Ironicamente, e apesar dos ensinamentos da história em todo o mundo, persiste a idéia de que os problemas sócio-econômicos mais graves, como a pobreza, o crime e a ruptura de sociedades, exigem um “governo forte”, isto é, um governo centralizado¹². Existe uma crença quase obstinada de

¹⁰ Steven Friedman, nota 6, p.6: “O ‘pacto’ entre a ANC e a NP não criou uma ‘elite de cartel’, nem assegurou a cooperação ou a divisão de poder entre os maiores protagonistas”.

¹¹ Outra razão para a dificuldade do Estado de promover o desenvolvimento é o fato de que suas instituições, com suas burocracias, tendem a manter o *status quo* em nome da estabilidade.

¹² Amaury de Souza, nota 4, p.5, afirma que no Brasil, como resultado da revolução de 1930, “a centralização e o corporativismo eram a marca identificadora do regime emergente.”

que um poder corporativo em um governo centralizado são a maneira necessária de se lidar com grandes problemas sociais que exigem melhoria social, crescimento e emprego. O que não se percebe é que o governo descentralizado próximo às áreas de desenvolvimento é, de fato, uma forma de governo muito mais forte, uma vez que é muito mais multifacetada e está diretamente presente onde o governo deve exercer suas funções.

O passado político sul-africano e o tipo de Estado descentralizado praticado sob o *apartheid*, como por exemplo a criação de Estados étnicos de acordo com a ideologia racista do “dividir para governar”, criaram uma forte resistência contra qualquer tipo de federalismo. Felizmente prevaleceu a noção de regionalismo, sob a forma de criação das nove províncias, e a constituição provisória, e principalmente os princípios constitucionais, fortaleceram aquela noção. Foi de especial importância o princípio constitucional segundo o qual, na constituição definitiva, o “governo nacional não deveria exercer seus poderes (exclusivos ou concorrentes) de modo a abalar a integridade geográfica, funcional e institucional das províncias” (princípio XXII).

Na constituição definitiva, as áreas funcionais de competência legislativa concorrente, nacional e provincial (programa 4) compreendem diversas áreas, tais como agricultura, educação (com exceção do nível superior), serviços de saúde, habitação, transporte público, planejamento e desenvolvimento regional, etc, todas áreas que vão ao cerne do desenvolvimento. O que isso significa é que, dadas a vontade e a capacidade de entrar em acordos verticais efetivos, os governos nacional e provincial têm a oportunidade de criar uma parceria sólida para o desenvolvimento. Muito dependerá, é claro, da habilidade e disposição do governo central de tornar financeiramente viável sua parceria com as províncias¹³.

Seria difícil dizer se a forma de Estado sul-africana, criada pela constituição provisória ou pela definitiva, é a de um Estado federal. No máximo pode-se dizer que a constituição possibilita que o Estado se federalize. Mais uma vez, a extensão do desenvolvimento da descentralização dependerá muito da vontade política do governo federal de tolerar e promover o regionalismo. Se as províncias - especialmente

¹³ Cumpre notar que as áreas de competências provinciais *exclusivas* (programa 5) são um tanto limitadas e não são realmente orientadas para o desenvolvimento; essas competências têm a natureza funcional de preservar certos serviços locais.

aquelas em que outro partido político tenha a maioria dos votos - insistirem em perceber sua autonomia como um ato de oposição ao governo central, então o conflito entre as províncias e o governo central fatalmente terá como resultado o exercício crescente do poder do último. Caso seja feito com pulso forte, tal exercício de poder poderia prejudicar o desenvolvimento regional.

O setor público

Para se trabalhar de maneira efetiva a nível nacional, provincial e local, o Governo deve ter uma administração pública eficiente. Na constituição definitiva (Capítulo 10), menciona-se expressamente que a administração pública deve ser governada pelos valores democráticos defendidos na constituição e guiada por princípios de ética profissional, eficiência, responsabilidade, transparência e assim por diante. É dito de maneira direta que “a administração pública deve orientar-se para o desenvolvimento”.

Deve-se admitir que o novo governo sul-africano atacou imediatamente a imensa tarefa de reestruturação, treinamento e racionalização da administração do Estado, não somente de modo a instituir governos provinciais e locais integrados, mas também a incorporar as antigas administrações das terras natais (homelands). Muito tem-se feito para democratizar o setor público e para tornar transparentes e abertas ao público as designações para posições políticas, inclusive para cargos judiciais, a partir de nomeações populares e audiências públicas.

Ao mesmo tempo, os perigos inerentes à transformação da administração pública sul-africana devem ser abordados diretamente. Com o alto nível de desemprego, e com a inabilidade da economia sul-africana de crescer e gerar empregos, torna-se extremamente difícil para o governo racionalizar sua administração. Uma burocracia crescente, que devora a receita do Estado, ainda está presente. Como resultado de insegurança pessoal e de outros ressentimentos, nossa administração pública perdeu muitos de seus funcionários públicos competentes, com seu preparo e longa experiência. Essa tendência é exacerbada pela insistência do governo - o que é bastante compreensível - em tornar a administração pública “amplamente representativa do povo sul - africano” (artigo 195 (1) (i) da

nova Constituição). O que se nota é que centenas de pessoas, freqüentemente treinadas em antigos países socialistas, que estiveram exiladas durante os anos de *apartheid*, são agora contratadas como consultores. Embora os consultores sejam necessários em campos especializados, não se deve esquecer que a consultoria não executa o trabalho em si¹⁴ .

Embora se possa dizer que uma administração pública “pós-moderna” impregnada de “sinceridade, boas intenções no exame das situações, atenção e sólidas garantias”¹⁵ proporcione as respostas para nosso desenvolvimento de modo a cumprir as expectativas, deve-se também enfatizar que uma administração pública privada de disciplina sólida no exercício de suas funções e no emprego de seus recursos, pode levar a uma grande desordem.

Estruturas sócio - econômicas

Já se observou que “o corporativismo sul-africano é a rota mais viável para a consolidação da nova ordem”¹⁶ . Embora não se possa negar que a África do Sul terá que contar com o corporativismo para criar estruturas sócio-econômicas para o desenvolvimento (por exemplo a Nedlac, que é uma corporação composta do trabalho organizado, do governo e do empresariado), o corporativismo traz certos perigos e desvantagens, como se viu no Brasil¹⁷ . O corporativismo cria um grau definido de centralização, uma vez que se baseia em um acordo dentro da elite, e não promove a melhoria das condições de vida da massa. O que é imprescindível no estabelecimento de estruturas para o desenvolvimento sócio-econômico é

¹⁴ Veja *BusinessDay*, 5 de setembro de 1994, p.4: “Os departamentos nacionais e provinciais estavam gastando quantidades de dinheiro ‘muito significativas’ com serviços de consultores externos, mas o sistema era insuficientemente controlado e mal gerenciado, disse o inspetor-geral em um relatório apresentado no Parlamento ontem.” Nesse relatório, o inspetor-geral observou que os “efeitos “ dessa situação (isto é, o uso dos serviços de consultores externos) envolvem milhões de rands em que o dinheiro gasto pelo contribuinte não corresponde ao valor do serviço”,

¹⁵ Veja Valiant A Clapper, “Reflexões sobre o pós-modernismo e a governabilidade: algumas implicações da teoria e prática da administração pública e do gerenciamento sul - africanos”, in *Politeia* 15 / 1 / 1996, p.35 e p.38 e seguintes.

¹⁶ Steven Friedman, nota de rodapé no. 6, p.10.

¹⁷ Amaury de Souza, nota de rodapé no. 4, p.5.

uma democracia social, conjugada com a demanda global de criação de uma economia social de mercado¹⁸. Isso não pode ser feito da noite para o dia e depende da educação maciça e de uma distribuição de renda organizada, porém liberalizada. Quanto ao primeiro aspecto, deve-se compreender que a África do Sul enfrenta enormes desafios na educação. A necessidade de mais educação foi enfatizada no Relatório da Comissão de Melhoria da Educação (Higher Education Commission Report), recentemente publicado, e terá que lidar com todas as demandas por educação de massa, com menor financiamento do Estado. Quanto ao último aspecto, os enormes problemas de uso e distribuição de terras não podem ser negligenciados. Em sociedades em desenvolvimento, como a África do Sul e o Brasil, a redistribuição da terra é um problema incômodo, uma vez que, por um lado, a insistência de comunidades predominantemente rurais em ter mais terras é inevitável, por outro lado, a indústria agrícola é tal que não pode sequer sustentar níveis de subsistência de renda, a não ser que isso seja empreendido em escala maciça e de maneira organizada. É fato sabido, resultante da experiência em países socialistas e comunistas, que a propriedade privada é necessária para criar uma atmosfera de segurança, sem a qual não pode existir desenvolvimento. Porém, a propriedade privada com base apenas no *domínio* não pode fornecer a resposta. Para o desenvolvimento, um novo paradigma de propriedade deverá ser desenvolvido, de acordo com o qual o sistema legal proporcione diversos tipos de direitos sobre a propriedade privada, que não se baseiem exclusivamente na propriedade, mas que também mantenham a segurança e propiciem a iniciativa pessoal¹⁹.

¹⁸ Veja Winfried Veit, "Soziale Marktwirtschaft auf afrikanisch? Zur Debatte über die zukünftige Wirtschaftsordnung Südafrika", in Behrens & Von Rimscha, *Südafrika nach der Apartheid*, 1994, p.211 e também Horst Ehmke, *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, 1981, p.599, em que o autor afirma que o Estado deve democratizar-se para atingir o socialismo democrático.

¹⁹ Ver AJ van der Walt, "Em direção a uma teoria de direitos da propriedade: observações exploratórias sobre o paradigma da lei da propriedade pós - *apartheid*" (Towards a theory of rights in property: exploratory observations on the paradigm of post - apartheid property law), *Direito Público da África do Sul* 10 / 2 / 1995, p260 e p.343: "Uma importante implicação do novo sistema (do direito da propriedade) é que cada um dos direitos relativos à propriedade pode ser julgado, avaliado e desenvolvido em seus próprios termos, de acordo com o uso atual e a necessidade daquele direito específico nas práticas relativas à propriedade, e não mais em termos da distância do conceito de propriedade." Veja também, do mesmo autor, "Direitos de Propriedade, Direitos sobre a Terra e Direitos relativos ao Meio Ambiente" (Property Rights, Land Rights and Environmental Rights), in Van Wyk et al. *Direitos e Constitucionalismo* (Rights and Constitutionalism), 1994, p.455 e p.462, em que ele se refere a Needelsky, que afirmava que os direitos sobre a propriedade individual "distorciam as noções básicas sobre o sujeito nativo de direitos individuais e a estrutura da democracia".

Outra questão fundamental, especialmente do ponto de vista do desenvolvimento rural, é o reconhecimento e a modernização da liderança e das autoridades tradicionais. Embora a liderança tradicional seja considerada e reconhecida na nova constituição sul-africana (capítulo 12), a situação de tal liderança permanece extremamente vaga e um tanto geral. Mais uma vez, deixa-se principalmente à legislação nacional e provincial a tarefa de dar forma e conteúdo à liderança tradicional. A não ser que se empreenda um programa de larga escala para modernizar a liderança tradicional e para instilar valores e práticas democráticos em todo o sistema, o desenvolvimento nas áreas rurais definitivamente não se tornará integral e voltado para a comunidade.

Sociedade Civil

Uma vez esgotada a questão das estruturas legais para o desenvolvimento em uma democracia, deve-se reenfatar que todas essas estruturas estão condenadas a permanecer teóricas e inoperantes, a menos que criem raízes em uma sociedade civil.

O que constitui a sociedade civil? Definida em termos muito amplos, uma sociedade civil é aquela em que seus membros estão organizados de maneira múltipla para apoiar e respeitar uns aos outros, para defender sua paz essencial, e para trabalhar juntos para o progresso e desenvolvimento das distintas comunidades. A sociedade civil tem uma coesão interna e confiança coletiva. Fatores disruptivos que representem uma ameaça são numerosos. A sociedade civil não pode proliferar se é retrógrada, dilacerada por lutas internas e ameaçada por crimes e violência. Não se pode começar a constituir a sociedade civil se esta é ignorante e pobre. A pobreza, talvez mais que qualquer outro fator, dilacera a sociedade civil, uma vez que deixa seus membros marginalizados e sem meios de subsistência.

Tanto na sociedade brasileira quanto na sul-africana como um todo, é fácil compreender a dificuldade em se falar de uma sociedade civil que formaria o berço daquelas estruturas legais que promoverão o desenvolvimento e a democracia. Ambos os países têm sociedades muito desiguais, em que a pobreza, o racismo²⁰ e a criminalidade²¹ atingem um

²⁰ O Brasil, talvez mais que qualquer outro país no mundo, protegeu o mito explicado por Gilberto Freire de uma “democracia racial”. Recentemente, contudo, esse mito foi demolido; veja Nelson do

grande número, se não a maioria, dessas diversas comunidades. Na África do Sul, em particular, seria simplesmente errado negar a profunda divisão racial que ainda existe depois de tantas décadas de discriminação social e racial institucionalizada, assim como seria fútil procurar escapar da realidade para não ter que admitir que a linha divisória entre a riqueza e a pobreza em nosso país ainda é desenhada sobre linhas raciais.

A construção e promoção de uma sociedade civil tem tantas facetas que simplesmente não podem ser feitas de uma só vez. Um amplo programa geral para a reconstrução e o desenvolvimento planejado e executado pelo governo tornar-se-á rapidamente uma massa burocrática, moldada no concreto do regulamento e do controle. Até certo ponto, foi isso que ocorreu com o esforço sul-africano de instituir um programa de reconstrução e desenvolvimento geral. Mais que nada, para atingir as raízes da sociedade e alimentar as forças animadoras da sociedade civil, o governo deve, a partir da descentralização, literalmente dividir-se em uma quantidade de agências de desenvolvimento operantes. A ironia é que todos os governos com forte apoio eleitoral - e é isso que qualquer governo democrático busca - fatalmente tentarão ser tudo para todos, assim, quase inevitavelmente, instituindo grandes projetos de melhoria social e crescimento maciços. Na realidade, o caminho para o Estado centralizado infelizmente é muitas

Valle Silva, *Alguns Dados Básicos sobre o Preconceito Racial e as Diferenças de Renda no Brasil* (Some Basic Data on Racial Prejudice and Income Differences in Brazil), trabalho não publicado, 1995, p.30: "Levados em conta conjuntamente, esses resultados apontam a existência de "desvantagens múltiplas" para os não brancos. Eles são menos eficientes que os brancos na conversão de investimentos em escolaridade em melhores posições ocupacionais". Também Sueli Carneiro, *Raça, Cultura e Classe no Brasil (Race, Culture and Class in Brazil)*, 1973 e Thomas A Skidmore, *Os Estados Unidos birraciais vs. Multi-raciais: O Contraste Ainda É Válido? (Bi-Racial USA vs Multi-Racial: Is the Contrast Still Valid?)*, in *Journal of Latin American Studies* 25 / 2 / 1993, 373 in *Le Monde*. Selection Hebdomadaire 2494, 22 de agosto, 1996, p1: "Au Brésil, dernier pays du continent à avoir aboli l' esclavage en 1888, le mythe de la 'démocratie raciale' a fait long feu... Lors de la campagne électorale, le président Fernando Henrique Cardoso avait lui-même reconnu que ' le problème noir au Brésil est une priorité." Para a África do Sul, o desafio de superar o persistente racismo é talvez mais desencorajador; veja Dominique Darbon (ed), *Ethnicité et nation en Afrique du Sud*, 1995, p.23: "Les Sud - Africains doivent d'abord réapprendre leur histoire, découvrir les absents et les absences de leur histoire officielle pour pouvoir ensuite sélectionner leurs nouveaux mythes sur lesquels fonder leur imaginaire."

²¹ Veja Zélia Roelofse - Campbell & Keith Campbell, " Estado e sociedade na luta contra o crime no Brasil " : *Acta Criminologica* 9 / 1 / 1996, p.20 e p.30: "O consenso de que o crime é um grande, se não o maior problema enfrentado pela sociedade é essencial para a mobilização de recursos do Estado e da sociedade. Tal consenso emergiu no Brasil e principalmente no Rio, embora o nível de crimes violentos seja bem menor que na África do Sul " .

vezes pavimentado com as melhores intenções de desenvolvimento em larga escala.

A Lei como geradora de desenvolvimento numa democracia

A necessidade de ter estruturas legais para o desenvolvimento na democracia é incontestável. A pergunta mais fundamental é: até que ponto a lei e um sistema legal são capazes de assegurar tal desenvolvimento em uma democracia?

Nenhum sistema legal afastado das realidades políticas, sociais e econômicas pode ter existência própria e assegurar um futuro democrático. Existem, inclusive, dúvidas quanto à capacidade do governo de criar uma democracia a partir de legislação²².

Ao mesmo tempo, o papel essencial da lei na criação de condições e estruturas para o desenvolvimento e para o estabelecimento de um ordenamento democrático deve ser enfatizado repetidamente. No Estado moderno, que é o *Rechtsstaat*, a Lei que inclui a regulamentação (“soft law”) na forma de princípios diretivos para o governo²³, serve como o instrumento normativo, a partir do qual não só se regulam e avaliam as ações governamentais, mas também se priva o Estado de seu caráter mítico, definindo-o objetivamente. Deve-se, contudo, perceber que o Estado moderno constitucional é um produto de séculos de história²⁴, e que ele é mais consequência ou resultado de uma cultura política duradoura que a causa original de tal cultura.

²² Veja Klaus Frhr von der Ropp, “CODESA e além: Hintergründe und Perspektiven der Demokratiegespräche”, in Behrens & von Rischa, *Südafrika nach der Apartheid*, 1994

²³ A influência persuasiva que a “soft law” manifestada em forma de princípios diretivos pode exercer é convincentemente explicada por Palamagamba John Kabudi, “Os Princípios Diretivos da Política do Estado versus os Deveres do Indivíduo nas Constituições do Leste Africano” (*The Directive Principles of State Policy versus Duties of the Individual in East African Constitutions*), *A Lei e a Política na África, Ásia e América Latina* (*Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*), 28 / 03 / 1995, p.272.

²⁴ Veja Robert Badinter, presidente do Conselho Constitucional francês (*Conseil Constitutionnel*), Conac, Dreyfus & Monteiro (eds), *L' Afrique du Sud en Transition*, 1995, p.10: “ l'elaboration d'un Etat de Droit démocratique dans nos pays s'est étalée sur plusieurs siècles et a connu plusieurs guerres civiles.”

Embora a África, inclusive a África do Sul, não tenha uma longa história de democracia, não há razão para crer que o recentemente fundado *Rechtsstaat* sul-africano não tenha potencial para ter êxito. A independência do Judiciário e o respeito a ele têm uma tradição duradoura embora cheia de altos e baixos na África do Sul. A decisão da Corte Constitucional, de 6 de setembro de 1996, favorável a testar a constituição definitiva é, indubitavelmente, um feito monumental e atesta a disposição do governo sul-africano de ser regido pela constituição. Mais além, as condições para o fortalecimento e a sustentação da democracia e do governo sob o domínio de Lei não estão ausentes na África do Sul. Essas condições são um potencial econômico para o crescimento e aceitação de uma democracia multi-partidária²⁵.

Um Estado constitucional necessita ser protegido. A esse respeito, o melhor é estar advertido e identificar os aspectos essenciais de tal proteção. Esses são:

Primeiro - a independência do Judiciário e o respeito pelas instituições legais. Os tribunais não têm seus próprio meios de imposição, mas devem depender do aparelho do Estado para a sustentação de todo o sistema legal. Um colapso do sistema judicial criminal e civil necessariamente debilitará o status da Lei na sociedade.

Segundo - não se deve esquecer que a regulamentação e o controle legais, quer na constituição quer em outras leis, podem inculcar um espírito de extremo legalismo, criar atrasos e gastos excessivos e finalmente resultar em um bloqueio político. Infelizmente, se a Lei e a política em um país tornam-se forças em oposição, é quase inevitável que a Lei sucumba às forças políticas.

Terceiro - A democracia representativa, que é pré-condicionada para o constitucionalismo, e a partir da qual o sistema legal é impregnado com sua própria legitimidade, deve evoluir para uma democracia participativa. O Presidente Fernando Henrique Cardoso recentemente

²⁵ Veja Stefan Mair, "A África entre o Ajustamento Estrutural, a Democratização e a Desintegração do Estado" (Africa between Structural Adjustment, Democratization and State Disintegration), *Aussen Politik*, 47 / 2 / 1996, p.175 e p.184: "As melhores perspectivas para uma transição dual bem sucedida existem na África Meridional, onde o potencial econômico e o nível de desenvolvimento social parecem ser mais apropriados para uma economia de mercado orientada para fora e uma democracia multi-partidária".

observou, bastante corretamente: “Não é suficiente melhorar o Congresso e as leis do sistema de representação. Tampouco é suficiente expandir o domínio público. É também necessário que os cidadãos estejam melhor preparados para a efetivação da democracia.”²⁶

Conclusão

Um Estado constitucional democrático, ou *Rechtsstaat*, deve, por definição estar fundado na Lei. O Estado constitucional pode ser objetivamente avaliado, e seu governo controlado, de acordo com normas contidas na Constituição. Contudo, o Estado constitucional, embora objetivamente definido e prescrito, não é uma entidade *abstracta*. Deve-se fundamentar em um conjunto de valores e orientar-se em torno de objetivos específicos. Tanto a constituição brasileira quanto a sul-africana contêm amplas referências não só aos valores que sustentam o Estado democrático, assim como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e do livre mercado, mas também aos objetivos do Estado que guiam as políticas do governo²⁷.

Para o Estado democrático e em desenvolvimento, especialmente em sociedades desiguais, é necessário ter uma visão clara de sua natureza e dos objetivos em torno dos quais se possa dirigir e ajustar a ação governamental. Na maioria das vezes essa visão é expressada em termos de justiça social, crescimento econômico e participação multi-partidária. Tal visão certamente não pode ser criticada, uma vez que nenhum Estado em um período de declínio econômico e dilaceração política pode buscar um destino democrático ou melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos.

²⁶ Presidente Fernando Henrique Cardoso, “Revitalização da Arte da Política” (Revitalization of the Art of Politics), Conferência Robert Wesson, Stanford, 11 de março de 1996, p.31.

²⁷ A Constituição Brasileira, em seu Artigo 1º, reza que a República Federativa do Brasil é um estado democrático legal fundado na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e do livre comércio e no pluralismo político. O Artigo 3º define os objetivos do Estado de uma sociedade livre, justa e solidária; o Artigo 193 estabelece que a ordem social se baseia na primazia do trabalho e tem como objetiva o bem-estar social e a justiça. A Constituição sul-africana definitiva expressa, em seu preâmbulo, a crença de que a África do Sul “pertence a todos os que nela habitam, unidos em nossa diversidade”; o Artigo 1º declara que a República da África do Sul constitui um só Estado democrático soberano fundado, *inter alia*, nos valores da dignidade humana, do não-racismo, do não-machismo, da supremacia da Constituição, etc. Não existe, porém, nenhuma afirmativa clara sobre a natureza ou os objetivos do Estado.

Creio, contudo, que na definição de valores, metas e objetivos do Estado moderno, não se deve jamais perder de vista a verdade muito básica de que nem só de pão vive o homem. O mesmo princípio se aplica ao Estado. Nenhuma medida do crescimento econômico e da estabilidade política resolverá, em definitivo, as desigualdades inerentes a todas as sociedades, ou estimulará o desenvolvimento. Minha opinião é de que o Estado constitucional que encara seriamente seu empenho em criar condições para o desenvolvimento da democracia em sociedades desiguais deve-se visualizar claramente como um Estado *cultural*. O que implica o Estado cultural em termos constitucionais práticos e legais? O Estado cultural reconhece, antes de mais nada, que todas as sociedades e todos os grupos na sociedade têm culturas, e que a partir da liberdade de expressão, língua e religião, bem como de atividades artísticas e científicas, essas culturas devem ser desenvolvidas, enriquecidas e promovidas. A cultura, definida amplamente como todos aqueles costumes, práticas e crenças que ligam as sociedades e os grupos, é o estimulante essencial para a melhora e para o enaltecimento humano. Deve-se lembrar que nenhum governo dita ou rege a sociedade civil, mas a expressão cultural, na forma da língua, arte e ciência, é a maneira essencial de se comunicar com ela e inspirá-la. Em uma perspectiva democrática, creio que o pluralismo cultural, com todas as suas possibilidades de alianças inter-culturais, é o fator decisivo na criação e sustentação de uma democracia multi-partidária e na criação de condições para o desenvolvimento²⁸.

²⁸ Veja Peter Häberle, "Der Fundamentalismus als Herausforderung des Verfassungsstaates" in *Liber Amicorum Josef Esser 1995*, aos 75, quando ele cita Goethe; "Wer Kunst und Wissenschaft hat, der hat Religion, wer diese beiden nicht hat, der habe Religion". Dito de maneira diferente, isso significa que a liberdade de religião é o fruto das artes e ciências; a religião destituída da inspiração das artes e ciências torna-se uma religião doutrinária que, por sua vez, se degenera, criando um fundamentalismo destrutivo. Como aponta Häberle, o fundamentalismo, quer religioso, que racial, destrói a estrutura das sociedades.

Mídia para Democracia e Desenvolvimento: África do Sul e Brasil - O Papel dos Jornais nos Países em Desenvolvimento com Sociedades Desiguais: África do Sul e Brasil*

Peter Sullivan

Sumário executivo

Este trabalho examina o que o Presidente Mandela acredita seja o papel da Imprensa na África do Sul e no Brasil; refere-se brevemente ao papel do rádio e da televisão comparado ao dos jornais; analisa as diferenças apontadas pelas estatísticas nas tendências jornalísticas dos dois países em comparação com o resto do mundo; estuda o papel do “The Star” de Johannesburgo no fomento à democracia e desenvolvimento; sugere alguns problemas filosóficos na tentativa de precisar uma definição do papel dos jornais; lista alguns desafios e define os preceitos fundamentais de uma sociedade aberta; antes de sugerir parâmetros dentro dos quais os jornais deveriam mapear seu território na procura de seu papel.

Enquanto escrevia este trabalho, fui visitar o Presidente Nelson Mandela. “Tenho um trabalho difícil para escrever”, disse a ele, “mas adoraria dizer às pessoas no Brasil qual o Senhor acredita ser o papel da mídia na promoção da democracia e do desenvolvimento. Eles podem não acreditar em mim, mas certamente se sentarão e escutarão meu Presidente”.

Ele respondeu: “Você pode reparar que eu disse em incontáveis ocasiões que consideramos a Imprensa um espelho no qual nos vemos e vemos como o público nos vê. Em qualquer democracia, a Imprensa é o pilar dos valores democráticos, e, portanto, temos que deixar que a Imprensa trabalhe de forma independente. Ela deve ser capaz de criticar figuras

* Traduzido por Carla Barroso

públicas sem medo. Mesmo quando você é criticado, isso não o diminui em nada. Ao longo de minha carreira, acreditei em me cercar de pessoas fortes, pessoas capazes de dizer: ‘Sr. Presidente, nós não concordamos com o Sr., esta é a linha que deveria ser adotada’. Essa é a maneira como nós consideramos a Imprensa na África do Sul.”

Perguntei-lhe como nós, dos jornais, estávamos indo na África do Sul. “Existe uma percepção, uma percepção muito disseminada e profundamente enraizada, mas não necessariamente minha, de que a imprensa convencional no país está nas mãos de editores brancos conservadores que não sabem apreciar acuradamente os sentimentos dos negros do país. E algumas vezes somos colocados em dificuldades, nós que temos a visão de como pode ser perigoso censurar a Imprensa. Sinceramente espero que, com o tempo, os negros serão promovidos para posições de influência nos jornais, não somente para postos decorativos, mas para postos onde poderão ter uma palavra no processo decisório do jornal.

“Pessoalmente, não tenho nenhuma dúvida de que, apesar dessa percepção, a Imprensa sul-africana, tanto a de fala inglesa como a de fala africaner, está fazendo um bom trabalho. Não devemos nos esquecer de que foi particularmente a Imprensa inglesa que, quando o então governo quis tirar nossa visibilidade para que pudéssemos ser esquecidos, que, quando [o Governo do “apartheid”] quis impor ao público seus líderes como legítimos, foi a Imprensa inglesa que permaneceu lembrando ao público que os verdadeiros líderes do país estavam no exílio ou na prisão. E isso forçou até a Imprensa africaner a aproximar-se dessa linha. A despeito de nossas divergências, não podemos nos esquecer disso.

“A democracia é construída não somente nos elogiando, mas mostrando onde estamos errados. Se não soubermos disso, se vocês não nos criticarem onde estivermos errados, vocês verão que as pessoas mais irresponsáveis serão capazes de atrair a atenção do público para elas. Pessoas responsáveis devem ser objetivas, e objetividade significa elogio onde este se fizer devido. Essa é a minha visão.”

O Presidente me contou que ele lê o “The Star” todos os dias e lê os editoriais “sem exceção”.

Será que ele gostaria de um jornal que apoiasse seu partido?

“Pessoalmente, não gostaria que houvesse um jornal apoiando meu partido, porque, em primeiro lugar, não iria vender. Uma vez que as pessoas sabem que se trata de um jornal de um partido político eles não o querem. As pessoas querem um jornal independente e objetivo que possa ser uma fonte confiável de informação. Pessoalmente, estou satisfeito, não acho que tenhamos poucos jornais.”

Ele então disse algo interessante antes de relacionar isso à maneira pela qual os políticos deveriam tratar a Imprensa. “De certa forma, todos, inclusive editores de jornais, têm sua própria opinião, todos são influenciados pela forma que suas opiniões são construídas. Se você aceitar todos com os quais você lida como um homem e uma mulher íntegra, as pessoas serão, por sua vez, influenciadas nas suas opiniões a seu respeito. Se você suspeitar de todos, se você quiser ser controverso, se você for brigão, as pessoas adotarão a mesma atitude em relação a você.” Ele havia reparado que esta era a forma com que o “The Star” tentava lidar com figuras públicas.

“Minha própria atitude em relação ao nosso povo é ‘não responda a todas as críticas a seu respeito. O que é importante é saber que nós somos corretos e que será provado que somos corretos. É isso que destruirá a credibilidade de qualquer um que imprima tudo levianamente, sem investigações apropriadas’. Algumas vezes as pessoas vão à Imprensa e dizem coisas que são inteiramente parciais, que podem facilmente ser desmascaradas, e a credibilidade da mídia acaba sendo afetada. Nós não queremos isso. Nós queremos que cada publicação seja confiável, de forma que possamos na verdade depender dela como um espelho no qual nos vemos, vemos como estamos agindo. Esse é meu ideal.”

Para resumir o conselho de nosso Presidente: **“Seja confiável; critique com cuidado; seja responsável; tenha integridade e espere isso de outros, tente ser tão equilibrado, honesto e objetivo como é humanamente possível.”**

Pesquisas de opinião há muito sugerem que o público tira a maior parte de suas informações da TV e do rádio, de forma que, ao examinar a mídia e seu papel na promoção da democracia e do desenvolvimento, há uma tendência a concentrar-se nesses dois. Mas os últimos estudos do *“Journal of Communications”/Spring 1996(JoC)* mostram que o rádio e a TV não são realmente os mais relevantes no estabelecimento de uma agenda.

Os jornais, ao contrário, são o meio de comunicação mais atraente. De acordo com estudo do JoC envolvendo 3667 americanos adultos, os melhores indicadores de conhecimento político permanecem a educação e a renda - mas, e essa é a mensagem importante - esses indicadores são seguidos pela leitura de jornal. Como a conclusão confirma minha idéia inicial, tendo a crer que os jornais determinam o debate público.

Pesquisadores falam uma língua curiosa perdida para o resto do mundo civilizado. Em sua pesquisa, o que eles descobriram “segundo o programa de computador multivariado ‘Análise de ajuste de Múltipla Classificação’ foi que:

“as pessoas que lêem jornais têm duas vezes mais ‘ganho de informação’ do que as pessoas que assistiram às notícias na televisão.”

Robinson e Levy, pesquisadores da Universidade de Maryland, concluíram:

“Apesar da diminuição nos níveis de leitura, os jornais permanecem a principal fonte de informação sobre assuntos públicos da América”

Se isso acontece na América, tenho certeza de que também acontece no Brasil e na África do Sul. Por esse motivo, meu trabalho se concentrará nos jornais, que representam formas de mídia tanto como a televisão, o rádio e a INTERNET. Vou estar lidando com jornais não somente porque são mais interessantes e informativos, mas também porque são a fronteira da minha especialidade.

O que está acontecendo com o mundo real? Com os anúncios, os jornais ao redor do mundo, ainda que perdendo parcelas de mercado, permanecem ganhando renda. De todo o volume de anúncios, os jornais têm hoje menos do que seus rivais na mídia têm, comparado a cinco anos atrás. No entanto, essa parcela menor do bolo dos anúncios está rendendo mais dinheiro. O último “*World Press Trends*” publicado em maio de 1996 mostra estatísticas interessantes. Deixem-me compartilhar algumas delas.

Os jornais no Japão e nos EUA perderam 1% de sua parcela para a televisão, mas acabaram ganhando mais dólares e yens. O maior crescimento

foi em um mercado específico: Brasil. Sob os preços atuais, o Brasil cresceu 131,24% de 1991 a 1995, a mais alta taxa de crescimento. A África do Sul também alcançou uma boa colocação. Na relação de renda de anúncio para renda de circulação, a África do Sul mostrou uma mudança dramática, de 49% da renda vindo de anúncios em 1992 para 97% em 1995. Não estou certo se esses números mostram uma tendência real ou simplesmente uma forma diferente de fazer o balanço - alocando todos os custos, por exemplo, para circulação, antes de calcular a renda.

Como está indo a circulação, então? Nada bem na maior parte das localidades, sendo o Brasil uma notável exceção. Nos últimos cinco anos as circulações diárias dos jornais declinaram 4,02% nos EUA, 0,67% no Japão e 3,72% na UE. Na Rússia a circulação dos jornais diários caiu 70,25% (ou 71 milhões de compradores de jornais), mas essas são somas irreais dadas as mudanças políticas, sociais e econômicas naquele enigmático posto avançado do comunismo Marxista-Leninista. A circulação dos jornais diários no Brasil aumentou, ao contrário da tendência mundial, 22,79%. A Índia tem outra história de sucesso, uma vez que na Índia a circulação subiu 28,79% em 1994 e então aumentou mais 9,64% em 1995. A maior queda entre 1991-1995 foi na Irlanda, onde as vendas de jornais experimentaram uma queda de cerca de um-quinto, 21,55% para ser preciso.

A penetração no mercado é possivelmente o mais sofisticado indicador de como estão indo os jornais diários em sua tarefa em uma democracia. A penetração é descrita como o número de casas alcançado por esses jornais, expresso como uma porcentagem do número total de casas, ou pelo número de pessoas que lê um jornal, dividido pela população total.

Nos últimos cinco anos a penetração também aumentou no Brasil, mas caiu em muitos outros países. Meu infeliz país tem uma das menores taxas de penetração, com somente 27 a cada mil habitantes (1995), de 30 por mil em 1994. O Brasil aumentou de 28 cópias de um jornal diário vendido por mil habitantes em 1991, para 38 em 1994 e o número muito melhor de 42 em 1995. Ótimo! Espero que possamos copiar vocês. Mas temo que, quando a África do Sul fizer seu próximo censo, em 1996, aquele número pode piorar.

Aliás, as melhores marcas vieram de países frios do Norte: Noruega, Japão é uma exceção do Sul, Suécia, Finlândia e Suíça são os cinco

primeiros, com 600, 576, 464, 464 de novo e 365. No final da lista dos países que medem a penetração (aqueles que medem em geral são mais sofisticados do que os que não o fazem) estão em geral aqueles que são quentes e estão no Sul: Iugoslávia é que tem as piores médias, seguida pela Índia, África do Sul, Sri Lanka, Peru e Brasil, com números, de 1995, de 17, 26, 27, 29, 39 e 42. Obviamente, alfabetização e riqueza são os fatores preponderantes.

Apesar de vocês agora estarem cansados de estatísticas, agüentem-me um pouco mais. Ao redor do mundo, o número de jornais diários em circulação caiu. Entre 1991-1995, o número caiu 26 títulos na Europa e Estados Unidos, Portugal ganhou 4, Espanha e Áustria 1 cada. Estranhamente, a Suíça teve o pior desempenho. Desde 1991, perdeu 19 jornais diários - 15,7% de seu total -, comparado com a perda nos EUA de 53 títulos - que representam 3,34% dos 1532 jornais do sortudo país. Ter uma Primeira Emenda que garanta a liberdade da imprensa é tão útil para alcançar uma diversidade de jornais como ter uma população alfabetizada e rica.

Agora vamos baixar para o Brasil e a África do Sul. O Brasil tem 352 jornais diários (todos os números são de 1995) com uma circulação conjunta de 6,551 milhão. A África do Sul tem 17 jornais diários, com uma circulação de 1,096 milhão. A renda de anúncios do Brasil para jornais diários no ano de 1995 foi de U\$D1,214 milhões, ao passo que na África do Sul foi de U\$D 189.

A renda da circulação no Brasil foi de U\$D 1,77 bilhão, na África do Sul U\$D 68 milhões. O custo dos cinco principais jornais do Brasil é de U\$D 1.03, 0.82, 1.03, 0.41 e 1.03 e na África do Sul U\$D 0.27, 0.41, 0.32, 0.35 e 0.27 cents.

O principal setor anunciante da África do Sul é o de varejo - que representa cerca de 40% de nossos negócios - ao passo que no Brasil os números são mais equilibrados, com 15% para o varejo como o maior setor, seguido por cerca de 12% para turismo e 10% para móveis.

O que esses números nos dizem?

Bem, o Brasil certamente está indo melhor do que a África do Sul. Tem mais jornais, maiores taxas de penetração na população, faz mais dinheiro dos jornais, tem uma gama mais equilibrada de anunciantes, tem

maior diversidade de imprensa e de donos de jornais, e está no meio de uma curva crescente, tanto na circulação como no número de jornais diários. A África do Sul está bastante estática, exceto pela perda de circulação e por retirar muito de sua renda dos anunciantes. As boas notícias estão no governo, onde ambos os países saíram de regimes fortes de centro-direita para outros mais liberais, da oligarquia para a democracia. Se o Brasil pôde usar essa mudança para aumentar todos os fatores centrais na área do jornalismo impresso, a África do Sul deve ser capaz de fazer o mesmo. Ambos os países têm taxas de criminalidade demasiado altas, ambos criaram expectativas que provavelmente não poderão ser preenchidas em curto prazo.

A tendência pode ser revertida. Será a África do Sul capaz de fazê-lo? Só o tempo dirá. Nós precisamos tirar do Brasil as lições que o Brasil pode ensinar, ao invés de simplesmente levantar as mãos em desespero. Nova York levou apenas três anos para resolver seus problemas e saiu da bancarrota e do crime para o saneamento das contas e quedas nas estatísticas de crimes.

Estatísticas nunca dizem toda a história, nos jornais assim como em outros setores. Além do jogo de números, há que levar em conta a qualidade. E qualidade depende de educação, assim como todos os jornais dependem de alfabetização. Então vamos tentar olhar para essa coisa nebulosa chamada qualidade e, mais especificamente, para as coisas que os jornais deveriam fazer. Aqui está uma lista dos atributos mais comuns que as pessoas esperam de seus jornais:

- 1 - Jornalismo de qualidade
- 2 - Alcance das necessidades do público
- 3 - Divertimento
- 4 - Informação
- 5 - Investigação
- 6 - Fazer um estardalhaço!
- 7 - Visão e coragem
- 8 - Fim da deterioração de padrões

- 9 - Luta pela liberdade de imprensa
- 10 - Fazer dinheiro
- 11 - Começar a ser responsável; deixar de ser irresponsável
- 12 - Defesa do direito do público de saber
- 13 - Objetividade
- 14 - Engajamento
- 15 - Precisão
- 16 - Imparcialidade na formação de julgamentos
- 17 - Orientado pelo mercado
- 18 - Orientação pelo lucro
- 19 - Assegurar que você não seja orientado pelo mercado e pelo lucro
- 20 - Promoção de uma sociedade aberta
- 21 - Liderança
- 22 - Luta contra racismo, sexismo, intolerância religiosa e xenofobia
- 23 - Busca ativa da verdade

Você vai reparar as contradições. Elas são inerentes ao jornalismo impresso e qualquer editor incapaz de manter ao mesmo tempo opiniões contraditórias em sua cabeça vai ficar louco. Nós vivemos com paradoxos todo o tempo. Devemos ser objetivos, mas devemos tomar partido. Devemos ser lucrativos, mas devemos publicar o que deve ser publicado, ainda que sejamos amaldiçoados por isso, ainda que percamos lucros. Devemos promover a diversidade, ao mesmo tempo em que devemos tentar monopolizar e aumentar nossa participação em nosso mercado regional. Escrevendo no “*Open Society News*”, Ryszard Kapuscinski distinguiu entre dois tipos de jornalismo, aquele de tradição anglo-saxã, com claras distinções entre informação e comentário, e o modelo europeu, no qual um jornal foi formado como um instrumento de um partido político ou de uma causa sócio-política.

“Jovens jornalistas sofrem pressões constantes por esses modelos contraditórios. Em alguns jornais são instruídos a permanecer imparciais, apresentando todas as visões objetivamente; em outros, são instruídos a fazer o oposto.”

Não são só os jovens jornalistas. O resto de nós está bastante confuso também. Aqueles que não estão confusos - e muitos argumentam que não estão - ou são tão bons como o Dalai Lama e Nelson Mandela, ou não entenderam realmente o problema. Não existe monopólio da verdade, nem ninguém já descobriu qual ela é.

Ryszard também assinala que *“o centro do poder está se movendo vagarosamente de seus lugares tradicionais (o palácio presidencial, os edifícios do parlamento) para os prédios e escritórios da mídia.”*

Em Bucareste e em Vilnius em 1991, em Tblisi na Geórgia e depois na antiga Iugoslávia, as lutas mais intensas tiveram lugar não na vizinhança do palácio ou da sede do executivo, mas nas proximidades das estações de TV. Os guerreiros da liberdade sabem onde está o poder.

Questões simples a respeito dos jornais dificilmente trazem respostas simples. Por exemplo: “Como você gostaria que fosse seu jornal?” Essa pergunta simples traz quatro diferentes respostas de quatro grupos diferentes. Leitores dizem uma coisa, jornalistas outra e anunciantes outra. Além disso, claro, há o Governo, seja de uma cidade, província ou país. Políticos têm uma visão clara de como gostariam que fossem os jornais, e geralmente do que a mídia deveria estar fazendo. Geralmente essa visão inclui reportar todos seus tediosos discursos. E imprimir todas suas fotografias tediosas beijando bebês, inaugurando bibliotecas, votando ou aceitando doações. Nunca aceitando subornos. Estranhamente, quando analisamos seriamente o papel que a mídia em geral e os jornais em particular deveriam estar desempenhando na sociedade, descobrimos que muitos políticos críticos pensam bastante nessa questão e podem até dar algumas boas idéias.

Como eu gostaria que fosse meu jornal?

Posso querer que meu jornal seja escrito por Shakespeare ou Camões, mas ambos têm outros compromissos mais importantes. Posso querer informar que o Brasil ganhou a Copa do Mundo, mas alguém antes tem que fazer os gols. Sonhos se transformam quando a realidade intervém.

Sonhamos com viagens aéreas internacionais e isso é maravilhoso. Quando realmente voamos, temos que ficar na fila para o bilhete de entrada, pegar a bagagem na segurança antes que ela seja mandada para Bruxelas e não para o Rio, arriscar levar uma reprimenda da aeromoça por não ter fechado o cinto de segurança. Nada parecido com nossos sonhos de voar. Viagens internacionais são excitantes quando imaginadas, mas terrivelmente chatas em salas de espera de aeroportos. De forma que, ao perguntar como você gostaria que fosse seu jornal, temos que aceitar que a realidade vai interferir.

Ao examinar a mídia em relação à democracia e ao desenvolvimento, também nos deparamos como o enigma filosófico histórico, a questão *é-deve ser*. É possível passar facilmente do que *é* para o que *deve ser*? Esse é um processo lógico? Ajuda a que possamos entender o mundo? Aqueles envolvidos diretamente com a mídia continuam olhando para o que *é* e se esquecem do que *deve ser* como pensadores preguiçosos. Se você perguntar a leitores ou políticos, todos dirão que é necessário ter mais esporte, fotos, notícias internacionais e finanças nos jornais. De fato, se você perguntar em uma pesquisa de opinião: “Você gostaria que houvesse mais de *qualquer coisa* em seu jornal?” a resposta é sempre sim. Mas os gerentes têm que continuar cortando o número de páginas de acordo com o orçamento, de forma que a realidade intervém no que devemos fazer.

Jornalistas. O que eles pensam que a mídia deve fazer? Onde eles pensam que os jornais deveriam estar? Uma das primeiras qualidades que todos os jornalistas esperam e, na verdade, exigem, de um meio de comunicação é essa palavra indefinível: qualidade. Qualquer editor digno de seu salário e todos os repórteres em jornais importantes valorizam um “bom texto”. Ninguém, acreditaríamos, questionaria isso.

Mas os leitores também valorizam um bom texto? Atrevo-me a sugerir que não. Veja os tablóides britânicos. Muitos jornalistas diriam, enquanto balançando sabiamente a cabeça, “grande parte dos artigos melhor escritos estão nos tablóides”. Isso pode ser verdade, mas muitas pessoas acreditam que a maior parte do bom texto está nos bons jornais, e não nos tablóides. *Deveria* ser verdade que a melhor escrita está nos tablóides, porque esses são os jornais com a maior circulação. Mas, infelizmente, lamento dizer, não é verdade. O texto dos tablóides é, freqüentemente, *cliché*, muitas vezes tolo, geralmente xenófobo, às vezes mesmo racista de direita, tentando apelar para os instintos básicos da sociedade, não para seu intelecto. Porquê os tablóides fazem isso? Porque faz sucesso. Vende. Porque as

peças não valorizam, *en masse*, o bom texto. Elas querem ser entretidas, ao invés de educadas. Em Londres, o “The Daily Mail” vende, respectivamente, três e seis vezes mais do que o “The Times” e “The Independent”, porque as pessoas querem amenidades. Não duvido da qualidade do “Daily Mail”, mas a realidade é que - e estou preparado para debater com qualquer um - o bom texto não é o calibre de um bom jornal.

Todos os jornalistas valorizam o bom texto, leitores freqüentemente se preocupam pouco com a qualidade do texto.

Agora temos que perguntar: nós **deveríamos** buscar essa coisa iniludível, o **bom texto**, como um valor em direção do qual a mídia em geral e jornais em particular, deveriam se dirigir? É essa nossa função em uma sociedade desigual? De alguma forma, agora, tendo discutido o assunto, eu duvido. Há valores mais importantes pelos quais deveríamos nos bater. Como Aristóteles e Platão, nós precisamos procurar mais para descobrir valores que serão bens universais, valores pelos quais julgamos útil lutar. No entanto, nós vamos, e devemos, continuar a favorecer o bom texto, continuar a buscá-lo ativamente, promovê-lo, entendê-lo como um bem maior do que somente vender jornais. Estou convencido de que o bom texto, na verdade o texto excelente, terá efeitos de longo prazo na qualidade dos jornais e da língua, e pode também ajudar a vendê-lo.

Proprietários estão interessados, claramente, em lucros. Isso é uma condição *sine qua non*. Sem lucros não sobrevivemos, de forma que o editor filósofo contemplando seu umbigo enquanto os prazos se esgotam não tem nenhum valor para a sociedade. Como Descartes poderia ter dito: “Somente penso, então não sou mais”. Existe a necessidade de promover um debate sobre jornais que não têm lucros, jornais cujos proprietários são governos ou partidos políticos ou negociantes ricos, mas esses não são os que a mídia necessitava para a promoção da democracia e do desenvolvimento. Eles ajudam a criar a diversidade, mas em geral têm vida curta, servindo mais como propaganda do que como jornais de verdade. Eles dificilmente trazem informações, geralmente dando opiniões que não queremos.

Vamos procurar o valor real da segunda coisa que os jornalistas consideram uma parte essencial da mídia: informação. *Um jornal tem que fornecer informação* é um mantra cantado freqüentemente por estudantes e editores que fazem discursos. Esse valor é, realmente, verdadeiro. Mas ele diz pouco. Fornecer informação simplesmente descreve o que um jornal

faz. É como dizer que você precisa respirar para viver - absolutamente acurado e aparentemente informação essencial, mas de pouco uso prático.

Jornais têm que divertir. Claro, mas e daí? Nós estamos tentando descobrir que tipo de informação vai beneficiar a sociedade, que tipo de entretenimento vai ajudar a criar um país melhor, uma cultura melhor. Porque, com certeza, este é nosso objetivo.

É aqui que os profissionais da área frequentemente se dividem em dois grupos. Em um pólo estão aqueles que dizem que os jornais são um veículo para fazer dinheiro. Aqui estão os anunciantes, contadores e, frequentemente, proprietários. Do outro lado estão aqueles que dizem que um jornal tem um papel enorme na formação da sociedade, uma função grande e responsável na ajuda para determinar a saúde de uma nação. A verdade, creio, está, como em geral, entre esses dois pólos. De fato o papel dos jornais passa por estados alterados à medida que viajamos pelo tempo. Durante os anos de vigência do “apartheid”, era importante para nossos jornais na África do Sul fazer exatamente o que muitos leitores brancos e privilegiados **não** queriam que fizessem: lembrá-los dos horrores que estavam sendo perpetrados em seu nome pelo Governo. Depois das eleições era ainda mais importante uma vez mais refletir as preocupações dos leitores, e não apresentar-lhes histórias de horror todos os dias. As prioridades mudam.

Durante as eleições desempenhamos um papel dizendo que essas primeiras eleições fundadoras seriam bem sucedidas, nos contrapondo ao pessimismo, mantendo as esperanças de um final pacífico. É difícil dizer quão grande foi nosso papel, porque tendemos a exagerá-lo, mas acredito que foi considerável. Fomos acusados, na ocasião, de sermos provedores de um jornalismo luminoso, uma crítica que dói porque penso que tem um elemento de verdade. Tivemos sorte e tivemos, realmente, uma eleição pacífica, maravilhosa, que ficou famosa. Mas ela poderia facilmente ter dado errado, e a Imprensa teria sido, nessa hipótese, culpada por permitir que os leitores acreditassem que não haveria guerra. A sorte desempenha um papel importante no cotidiano dos jornais.

Agora estamos em uma sociedade diferente. O governo ficou mais forte, e está começando a testar seus músculos. A imprensa está começando a ter visões ameaçadoras de políticos duros que não querem ser argüidos sobre direitos humanos, corrupção, responsabilidade e incompetência. Como

todos os políticos, eles se irritam conosco e acreditam que deveríamos publicar histórias mais positivas. Apesar de ser estranho, acredito que eles também estão certos. Deveríamos estar investigando essas boas notícias. Talvez queira dizer que deveríamos estar descobrindo essas histórias e dando-lhes a publicidade devida. Mas a realidade do mercado é que publicamos o que as pessoas querem ler, e as pessoas anseiam por informações sobre crimes, corrupção e má conduta. No “The Star”, tentamos adicionar algumas dimensões novas, e há alguns meses escrevi um manifesto enfatizando nosso papel na apresentação de um panorama positivo, mas real, da sociedade. Apresento-lhes o papel como um exemplo da tentativa de definir um papel para um jornal específico em um período específico da história em uma área geográfica definida. Foi isso que disse em 15/7:

O que o “The Star” deve ser

O “The Star” vai guiar esse país e seu povo para valores bons, consistentes, alcançáveis, vai durar até o próximo século e além, e vai ajudar a definir a cultura africana. Nosso país está em constante fluxo, desesperadamente tentando inventar uma nova cultura nacional, uma cultura capaz de unir nossa nação arco-íris permitindo que culturas individuais vibrantes possam florescer. É tarefa do “The Star” ser o guia de nossa nação, inspirado por nossos líderes e leitores.

Apoiaremos o bem, ensinaremos a tolerância para com as melhores tentativas dos outros, criticaremos gentilmente, mas pregaremos a intolerância em relação ao crime em comunidades, assim como em relação à corrupção governamental.

Nossa primeira página, nossas páginas centrais, colunas esportivas, cotações, e nossas colunas dos leitores serão promotoras dos aspectos positivos de nossa sociedade, guias para uma nação melhor construída sobre os direitos humanos fundamentais. Nós nos oporemos ao racismo e ao sexismo, onde quer que ocorram, mas tentaremos mudar os comportamentos gentilmente - e não com gritos arrogantes e estridentes. Toleraremos até mesmo nossos rivais, evitando as críticas ao mostrar uma qualidade consistente em nosso jornalismo, alcançando a verdade não importa qual o preço de nossa popularidade.

Nós apoiamos uma sociedade aberta, democrática e tolerante que seja, ao mesmo tempo, profundamente intolerante com o crime, a corrupção, o racismo e o sexismo.

Seremos guias em qualquer assunto. Confiamos em nossa habilidade de envolver os leitores, debater com os líderes do país, penetrar nos pensamentos das pessoas nas ruas, escritórios e lares da maior cidade da África do Sul, uma mistura de boas idéias de nossa nação arco-íris antes de oferecer o “The Star” como um guia claro e presente para uma sociedade melhor, mais orgulhosa e unida na África do Sul.

Essa definição de missão é um tanto simplista, mas era assim que deveria ser. É uma demonstração de que, nós, na Imprensa, não somos todos críticos, mas patriotas também. Não é um papel do qual gostemos ou no qual nos sintamos confortáveis, mas é um papel necessário quando uma sociedade está tentando encontrar sua cultura. Não devemos nos sentar às margens criticando. Devemos nos misturar e ter um papel maior na invenção de nossa nova cultura.

Aqui no Brasil, a situação é um pouco diferente. Vocês têm sua cultura, que é razoavelmente homogênea e admirada, e não precisam procurar por uma nova. O que vocês partilham conosco é uma sociedade desigual, e é em relação a esse parâmetro que os jornais devem buscar um papel mais significativo. No entanto, é essencial que visões desiguais sejam oferecidas, ainda que sejam visões radicais, porque, sem elas, não encontraremos o que é certo.

E esse é um dos maiores paradoxos de uma sociedade aberta. Todos devemos apoiar nossos oponentes. Esse paradoxo soa simples mas se torna complexo quando leva a uma conclusão lógica. Se apoiamos nossos oponentes, não apoiaremos a nós mesmos, não é? É difícil fazer com que os políticos do partido *x* se mobilizem para apoiar o partido *y*. Mas, a menos que eles se assegurem da existência de um partido *y*, a democracia vai morrer. É difícil fazer com que um jornal apóie sua oposição, porque nessas circunstâncias ele irá fracassar e a oposição triunfar, mas, a menos que a oposição receba algum apoio, a diversidade irá morrer.

Muitas cidades americanas agora têm um só jornal, o que é uma pena. Mas ainda há muitas estações de TV e rádio. A África do Sul apenas começou a ter emissões comunitárias, mas pouquíssimas têm grandes

audiências e algumas somente devem sobreviver ao século; então há um paradoxo dentro do paradoxo: devemos apoiar a oposição, mas devemos assegurar que existam grandes corporações também, porque sem muitos recursos, as próprias coisas que fazem com que os jornais sejam maravilhosos irão desaparecer. As grandes histórias, as grandes investigações, os grandes gráficos, o lançamento estimulante de novos títulos e suplementos, tudo deve ser feito por jornais com pouco dinheiro e preferencialmente, com muito.

Essencialmente, tudo isso resulta da proteção à liberdade de imprensa para alcançar uma sociedade aberta. Proteger sua oposição é, na verdade, proteger seu próprio futuro também. Se os jornais não se encarregarem de proteger outros jornais, não haverá nenhuma proteção para eles quando necessário. Nós aprendemos bem essa lição na África do Sul do “apartheid”. Como o pastor Niemolles disse de forma tão linda na Alemanha de 1942:

“Eles perseguiram os comunistas e eu não disse nada porque não era um comunista.

Então eles perseguiram os judeus e eu não disse nada porque não era um judeu.

Então eles perseguiram sindicalistas e eu não disse nada porque não era um sindicalista.

Então eles perseguiram os católicos e eu não disse nada porque era um protestante.

Então eles me perseguiram - e àquela altura não havia ninguém mais para falar.”

Ele era um homem interessante, um pacifista militante que ganhou a Cruz de Ferro, o Prêmio Lenin da Paz e foi o presidente do Conselho Mundial das Igrejas.

Seria agradável dizer sucintamente: “Esse é o papel que os jornais devem desempenhar na promoção da democracia e do desenvolvimento.” Mas os papéis são muitos, definidos pela demografia, pela circulação, pelo lucro, até definido pela forma como os políticos se comportam. A conclusão é mais confusa do que gostaria. Não existe uma definição clara de qual deve ser o papel dos jornais, um desses trabalhos maravilhosos que criariam

uma controvérsia tão suculenta. A confusão é a própria essência da democracia. Não é um sistema perfeito, mas o melhor disponível. A Imprensa tem o papel de defender essa democracia, e especialmente de defender os mais pobres, porque sem a Imprensa para defendê-los, quem o fará?

O Presidente Mandela me disse que não tem heróis. Ele aceitava o Mahatma Gandhi como um grande homem, mas discordava de sua política de ser sempre não-violento. “Não, não tenho heróis individuais. Aqueles que admiro como meus heróis são homens e mulheres que escolhem o mundo como o local de sua batalha, de seus esforços, e que vão apoiar a luta pelos direitos humanos onde quer que os direitos humanos tenham sido suprimidos. Os amigos dos mais pobres entre os pobres. Esses são meus amigos e heróis.”

Esse é um dos papéis que a Imprensa deveria ter. Outras tarefas específicas são as de treinar novos jornalistas, e ajudar a treinar um novo governo a atingir seus eleitores. Nós sabemos como dizer coisas às pessoas, um novo governo sabe o que quer falar, mas é freqüentemente frustrado por seu nível de competência, ou incompetência, ao fazer isso. Podemos ajudar e devemos fazê-lo.

Para resumir este trabalho, há muitos papéis para jornais na democracia e no desenvolvimento. A moral essencial é pensar nesses papéis, e então definir qual é aquele que cada jornal quer desempenhar. O paradigma geral é o de que os jornais devem se envolver e não sentar às margens, mas esse envolvimento tomará tantas formas diferentes quantos jornais houver. Tentei mostrar que jornais são atores importantes, possivelmente mais importantes ou ao menos tão importantes quanto Tvs e rádios. Tentar definir apenas um papel nos limita, e pode ser uma limitação fatal. O Brasil está se saindo melhor do que a África do Sul e temos muito que aprender com vocês. Há alguns truismos: maior penetração é melhor do que menor, mais jornais é melhor do que menos. Um bom texto é importante, ainda que os leitores não criem uma demanda imediata por isso. Órgãos de um partido político têm um papel, os jornais econômicos têm outro, e os jornais regionais outro ainda. Aqueles que apoiam os socialistas têm um papel que acreditam seja importante, aqueles que apoiam os fundamentalistas outro, aqueles que apenas transmitem a fofoca do dia ainda outro. O papel que eles devem ter em comum é o de apoiar uns aos outros, não importa quão grande seja a rivalidade, para estar certo de que os oponentes estarão lá

para se opor. A democracia entoa múltiplas vozes, e morre em um estado de partido único. No entanto, o objetivo de cada partido é conseguir o apoio de todos, um objetivo que não ousam atingir porque significaria o fim da democracia. E, finalmente, nas palavras do Presidente Mandela, os jornais não devem criar heróis, mas devem, ainda que sejam centrados nos negócios, sempre ter interesse na mente mais pobre entre as mais pobres, porque se não nos preocuparmos com ela, é possível que ninguém o faça.

Mineração na África do Sul: Perspectivas para Cooperação Tecnológica com o Brasil*

Duncan Adams

Resumo executivo

A África do Sul tem uma grande indústria de mineração que tem gerado muito da riqueza que a nação possui. Apesar de ser conhecida por suas operações profundas de mineração de ouro, uma riqueza considerável também provém anualmente da mineração rasa e a céu aberto de carvão, metais básicos e diamantes.

Com ênfase em mineração como é dada na África do Sul, pesquisa e desenvolvimento tem sido uma atividade importante responsável por avanços tecnológicos significativos na área de mineração. Apesar da Indústria Mineradora sul-africana continuar a utilizar a mão-de-obra intensivamente, inovações têm sido feitas em uma variedade de áreas de pesquisa. Estas estão relacionadas ao entendimento do comportamento das rochas e como representar este comportamento em números, um melhor entendimento das falhas catastróficas de rochas, escoramento melhorado da massa rochosa, esfriamento e refrigeração mais eficientes do local de trabalho, estratégias e equipamentos de proteção para a mão-de-obra, um novo meio de transmissão de força e equipamento de escavação em degraus associado e melhor entendimento dos processos de sedimentação mineral. Na área de metalurgia, desenvolvimentos significativos têm sido feitos no desenvolvimento de técnicas novas e mais sensíveis ao meio-ambiente.

Desenvolvimentos tecnológicos em mineração não estão restritos aos grandes centros de pesquisa semi-governamentais. Muitas das empresas

* Traduzido por Globo Traduções

de mineração e fornecedores de equipamento de mineração privados gozaram das condições únicas em alguns dos setores da mineração sul-africana, desenvolvendo tecnologia para lidar com estas condições.

Parece haver grandes oportunidades para cooperação entre o Brasil e a África do Sul em mineração com relação à exploração dos avanços tecnológicos alcançados por ambos os países nos vários setores da mineração.

Introdução

A África do Sul é famosa por sua riqueza mineral. Seria, de fato, verdade dizer que esta nação, mais do que a maioria, foi construída com a extração de minérios da terra. O setor de mineração pelo qual a África do Sul obteve reconhecimento mundial é o setor de mineração profunda de ouro. Os problemas específicos que este setor da mineração enfrenta incluem pedras quebráveis de alta resistência, as grandes pressões e temperaturas em profundidade e a natureza tabular dos depósitos. Entretanto, uma grande percentagem da riqueza mineral da África do Sul é também gerada de minerais em ambientes muito diferentes. Carvão, diamantes e uma variedade de outros minerais são extraídos de operações a céu aberto ou operações de mineração de pouca profundidade (Tabela 1).

Tabela 1. Principais minerais extraídos na África do Sul em % das reservas e produção mundial e posição que a África do Sul ocupa no mundo.¹

Mineral	% Reservas Mundiais	Posição - Reservas	Posição - Produção
PGMs	55	1	1
Manganês	80	1	3
Cromo	70	1	1
Vanádio	45	1	1
Ouro	46	1	1
Silicatos de Alumínio	37	1	1
Zinco	5	4	17
Carvão	11	5	4
Ferro	5	8	8

¹ New Horizons. Chamber of Mines Annual Report 1994/1995.

Tabela 2. Contribuição em % do PIB de mineração e extração com a contribuição de ouro indicada.²

Ano	contribuição % total de minerais ao PIB	% contribuição de ouro
1987	14	8
1988	13	7
1989	10	6
1990	11	6
1991	10	5
1992	8	4.5
1993	8.5	5
1994	8.5	4.5

Os avanços tecnológicos consideráveis que resultaram da pesquisa e através da experiência obtida em mineração colocaram a indústria de mineração de ouro sul-africana na vanguarda da pesquisa em mineração de grande profundidade. Um compromisso com a pesquisa em mineração pode ser vista através da existência da Mintek e CSIR Mining Technology, previamente a Organização da Câmara de Pesquisa em Mineração (COMRO-Chamber of Mines Research Organization). A COMRO foi fundada e mantida por seis empresas de mineração com o objetivo inicial de abordar as necessidades em pesquisa das minas de ouro e carvão sul-africanas de propriedade destes grupos. A abordagem usada tem sido que, enquanto o desenvolvimento de inovações significativas estiver em curso, a tecnologia não será exclusivamente derivada localmente, mas onde for adequado, importada e aplicada diretamente ou adaptada para atender às condições locais. A MINTEK construiu uma reputação na África do Sul e no exterior por sua excelência e perícia em extração mineral, tendo desenvolvido, às vezes por acordo de colaboração ou “joint venture”, muitos

² New Horizons. Chamber of Mines Annual Report 1994/1995.

dos processos metalúrgicos usados em minas, como, por exemplo, o processo de carbono-em-polpa (carbon-in-pulp).

Uma grande contribuição aos avanços tecnológicos também é feita pelo setor privado. Os Laboratórios de Pesquisa Anglo-Americanos (AARL - Anglo American Research Laboratories) e os Laboratórios de Pesquisa De Beers (De Beers Research Laboratories) têm desenvolvido tecnologia especializada para mineração, desde eletrônica e equipamento de pesquisa a instalações de seleção de minerais sofisticadas. Além disto, a Anglo Americana tem uma seção chamada Serviço de Desenvolvimento Tecnológico (Technological Development Service) para o desenvolvimento de tecnologia específica para suas minas de ouro.

Além disto, universidades na África do Sul se desenvolveram em muitas áreas devido às necessidades tecnológicas da indústria de mineração, e contribuíram imensamente para solucionar tais necessidades globais do país. Existem excelentes cursos de mineração na Universidade de Witwatersrand e na Universidade da Pretória, enquanto os departamentos de geologia, geotecnologia e geologia voltada para engenharia foram criados e se desenvolveram nas outras seis universidades. Estes institutos não somente formam pessoas para a indústria de mineração, mas pesquisas significativas e inovações tecnológicas são realizadas para a indústria de mineração. Por exemplo, um centro de pesquisas cooperativo (CRC - Cooperative Research Center) está em estudos para realizar pesquisas e desenvolvimento tecnológico na indústria de mineração por uma combinação de forças da Universidade de Witwatersrand, organizações de pesquisa e companhias de mineração.

Fornecedores de equipamento também desempenharam um importante papel em promover inovações em tecnologia para a indústria de mineração, além de desenvolverem ou adaptarem maquinário para adequarem-se ao ambiente em questão.

Já que a África do Sul age como ponte para o resto da África e, especialmente, para o Sul da África, qualquer tecnologia de mineração desenvolvida ou importada pela África do Sul pode ser levada a um mercado de mineração com grande potencial. Um fato relevante é que dois dos países vizinhos mais próximos da África do Sul são de língua portuguesa.

Tecnologia sul-africana adequada para o Brasil

Com a indústria de mineração sul-africana na vanguarda das pesquisas sobre mineração profunda, novas inovações tecnológicas foram apresentadas para este setor em um largo espectro de atividades relativas à mineração. Muitas destas inovações tecnológicas se aplicam a outras operações de mineração enquanto, ainda, uma quantia significativa de pesquisa ocorreu em outras operações de mineração ou relativas à mineração.

Questões relativas à sismologia

Com o aumento da profundidade de mineração na África do Sul, ocorreu um aumento da questão relativa à sismologia associada com este tipo de mineração. Abalos sísmicos subterrâneos continuam sendo a principal causa de mortalidade e prejuízos com a produção. Portanto o entendimento e qualificação das causas e mecanismos que causam abalos sísmicos em rochas tornou-se crítico.

Esforços consideráveis foram gastos no desenvolvimento de sistemas sísmicos adequados a minas capazes de registrar e localizar eventos sísmicos em espaços tridimensionais na rocha. A ênfase foi colocada na coleta de dados de qualidade que permitirão uma análise sísmica em tempo real. O ambiente subterrâneo agressivo causou equipamentos a serem desenvolvidos especialmente para estas condições árduas.

Dois sistemas sísmicos foram desenvolvidos baseados em tecnologia digital. Estes sistemas, um desenvolvido pela CSIR Mining Technology (Tecnologia em Mineração CSIR), conhecido como PRISM, e o outro pela ISS Internacional, uma companhia da Anglo American Corporation, são usados extensivamente por companhias de mineração sul-africanas, também como em todo o mundo. O principal uso desta tecnologia é para minas de ouro de grande profundidade, mas vem sendo usado cada vez mais em minas mais rasas em diferentes setores da mineração e até mesmo minas a céu aberto detectaram usos em potencial. Para minas a céu aberto, sistemas sísmicos são utilizados para avaliar a estabilidade do poço de mina e para identificar o início de uma falha.

Uma abordagem adotada no desenvolvimento de um dos sistemas é desenvolver *software* apropriado para a análise e interpretação dos dados sísmicos, assegurando, então, que não será necessário ter um sismólogo residente em tempo integral em uma mina para usar ou interpretar os dados provenientes do sistema.

É importante entender as reações das rochas ao redor de uma abertura subterrânea quando forem sujeitas a uma explosão. Um monitor de movimento da terra foi desenvolvido pela CSIR Mining Technology para gravar a magnitude e duração dos movimentos que surgem das ondas sísmicas que cruzam com aberturas subterrâneas. Tal informação provou-se inestimável para projetar escoras subterrâneas.

Técnicas pró-ativas também estão sendo desenvolvidas pelas indústrias de mineração da África do Sul para controlar a liberação de energia sísmica e para minimizar o efeito de explosões em escavações subterrâneas. Uma técnica, que é chamada de pré-condicionamento, é utilizar cargas explosivas adiante das faces de mineração para reajustar o regime de estresse na pedra e, possivelmente, ao mesmo tempo prevenir eventos sísmicos quando os trabalhadores ainda não estão presentes. A metodologia tem sido desenvolvida e implementada em várias minas com sucesso.

O uso de plantas bem feitas é considerado um dos melhores métodos para se controlar as reações sísmicas e os problemas relacionados com explosões. O setor de mineração de ouro sul-africano tem adquirido grande perícia nesta área.

Sistemas de Escoramento

Dado o fato que cada ano cerca de 600km de túneis são perfurados e muitos metros quadrados são minerados pelas indústrias de carvão e ouro, o desenvolvimento de tecnologia tem obviamente sido importante para a indústria de mineração sul-africana para assegurar a integridade das aberturas subterrâneas criadas pela mineração.

Ao menos três grandes estratégias foram implementadas com sucesso para apoiar escavações tubulares em minas de ouro, carvão e platina onde a maior parte da mão-de-obra está concentrada. Estas estratégias são,

primeiramente, escoras hidráulicas de resultado rápido - escoras que foram projetadas para controlar explosões e deslizamento de pedras em áreas de sondagem de explosão. Estas escoras podem lidar com fechamentos abruptos nas escavações em degraus de até 3 m/seg. no caso de uma explosão. Em segundo lugar, escoras hidráulicas de baixo peso, que são previamente carregadas, foram projetadas para áreas sujeitas a deslizamentos de pedras. Estes primeiros dois tipos de escoras são medidas de apoio temporárias que são realocadas ao passo que a mineração progride. Estas unidades foram projetadas para resistir a danos quando estiverem até um metro da explosão.

Por último, o potencial de aterramento das escavações em degraus devido a estas explosões tem-se provado em investigações extensivas sobre a mecânica das pedras no laboratório e no subterrâneo. Além disto, pesquisas mostraram que aterros auxiliam bastante a otimização da refrigeração e ventilação. A adequabilidade de diferentes tipos de aterros, tanto cimentados quanto não-cimentados, em escavações em degraus com aberturas estreitas ou largas têm sido largamente investigadas e documentadas, e isto tem levado a consideráveis conhecimentos e experiência na preparação de tais materiais, o projeto de sistemas de reticulação apropriados e a tecnologia necessária para a colocação do aterro no subsolo.

Uma variedade de sistemas de escoramento baseados em madeira são instalados permanentemente em minas sul-africanas, seguidos de desenvolvimento extensivo no qual a importância da taxa de carregamento tem sido investigada e curvas de estresse-esforço com características ideais têm sido desenhadas para situações subterrâneas específicas variando a orientação das escoras de madeira, dando forma às escoras ou revestindo as escoras. Estes tipos de escoras podem ser construídas de tal forma que as escoras de madeira são posicionadas horizontalmente, formando um pacote, ou escoras individuais de madeira podem ser usadas perpendiculares à encosta. No total 150 diferentes tipos de escoras estão sendo usadas e tem sido categorizados e documentados em um manual.

Uma nova abordagem tem sido adotada pela madeireira HLH em uma tentativa de produzir escoras para escavações em degraus subterrâneas que atendam a certas especificações. Utilizando a bioengenharia para desenvolver árvores de tamanho uniforme tem provado ser um sucesso sendo os resultados de testes de laboratório em suas unidades possíveis de reproduzir em até 5%.

Muitos dos túneis em minas sul-africanas são escavações de longo prazo sujeitas a ambientes de grande tensão, campos de tensão oscilante e explosões. Sob tais condições, muitas vezes os túneis precisam ser apoiados novamente, o que é uma operação extremamente cara e que consome muito tempo. Uma escora, conhecida como parafuso-cone, foi desenvolvida para ceder sob pouca ou muita pressão. Esta escora pode rapidamente gerar pressão e então ceder sob esta pressão alta e constante.

Everbond, outra estratégia de escoramento desenvolvida pela CSIR Mining Technology, funciona como um verniz para a superfície rochosa para uní-la. Isto limita a quantidade de pequenos deslizamentos e também estabiliza o túnel logo após ser escavado, portanto melhorando seu desempenho a longo prazo. Esta técnica pode ser usada tanto em túneis quanto em escavações em degraus.

Pilastras subterrâneas são usadas como escoras em todos os tipos de mineração na África do Sul. Especialmente em mineração de carvão uma nova fórmula foi desenvolvida que determinou que as taxas de extração em minas de carvão podem ser projetadas com maior confiança com a segurança do sistema e, em muitos casos, com maior extração.

Questões ambientais subterrâneas

As altas temperaturas nas minas sul-africanas são devidas, em parte, às grandes profundidades, mas também devido ao alto gradiente geotérmico em alguns distritos de mineração. O resfriamento de minas tornou-se, portanto, uma estratégia essencial da indústria da mineração, especialmente quando os trabalhos de mineração excedem 3000 m de profundidade e planeja-se alcançar 4000 m de profundidade.

Como acontece com a engenharia de rochas, avanços significativos foram alcançados nesta área, com grandes realizações tais como água resfriada, atualmente em uso rotineiro. Usando esta abordagem, benefícios imediatos são obtidos no local onde a mão-de-obra mais precisa. Mais recentemente, foi comprovada a viabilidade de bombear gelo ao subterrâneo para ser usado em circuitos secundários de arrefecimento. Como o gelo possui cinco vezes a capacidade de resfriamento da água, isto provou ser um método de resfriamento de custo eficiente para as operações muito profundas.

O resfriamento maciço do ar utilizado para ventilação é outra estratégia muito eficaz e é utilizada de várias maneiras desde grandes instalações de arrefecimento de superfície a pequenos refrigeradores transportáveis para o arrefecimento em escavações em degraus.

Outra estratégia para resfriar o trabalho em minas que foram investigados incluem a recirculação e resfriamento de ar subterrâneo sem sacrificar a qualidade do ar nos locais de trabalho, o isolamento de túneis para evitar a transferência de calor da pedra ao ar nos túneis e o uso difundido de aterramento em regiões exploradas através de minas em degraus. O fluxo de calor da pedra é reduzido em 50% se um túnel estiver bem insulado e é reduzido em 25% se a jazida não for insulada. O uso de um aterro pode reduzir as necessidades de arrefecimento da mina em 25% e o ar necessário para circular pelos poços em 35%.

Ambiente da superfície

A Câmara de Minas possui grande habilidade na reabilitação da superfície de velhas minas e os locais de trabalho relacionados. Foi a Câmara de Minas que inicialmente desenvolveu esta habilidade para apascentar os locais de despejo das minas, especialmente nas áreas urbanizadas, onde a poeira estava se tornando um enorme problema. Seus esforços lograram muito êxito ao determinar a flora que cresceria nas areias áridas ricas em cianeto de muitos dos depósitos. Outras habilidades foram desenvolvidas na reabilitação da superfície para minas abertas e minas onde a sedimentação da superfície tem sido problemática.

De forma mais ampla, várias agências estão desenvolvendo perícia quanto a tecnologia necessária para o fechamento de minas de maneira que minimize o impacto ambiental, conseqüentemente atendendo à nova legislação de mineração sul-africana. Os departamentos de gerenciamento ambiental *Mining Group* agora estão aptos a conduzir Avaliações de Impacto Ambiental (EIA - *Environmental Impact Assessments*) e Relatórios do Programa de Gerenciamento Ambiental (EMPR - *Environmental Management Programme Reports*), em conjunto com consultores externos.

Proteção ao trabalhador

A abordagem complementar, porém alternativa, para minimizar o risco ambiental à qual a mão-de-obra fica exposta é a proteção do trabalhador.

A indústria sul-africana é líder mundial no campo de estresse humano devido às altas temperaturas, com pesquisas para diminuir os efeitos do estresse culminando no desenvolvimento de um programa abrangente de gerenciamento de estresse causado por altas temperaturas para o controle da exposição dos trabalhadores às altas temperaturas subterrâneas. O programa incorpora um procedimento de seleção de curta duração e várias outras precauções que permitem a climatização natural no subsolo. Um sistema de refrigeração de microclimas baseado em um vestimento de arrefecimento corporal também foi projetado para ser usado em condições anormalmente quentes.

A radiação é um possível perigo para trabalhadores subterrâneos em algumas das minas na África do Sul e uma estratégia está sendo desenvolvida, especificamente para as necessidades das minas que têm grandes quantidades de trabalhadores. Instrumentação custo-eficiente é a base desta estratégia, com um novo espectrômetro de Radiação recentemente desenvolvido. Este espectrômetro portátil oferece uma versatilidade consideravelmente maior do que as técnicas atualmente empregadas, também como resultados mais precisos e significativos em menor tempo operacional.

Proteger trabalhadores no caso de um incêndio ou explosão subterrâneos também tem sofrido avanços significativos nos últimos anos com a introdução de equipamentos individuais de salvamento (conhecidos como ResQpacs) nas minas de carvão e ouro sul-africanas. Estes aparelhos são projetados para serem carregados por operários subterrâneos durante suas atividades normais, mas tendo capacidade suficiente para assegurar a fuga até o local de refúgio mais próximo. Além disto, uma estratégia de fuga baseada nestes equipamentos foi desenvolvida.

Avanços tecnológicos adicionais feitos quanto à saúde para operários que trabalham no subsolo incluem um programa de preservação da audição para reduzir o barulho em sua origem, para limitar a exposição de operários ao barulho e proteger aqueles expostos a níveis altos de barulho.

A iluminação subterrânea recebeu atenção e uma lâmpada halógena no capacete protetor com uma bateria que não requer manutenção foi desenvolvida para haver maior iluminação e mais tempo de duração da bateria.

Especialmente em minas de rochas duras siliciosas, a poeira é um dos principais riscos para a saúde, portanto um aparelho pessoal de amostragem gravimétrica que é anexado aos trabalhadores foi desenvolvido para monitorar a quantidade de poeira à qual os trabalhadores ficarão expostos durante a totalidade de seus turnos no subterrâneo.

Em muitas das minas de carvão, mas também nas minas de ouro, o metano é um grande problema, e a detecção de um acúmulo deste gás, o que consome muito tempo, é crítica para a segurança. Com mineradores mecânicos continuamente trabalhando nas minas de carvão, aumenta consideravelmente o risco de detonar uma explosão devido à fricção das picaretas na face com carvão. Portanto, um registrador de metano multicanal foi desenvolvido para monitorar os níveis de metano em vários pontos destas máquinas em tempo real. Os dados podem ser usados para desligar a máquina se os níveis de metano subirem além do tolerável.

Em outro desenvolvimento importante, um sistema de ignição passivo recém-desenvolvido, barreiras contra pó de pedra, produziu resultados encorajadores na prevenção da propagação de explosões com pó de carvão.

Planejamento e exploração de minas

O planejamento de minas, tanto de curto prazo quanto de longo prazo, pode ser seriamente prejudicado por um conhecimento inadequado da jazida maciça de minério.

Um analisador de ouro, desenvolvido para escavações em degraus e avaliação de reservas minerais, é capaz de fornecer informação rápida e mais confiável do que com uma amostragem por *chip*, e deverá permitir que a qualidade do minério das minas aumente devido a mineração seletiva aprimorada.

Quanto a aplicações geofísicas, duas técnicas, Radar de Penetração

Terrestre (GPR-*Ground Penetrating Radar*) e Tomografia por Radiofrequência (RT-*Radio Tomography*), foram adaptados para serem usados em minas sul-africanas para auxiliar no planejamento tanto de minas de curto prazo quanto nas de longo prazo. Estas técnicas são parte de uma abordagem geofísica “caixa de ferramentas” que, tendo em mente que o desempenho destas técnicas são direcionadas ao meio ambiente, visa desenvolver várias técnicas para várias aplicações.

GPR é usado para delinear características geológicas tais como diques e falhas adiante da área onde será feita a mineração, zonas de fratura em uma pedreira ou em volta de um túnel subterrâneo, ou para identificar cavidades na pedra. Os trabalhos atuais em GPR têm por objetivo a penetração de maior profundidade com antenas maiores.

RT, um método de perfuração em cruz de alta resolução foi desenvolvido para produzir imagens de formações de minério com precisão em um período curto de tempo, além de ser ideal para exploração de segunda fase. A técnica foi usada na superfície e no subsolo, para delinear mineralizações maciças de sulfeto, e para mapear falhas em pequena escala em uma jazida, respectivamente.

A Anglo American Corporation tem uma aeronave sofisticada equipada para realizar um exame eletromagnético aéreo para identificar anomalias geológicas e, portanto, identificar minerais. O sistema de garimpo *Spectrum* tem sido usado em nível local e internacional para detectar depósitos minerais.

As estruturas geológicas de depósitos profundos foram traçadas por meio de sistemas *Vibroseis*. Em especial, as seções mais profundas e ainda não exploradas das minas existentes foram exploradas usando esta técnica, que tem ajudado muito em determinar o melhor desenho e *layout* de mina para os níveis inferiores de uma mina muito antes de começar-se qualquer exploração. Interrupções tão pequenas quanto 10m podem ser detectadas usando a técnica *vibroseis* de exploração.

Equipamento de mineração e energização

Já que a maioria da quebra de pedras em minas e pedreiras sul-africanas é realizada utilizando perfuração e explosão, pesquisas extensivas

foram conduzidas no passado em mecanismos deste método de quebra de pedras. Este trabalho, realizado em colaboração entre CSIR Mining Technology e uma firma comercial de explosivos, AECI, resultou no desenvolvimento de novos e aperfeiçoados estopins e conjuntos de explosivos para escavações em degraus. Também foram compiladas diretrizes para maior confiabilidade de sistemas de iniciação e a aplicação segura e efetiva de diferentes tipos de explosivos.

As desvantagens inerentes de perfurar e explodir em termos de otimização da produtividade são, entretanto, bem reconhecidas. Uma inovação tem sido desenvolver perfuratrizes hidráulicas movidas a água que ofereçam taxas de perfuração duas vezes maiores do que aquelas movidas a ar, mas com custos operacionais menores. Estas perfuratrizes podem ser movidas por unidades eletro-hidráulicas ou, mais beneficemente, por força hidráulica.

A força hidráulica foi desenvolvida como um sistema atraente para gerar energia usando a água já sendo bombeada para o subterrâneo para arrefecimento e supressão de poeira. As especificações para os componentes de uma rede de reticulação movida a água que assegurassem sua operação segura foram determinadas pela CSIR Mining Technology, e uma série de equipamentos movidos a água para a escavação em degraus e equipamentos auxiliares.

Uma abordagem mais radical para superar as limitações da perfuração e explosão foi desenvolvida na forma de um sistema de mineração de impacto. Este método de mineração mecânica é adequado às condições de rochas muito fraturadas que existem em minas em níveis muito profundos e utiliza um martelo hidráulico para quebrar as pedras e carregá-las em uma esteira de elevação recíproca. Este sistema permite que a mineração seja constante com diluição reduzida do minério devido à quebra excessiva do solo. Vários destes sistemas foram instalados no subsolo sul-africano e um destes sistema foi vendido a uma mina australiana.

Para pedras não-fraturadas, existe um número de métodos inovadores de quebrá-las sendo pesquisados. A tecnologia de corte com diamantes desenvolvida pela *Anglo American Technical Development Services* (Serviços de Desenvolvimento Técnicos Anglo American) ainda requer explosões limitadas para separar os blocos de pedra da massa rochosa após completarem serragens iniciais. Entretanto, o dano à pedra devido às

explosões é reduzido e a escavação em degraus geralmente se torna mais estável e, ainda, o controle da largura da escavação em degraus é excelente.

Descargas de plasma embaixo d'água estão sendo desenvolvidas para perfuração de buracos e mineração de face inteira. Esta técnica é eficiente em custos para perfuração *roofbolt* em degraus estreitos, oferecendo um aumento significativo na produtividade e reduzindo níveis de ruído nesta operação. Para mineração em face inteira, esta técnica permitiria a exploração automatizada de veios estreitos em uma profundidade maior e na remoção bombeada de pedra.

A quebra de pedras com pulsos de água envolve a injeção de pulsos de água em alta pressão em um buraco perfurado e tem sido usada para quebrar quartzito confinada e não-fraturada. Até o momento, esta técnica é a tecnologia menos prejudicial ao meio ambiente disponível, baseada em explosão, devido ao seu nível muito baixo de barulho e poeira, além de poucos fragmentos serem lançados.

Poços de mina

Devido às grandes profundidades das minas sul-africanas, não surpreende que a África do Sul tenha adquirido uma perícia considerável na escavação de poços e em equipar estas escavações. O projeto da estrutura em aço destes poços se tornou cada vez mais importante ao passo que muitas minas estão minerando seus pilares de proteção de poço ou como uma operação inicial ou mais tarde durante a vida da mina. Estas operações de mineração causam grandes movimentos às pedras e, portanto, à estrutura em aço conectada à pedra. A tecnologia para assegurar o alinhamento da estrutura em aço do poço sob estas condições tornou necessária a flutuação da estrutura em aço sob grandes seções dentro dos poços e o uso de guias telescópicas flexíveis.

Além do mais, já que a vida útil de uma estrutura em aço em poços depende muito do alinhamento das guias no poço, a Anglo American Corporation desenvolveu um dispositivo de plataforma por inércia para medir os desalinhamentos do poço. O dispositivo é anexado aos transportes e leituras são feitas com o transporte em velocidade máxima de içamento. Estes dados são transferidos para um computador e recomendações para o realinhamento das seções do poço serão emitidas.

A perícia em equipamentos de içamento e cabos de aço de enrolar também levou a muitas facilidades e abordagens novas. Por exemplo, os laboratórios da Anglo American Corporation desenvolveram testes e equipamento não-destrutivos para testar o desgaste, corrosão e falhas no metal de cabos de aço de enrolar. Inspeções regulares asseguram que os cabos de içamento são seguros.

Avaliação de Riscos

Em todo o mundo tem havido uma ênfase quanto à avaliação de riscos em todas as indústrias. A mineração é considerada uma área de alto risco, especialmente na África do Sul, e, portanto, técnicas foram desenvolvidas para avaliar o risco que as atuais práticas de mineração ou qual quer novo método ou tecnologia possa apresentar ao indivíduo, projeto, propriedade ou investimento financeiro dentro da indústria de mineração.

Além do mais, produtos mais específicos estão sendo desenvolvidos para serem usados em minas para a avaliação do potencial de riscos/perigos específicos ocorrerem. *RockRisk*, um programa de computador, é um sistema especializado projetado para estimar o potencial explosivo de uma área específica sob um dado conjunto de circunstâncias.

Software (programas)

O desenvolvimento de programas tem se mostrado tanto uma ferramenta inestimável de pesquisa, como também um método muito eficiente para a transferência de resultados de pesquisas e conhecimento ao usuário final.

A caracterização e o entendimento do comportamento da pedra sob forte estresse tomou um lugar proeminente na pesquisa sul-africana, e vários modelos numéricos foram desenvolvidos para estes propósitos. Um programa de computador de elemento delimitante, MIMSIM-W, para simular estresses e tensões em volta de fendas planas na pedra foi desenvolvido em ambiente Windows e é muito vendido na indústria de mineração sul-africana e no exterior como ferramenta para esquemas de minas. Avanços foram feitos no desenvolvimento de um modelo numérico,

DIGS, que é capaz de simular o início de uma rachadura e sua propagação na pedra. ELFEN, um programa desenvolvido por uma firma do Reino Unido, está sendo aprimorado, em conjunto com aqueles que o desenvolveram, para ser aplicado na indústria de mineração para investigar o comportamento da massa rochosa, quebra mecânica de pedras, desempenho de ferramentas, desempenho das escoras e mecanismos de explosão de pedras.

Valendo-se da considerável fonte de experiência no projeto de sistemas hidráulicos de transporte, programas também foram projetados para simular a seleção por hidroextrator centrífugo, transporte hidráulico de *slurries* (mistura de cimento ou cal e lama) utilizados para aterros e redes de distribuição de aterramento. Outros programas foram desenvolvidos para projetar aterros cimentados para otimizar a tolerância a carga de aterros da maneira mais eficiente quanto a custos.

De forma semelhante, na área de ventilação e arrefecimento, o conhecimento adquirido através de pesquisas durante muitos anos foi encapsulado em um conjunto de programas de computador para controle ambiental. Estes programas permitem que os trabalhadores da mina possam avaliar os benefícios de se implementar nova tecnologia para melhorar os sistemas existentes ou projetar novos sistemas, e quantificar o potencial benéfico de várias alternativas.

Quanto a outros desenvolvimentos de programas, um programa foi projetado para uma grande empresa de mineração sul-africana que simula a seleção por tamanho variado para prever o grau de distribuição de ouro. Outro programa, o MinEcom, avalia a rentabilidade em potencial de diferentes sistemas de mineração. Este segundo programa, então, identifica áreas onde retornos máximos poderão ser obtidos pela implementação de diferentes tecnologias ou mudando o método de mineração. O sistema usa análise de custos baseada na atividade, ao invés de baseada na responsabilidade, o que permite a avaliação do impacto total de mudanças tecnológicas.

A utilização de programas comerciais e seu aprimoramento para atender a necessidades específicas logrou muito êxito para grupos de mineração como o Anglo American Corporation. Estas ferramentas foram usadas para a avaliação e gerenciamento de recursos minerais na realização de estudos detalhados de viabilidade quando se estabelece novos

empreendimentos de mineração.

Além disto, as minas estão cada dia mais avançando em direção do uso de um banco central para armazenar todos os dados relativos a suas operações de mineração. Levantamentos geológicos, dados sobre o tipo e mecânica das pedras são armazenados em bases de dados e ligados a pacotes gráficos que são capazes de gerar a planta de uma mina em três dimensões.

Mineração submarina

A companhia de mineração De Beer esteve envolvida durante muitos anos com a mineração submarina e desenvolveu equipamento e tecnologia para aspirar o fundo do oceano e processamento de depósitos que são levados à superfície. Outro tipo de mineração intimamente ligada a operações submarinas que têm sido conduzidas para recuperar minérios pesados como o rutílio, ilmenite e zircão das dunas de areia perto da costa. A área costeira em particular que tem sido minerada é ambientalmente sensível, o que levou ao desenvolvimento de estratégias para reabilitar a área que sofreu a mineração.

Usos alternativos para trabalhos subterrâneos

Grandes volumes de pedra foram removidos debaixo da superfície da terra desde que a mineração começou na África do Sul e muitas vezes, após ter sido exaurida de seus minerais, as minas foram fechadas.

Houveram esforços durante os últimos 20 a 30 anos para se usar as aberturas subterrâneas abandonadas para outros propósitos. Um destes usos é a armazenagem de petróleo cru, enquanto outro uso é a armazenagem de água. Mais recentemente, a possibilidade de usar as aberturas subterrâneas para aumentar a força gerada têm sido pesquisada, utilizando as aberturas para armazenar ar comprimido ou água de um esquema de armazenagem bombeada. E ainda, usando minas antigas como um ambiente climático razoavelmente constante no qual o cultivo de alimentos poderia ser considerado.

Estas idéias, que, em muitos casos, demonstram um potencial

considerável e, em alguns casos, já foram implementadas, resultaram também no surgimento de novos problemas e desafios. Como resultado, novas tecnologias foram desenvolvidas ou aplicadas à situação.

Locais de pesquisa

Os muitos desenvolvimentos tecnológicos feitos pela indústria de mineração sul-africana foram possibilitados através dos consideráveis recursos da perícia que esta indústria acumulou, também como instalações para a realização de testes abrangentes que foram estabelecidas para fornecer resultados significativos para as condições de mineração para uma variedade de questões relativas à mineração.

Talvez as mais importantes instalações sejam as muitas instalações subterrâneas de pesquisa, usadas para medir as condições reais do subsolo, e a riqueza do conhecimento e experiência relativa à realização de pesquisas em campo combinadas com condições controladas em laboratório.

Na área de engenharia de pedras, existem laboratórios para realizar experimentação de pesquisas fundamentais tanto na CSIR Mining Technology e na Universidade de Witwatersrand. Na construção destas instalações, equipamento sofisticado foi adquirido e construído para fornecer um entendimento fundamental dos mecanismos de falha na pedra. Entre outras capacidades de teste, uma máquina de testes rígida servo-controlada está disponível para registrar o comportamento pós-falha da pedra, o comportamento relativo ao tempo da pedra pode ser monitorado, características de inchaço de pedras podem ser quantificadas e perícia em emissão acústica da pedra durante os testes e falha das pedras.

Outras máquinas também foram construídas para testar o desempenho das escoras para escavação em degraus e unidades de reforço de pedra. Uma prensa está disponível para testar partes de escoras alongadas a 3 m/seg. e uma nova prensa que foi projetada e será construída dentro em breve para testar pacotes a velocidades semelhantes de carregamento para entender-se o desempenho de escoras durante condições de explosão.

Instalações em outras disciplinas incluem uma calha experimental de 50m por 3m, que apresenta um local único para reproduzir depósitos sedimentários e adquirir um entendimento do mecanismo de deposição e

como ouro e outros minérios são concentrados. Os processos são medidos com instrumentos e gravado em vídeo.

Um centro de pesquisas em explosões com pó de carvão na CSIR Mining Technology é uma das estações de pesquisa mais sofisticadas em seu gênero no mundo, com instalações abrangentes para testar a ignição de metano, supressão de explosões e sistemas de barreira, e as características explosivas do pó de carvão. Entre outras instalações, um túnel de fogo de 200m está disponível para simular explosões com pó de carvão e medir a eficiência do uso de pó de pedra para cessar a propagação de explosões. A mais recente aquisição é um túnel quadrado para testar sistemas de supressão ativos e que é capaz de simular a ignição de metano em uma mina de carvão. Estas instalações únicas contêm um minerador contínuo com 2,5m a 6m de altura e 7m de largura, tornando possível a simulação das condições para qualquer altura de mineração na África do Sul.

Instalações de teste de aterramento abrangentes foram construídas na superfície para analisar todos os aspectos de aterramentos “fase-densa”. Estas instalações fornecem informações quanto à seleção e composição do material usado no aterro para atender a critérios especificados de resistência e estabilidade, preparação do aterro para atender os critérios e características de transporte hidráulico e colocação. Nestas instalações de teste, o ciclo completo, desde a preparação do material ao bombeamento e colocação deste em escavações subterrâneas simuladas pode ser avaliado.

A CSIR Mining Technology também tem grandes instalações próprias para apoiar seu trabalho em equipamento de proteção e estratégias. Estas instalações incluem um simulador de respiração que é usado primariamente para avaliar o desempenho funcional de equipamentos individuais de salvamento sob condições controladas em laboratório, medindo todas as variáveis relevantes tais como resistência respiratória, umidade relativa e temperatura do ar inspirado e expirado. Um exercício em laboratório é usado para determinar a capacidade de trabalho físico e resistência física através dos vários modelos de exercícios, diga-se corrida em esteiras, bicicletas ergométricas, remo e, na maioria dos casos, exercícios de *step*. Uma capacidade importante do laboratório é a de avaliação hematológica, especialmente com relação à capacidade de trabalho e possíveis origens/causas da intolerância ao calor. A câmara climática pode ser usada para qualquer experiência fisiológica, como testes de tolerância ao calor, avaliação de vestuário protetor e desempenho funcional de

equipamentos (i.e. equipamento individual de salvamento) quanto à tolerância fisiológica ao calor.

Tanto os Laboratórios de Pesquisa Anglo American quanto os Laboratórios de Pesquisa De Beers realizam pesquisas e desenvolvem tecnologia à partir desta pesquisa para tratar problemas específicos em minas de propriedade destes grupos. Estes grupos desenvolveram conhecimento na engenharia de processos e estão acostumados a trabalhar com equipes de cientistas, tecnólogos e engenheiros de várias áreas para obter resultados.

As áreas de interesse primárias da MINTEK incluem engenharia de processos e instalações piloto em engenharia de minérios, hidrometalurgia, pirometalurgia e metalurgia física. A experiência na medição e controle dos processos metalúrgicos é apoiado por laboratórios sofisticados e equipamento analítico.

Treinamento

Ao mesmo tempo que é desejável e recomendável ter-se novas tecnologias, a experiência da indústria de mineração sul-africana é que a implementação destas tecnologias é extremamente difícil e é, muitas vezes, impossível de desfrutar de todos os benefícios que deveriam ser obtidos. Uma ênfase considerável é, portanto, colocada no treinamento de mão-de-obra de mineração para familiarizá-la com novas tecnologias, a ponto de entendê-las. Exemplos incluem vários cursos de treinamento em pacotes de programas, enquanto uma abordagem mais informal, mas igualmente eficiente, é a assistência *in loco* prestada a uma mina quando equipamentos recém-desenvolvidos são introduzidos.

Por outro lado, o valor da exploração de desenvolvimentos tecnológicos em treinamento não deve ser subestimado. Um sistema de realidade virtual está sendo projetado para o treinamento de pessoal na indústria de mineração para reconhecerem os perigos de problemas relacionados à pedra no subsolo. O atrativo do sistema é que a pessoa em treinamento pode experimentar os resultados de decisões incorretas tomadas durante o curso de seu trabalho sem ferir-se ou perder sua vida. Portanto, como parte deste projeto, simuladores de mineração em degraus ou túneis estão sendo desenvolvidos e projetados para rodar em computadores

Pentium® para torná-los acessíveis a centros de treinamento instalados nas minas.

A contribuição brasileira

A ênfase deste trabalho foi de ressaltar as muitas áreas onde a África do Sul desenvolveu tecnologias que o Brasil poderá acessar e se beneficiar. Entretanto, há áreas onde a tecnologia de mineração do Brasil é tão ou mais avançada do que a tecnologia da África do Sul de forma que estabelecer relações entre os dois países na área de mineração poderá ser mutuamente benéfico.

Por exemplo, está claro que a indústria de mineração de minério de ferro brasileira é muito maior do que a indústria sul-africana, por minas a céu aberto serem em maior quantidade. A mineração sul-africana poderia se beneficiar consideravelmente das habilidades geotécnicas quanto a projetos de minas a céu aberto e estabilidade que foram adquiridas como resultado desta atividade. De maneira semelhante à da grande indústria de exploração de petróleo brasileira, com relação à experiência obtida através de valiosos trabalhos de reabilitação ambiental, que têm sido realizados em algumas florestas brasileiras onde mineração é realizada, será útil às situações de mineração sul-africanas.

Nas áreas política e social, a África do Sul está em processo de reforma e mudança e há uma grande necessidade de compensar os desequilíbrios que foram criados no passado. Uma destas desigualdades é o antigo sistema de educação que resultou em uma grande falta de profissionais. Com o tempo isto será ratificado e espera-se que a África do Sul possa satisfazer suas necessidades de mão-de-obra com recursos próprios. Entretanto, a curto prazo, talvez os engenheiros e tecnólogos em mineração brasileiros possam ajudar em nossa indústria. Isto se tornará ainda mais significativo se melhores oportunidades na área de mineração surgirem nos países de língua portuguesa no norte da África do Sul.

Além do mais, existe a possibilidade de acomodar pesquisadores e cientistas brasileiros em grupos de pesquisa na África do Sul, como o CSIR e possivelmente outras firmas por curtos períodos de tempo para trabalhar em conjunto com um perito em campos específicos, e para adquirirem experiência e conhecimento na área.

Conclusões

Há grandes oportunidades para cooperação entre o Brasil e a África do Sul na área de tecnologia de mineração. Muitos avanços tecnológicos foram feitos pela África do Sul e seria mais dispendioso em termos financeiros e de tempo para o Brasil aprender as mesmas lições e, possivelmente, chegar às mesmas conclusões, do que comprar a tecnologia apropriada existente.

Um dos meios de encorajar a cooperação é estabelecer oportunidades entre as firmas relacionadas com mineração e metalurgia ou institutos de pesquisa em ambos os países onde equipes poderiam passar algum tempo trabalhando em um campo escolhido por um período entre três e seis meses. A experiência e conhecimento em primeira mão obtido pelo candidato em novas tecnologias mais do que compensará os gastos de enviar a pessoa em tal intercâmbio. O conhecimento profundo, entendimento e confiança que acumular-se-á irá possibilitar relações comerciais sadias com vantagens para os dois países.

Agradecimentos

Eu gostaria de agradecer à Cheryl Langbridge da CSR: *Mining Technology* por sua assistência na preparação deste trabalho.

Bibliografia

CSIR Mining Technology Annual Review 1994/1995

Safety in Mines Research Advisory Committee Annual Report 1994

Mintek Annual Review, 1995

AAC: At the forefront of Technology Development

Adams, D. J., Hemp, D. A. And Gurtunca, R.G. A seismic system as a tool in rock engineering. The 1994 ISRM International Symposium and IV South American Congress on Rock Mechanics. Integral approach to applied rock mechanics. Santiago, Chile. 10-14 May 1994.

- Lightfoot, N., Kullman, D.H., Goldbach, O. D. and Toper, A Z. Rockburst control techniques. SIMRAC Symposium. Mintek, Randburg. 1996.
- Harper, G.S. and Radzilani R.M. Development of a quiet rock drill. SIMRAC Symposium. Mintek, Randburg. 1996.
- Squelch, A P. Hazard recognition using artificial intelligence and virtual reality techniques. SIMRAC Symposium. Mintek, Randburg. 1996.
- Du Plessis, J.J.L. Dispersed barrier system. SIMRAC Symposium. Mintek, Randburg. 1996.
- Du Plessis, J.J L., Oberholzer, J. W., and Bryden, D.J. Techniques for reducing explosion hazards in collieries. SIMRAC Symposium. Mintek, Randburg. 1996.
- New Horizons. Chamber of Mines Annual Report 1994/1995.
- Wedepohl, E.C. Applicability of radio wave tomography to mapping out the slaaihoek nickel deposit: conclusions reached from a pilot study 1994.
- Frankenhauser, R.M. Mapping fracture conditions of pillars in Doornkop gold mine using ground penetrating radar. 1994.

O Papel da Agricultura na África do Sul e Brasil: uma Abordagem Multi-Institucional em Direção a Soluções de Problemas Multi-Disciplinares na Ciência Agrícola*

FJC Hugo

Introdução

A frase “o mundo é apenas uma aldeia global” é usada com frequência. A verdade nisto pode ser vista claramente quando pessoas embarcam em um avião para viajarem para países distantes em poucas horas, ou quando pessoas trocam informação ao redor do mundo pela Internet. Barreiras econômicas claras entre muitos países da Europa desapareceram. Barreiras culturais e lingüísticas estão se tornando cada vez menos um obstáculo real à cooperação.

A cooperação entre companhias privadas concorrentes é vista como um meio de complementar a capacidade uma da outra de competir contra uma oposição cada vez mais forte e, portanto, a formação de consórcios está se tornando prática comum. Cooperação do tipo onde uma situação de ganhos mútuos pode ser criada para assegurar que barreiras como distância, tempo, cultura, etc. não mais impedirão que pessoas encontrem um ponto comum e busquem um objetivo comum. Na área de agricultura, isto é tão verdadeiro como no comércio.

* Traduzido por Globo Traduções

Uma perspectiva quanto ao papel da agricultura na África do Sul e no Brasil

Ao analisar o desenvolvimento da humanidade, é inevitável chegar-se à conclusão de que práticas agrícolas científicas, não importa quão primitivas no início, são a base do desenvolvimento da civilização. Boas práticas agrícolas fornecem comida abundante, que liberta as pessoas de gastarem todo seu tempo e energia lutando por sua sobrevivência. Com mais tempo disponível, pessoas podem desenvolver a ciência e a cultura, as pedras fundamentais da civilização.

Na África, o crescimento populacional não permite mais que as pessoas vivam do que a natureza fornece em abundância e o desenvolvimento de boas práticas agrícolas para aumentar a produção de alimentos é o único caminho para prevenir contra a fome em uma escala ainda maior do que já está ocorrendo. Infelizmente, no passado, muitos países africanos não estabeleceram como alta prioridade o desenvolvimento da ciência agrícola em seus países, com a consequência de hoje ter degenerado a um nível inaceitavelmente baixo. Além disto, no momento, é quase impossível redesenvolver a capacidade da ciência agrícola simplesmente por ser economicamente inviável.

É importante entender que o dito acima coloca a maior parte do continente africano em uma situação completamente diferente dos países europeus. Nos países europeus a população estabilizou razoavelmente e a produção excedente da maioria das *commodities* agrícolas colocam a maioria dos governos em uma situação em que não podem mais justificar a produção aumentada através da pesquisa agrícola. No continente africano é, em geral, verdade que a população está crescendo a uma taxa que torna o aumento da produção agrícola imperativo. A produção agrícola aumentada é impulsionada pelo *marketing* ambiental favorável e por práticas agrícolas aplicáveis baseadas em ciência.

O setor agrícola sul-africano pode ficar devidamente orgulhoso de suas realizações até o presente momento. Apesar da África do Sul ser apenas 4% da área do continente africano, em números arredondados produz:

30% do milho
20% do trigo

20% da carne de carneiro
20% da carne bovina
28% do açúcar

Isto pode ser alcançado apesar do fato do potencial produtivo do solo sul-africano ser baixo - dos 4% do continente africano que a África do Sul compreende, apenas 11% é agricultável, enquanto apenas 4% da área da África do Sul é terra de alto potencial produtivo.

O bom desempenho pode ser atribuído a vários fatores, entre outros, fazendeiros bem informados, boa infra-estrutura, condições favoráveis de mercado e uma sólida base agrícola científica.

Apesar disto, na África do Sul, a contribuição direta do setor agrícola no PIB é relativamente baixa (aproximadamente 8% para a África do Sul). Quando as ligações passadas e futuras forem consideradas, a contribuição pode ser vista consideravelmente mais alta. O que a contribuição ao PIB não demonstra é a crescente importância da agricultura na economia das áreas rurais. A importância da agricultura para a criação de empregos e para ser um meio de vida para pessoas que não têm as habilidades necessárias para sobreviver no ambiente das cidades modernas é freqüentemente esquecida.

Neste sentido, tanto o Brasil quanto a África do Sul têm grandes quantidades de agricultores de pequena escala que precisam do apoio de tecnologia agrícola aplicável. Ambos os países precisam, também, reduzir a taxa de urbanização desenvolvendo a economia em áreas rurais.

Uma perspectiva nos campos operacionais de vários institutos de pesquisa principais e as possibilidades de cooperação em várias áreas

Culturas tropicais e subtropicais

Dr. J. L. Van Zyl

Quinze tipos diferentes de culturas tropicais e subtropicais são plantadas comercialmente na África do Sul. Destas culturas, as frutas cítricas

são as mais importantes e gengibre e maracujá¹ as menores.

Culturas tropicais e subtropicais contribuem R1,9 bilhões ou aproximadamente 34% do total das exportações de horticulturas. Frutas cítricas *per se* são responsáveis por R1,6 bilhões em exportações anuais. De fato, a África do Sul é o terceiro maior exportador de frutas cítricas do mundo. As indústrias de manga, abacate, lichia, noz macadâmia e gengibre são fortemente orientadas para exportação. A tecnologia e infra-estrutura necessárias para comercializar frutas frescas intencionalmente são, conseqüentemente, bem desenvolvidos

As realizações acima foram obtidas apesar dos recursos naturais relativamente pobres. Apenas 4% do solo sul-africano tem alto potencial, o nível de chuva é imprevisível e secas são uma característica comum. Além disto, a África do Sul não tem áreas de clima tropical onde culturas realmente tropicais, tal como banana, possam ser cultivadas. Muitas destas restrições foram superadas através de tecnologia de ponta baseada em muitos anos de pesquisas orientadas à solução de problemas.

A pesquisa e desenvolvimento de culturas tropicais e subtropicais na África do Sul é feita principalmente pelo Instituto para Culturas Tropicais e Subtropicais (ITSC - *Institute for Tropical and Subtropical Cultures*), uma entidade membro do Conselho de Pesquisa Agrícola (ARC - *Agricultural Research Council*). De um começo modesto em 1926, o ARC-ITSC desenvolveu-se no principal instituto de pesquisa com suas instalações principais em Nelspruit e com fazendas experimentais por toda a África do Sul.

As pesquisas neste Instituto incluem desenvolvimento cultivar (reprodução) apoiado por cultura de tecidos de plantas e outras investigações biotecnológicas. Programas de reprodução são realizados com frutas cítricas, abacates, mangas, lichias, goiabas, mamões e maracujá. Vários produtos destes programas foram lançados pelas indústrias e estão disponíveis para avaliação em outros países.

Na pesquisa horticultural, muita ênfase é colocada em manipulação

¹ N. do T.: Refere-se a vários tipos de maracujás tropicais americanos com frutos comestíveis, especialmente *Passiflora quadrangularis*.

de árvores, especialmente quanto a aspectos como seleção de sementes, cintas de incisão e poda de frutas. Trabalhos pioneiros estão sendo realizados com a poda de várias culturas de frutas subtropicais que podem eventualmente ter um efeito maior no cultivo destas plantas. Tecnologia pós-colheita é também parte integral de todos os programas de horticultura e de reprodução.

A ciência do solo neste Instituto é bem conhecida pelas normas de análise de folhas e solo desenvolvidas para a maior parte das culturas tropicais e subtropicais. Estas normas junto com as técnicas de amostragem de folhas do Instituto estão sendo usadas por todos os laboratórios comerciais na África do Sul. Atualmente, as pesquisas na área de ciência do solo se concentram nos requisitos de água e necessidades de irrigação das culturas alocadas, também como nos vários aspectos da preparação do solo.

A indústria cítrica sul-africana é bem conhecida internacionalmente por seus esquemas de melhoria de plantas que suprem toda a indústria com material de plantio de alta qualidade e livre de vírus. Este material é também previamente imunizado para proteger árvores cítricas de vírus. O ARC-ITSC desempenha um papel chave no fornecimento de apoio a pesquisas e serviços para manter os esquemas de melhoramento de plantas. Muito deste trabalho está sendo feito em parceria com a *Outspan International*, a maior firma exportadora de frutas cítricas da África do Sul.

A demanda por tecnologias que não prejudiquem o meio ambiente serve como fonte de iniciativa para o controle biológico de pragas e programas integrados de controle de pragas. Na verdade, pesquisas neste sentido começaram cinquenta anos atrás. Atualmente, o ARC-ITSC entrou em um *joint venture* para eventualmente produzir parasitas para uso comercial em plantações de frutas cítricas. Grande sucesso também foi obtido com o controle biológico da escamação da manga² e mosca negra espinhosa³ em frutas cítricas, enquanto resultados contra moscas varejeiras⁴ em nozes macadâmia são promissores.

² N. do T.: Texto original: mango scale. Tradução não encontrada.

³ N. do T.: Texto original: spiny black fly. Tradução não encontrada.

⁴ N. do T.: Texto original: green stink bugs. Família Pentatomidae. Tradução não encontrada.

Semelhante a outros institutos ARC, o ITSC oferece um leque de serviços como contagem de nematóides, serviços de diagnóstico, análise de solo e folhas, etc. aos seus clientes. Os resultados das pesquisas são transferidos em forma de livros, folhetos e simpósios nacionais e “dia do fazendeiro”. O Instituto também serve como um centro de treinamento para vários grupos de pesquisadores de diferentes países africanos. Normalmente, um grupo de quatro ou cinco pesquisadores convidados ficariam no Instituto por qualquer coisa entre 1 e 4 semanas para serem treinados em uma área específica como, por exemplo, o cultivo de café.

O ARC - Instituto para Culturas Tropicais e Subtropicais tem muito em comum com várias unidades de pesquisa da EMBRAPA. Oportunidades de colaboração que podem ser de benefício mútuo para ambos os países e que deverão ser discutidas e avaliadas são:

- **Troca de material de plantio:** Nosso Instituto é o único instituto na África do Sul com programas de reprodução em frutas cítricas, manga, abacate, lichia, mamão papaia, banana e maracujá. Já recebemos uma solicitação para a avaliação de culturas de manga no Brasil.

- **Utilização otimizada do solo e água:** O ARC-ITC estabeleceu normas para níveis de nutrientes para folhas e solo e requisitos de água para a maioria dos cultivos tropicais e subtropicais.

- **Manipulação de árvores para aumentar a qualidade e produtividade:** Nosso Instituto é atualmente o líder em sua área (poda, seleção, cintas de incisão, etc.) na África do Sul.

- Aplicação prática de **controle biológico** de pragas e doenças.

- **Tecnologia para a exportação de frutas frescas:** A África do Sul é o país líder na exportação de frutas frescas por via naval. O ARC-ITC adquiriu perícia nesta área com mamão papaia, manga, abacate e lichia.

Frutas caducifólias

Dr. P C Van Rooyen

Tanto a África do Sul quanto o Brasil produzem grandes quantidades de maçãs, frutas cítricas, uvas e outras culturas subtropicais e de clima temperado. Apesar de toda a fruta sul-americana competir diretamente com

nossas frutas em mercados internacionais, existem muitas oportunidades para possíveis cooperações na área de produção e gerenciamento. Dependendo do nível de avanço das atividades agrícolas de pequena escala no Brasil, o INFRUITEC poderá beneficiar-se do conhecimento e experiência nesta área no Brasil.

Reprodução e Avaliação: Oportunidades existem para possível cooperação na área de reprodução onde nossa perícia possa ser usada para desenvolver arados de frutas para produtores brasileiros.

Horticultura: Produtores nos dois países requerem técnicas de gerenciamento de horticulturas semelhantes para obter produção, tamanho e qualidade otimizadas.

Armazenagem e Processamento: Agregar valor a produtos através de seu processamento, especialmente nas fazendas, está se tornando cada vez mais importante. A transferência de tecnologia para a extração de suco, desidratação e desenvolvimento de produtos para mercados especializados é, portanto, igualmente importante. Programas multi-disciplinares de intercâmbio entre os dois países auxiliarão ambos a produzir, e até melhorar, produtos frutíferos de qualidade superior. O aumento da vida útil através de armazenagem adequada também está se tornando mais importante para o melhor aproveitamento dos mercados existentes e para a exploração de novos mercados. Temos a perícia para iniciar e cooperar em projetos multi-disciplinares sobre o controle de problemas pós-colheita para o benefício dos dois países.

Gerenciamento de pragas: Do ponto de vista do gerenciamento de pragas, é provável que a principal praga que atinge plantas frutíferas será a mesma nos dois países, o *codling moth*⁵. Em vista da grande produção brasileira de maçãs, a cooperação neste sentido pode ser excelente. A Divisão de Gerenciamento de Pragas do INFRUITEC se especializa no desenvolvimento de sistemas e estratégias integrada contra pragas para o controle de insetos, ácaros, nematóides e fungos em frutas caducifólias. Sistemas nos quais o uso de pesticidas químicos é reduzido recebem atenção

⁵ N. do T.: Texto original diz “coaling moth”, não encontrado. Tipo de traça mais próximo encontrado: “codling moth” também chamado de “codlin moth” (*Carpocapsa pomonella*). (inseto cuja larva ataca maçãs, pêras ou marmelos)

especial. Nós temos conhecimentos especializados do uso de interrupção do acasalamento como meio de controle do *codling moth* e traça de fruta oriental⁶. Temos boa experiência no uso de métodos biológicos, mecânicos e culturais de controle de pragas e o uso de modelos de previsão computadorizados para a escolha do melhor momento de agir para medidas de controle.

Biotecnologia e Patologia de Plantas: Os objetivos desta divisão são, primeiramente, melhorar as culturas existentes de frutas caducifólias através de engenharia e, em segundo lugar, estudar patógenos fúngicos, bacterianos e viróticos que infectam estas culturas. A Bioengenharia pode ser descrita como uma série de processos multi-disciplinários que permitem que pesquisadores introduzam genes benéficos de outras espécies de plantas ou outros organismos em culturas comerciais existentes. Características benéficas incluem, por exemplo, genes que codificam maior resistência contra patógenos que causam doenças, ou características relativas à qualidade, tais como genes que desaceleram o processo de amadurecimento para aumentar a vida útil das frutas.

A bioengenharia requer um esforço multi-disciplinar de pesquisa em equipe. INFRUITEC atualmente conta com apenas um time de pesquisas na África com o conhecimento de pesquisa especializada e laboratórios para realizar programas de pesquisa, tais como a re-engenharia bem sucedida de culturas. Uma inovação recente foi a introdução de um gene sintético contendo resistência a herbicidas em uma variedade comercial de morangos, Selekt.

Gerenciamento de Solo: Os solos no Brasil usados para frutas caducifólias geralmente têm um potencial maior do que aqueles na África do Sul. Entretanto, nos dois países, a acidez do solo é um dos mais importantes fatores que limitam a produção. Além disto, tecnologias similares de gerenciamento de solo são necessárias e muitas oportunidades deveriam existir para cooperação e intercâmbio.

⁶ N. do T.: Termo não encontrado. Tradução aproximada de oriental fruit moth.

Engenharia Agrícola

O assentamento e desenvolvimento de pequenos produtores é da maior importância no Brasil e na África do Sul. A mecanização também como a irrigação para pequenos agricultores em programas de assentamento causam problemas específicos ao passo que o tamanho das fazendas geralmente não é adequado para mecanizações individuais. Isto necessita de tecnologia em engenharia específica em equipamento, critérios de projeto para infra-estrutura, esquemas de gerenciamento e uso cooperativo do equipamento.

O instituto está envolvido ativamente no desenvolvimento de equipamento especializado para agricultura de pequena escala que requer técnicas de preparação do solo de energia intensiva e equipamentos mais baratos. O mesmo se aplica a técnicas e equipamento de irrigação de pequena escala.

Tanto a África do Sul quanto o Brasil têm experiências específicas próprias neste sentido que podem ser de interesse mútuo. Até onde sabemos, não há nenhum instituto para engenharia agrícola similar no Brasil, exceto que o desenvolvimento de tecnologia em engenharia agrícola é feito pelas universidades específicas, com a consequência de que elas não têm a mesma condição para avaliar se equipamentos são apropriados nem seu desempenho. O instituto para Engenharia Agrícola possui alguns dos mais avançados laboratórios para teste de engenharia agrícola no mundo. Os laboratórios servem para testar equipamentos para empresas comerciais e fazendeiros, também como desenvolver equipamentos especialmente adaptados para fazendeiros de pequena e grande escala.

O ARC - Instituto para Engenharia Agrícola pode, portanto, desempenhar um papel importante em qualquer área em maquinário agrícola e equipamentos de irrigação entre a África do Sul e o Brasil, também como contribuindo com o desenvolvimento de tecnologia em engenharia agrícola nestas áreas.

Verduras e flores

Dr. R. F. Du Plooy

O Brasil é um país com variações extremas de clima, como é a África do Sul, apesar da variação no contexto sul-africano não ser tão radical quanto a do Brasil. Contudo, o canto nordeste brasileiro tem o mesmo tipo de clima que a África do Sul, recebendo entre 500 e 800 mm de chuva por ano, e com a evapo-transpiração excedendo a queda de chuva por aproximadamente 11 meses do ano. Secas regulares ocorrem nesta área do país, uma situação que é similar à da África do Sul. Não somente é o clima semelhante, mas os sistemas agrícolas parecem ser muito semelhantes, com 70% dos fazendeiros cultivando 5% da terra, e cultivando áreas menores que 10 hectares. Há, portanto, a mesma necessidade de desenvolver-se novas tecnologias, que são acessíveis a fazendeiros pobres, para lidar com as variações climáticas. Um grande problema é manter a fertilidade do solo sob tais condições, também como ser capaz de transferir a tecnologia necessária para os fazendeiros.

O ARC - Instituto Roodeplatt de Verduras e Plantas Ornamentais esteve envolvido em pesquisas e transferência de tecnologia em verduras e flores durante os últimos 46 anos. O Instituto serve três indústrias agrícolas diferentes: batatas, verduras e flores. A perícia com relação a culturas-alvo coloca o Instituto em uma posição estratégica com relação a pesquisa, treinamento e transferência de tecnologia para todos os fazendeiros na África do Sul, incluindo agricultores comerciais, emergentes e com poucos recursos. Todos os projetos de pesquisa, programas de treinamento e dias informativos são gerados pela necessidade como identificadas e priorizadas pelos seus clientes.

Para poder fazer isto de maneira eficaz, o Instituto está organizado em cinco divisões de pesquisa (Biotecnologia, Ciência Agrícola, Proteção de Plantas, Desenvolvimento de Cultivar e *Fynbos*⁷), que conduzem sete programas de pesquisa diferentes, cada um consistindo de vários projetos de pesquisa. Muitos destes projetos de pesquisa envolvem cooperações com outros institutos do ARC, e até mesmo organizações externas. O pessoal

⁷ N. do T.: Termo não encontrado.

de todas as divisões interagem uns com os outros conforme a necessidade para a realização de projetos de pesquisa.

O programa de pesquisa em batatas está comprometido com o desenvolvimento desta importante cultura e seus setores relacionados, levando em consideração a melhoria da cultura e pesquisa em agricultura. Já o programa de verduras visa principalmente o desenvolvimento de culturas vegetais bem adaptadas. Trabalhos para a produção de colheitas e tecnologia de manuseio também são realizados. Este programa visa principalmente os tomates, cebolas e batatas doce, apesar do conhecimento especializado estar disponível para o trabalho com uma variedade de culturas vegetais. Para reduzir as perdas sofridas pelos produtores no setor atendido pelo Instituto, os programas de proteção a plantas se esforçam para promover o uso prudente de produtos químicos para o controle de pragas e doenças para reduzir seus efeitos nocivos ao meio ambiente. O programa para bulbo de flores e *fynbos* se concentra na comercialização da flora nativas sul-africana, no desenvolvimento de bulbos de flores silvestres e plantas promissoras do reino floral *fynbos* para o mercado internacional de flores, como flores cortadas, plantas em vasos ou plantas de jardim. Trabalhos também estão sendo realizados em plantas nativas com valores medicinais. O programa de desenvolvimento agrícola compromete-se com o desenvolvimento, adaptação e transferência de tecnologias de efeito a novos agricultores no sul da África. Este é parte de um componente plenamente integrado de cada programa do ARC - Roodeplaat com o objetivo de desenvolver tecnologia para a produção de culturas nativas e a adaptação de tecnologia para a produção de culturas exóticas. Também desempenhou um papel chave nos programas de desenvolvimento econômico agrícola tanto em comunidades rurais quanto urbanas através do desenvolvimento de tecnologias miradas especificamente nestes grupos. A divisão de biotecnologia desempenha o papel de pivô no desenvolvimento de novas tecnologias e conhecimento especializado, também como a prestação de serviços especializados às outras divisões para melhorar os serviços que prestam aos seus clientes.

Um aspecto extremamente importante de todo o trabalho realizado pelo Instituto é a transferência de tecnologia e, neste sentido, os funcionários de todas as divisões cooperam com as equipes do setor de relações públicas na confecção de brochuras, panfletos, artigos (científicos e populares), também como na realização de dias informativos. Como pode ser visto, o

ARC-Roodeplatt funciona bem em um ambiente de pesquisas moderno que requer a cooperação entre as várias disciplinas do setor agrícola, também como poder interagir com outras disciplinas quando a necessidade surgir. Com as semelhanças em clima e sistemas agrícolas, especialmente no Nordeste do Brasil, pode ser comprovado que a cooperação entre o ARC-Roodeplatt e as instituições de pesquisa brasileiras poderá ser vantajosa para ambos, mas a forma exata desta cooperação precisará ser determinada.

Tabaco e algodão

Dr. G. D. Joubert

Proteção de plantas

A divisão de Proteção de Plantas do Instituto de Pesquisas em Tabaco e Algodão pesquisa as várias pragas (insetos) e doenças de plantas do tabaco e do algodão. Projetos de tabaco lidam com o controle de *leaf miner*⁸, ácaros, nematóides, *Rhizoctonia*, espiga negra⁹ e murcha bacteriana¹⁰. Material de reprodução também é avaliado quanto a sua resistência a nematóides nas raízes¹¹, diversas doenças virais, mofo polvoroso, espiga negra, murcha bacteriana e manchas em folhas angulares¹². Projetos de algodão lidam com a pesquisa de besouros *Apion* e *Syagrus*, ácaros, praga do milho (*Heliothis zea*), pulgão de algodão (*Aphididae*), nematóides, murcha *Verticillium* e doenças da sementeira. Projetos para o agricultor de subsistência incluem o desenvolvimento de borrifadores sobre rodas movidos à força humana de preço acessível.

Ciência do solo e de culturas

A divisão de Ciência do Solo e de Culturas do TCRI tem a infraestrutura e conhecimento específico para realizar pesquisas sobre fatores

⁸ N. do T.: Termo não encontrado

⁹ N. do T.: Texto original: "black shank". Termo não encontrado; tradução aproximada.

¹⁰ N. do T.: Texto original: "bacterial wilt". Termo não encontrado; tradução aproximada.

¹¹ N. do T.: Texto original: "root-knot nematodes". Termo não encontrado; tradução aproximada

¹² N. do T.: Texto original: "angular leaf spot". Termo não encontrado; tradução aproximada.

importantes que limitam a produção de qualidade de algodão e tabaco e desenvolver melhores procedimentos de produção para estas culturas.

- O instituto tem laboratórios analíticos bem equipados tanto para análise de plantas quanto de solo e os integrantes de sua equipe com muita experiência podem interpretar estes dados corretamente para aconselhar agricultores e explicar os resultados de testes experimentais. Os resultados de testes de seus laboratórios geralmente são classificados como os melhores pela *Agri-Laboratory Association* (Associação de Laboratórios Agrícolas) do Sul da África.

- A resposta do algodão e tabaco à aplicação de diferentes fertilizantes minerais e orgânicos baseados nos níveis de fertilidade do solo é determinada. Os aspectos econômicos desta prática são estudados. Um programa de recomendação de fertilizante é compilado dos resultados adquiridos.

- Uma avaliação apropriada de cultivares e linhas avançadas de reprodução para obter o melhor procedimento de produção. A avaliação sistemática da resposta destas culturas e linhas de reprodução comparada com uma gama de práticas culturais em diferentes ambientes.

- Seleções de material genético por resistência a doenças importantes e adaptação a diferentes condições climáticas e pela produção de grandes colheitas de valor comercial.

Reprodução

Este Instituto têm um programa ativo de reprodução de tabaco onde concentra tabaco de fumeiro e defumado. Neste programa, a ênfase é no rendimento e qualidade e na resistência a doenças e pragas.

O programa de reprodução de algodão focalizará no rendimento, propriedade da fibra e resistência a insetos. O Instituto também tem um programa de reprodução de algodão para condições chuvosas e irrigadas.

Recursos naturais: solo, clima e água

Dr. A. Van Der Merwe

O Instituto para Solo, Clima e Água possui conhecimento especializado nas áreas de pedologia, qualidade da água e processamento de dados climáticos. Este faz uso extensivo de tecnologia de detecção remota, sua rede de estações climáticas e laboratórios químicos analíticos especializados para produzir dados processados e interpretados em formato GIS para vários clientes, incluindo departamentos governamentais.

Para a África do Sul, os seguintes problemas estratégicos multi-disciplinares e causas destes problemas foram encontrados:

a) Falta de segurança alimentar doméstica

- acesso precário a mercados
- pobreza
- sistemas agrícolas precários para a produção de alimentos
- capacidade de armazenagem de alimentos inadequada
- acesso limitado à terra
- baixa produção de alimentos
- fornecimento de alimentos por preços acima do poder aquisitivo

b) Degradação dos recursos naturais

- poluição
- sistemas agrícolas não sustentáveis
- planejamento inadequado
- desastres naturais catastróficos
- práticas sócio-econômicas danosas
- sistemas institucionais inapropriados
- uso e alocação incorretos de recursos naturais

Com relação a ciências agrícolas as seguintes estratégias multi-disciplinares para assegurar segurança alimentar doméstica e sustentabilidade dos recursos naturais foram identificadas:

- Desenvolvimento de sistemas agrícolas apropriados através de abordagens participativas.
- Desenvolvimento e fornecimento de tecnologia e informação para

a produção doméstica de alimentos.

- Desenvolvimento e fornecimento de práticas fertilizantes econômicas para promover a segurança alimentar.
- Desenvolvimento e fornecimento de tecnologia de utilização eficiente de água para a produção de alimentos.
- Fornecimento de critérios para o solo em vista da legislação de poluição de solo.
- Aumentar a conscientização pública dos problemas da poluição do solo e da água.
- Fornecimento de tecnologia e informação que permitirá o gerenciamento eficiente de detritos descartados no solo e limitar a poluição da terra, ar e água.
- Desenvolvimento de tecnologia apropriada e fornecimento de informação para assegurar um gerenciamento seguro dos recursos naturais para prevenir a poluição do ar, água e solo.
- Fornecimento de tecnologia e informação sobre recursos naturais para propósito de cumprimento da lei para desencorajar a poluição.
- Auxiliar a indústria a minimizar o impacto da poluição do ar nos recursos naturais.
- Fornecimento de tecnologia e informação que permitirão um gerenciamento seguro da acidez do solo e de nutrientes de plantas.
- Desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis que levariam a sistemas agrícolas sustentáveis.
- Fornecimento de tecnologia e informação que promova o uso sensato da terra. Desenvolvimento de tecnologia e fornecimento de informação para o planejamento integrado do uso de recursos naturais.
- Minimização dos efeitos de pragas e poluição nos recursos naturais usando tecnologia que não agrida o meio ambiente.
- Prevenção da degradação dos recursos naturais desencorajando a desertificação.
- Desenvolvimento de sistemas de cultivo sustentáveis que limitarão a erosão do solo.
- Desenvolvimento de sistemas de gerenciamento de cultivo e pastos sustentáveis que limitarão a erosão do solo com eficácia.
- Desenvolvimento de tecnologia para reduzir o impacto do clima na erosão do solo.
- Limitação da erosão do solo aplicando sistemas de apoio a decisões desenvolvidos para evitar planejamentos incorretos e alocação e

uso incorretos do solo.

- Desenvolvimento de sistemas de aviso prévio para evitar riscos que poderão aumentar os custos de produção de alimentos, redução da produção de alimentos e degradação de recursos naturais.

Progresso foi feito com as estratégias acima e os seguintes produtos, especialmente no que diz respeito ao espaço, foram desenvolvidos ou estão sendo desenvolvidos.

- Um sistema geográfico de informações climáticas que consistiria de três camadas de informação, isto é, zonas climáticas homogêneas, zonas de clima por tipo de solo e localizações da rede de estações meteorológicas ligada à base de dados Agrometeorológico. Este sistema pode produzir mapas com especificações de culturas e informações climáticas para sistemas de aviso prévio.
- Estimativas do potencial de produção para culturas em terra seca desenvolvendo-se algoritmos para avaliar os diferentes tipo de solo e classes de solo dentro de um tipo específico de terra.
- Sistemas de aviso prévio para avisar do desenvolvimento de nuvens de gafanhotos marrons¹³.
- Estabelecimento de valores de apoio para elementos de tabelas periódicas relacionadas à saúde de solos sul-africanos para que deficiências e toxicidade possam ser determinadas.
- Demarcação de terras cultivadas utilizando tecnologias GIS e de Detecção Remota.
- Avaliação de degradação de velde para áreas grandes através de uma abordagem combinada de GIS e detecção remota.
- O uso de detecção remota para estabelecer e monitorar a degradação do solo.
- Um sistema de apoio e monitoração de secas utilizando dados meteorológicos e de satélites que são muito utilizados para estratégias de gerenciamento agrícola e de riscos também como estratégias nacionais contra secas para promover métodos e procedimentos agrícolas sustentáveis.
- Identificar e monitorar a desertificação.

¹³ N. do T.: Termo original: "brown locust".

- Monitorar e restaurar terras perturbadas.
- Efeito micro-clima na produção de frutas cítricas e a prevenção de destruição pelo vento.
- Pesquisas com nitrogênio com ênfase em mineralização, volatilização, fixação e o papel do *Rhizobium* na fixação atmosférica do nitrogênio.
- Um mapa sul-africano que contenha informações atuais e precisas quanto a área terrestre, uso da terra e estado do meio ambiente que são componentes críticos para o planejamento, gerenciamento e auditoria ambientais.
- Estimativas da área plantada e produção de milho utilizando NOAA/AVHRR (*National Oceanic and Atmospheric Administrations / Advanced Very High Resolution Radiometer satellite images* - Administrações Nacionais Oceânicas e Atmosféricas / Imagens Avançadas Radiométricas de Satélite de Resolução Muito Alta).
- Aplicação do GIS no planejamento de uso sustentável da terra. Mapeamento e restauração de solos afetados pelo sal e sódio.
- Detecção e recuperação de solos afetados pelo sal e pelo sódio.
- Identificação, melhoramento e prevenção da formação de crostas, do problema da não absorção de chuva pelo solo e problemas de erosão.
- Utilização de detritos (sólidos e líquidos) e avaliação de subprodutos para usos agrícolas. Relações de qualificação de cultura e solo.
- Sub-rotinas de balanceamento de água de modelos de crescimento de culturas e florestamento.
- Otimização da queda de chuva, também para diferentes sistemas de gerenciamento de pastagem.

Dado o fato de que tanto a África do Sul quanto o Brasil têm problemas em assegurar a existência sustentável de pequenos agricultores por um lado e por outro assegurar que os recursos naturais utilizados tanto por operações agrícolas de grande escala e agricultores de pequena escala não levem à degradação de recursos, há uma gama considerável para cooperação no campo de gerenciamento de recursos naturais.

Grãos e feijões secos

Dr. A. Liebenberg

Feijões secos

Feijões secos são uma cultura alimentar muito importante no Brasil. O país tem grandes instalações de pesquisas com programas de reprodução muito importantes. O solo e condições climáticas dos dois países são muito semelhantes e isto se reflete no fato de que as culturas de feijão brasileiras se adaptaram bem na África do Sul.

O ARC não tem contato direto com pesquisadores de feijão no Brasil. O contato de nossa parte é, principalmente, através de cultivares de semente brasileiros recebidos da CIAT na Colômbia. Cultivares da semente tipo carioca que originou no Brasil se adaptam muito bem na África do Sul. Estes cultivares foram originalmente produzidos sob condições de fertilidade muito baixa do solo na região perto do Rio de Janeiro. Por que a maioria do solo brasileiro tem uma saturação alta de ácido e baixos níveis de P, os cultivares desenvolvidos sob estas condições são muito adequados para KwaZulu-Natal onde condições similares são encontradas. Os cultivares brasileiros poderiam também ser fontes valiosas de resistência contra doenças do feijão porque a pressão da doença é muito mais alta lá devido à grande área plantada desta cultura.

Os tipos de feijão plantados no Brasil não são aceitáveis no mercado local. O idioplasma será, portanto, apenas valioso como matriz de reprodução. Isto é importante para os pequenos agricultores ao longo da costa em KwaZulu-Natal e o Leste de Cape que não têm condições financeiras para utilizarem fungicidas, fertilizantes e, especialmente, limo que é muito volumoso para ser transportado para áreas remotas.

Quanto a um futuro contato com o Brasil, as necessidades são principalmente na área de reprodução de feijões para adaptação no solo de baixa fertilidade e alta pressão de doenças. Isto seria implementado por meio de uma troca de idioplasma e visitas de especialistas brasileiros.

Milho

O Brasil tem experiência considerável com a reprodução para tolerância a alumínio. Já que a toxicidade do Al é também um problema nas regiões ao leste de África do Sul, cultivadores de milho poderiam possivelmente fazer bom uso das linhas brasileiras tolerantes a Al.

Outra possibilidade é que os cultivadores de milho sul-africanos poderiam obter algumas variedades QPM brasileiras em programas de pesquisa colaborativa com agricultores de pequena escala.

Saúde animal

Dr. D. Verwoerd

Uma estatística recente da FAO mencionou que apesar de países em desenvolvimento estarem produzindo apenas 30% do consumo mundial de carne, eles constituem 75% da população mundial e possuem 70% das criações. Doenças animais são alguns dos fatores mais importantes que estão limitando a produção animal na África e em outros lugares.

O ARC - Instituto Veterinário Onderstepoort (ARC-OVI) é o instituto nacional sul-africano para pesquisa veterinária e é parte do Conselho de Pesquisa Agrícola. Também funciona como laboratório central de referência para serviços de diagnósticos e como um laboratório de diagnósticos regional. O instituto também abriga um centro regional colaborador do OIE (Office International des Epizooties) e age como um centro de referência internacional para o OIE para várias doenças animais.

As origens do ARC-OVI remontam ao catastrófico surto da peste bovina (*rinderpest*) em 1896 que dizimou o gado e a caça do país. Um jovem veterinário suíço, Arnold Theiler, foi nomeado como o primeiro "Veterinário Bacteriologista" do Transvaal e ajudou a erradicar esta detestável doença, que nunca mais voltou a se manifestar. Desde então, pesquisas realizadas em Onderstepoort foram igualmente fundamentais na erradicação total da *nagana* (*trypanosomiasis*) e febre da costa leste (*theileriosis*), provavelmente duas das mais importantes doenças animais

na África mesmo atualmente. Outros sucessos destacáveis incluem a descoberta da etiologia do *lamsiekte* (*botulismo*) e no desenvolvimento de vacinas altamente eficientes contra o mesmo, o que abriu grandes partes do país para a pecuária. Vacinas também foram desenvolvidas para controlar doenças unicamente africanas, como *bluetongue*¹⁴, *African Horsesickness*, doença da pele encaroçada (*lumpy skin disease*), *heartwater* (*cowdriosis*), febre *Rift Valley*, doença da pele de elefante (*elephant skin disease*) (*besmootiosis*) e doença de *Wesselsbron*. Vacinas desenvolvidas contra carbúnculo (pústula maligna), anaplasmoze, babesiose e moquillo canino estão em uso por muitos anos em muitos países do mundo. Outra realização notável inclui a descoberta de toxinas de carrapato como a causa da doença da transpiração, a identificação de várias toxinas de plantas e, mais recentemente, a descoberta do vírus que causa adenoma pulmonar ovino e o desenvolvimento de técnicas para o cultivo *in vitro* de *Cowdria ruminantium*.

Muitas destas doenças não ocorrem no Brasil, mas outras sim. Em tempos recentes um esforço colaborativo ajudou a identificar e controlar o botulismo como um problema na pecuária em algumas regiões do Brasil e países vizinhos. Colaborações semelhantes entre nossos dois países em questões de pesquisa veterinária poderia resultar em uma solução para outros problemas de saúde animal.

Nutrição animal

Dr. H. Meissner

Como na África do Sul, partes do Brasil têm climas variados, às vezes variedades de alimentos inadequados e algumas áreas registram deficiências de minerais - o efeito cumulativo estando a pecuária aquém do desejado. Estes fatores podem causar crescimento ou reprodução pobres ou ambos.

Muito trabalho tem sido feito na África do Sul para demarcar zonas

¹⁴ Uma doença virótica que se dá em ovelhas e gado que é transmitida por insetos e é caracterizada por febre, formação de lesões orais e inchaço e cianose dos lábios e língua.

com deficiência de minerais (também áreas de provável toxicidade) e para encontrar meios de retificar a situação. Isto tem levado a alguns excelentes trabalhos quanto à suplementação de animais e a comercialização de suplementos tornou-se uma grande indústria rentável neste país. Pesquisadores no Brasil estiveram ativos nesta área também, passando por problemas semelhantes, mas também outros com os quais podemos aprender e compartilhar nosso conhecimento. Pastos tropicais e subtropicais podem ter resultados e taxas de crescimento impressionantes, dependendo do nível de chuva ou irrigação.

Em contraste ao Brasil em geral, a África do Sul está classificada em sua maior parte como um subtropical mais seco que renderia colheitas menores. Entretanto, as duas áreas, graças à fotossíntese c4, dão origem a grama com paredes celulares altas e tecido lignificado, geralmente com um conteúdo de nitrogênio adicional baixo. Isto resulta em baixa digestibilidade e aceitação pelos animais nos dois países. Obviamente, temos um problema comum, tanto do ponto de vista da produção animal, quanto de um ponto de vista de melhoramento genético da planta.

Temos que lidar com circunstâncias peculiares cada vez mais ao passo que entremos para a África central. Para a produção animal, isto pode revelar alimentos e forragem estranhos. Estes poderão incluir leguminosos e árvores que suplementarão tanto o pasto quanto os animais com nitrogênio durante períodos de ausência. O Brasil tem grande experiência no uso de legumes tropicais e gramas tropicais para armazenagem em silos para fazer bancos de ração. Apesar de termos experiência e técnicas para explorar estes recursos, falta-nos a experiência prática. Novamente, podemos nos beneficiar com a experiência de nossos colegas brasileiros.

Esquemas de melhoramento de criação para a África do Sul

Dr. M. Scholtz

A participação em esquemas de melhoramento de criação envolve cerca de 4.500 pecuaristas diretamente. Os esquemas para o melhoramento da criação também estão disponíveis para outros países na África. A

Namíbia tem 50 pecuaristas de gado de corte atualmente participando. Pecuaristas da Suazilândia, Botsuana e Zâmbia também participam dos esquemas.

Durante muitos anos de empreendimentos para o melhoramento dos animais na África do Sul feitos pelo Departamento de Agricultura e, atualmente, pelo Conselho de Pesquisas Agrícolas - Instituto de Melhoramento Animal em Irene, progresso foi feito no estabelecimento de um serviço tecnológico completo para os criadores sul-africanos. O propósito é de entender, estudar e melhorar a indústria animal desde a “concepção ao consumo”.

Com a ajuda da tecnologia de computadores com *modem* e previsão do valor de reprodução através de metodologia melhorada (BLUP) é atualmente possível medir a melhoria devido à genética também como a fatores ambientais. Os valores de reprodução estão sendo calculados para diferentes raças de animais e usados no processo de seleção.

A melhoria alcançada em diferentes características avaliada durante a década passada ou mais foi como segue:

ANIMAL	CARACTERÍSTICA	PERÍODO (ANO)	MELHORIA	%
Broilers ¹⁵	Crescimento	10	37,4kg - 45,6kg	21,9
Gado Leiteiro	Produção de Leite	10	4.727kg - 6	30,7
Porcos	FCR	10	178kg	25,0
Mutton ¹⁶	Peso ao desmamar	25	2,93-2,33	36,6
Carneiro	Peso ao desmamar	30	25,4-34,7	26,9
Gado de Corte	FCR	10	167kg-212kg	9,5
Gado de Corte	ADG	10	7,62-6,96	21,1
Gado de Corte			1.281kg-1,553kg	

FCR = Razão de Conversão de Ração (*Feed Conversion Ratio*)

ADG = Ganho Diário Médio (*Average Daily Gain*)

¹⁵ N. do T.: Ave a ser grelhada.

¹⁶ N. do T.: Carne de carneiro.

Biotecnologia para genética animal

Dr. M. Scholtz

Dois aspectos principais:

utilização de tecnologia em DNA na produção animal
utilização de tecnologia em embriões na reprodução animal

A tecnologia em DNA é usada para aumentar a eficiência da seleção. Testes Diagnósticos utilizando a metodologia DNA são usados rotineiramente para a detecção de Hipertermia Suína Maligna (*Porcine Malignant Hyperthermia*) (MH), Deficiência na Síntese da Uridina Monofosfato (DUMPS - *Deficiency in Uridine Monophosphate Synthase*) e Deficiência Bovina de Aderência de Leucócito (BLAD - *Bovine Leukocyte Adhesion Deficiency*). É extremamente importante para os aspectos de reprodução e econômicos que portadores e aqueles que sofrem com estas doenças sejam identificados.

A habilidade de identificar animais individuais é de importância vital em esquemas de reprodução. O cálculo correto de valores de reprodução baseados em BLUP é evidência do valor de desempenho preciso e registros de família. O perfil DNA desempenha um papel importante onde animais individuais podem ser identificados com um alto grau de precisão, onde técnicas podem ser aplicadas para identificar novilhos em fase embrionária, casos de disputa de parentesco e roubo de animais.

A identificação de proteínas no leite utilizando métodos de DNA é de grande utilidade para a indústria leiteira, especialmente para os fabricantes de produtos de leite fermentado.

Métodos de armazenagem de oócito, maturação e fertilização são utilizados para promover o melhoramento animal. A criopreservação de espermatozoides é igualmente importante. Esta tecnologia é útil para a exportação de embriões, na preservação de animais nativos e em estratégias de gerenciamento de doenças. A transferência de idioplasma *in vitro* realizada com sucesso pode facilitar o transporte de animais para e de áreas afetadas por doenças e pode evitar problemas envolvidos quando exportando animais para estados vizinhos.

A necessidade de cooperação no desenvolvimento agrícola na África SubÁfrica

Na África SubÁfrica existe o perigo real da produção de alimentos não suprir a necessidade da população crescente. Muitos deste grupos de países não têm setores industriais bem desenvolvidos que possam desempenhar um papel em absorver jovens em busca de trabalho. A escolha para estes jovens é simples: retirar sua sobrevivência com dificuldade de um setor agrícola subdesenvolvido ou emigrar para cidades em países mais prósperos. Infelizmente, não possuem nenhum treinamento portanto estão condenados a baixos salários nas cidades.

O desafio de desenvolver a África SubÁfrica é enorme, simplesmente por que não há muito para tomar como base. O que podemos usar de base é o potencial favorável de produção agrícola de muitos destes países. Se os setores agrícolas destes países devem ser desenvolvidos, deverá ser em sua maior parte baseado em exportações. Contudo, para poder competir nos mercados de exportação, um serviço de apoio científico sólido será necessário.

A partir do ponto esclarecido acima fica claro que a África SubÁfrica terá que procurar parceiros em desenvolvimento - parceiros que poderão ou fornecer o capital para os projetos de desenvolvimento agrícola, ou perícia, ou ambos. Por causa da natureza de projetos agrícolas, estas parcerias terão que ser de longo prazo e baseadas em princípios econômicos sensatos.

Oportunidades para a cooperação na ciência agrícola: África do Sul e Brasil

Dado a necessidade de parceiras para o desenvolvimento da África Subsaara, deve também ser reconhecido que muitas tentativas passadas falharam. Apesar de muitos motivos poderem ser adiantados para estas falhas, ao menos duas podem ser levadas em consideração:

(a) A falta de envolvimento da população local nas atividades agrícolas econômicas.

(b) A falta de parcerias permanentes, sustentáveis e mutuamente benéficas entre os países africanos e seus parceiros de desenvolvimento.

Dado o fato que a África do Sul é permanentemente parte da África, compartilhando seu destino, a necessidade da permanência na parceria pode ser satisfeita. Se projetos de desenvolvimento agrícola adequados para a África Subsaara puderem ser identificados, haverá um potencial real para que a África do Sul e o Brasil cooperem.

O Conselho de Pesquisas Agrícolas africano (ARC) atualmente representa a maior parte da base científica agrícola sul-africana. Com seus 16 institutos de pesquisa, tem a capacidade de atender a todas as necessidades dos agricultores sul-africanos e auxiliar significativamente outros países africanos em várias áreas. Contudo, o ARC também reconhece que não pode auxiliar todos os países africanos em todas as áreas. O conhecimento especializado brasileiro em muitas culturas plantadas em condições tropicais é bem conhecido e uma parceria em serviços de apoio em ciências agrícolas pode ser uma solução óbvia.

Alem do mais, há oportunidades para indústrias baseadas em agricultura onde industriais de ambos os países possam investir capital ou fornecer equipamentos. Com projetos de desenvolvimento agrícola bem planejados e economicamente sensatos, a população local ganha oportunidades de emprego também como a oportunidade de fornecer matéria prima para as indústrias agrícolas; os investidores recebem um retorno razoável por seu investimento; o governo local obtém um aumento em impostos; o processo de desenvolvimento recebe uma base sustentável e mutuamente benéfica.

Na África, a agricultura de pequena escala é norma. Tanto o Brasil quanto a África do Sul têm grandes quantidades de pequenos agricultores. Estes fazendeiros, através da falta de capital e boas oportunidades de mercado, usam de práticas agrícolas de baixo risco e baixo investimento para assegurar a sustentabilidade. O desafio para os cientistas brasileiros e sul-africanos é desenvolver tecnologias sustentáveis que os colocarão na estrada para o desenvolvimento econômico e até a prosperidade. Se isto puder ser alcançado, dois continentes e milhões de pessoas se beneficiarão.

Todos os projetos de desenvolvimento agrícola são multi-disciplinares por definição. Uma abordagem multi-disciplinar em projetos de desenvolvimento, contudo, não necessariamente leva ao sucesso. Há também outros participantes e infra-estrutura em projetos de desenvolvimento que não necessariamente fazem parte do mundo científico agrícola mas que desempenham papéis chave. Neste aspecto, o seguinte pode ser mencionado:

- (a) Financiamentos individuais para fazendeiros.
- (b) Fornecimento de suprimentos: fertilizantes, substâncias químicas, sementes, peças sobressalentes, etc.
- (c) Treinamento em prática agrícola.
- (d) Recursos naturais adequados.
- (e) Tecnologia adequada.
- (f) Instalações de valor agregado apropriadas.
- (g) Transporte aos mercados.
- (h) Mercados lucrativos.

Por fornecer tecnologia adequada somente em uma base multi-disciplinar, os outros fatores cruciais necessários para o desenvolvimento adequado ainda estão ausentes. É importante reconhecer que cientistas agrícolas raramente possuem a habilidade de unir todos os fatores necessários mencionados acima. As outras instituições fora do campo de ciência agrícola precisam ser agregadas em parcerias com cientistas. Isto, então, necessita de uma abordagem multi-institucional, multi-disciplinária unindo as capacidades de empresas privadas e a ciência agrícola na busca de um objetivo comum: o desenvolvimento agrícola sustentável e de sucesso.

Conclusão

Além das muitas oportunidades de cooperação um a um entre os cientistas sul-africanos e brasileiros, há enormes oportunidades de cooperação em projetos de desenvolvimento agrícola na África Subsaara.

Projetos de desenvolvimento de sucesso necessitarão de uma abordagem multi-institucional com muitos parceiros almejando o mesmo objetivo de desenvolvimento agrícola sustentável.

Agradecimentos

A contribuição das seguintes pessoas a este trabalho é reconhecida com agradecimentos, com respeito a:

Frutas tropicais e subtropicais:

Dr. J. L. van Zul

ARC - Institute for Tropical and Subtropical Crops.

Frutas Caducifólias:

Dr. P. C. van Rooyen

ARC-INFRUITEC

Engenharia Agrícola:

Mr. A. A. Louw

ARC-Institute for Agricultural Engineering

Verduras e Flores:

Dr. F. du Plooy

ARC-Roodeplaat Vegetable and Ornamental Plant Institute

Tabaco e Algodão:

Dr. G. D. Joubert

ARC-Tobacco and Cotton Research Institute

Recursos Naturais:

Dr. A. van der Merwe

ARC-Institute for Soil, Climate and Water

Grãos e Feijões secos:
Dr. A. Liebengerg
ARC-Grain Crops Institute

Saúde Animal:
Dr. D. Verwoerd
ARC-Onderstepoort Veterinary Institute

Nutrição Animal:
Dr. H. Meissner
ARC-Animal Nutrition and Animal Products Institute

Esquemas de Criação:
Dr. M. Scholtz
ARC-Animal Improvement Institute

A Indústria Química no Brasil e na África do Sul Perspectivas e Desafios

Georg M.L. Weinberg

Este trabalho apresenta informações relativas à Indústria Química (IQ) do Brasil e da África do Sul, e discute algumas das questões que se colocam para ambos os países, dando ênfase às particularidades da IQ, derivadas de sua sensibilidade aos aspectos de mercado, tecnologia e disponibilidade de matérias-primas.

Tanto o Brasil quanto a África do Sul construíram seus parques industriais, embora por razões diferentes, sobre as bases da substituição de importações e das barreiras às importações, e com elevada (em alguns casos, quase total) participação do Estado. Este quadro se altera drasticamente a partir do momento em que as fronteiras se abrem e a indústria passa a ter que competir no terreno do mundo globalizado para sobreviver.

A competição no campo dos produtos químicos tem a característica fundamental de que as empresas praticam, em suas exportações, preços que são formados pela adição de uma margem - maior ou menor - ao custo variável de produção, enquanto as empresas locais praticam nos respectivos mercados internos preços que incluem a parcela correspondente aos custos fixos. A variação da referida margem está ligada ao balanço oferta-demanda instantâneo, e quando ela desce, arrasta consigo os preços. Acima e além desse fator, o mercado de *commodities* químicas (como por exemplo as matérias-primas e os produtos da petroquímica) pratica preços cujo comportamento é essencialmente cíclico, também como resultado do balanço oferta-demanda. Em breves palavras, esse comportamento cíclico é determinado pelos grandes aumentos de capacidade produtiva que ocorrem, incentivados pelas fases de preços altos, e dos quais decorrem, por excesso de oferta, fases de preços baixos, que perduram até que o

crescimento dos mercados volte a equilibrar a demanda com a oferta. Assim, as condições em que se trava a competição passam a ser determinadas por fatores inteiramente fora do controle da indústria de um dado país, como por exemplo o crescimento da indústria petroquímica em outros países, ou, de forma instantânea, um incêndio numa grande central produtora de matérias primas. Em outros casos, pode-se ter a influência da política comercial de um país, do que um exemplo já clássico é a política agressiva da República da China, que pratica preços baixos para seus produtos, de modo a obter divisas fortes.

Essa necessidade de competir está levando a indústria a uma intensa movimentação no sentido de racionalizar de uma forma ampla suas operações, de modo a se inserir no mercado mundial e a garantir sua sobrevivência. Está-se assistindo, já há vários anos, a um grande número de operações de compra e venda de parcelas ou da totalidade dos negócios dos grandes grupos internacionais, dentro da tendência de reorganização de portfólios e concentração no *core business* de cada um. As privatizações têm sido um fato recorrente, com um importante papel no aqui mencionado processo de reordenamento da indústria. Observa-se uma movimentação preferencial na direção da produção de especialidades químicas - em detrimento das *commodities* - e também na direção de produtos menos danosos ao meio ambiente (seja na utilização, e.g. os clorofluorocarbonos que provocam o aumento do buraco de ozônio, seja na produção, nos casos em que ocorre a produção concomitante (com emissão para o meio ambiente) de rejeitos indesejáveis.

Nos países em desenvolvimento a situação apresenta particularidades. Com a globalização e a liberalização das economias nacionais, a parcela da indústria ligada aos grandes grupos multinacionais se adapta, otimizando sua logística, fechando e abrindo unidades produtivas onde lhes for mais adequado. É verdade que a África do Sul e o Brasil possuem algumas vantagens competitivas, como vastas reservas minerais, mercados de porte razoável e uma certa distância dos grandes centros econômicos, o que, encarecendo os fretes, produz uma barreira natural às importações, embora o reverso também ocorra, i.e., as exportações são gravadas pelos mesmos altos fretes. Isto incentiva a instalação de plantas, nos casos em que o mercado interno tenha dimensões atraentes. Os problemas se tornam especialmente complexos quando se trata das indústrias de capital predominantemente nacional, que não possuem flexibilidade logística. Estas são obrigadas a se reformular e a se adaptar dentro das

fronteiras e do contexto industrial de seus próprios países. As privatizações são fenômeno importante em ambos os países.

A discussão das estratégias e perspectivas das indústrias do Brasil e da África do Sul será desenvolvida após uma apresentação de como foram constituídas e como se inserem nas economias dos respectivos países.

A indústria química brasileira

A evolução da Indústria Química Brasileira (IQB) foi bastante significativa, se considera que até o início da década de 50 esta era praticamente inexistente. A comparação de índices de crescimento mostra que a IQB cresceu mais que o restante da indústria ao longo das últimas décadas, participando do surto de industrialização do país e demonstrando grande vitalidade, que se espelha no porte e na amplitude de escopo do parque atual. A IQB movimentou em 1994 cerca de US\$ 24 bilhões (ABIQUIM).

O momento deflagrador para a IQB é a fundação da Petrobrás, que, a partir de 1953, começou a instalar refinarias de petróleo de grande porte (comparativamente às refinarias então existentes), disponibilizando hidrocarbonetos para o mercado. Surgem também, no contexto da industrialização do país, indústrias baseadas na exploração de minerais. A partir desse núcleo, desenvolveu-se um parque de grandes dimensões, que hoje consiste de centrais de matérias-primas e indústrias de transformação petroquímicas, uma vasta indústria inorgânica, que produz desde produtos de grandes volumes como insumos para fertilizantes, barrilha e soda-cloro, até aqueles de baixos volumes como os sais de bário e de lítio, além de diversas indústrias farmacêuticas, de agroquímicos, etc. A tão buscada auto-suficiência foi alcançada em muitos casos. Para servir como base para a análise, serão expostos a seguir dados sobre a indústria petroquímica e a indústria química inorgânica brasileiras. A seleção desses dois segmentos se prende ao seu grande porte e representatividade dentro da IQB.

A indústria petroquímica

As primeiras iniciativas no setor surgiram no Estado de São Paulo, primeiramente com base em subprodutos de refinaria e posteriormente na forma do primeiro *cracker* de nafta, unidade originalmente produtora de

200 mil toneladas anuais de etileno. Esta unidade, concebida pela iniciativa privada, e denominada Petroquímica União (PQU), contava, em seus primórdios, com participação estatal de apenas 25%, mesmo assim decorrente da desistência do sócio estrangeiro, a Phillips Petroleum. Um ano após a entrada em operação industrial da PQU, a Petroquisa, braço petroquímico da Petrobrás, já havia assumido integralmente a propriedade da empresa, em decorrência das dificuldades financeiras por ela sofridas.

Nessa época, a economia brasileira atravessava um forte surto de crescimento, e, antes de a PQU entrar em operação, já estava decidida a constituição do Pólo Petroquímico do Nordeste, em Camaçari, Estado da Bahia. Nessa concepção, a central de matérias-primas (o *cracker*) seria controlado pela Petroquisa, enquanto que nas indústrias *down stream* prevaleceria o chamado modelo tripartite, onde tomariam parte, com participações iguais, o Estado, uma empresa nacional e uma empresa estrangeira, a portadora da tecnologia. Este complexo, de grande porte mesmo em escala internacional, foi inaugurado formalmente em 1978. Estava originalmente previsto que funcionariam em Camaçari 28 indústrias; hoje, já somam 40. As obras de Camaçari ainda estavam em andamento quando foi decidida a instalação no Rio Grande do Sul, do Pólo Petroquímico do Sul, concebido com formatação similar ao Pólo do Nordeste, mas com número mais reduzido de empresas - 6 indústrias *down stream* (Costa).

As capacidades atualmente instaladas e previstas de produção de etileno dos *crackers* são aquelas indicadas a seguir:

Unidades atuais - Capacidades

Volumes em milhares de toneladas/ano

	1996	1999
PQU	400	460
COPENE	1100	1200
COPELUL	600	1085
TOTAL	2100	2745

Fonte: ABIQUIM

Está em fase de planejamento um novo complexo petroquímico, a ser instalado no Rio de Janeiro, para cuja central de matérias-primas (o *cracker*) está prevista uma capacidade de produção de 350 mil toneladas anuais de etileno. Uma novidade nesse Pólo consiste na matéria-prima, que será o gás natural, em contraste com os outros três, onde a matéria-prima é a nafta, um subproduto do petróleo, a partir do qual os produtos petroquímicos apresentam, em princípio, custos de produção mais elevados. Outra novidade consiste na participação da Petrobrás de apenas 30% no empreendimento.

O parque petroquímico brasileiro atual tem capacidade para produzir cerca de 3 milhões de toneladas/ano de resinas termoplásticas (polietilenos, polipropileno, poliestireno e PVC). Este segmento apresentou as seguintes movimentações em 1995:

Produção e vendas de resinas termoplásticas em 1994 e 1995

Volumes em milhares de toneladas

	1994	1995	Variação (%)
Capacidade Instalada	2.944	2946	0,07
Produção	2506	2571	2,6
Demanda Interna Total	1957	2232	14,0
Importações	125	276	120,9
Vendas Externas	648	476	-26,5
Vendas Totais	2548	2457	-3,5

Fonte: NOVA QUÍMICA

A partir desses dados pode-se observar que:

- o consumo per capita cresceu de 12,5 para 14,1 quilos por habitante (ou seja, 12,8%);
- as vendas no mercado interno cresceram, apesar do aumento das importações;

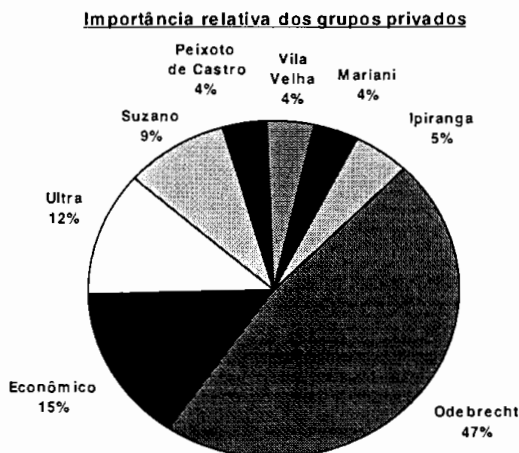
as vendas totais, em relação à capacidade instalada, caíram de 86,5% para 83,4%.

Um dado importante é o aumento do consumo *per capita*, que pode ser atribuído ao aumento de poder aquisitivo das classes de baixa renda, como resultado da estabilização da economia. O índice de 14,1 quilos por habitante ainda é muito modesto, precisando ser multiplicado por 4 a 5 para atingir níveis de primeiro mundo. Por outro lado, a utilização da capacidade, se medida através do volume de vendas, caiu, como decorrência da redução das exportações.

A privatização da indústria petroquímica brasileira foi uma das primeiras expressões práticas da decisão política de promover a retirada do Estado da economia. Nesta data, o processo de privatização encontra-se quase completo. A Petroquisa está reduzida a pequenas participações (15%) nos *crackers*. Esta situação não deixa de conter uma potencial tensão, já que a Petrobrás, não participando intensamente da petroquímica, passa a ter a atividade de refino como forma sem alternativas de apropriação da margem.

A privatização trouxe um reordenamento geral da indústria, com a consolidação de certos grupos privados, sobre os quais pode-se fazer algumas observações relevantes.

Os principais grupos nacionais atuantes na petroquímica brasileira e suas respectivas participações na distribuição do faturamento bruto equivalente (dados de 1994 - Fonte: Andrade) são:



Todos os grupos possuem, além das suas unidades *down stream*, participações nos *crackers*. Como se observa da figura acima, o Grupo Odebrecht é o que possui maior porte, e o único que se aproxima dos grupos internacionais dedicados à produção de *commodities* petroquímicas.

O setor petroquímico brasileiro tem mostrado um desempenho superavitário em sua balança comercial. O quadro que segue indica o histórico da balança comercial do setor, mostrando uma tendência à redução do saldo.

Evolução da Balança Comercial do Segmento Petroquímico

US\$ milhões - FOB

	1990	1991	1992	1993	1994
Exportações	735,7	727,9	676,3	702,7	878,8
Importações	218,2	315,9	261,4	404,8	571,1
Saldo	517,5	412,0	415,0	298,0	307,7

Fontes: ABIQUIM e Andrade

A petroquímica brasileira apresenta diversas fragilidades, ligadas aos seguintes fatores:

- Dificuldades para enfrentar pressões da concorrência externa;
- Ausência de um planejamento global, que evitaria eventuais situações de super-oferta;
- Baixa capacitação tecnológica.

A concorrência internacional pode tornar-se predatória, quando o setor voltar a passar pela fase baixa do ciclo de preços. As barreiras tarifárias antigamente existentes caíram, tornando possível a entrada maciça de produto importado, ou o seu corolário, a queda de preços no mercado

interno. Como ilustração da evolução da questão tarifária, pode ser verificado que a tarifa para termoplásticos passou da média de 50% em 1987 para 40% em 1988-1989, 20% em 1990-1991, 15% em 1992-1994, e, finalmente, 2% desde 1995.

Outro fator, também ligado à concorrência externa, refere-se à recente privatização da Petroquímica Bahia Blanca, da Argentina. Essa empresa, enquanto estatal, não apresentava maiores riscos ao mercado brasileiro. O recente leilão de venda da PBB contou com a participação da Copesul, mas foi vencido pela Dow Chemical, empresa multinacional, que sempre teve interesse no mercado brasileiro e de fato dele participa, com unidades instaladas em Aratu, Bahia e no Guarujá, São Paulo. A Dow já tentou, no passado, instalar um complexo petroquímico no Brasil, mas teve seu caminho obstado pelo Governo. Agora, proprietária da PBB, a Dow estará em condições de, implementado um programa de ampliação de capacidade produtiva e de modernização, exportar para o mercado brasileiro, em condições de certa forma privilegiadas, tratando-se a Argentina de um país componente do Mercosul e razoavelmente próximo dos mercados brasileiros. Considere-se ainda que a PBB tem como matéria-prima o gás natural, operando com custos de produção mais baixos que aqueles que decorrem da operação com nafta no Brasil, o que representa uma vantagem competitiva importante. Outro aspecto nada desprezível é que a Dow é uma empresa internacional, que se encontra na vanguarda tecnológica, de produção e de aplicação de produtos.

A concorrência interna também poderá vir a ter impacto sobre a rentabilidade do setor, que, agora privatizado, responde a uma lógica de descentralização do planejamento. A própria implantação do Pólo do Rio de Janeiro, quando materializada, colocará em pauta esta questão, pois suas unidades somarão oferta numa época em que outros empreendimentos também estarão entrando em operação, por força da ampliação da oferta de petroquímicos básicos (ver quadro acima, referente aos aumentos de capacidade dos *crackers*). Por outro lado, há que considerar que a demanda, embora a rigor não possa ser prevista com precisão, mostra sinais de crescimento sustentado. Convém lembrar, ainda, que os *crackers* de nafta produzem, além do etileno, o propileno - matéria-prima do polipropileno -, e os materiais aromáticos (benzeno, tolueno e xilenos), e que o propileno, por seu lado, também pode provir das refinarias. Com efeito, o Grupo Odebrecht já anunciou a implantação de uma grande fábrica de polipropileno junto à refinaria de Paulínia, no Estado de São Paulo.

Os grupos nacionais que hoje detêm o controle da petroquímica nacional concentram-se na produção e comércio de *commodities*, não se caracterizando por uma posição de ponta na questão tecnológica. Há quem esteja, entretanto, associado em seu empreendimento a grupos estrangeiros que, estes sim, estão na vanguarda. Talvez o aspecto mais importante da questão tecnológica diga respeito a uma falta de capacitação, que faz com que as empresas se concentrem nos mesmos negócios de sempre, ou seja, a produção de *commodities*. Neste particular, as empresas brasileiras estão na contramão do movimento que se observa internacionalmente, embora também lhes falta ainda uma certa massa crítica que lhes permita avançar pelo caminho das especialidades químicas. O insucesso da tentativa da Norquisa de entrar neste último segmento serve também como aviso acautelador.

O alto custo dos fretes e das despesas portuárias representa um outro problema para a indústria. Tais custos, aliados a uma carga tributária pesada e por enquanto crescente, são fatores que comprometem a rentabilidade das empresas.

Por outro lado, a indústria petroquímica brasileira possui os aspectos positivos ligados à escala adequada das fábricas e ao fato de que essas fábricas participam de pólos com um forte grau de integração física e um grau razoável de integração operacional.

O futuro da indústria petroquímica brasileira dependerá de diversos fatores, podendo ser mais ou menos influenciado pelas fragilidades apontadas acima. Um fator externo a ela que será decisivo é o desenvolvimento que virá a sofrer a economia brasileira. Neste particular, é importante não apenas o desempenho da renda *per capita*, como também o que virá a ocorrer com a distribuição da renda. Essa distribuição, extremamente inequitativa, é um dos pontos fracos da economia brasileira, e modificações nela trarão reflexos imediatos sobre os níveis de consumo, beneficiando a IQ em geral e a petroquímica em particular. Este desenrolar depende, antes de tudo, do sucesso da sociedade no processo de estabilização da economia que está em curso, enfrentando sérias dificuldades, principalmente no que se refere à implantação das reformas do Estado. É difícil imaginar que a economia se desvie significativamente do rumo atual, em que são elevadas as taxas de juros e o crescimento econômico é freiado, enquanto não for estancada a necessidade do Governo de tomar empréstimos para sustentar sua estrutura. Mesmo assim, são elaboradas projeções de

demanda de petroquímicos que apontam para crescimentos substanciais. Projeção apresentada pelo BNDES (Andrade), por exemplo, indica um crescimento da demanda de eteno de 7,4% ao ano, entre 1995 e 2005, com base numa estimativa de crescimento do Produto Interno Bruto de 4,6% ao ano. Isto se verificando, ter-se-ia um crescimento acumulado, em 10 anos de 104%! Tais números podem até ser maiores, dependendo do comportamento da distribuição da renda. Se aplicado o índice de 104% à capacidade atual, o crescimento da capacidade de produção de termoplásticos teria que ser da ordem de 3 milhões de toneladas/ano, o que é extremamente significativo. Outro índice encorajador é a projeção (Fundação Getúlio Vargas) de produção de automóveis, que aponta para um crescimento da ordem de 25% em 5 anos. Tais projeções vindo a se materializar, fica claro que haverá espaço para os atuais *players* da petroquímica brasileira e eventualmente para outros, que venham a se interessar. Mesmo se a taxa de crescimento fosse de 5% ao ano, durante 10 anos, o crescimento da demanda por termoplásticos ainda seria de 2 milhões de toneladas/ano, e o argumento permaneceria o mesmo.

Entretanto, devem ser consideradas as fraquezas da indústria brasileira, a qual tem que se preparar para os desafios do crescimento mediante uma substancial capitalização, que pode ser obstada por uma eventual queda dos preços externos. Além disso, deve também ser considerado o grande avanço que está sendo experimentado pela tecnologia, que está tendendo a permitir a obtenção de produtos praticamente *à façon*, ou seja, sob medida para cada utilização, ao contrário dos produtos padronizados que a indústria brasileira oferece ao mercado. Quando e se essa tecnologia, dos metalocenos, alcançar o mercado dos *commodities*, ter-se-á um outro desafio importante a vencer, já que será necessário incorporá-la à rota de produção, sob pena de perda de mercado.

A necessidade da indústria de ganhar mais consistência pode resultar em novos reagrupamentos empresariais, que, no entanto, não são previsíveis na boa fase que a indústria vem atravessando. A grande exceção da futura venda das participações do falido grupo Econômico.

A indústria química inorgânica

Segue uma apreciação do segmento que inclui as indústrias de intermediários para fertilizantes e fertilizantes básicos e a parcela da

indústria mineral que não está abrangida na denominação de metalurgia extrativa. Essa exclusão é não apenas formal, mas também se prende à falta de espaço neste trabalho. Cabe, entretanto, mencionar que, tratando-se o Brasil - exatamente como é o caso da África do Sul - de um país extremamente rico em depósitos minerais, tal indústria é diversificada, compreendendo fábricas de zinco, níquel, alumínio, etc. Há no Brasil uma apreciável indústria de cimento, que também não será abordada, e que produz 25 milhões de toneladas/ano, com tendência a aumentar, visto que o consumo *per capita* do país é ainda baixo, da ordem de 160 kg por habitante por ano.

Assim, são descritas e analisadas a seguir basicamente a indústria de intermediários para fertilizantes e fertilizantes básicos, além das de soda-cloro, barrilha, e outras de menor porte. A observação do comportamento desse segmento industrial fornece boas indicações do funcionamento da economia em geral, dadas as aplicações abrangentes dos produtos nele compreendidos. A soda cáustica encontra utilização (por ordem decrescente de importância) nos segmentos de química e petroquímica, papel e celulose, metalurgia e siderurgia, sabões e detergentes, têxtil, alimentos e bebidas, etc. O cloro, co-produto da indústria de soda cáustica, é utilizado na petroquímica (PVC, óxido de propeno, etc), na indústria de papel e celulose, na produção de solventes clorados e no tratamento de água. A barrilha compete com a soda cáustica, além de ser insumo fundamental na indústria de vidro. O dióxido de titânio é insumo importante da indústria de tintas. Os sais de bário encontram utilização em telas de televisão, em tintas, vidros, e na indústria automobilística. O lítio é importante na fabricação de graxas de alta performance e na indústria de alumínio. O carbonato de cálcio precipitado é usado na indústria de dentifrícios e na indústria de papel. Quanto aos fertilizantes, é conhecida de todos a sua importância. Em particular com relação ao ácido sulfúrico, se diz que o grau de avanço econômico de um país é medido pelo consumo per capita daquele produto, tamanha é a sua importância nos mais variados aspectos da atividade econômica (no Brasil, cerca de 18 kg/habitante.ano - Fonte:ANDA).

Observado de forma agregada, o setor vem apresentando a seguinte evolução, em termos percentuais, entre 1991 e 1994:

Evolução das vendas - Inorgânicos e intermediários para fertilizantes

	INORGÂNICOS	INTERMEDIÁRIOS P/ FERTILIZANTES¹	TOTAL
CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO (t)	(0,4%)	10,7	6,8
CRESCIMENTO DAS VENDAS TOTAIS (US\$)	(5,6)	10,7	1,8

Fonte: ABIQUIM

O balanço comercial para o ano de 1994 registra saldos negativos de US\$ 143 milhões para o segmento de inorgânicos e US\$ 335 milhões para o segmento de intermediários para fertilizantes (ABIQUIM).

Como última observação geral, deve ser lembrado que o setor inorgânico, em contraste com o petroquímico, não apresenta grande dinamismo tecnológico. O exemplo talvez mais enfático disto seja a tecnologia de produção de barrilha, que ainda é praticamente a mesma que foi desenvolvida no século passado.

A indústria de intermediários para fertilizantes e de fertilizantes básicos

Como intermediários, estão incluídos nas análises que seguem: ácido sulfúrico, ácido fosfórico e amônia, e como fertilizantes básicos: nitrato de amônio, nitrocálcio, uréia, fosfato de monoamônio (MAP), fosfato de diamônio (DAP), superfosfato triplo (TSP), superfosfato simples (SSP) e cloreto de potássio. Os fertilizantes básicos compõem as formulações NPK.

O consumo brasileiro de fertilizantes vem crescendo de forma significativa, embora tenha caído em 1995 algo como 10%. Ainda assim,

tem-se um crescimento de mais de 6% ao ano nos últimos 4 anos. O setor, como outros da IQ e da economia em geral, está submetido às duras condições da concorrência externa, como é claramente visível através da evolução das tarifas de importação:

Fertilizantes e Matérias-Primas - Evolução das Tarifas

Valores em %

	1988	1989	1995
Amônia	45	10	0
Uréia	15	15	10
Rocha Fosfática	30	15	0
Ácido Fosfórico	45	15	2
Ácido Sulfúrico	30	5	0
SSP	5	5	0
TSP	40	25	6
MAP	50	25	6
DAP	50	25	6

Fonte: ANDA, Andrade

O impacto da queda de preços, que tem sua raiz na competição internacional, fez com que - apesar de um crescimento nas vendas para o mercado interno em 1994, em relação a 1993, de 15,2% (ANDA) - houvesse um aumento na receita operacional líquida do setor de apenas 2,6% (Gazeta

Mercantil - Balanço Anual). Em 1994 o setor operou num nível de endividamento de 49%, o mais alto da IQB (idem).

O setor é fortemente afetado também pela política governamental para a agricultura, ou seja, por uma condição totalmente fora de seu controle. Em decorrência dos baixos níveis de preços dos fertilizantes, não se viabilizam exportações em grande escala. Assim, o setor depende praticamente apenas do mercado interno para obter seus resultados. A soma desses fatores confere fragilidade ao setor, fragilidade que se revelou, por exemplo, em 1995, e que provocou reformulações acionárias e de portfólio, ao longo de 1996 (do que são exemplos a Ipiranga Serrana e a Trevo). É de conhecimento geral que formular fertilizantes, produzindo as misturas NPK a partir dos intermediários é melhor negócio que produzir os intermediários em si, do que se conclui que o desempenho do segmento de intermediários é ainda mais frágil do que aquele acima descrito, correspondente ao setor como um todo.

Em 1994 a indústria quase atingiu o limite de sua capacidade produtiva. Embora a situação sob esse aspecto tenha sido aliviada com a queda em 1995, se mantiver a tendência de aumento da demanda, rapidamente será atingido um gargalo, particularmente no que tange aos fertilizantes básicos e à amônia. Note-se que no período 1992-1994, as importações sofreram aumentos espetaculares em volume: os compostos de nitrogênio, 107,7%; os de fósforo, 57,0 %, e os de potássio, 29,0. O aumento médio ponderado foi de quase 50%, atingindo as importações cerca de 45% do consumo efetivo em volume (ANDA).

A ANDA - Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas, trabalha com uma projeção de aumento da demanda de 3,89% ao ano (citação de Andrade) para o período 1993-2000. Esta taxa é considerada conservadora por aquela fonte, e conduz ao balanço oferta-demanda para o ano 2000 indicado no quadro seguinte. A observação do quadro leva à conclusão de que poderão ocorrer substanciais aumentos nas importações de amônia, rocha fosfática, ácido fosfórico, SSP e ácido sulfúrico, caso não sejam feitos investimentos. Considerando os atuais volumes importados, verifica-se que o atendimento integral ao mercado interno pode dar margem ao surgimento de empreendimentos locais de grande escala. Trata-se de um grande desafio para o setor.

Balço Oferta-Demanda de Fertilizantes no Brasil - Ano 2000

Em milhares de toneladas de nutrientes

Produtos	Oferta	Demanda	Déficit	Importações em 1994 ^a	Déficit/Demanda (%)
Nitrogênio					
Amônia	971	1379	408	161	30
Uréia	471	678	207	213	31
Fósforo					
Rocha fosfática	1435	2372	937	180	40
Ácido fosfórico	709	1371	662	142	48
SSP	509	642	133	19	21
TSP	320	486	166	139	34
Binários (MAP e DAP)	565	808	243	325	30
Potássio					
Cloreto de potássio	259	1963	1704	1643	87
Enxofre					
Ácido Sulfúrico ^b	3851	6097	2246	189	37

Fontes: Andrade, ANDA

^a Fonte: ANDA

^b Em milhares de toneladas de produto

A indústria de soda-cloro e de barrilha

A indústria de soda-cloro caracteriza-se por grandes volumes de produção. Seus produtos são *commodities*, cujas tarifas de importação estão zeradas. Apesar disso, as importações não excedem 8% do consumo aparente (ABICLOR). Do ponto de vista da tecnologia, há uma tendência ao fim da utilização de células a mercúrio, por questões ambientais; as tecnologias alternativas estão amplamente disponíveis. Os fatores que conferem

competitividade a essa indústria são a escala, o custo da energia elétrica e a disponibilidade a baixo custo de sal, seja marinho ou sal-gema.

No período 1991-1995, o consumo aparente de soda cáustica cresceu 3,1% ao ano, não muito distante do PIB. Essa tendência de aderência ao PIB deve se manter no futuro. No mesmo período, o consumo aparente de barrilha cresceu à taxa de 6,8%, determinada pelo crescimento observado no ano de 1995, já que nos outros anos a demanda interna manteve-se praticamente estável. Os volumes de consumo aparente dos dois produtos em 1995 foram de 1242 e 601 mil toneladas, com importações de 80 e 393 mil toneladas, respectivamente (ABICLOR).

O setor de soda-cloro está sujeito a fortes flutuações nos preços, seguindo o comportamento indicado no início deste trabalho, com relação aos aumentos de capacidades instaladas. Esta questão se complica pelo fato de que nessa indústria a soda cáustica e o cloro são produzidos numa relação fixa, determinada pela química, enquanto a relação entre as demandas dos mesmos produtos nada tem a ver com a ciência, o que provoca comportamentos freqüentemente inesperados dos preços. Como em 1995 o nível de utilização da capacidade instalada foi de 90,5%, num cenário de crescimento da economia pode-se esperar a necessidade de aumento da capacidade instalada, sob pena de manter a tendência de aumento nas importações.

Já a produção da indústria brasileira de barrilha será aumentada por meio da implantação de uma fábrica de 200 mil toneladas/ano no estado do Rio Grande do Norte. A espada de Dâmocles, neste caso, é a concorrência com produto natural de alta qualidade e baixo custo de produção, proveniente dos EUA.

A indústria química sul africana

Como é sabido, a economia da África do Sul se assemelha à do Brasil em aspectos básicos, como a renda *per capita* e a distribuição da renda. Entretanto, a população brasileira é cerca de 3,7 vezes maior que a sul-africana. A área plantada é quase 5 vezes maior (não foram encontradas referências que possibilitassem comparar diretamente os respectivos consumos de fertilizantes). Estes índices permitem uma primeira apreciação qualitativa, para comparar os dois parques industriais.

A África do Sul é importadora líquida de produtos químicos, apresentando saldo negativo da ordem de 1,1 bilhão de dólares (EIU).

As semelhanças entre as indústrias químicas derivam também do fato de ter havido, nos dois países, a política de busca da auto-suficiência. Daí decorreu a criação na África do Sul de indústrias de porte de pequeno a médio. Existem, porém, três grandes grupos atuantes no setor químico na África do Sul: Sasol, Sentrachem e AECI. Um fator determinante da formação da IQ sul-africana é a inexistência de petróleo. Bloqueada economicamente, a África do Sul viu-se levada a gerar parte de seus combustíveis a partir do carvão, este sim disponível em grandes quantidades (11% das reservas mundiais - Fonte: South Africa 95/96 at a Glance), valendo-se de tecnologia originalmente alemã.

Como é amplamente sabido, o ponto mais forte da economia da África do Sul é a exploração de minérios. A agricultura também é importante vetor econômico. Estes dois segmentos da economia são grandes consumidores de produtos químicos. Assim, a África do Sul, impelida à auto-suficiência, tornou-se produtora de explosivos, herbicidas, fungicidas, inseticidas e fertilizantes.

A abertura econômica globalizante trouxe, à semelhança do Brasil, uma movimentação na indústria, necessitada de adaptar-se às novas condições. A Sasol, maior empresa do setor químico e de combustíveis, entrou em processo de privatização em 1986, e atualmente o governo possui apenas 10% da empresa. A AECI incorporou um *cracker* da Sasol e formou a Polifin, tornando-se produtora de vasto espectro de produtos (detalhado adiante).

A Sasol, além de produtora de combustíveis a partir de carvão, refina petróleo, e produz grandes quantidades de produtos químicos, a partir da gaseificação de carvão, por intermédio da síntese denominada Fischer Tropsch. Produz também explosivos e explosivos à base de amônia. A Polifin produz polietileno, polipropileno, PVC, soda-cloro, parafinas cloradas, etc. A Sentrachem também produz polietileno e polipropileno, em *joint ventures* com a Hoechst e com a Shell, respectivamente. Além disso, atua em uma variedade de outros produtos, para mineração, para a indústria de plásticos, tratamento de água, agricultura, etc. (Moreira).

O setor inorgânico é importante. Afora a forte ligação com a indústria de mineração, há uma importante indústria de fertilizantes, baseada

em reservas próprias de rocha fosfática.. A África do Sul é grande produtora de fertilizantes, ácido sulfúrico e ácido fosfórico, sendo também exportadora; o Brasil é um dos compradores de produtos fosfatados sul-africanos. Quanto aos fertilizantes nitrogenados, há importações.

Com relação às perspectivas, cabe registrar que os dados disponíveis relativos ao PIB da África do Sul mostram crescimento zero entre 1990 e 1994, o que permite presumir um desempenho semelhante para a indústria química (não foram obtidos dados concretos a respeito). Ao mesmo tempo, o crescente grau de abertura à competição internacional só poderá ter seus efeitos sobre a indústria local - principalmente as empresas de pequeno e médio portes - neutralizados, com aumentos de eficiência nas empresas em si próprias, ou mediante reagrupamentos sinérgicos.

Relações comerciais Brasil - África do Sul

O comércio entre o Brasil e a África do Sul vem crescendo. O volume total do comércio entre os dois países mais que dobrou entre 1990 e 1995 (de 221 para 494 milhões de dólares). Em 1994, pela primeira vez, o Brasil teve saldo ligeiramente negativo. O Brasil é importador de álcool e produtos químicos (ácido fosfórico e explosivos) e exporta polietileno e óxido de propeno.

No campo tecnológico houve uma aproximação entre os países, quando o Brasil estabeleceu, em 1975, o Procarvão (simultaneamente ao Proálcool), visando à produção de 170.000 barris equivalentes por dia de combustíveis. Duas visitas foram feitas à África do Sul, por representantes da Petrobrás e da área tecnológica do Governo Federal, para conhecer as instalações de gaseificação de carvão. O Brasil desistiu oficialmente, em 1983, dessa rota tecnológica, para cuja implantação se cogitava obter apoio técnico sul-africano.(Ivo)

Referências

ABICLOR - Associação Brasileira da Indústria de Álcalis e Cloro Derivados. *Anuário Estatístico, 1995.*

ABIQUIM - Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados, *Anuário da Indústria Química Brasileira - 1995.*

ANDA - Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas. *Anuário Estatístico - Setor de Fertilizantes, 1993.*

Idem. *Anuário Estatístico - Setor de Fertilizantes, 1994.*

ANDRADE, J.E.P. de, *et alii.* A indústria petroquímica. *BNDES Setorial*, v.2, p. 61-86, 1995.

Idem. A indústria de fertilizantes. *BNDES Setorial*, v.1, p. 93-110, 1995.

COSTA, Aluizio Pestana da. Petroquímica brasileira: a história do seu desenvolvimento. *Revista Brasileira de Engenharia Química*, v.XV, n.2, p. 3-8, 1995.

EIU - The Economist Intelligence Unit. Country Profile 1995-96 - South Africa, 1996.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. A economia brasileira em gráficos, 1996.

GAZETA MERCANTIL. Balanço Anual 95/96. São Paulo, 1995.

IVO, O.. Comunicação pessoal.

MOREIRA, L.R.. Comunicação pessoal.

REVISTA NOVA QUÍMICA. Brasil consome mais resinas. Ano II, n.3, p.15, 1996.

EDITOR'S INC. South Africa at a Glance. Craighall, South Africa, 1996.

Perspectivas e Estratégias de Cooperação Tecnológica: Aspectos Atuais e Perspectivas da Mineração no Brasil

Gilberto Dias Calaes

Apresentação

O presente documento aborda o tema *Aspectos Atuais e Perspectivas da Mineração no Brasil*, tendo sido preparado por solicitação do IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - Fundação Alexandre Gusmão, o qual está organizando o Seminário Brasil - África do Sul, a ser realizado nos dias 24 e 25 de Setembro de 1996.

Como parte das atividades de preparação da visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à África do Sul, o seminário compreenderá quatro mesas, devendo o presente documento ser debatido na quarta Mesa: *Perspectivas Estratégicas de Cooperação Tecnológica*.

No primeiro capítulo, o documento assinala a contribuição da mineração para o desenvolvimento do país, apresenta uma retrospectiva sobre o ciclo do ouro do século XVIII e registra aspectos relacionados à cooperação internacional da indústria mineral brasileira.

O Capítulo 2 apresenta uma análise do relacionamento da mineração com a economia brasileira, enquanto o Capítulo 3, descreve o *Quadro Institucional*, abordando a Legislação Mineral, Tributação e Estímulos a Investimentos. Após discorrer sobre *Perspectivas de Desenvolvimento* (Capítulo 4) e *Desafios Existentes* (Capítulo 5), o documento encerra indicando *Oportunidades e Estratégias de Cooperação Tecnológica*. O Anexo 1 apresenta a caracterização do perfil de produção e comercialização dos principais recursos minerais brasileiros.

A abordagem apresentada é de caráter não exaustivo, e se propõe a indicar os vetores de sinergia, que possam contribuir para o fortalecimento da cooperação tecnológica entre África do Sul e Brasil, no campo das geociências e da indústria mineral. As informações utilizadas na elaboração do documento foram coletadas predominantemente junto ao acervo da ConDet, além de BNDES, CPRM, DNPM, DTIC e SMM / MME.

Cumpra registrar os agradecimentos pela participação do Econ. Mineral Antônio Carlos Teixeira, bem como pelas contribuições dos seguintes especialistas consultados:

- Aécio Ronald Gomes da Costa - Eng^o de Minas
- Antonio Carlos Godoy - Geólogo
- Gildo Sá Cavalcanti de Albuquerque, M. Sc. - Eng^o de Minas
- Joel Weisz, M.Sc. - Eng^o Industrial

Breve retrospectiva

Mineração e desenvolvimento

As atividades de mineração sempre se constituíram no principal fator de promoção do desenvolvimento, não apenas pela indução de atividades agrícolas, comerciais e industriais, como também pela germinação de novos processos culturais - ao fixar novos contingentes populacionais em ambientes ínvios, ao acelerar o processo de civilização e ao sustentar os diferentes movimentos de libertação, com o surgimento de cerca de vinte nações independentes, no continente latino-americano.

Iniciativas de penetração - as denominadas entradas e bandeiras - eram motivadas pelo desejo de conquista de legendárias fontes de matérias primas minerais. *Antonio Raposo Tavares*, em uma das mais notáveis bandeiras, empreendida entre 1648 e 1681, cumpriu uma trilha estimada em 12.000 quilômetros, partindo de São Paulo, pelo Tietê, passando pela atual Corumbá, cruzando extensa faixa da Bolívia e retornando ao Rio Paraguai. Alcançou posteriormente o Guaporé, passando ao Rio Madeira para chegar, pelo Rio Amazonas, a Belém do Pará.

Sucessivos movimentos de penetração, registravam ocorrências de metais preciosos, diamantes e gemas de cor a partir das quais passaram a surgir os centros de mineração, atraindo pioneiros para a produção de riqueza abundante. Em cada um dos pólos de ocupação que pontilhavam o território colonial, ocorriam processos assemelhados de germinação da atividade econômica, com estímulos ao comércio de gêneros e à produção agrícola e pecuária.

O ciclo do ouro

Desde a primeira descoberta de que se tem conhecimento - nas costas do Paraná, em 1550 - o Brasil conta com mais de 445 anos de história do ouro. Apesar de inúmeras descobertas realizadas nos séculos XVI e XVII, o primeiro grande ciclo de atividade aurífera ocorreu no período 1700 - 1801, passados portanto dois séculos do descobrimento do Brasil.

Ao longo da história, o Brasil acumula uma produção da ordem de 2.300 t, ou o equivalente a 2% de todo o ouro existente (estocado e em circulação) na economia mundial. Cerca de 34% da produção brasileira foi realizada durante o período colonial, 5%, no decorrer da fase de Império e 61% no período republicano. O primeiro grande Ciclo do Ouro, que perdurou por todo o século XVIII, foi impulsionado por descobertas, em fins do século XVII, de ocorrências do metal, nas localidades de Tripuí, Antonio Dias, Padre Faria, Bueno e Bento Rodrigues. A “corrida” que então se origina, torna-se pouco a pouco responsável pelo surgimento de inúmeros nucleamentos de ocupação daquela região.

PRODUÇÃO BRASILEIRA DE OURO AO LONGO DA HISTÓRIA

QUADRO I.1

PERÍODOS	DURAÇÃO (anos)	PRODUÇÃO	
		Total	Média (t/a)
Colonial	322	914,5	2,8
Imperial	67	145,6	2,2
Republicano	107	1636,4	15,3
TOTAL	496	2696,5	5,4

Fonte: ConDet - Estudos Diversos

Durante o século XVIII o Brasil se apresenta como o maior produtor mundial, com 840 t de ouro perfazendo uma média de 8,4 t/ano, cabendo assinalar que, somente de Minas Gerais, na fase de apogeu (1741 a 1760), se originaram 187,4 t (média de 9,4 t/ano). O processo de declínio que se origina a partir de então se associa a dois principais fatores:

- **Dificuldades Técnicas:** Redução dos teores nos depósitos secundários e aprofundamento dos trabalhos de extração, atingimento de lençol freático, desmoronamentos, e complexidade crescente no aproveitamento de depósitos primários.

- **Aspectos Fiscais:** A Corte Portuguesa não só adotou, no Brasil, o sistema do quinto já praticado em outras colônias - como ainda introduziu, em 1674, o *imposto sobre a bateia*, que consistia em cobrar dez oitavas (35,86 g) de ouro por bateia, ou seja, por escravo utilizado.

Além dos fatores tecnológicos e de ordem fiscal - o declínio do primeiro ciclo do ouro esteve também associado:

- à falta de espírito associativo, entre os mineradores;
- ao custo de aquisição da mão de obra escrava;

- à majoração de preços do ferro, do aço e da pólvora;
- às características da legislação colonial que impunha iniquilidade à mineração, ao invés de estabelecer regras claras, estáveis e duradouras.

Posteriormente, diante a estímulos implementados por Dom João VI, e devido à independência (1822), embora defasados, os efeitos do desbravamento garimpeiro do século XVIII vieram a se verificar, com o surgimento, em 1819, da *Sociedade Mineralógica de Passagem*, criada por Eschwege, para operar a lavra de Passagem, no município de Mariana - MG.

Em 1824, um decreto do imperador Pedro I abria a mineração brasileira à participação estrangeira. No mesmo ano, surge a *Imperial Brazilian Mining Association*, cujo primeiro empreendimento foi iniciado com a aquisição da mina de Gongo-Soco. Em 1830, surge a *Saint John D'el Rey Mining Company Ltd.* que adquire a mina de Morro Velho. Ao final do século XIX, 21 mineradoras, com interesse em ouro, tinham sido organizadas, no Brasil.

Verifica-se portanto, que as atividades precursoras de mineração no Brasil tiveram importante papel na germinação de novos pólos de atividade econômica, promovendo a integração e o desenvolvimento regional. É também importante registrar que importantes empreendimentos tais como Morro Velho, Jacobina, Passagem, e São Bento são originárias de antigos depósitos originários do I Ciclo de Ouro, do século XVIII.

Se analisados outros ciclos de extrativismo do ouro, relacionados a diferentes épocas, espaços geográficos e contextos políticos - Califórnia (1848-56), Canadá (1896-1900), ou ainda Rússia, Austrália, Alasca e África do Sul - verifica-se, em todos eles, que a mineração se constituiu na base dos respectivos processos de desenvolvimento.

Cooperação internacional

Ao longo dos últimos quarenta anos, o Brasil vem se mantendo como um dos cenários favoritos para investimentos diretos estrangeiros. Entre 1971 e 1980, o país atraiu cerca de 6% do fluxo internacional de investimentos diretos, caindo para 4,2%, entre 1981 e 1985 e 1,1%, entre

1986 e 1990. Atualmente, já se verifica uma notável recuperação de tal indicador, sob efeito de reformas estruturais que vêm sendo implementadas na economia brasileira. Somente em investimentos diretos, estima-se que o fluxo de capital estrangeiro, para a economia brasileira, no presente ano, seja da ordem de US\$ 8 bilhões.

Informações divulgadas pelo BNDES, demonstram que, em 1993, 53% do PMB - Produto Mineral Bruto do país, foi originário de capital privado nacional, 22% de empresas estatais e 25% de empresas estrangeiras, destacando-se Alemanha (com 4,0%), Inglaterra (3,4%), África do Sul (3,2%), Japão (2,8%), Austrália (2,4%) e USA (2,1%). Verifica-se portanto que 4 países (Alemanha, Inglaterra, África do Sul e Japão) são responsáveis por mais da metade do total de participação de capitais estrangeiros na mineração brasileira.

Com a consolidação de sua democracia e estabilização de sua economia, o Brasil já se apresenta mais sintonizado com os paradigmas de globalização, megamercados, transnacionalização e novas trajetórias tecnológicas. No contexto de uma política de integração competitiva, à economia mundial - a regularização das relações do país com a comunidade financeira internacional, bem como a abertura e desregulamentação de mercados, já evidenciam notáveis resultados, sobressaindo, também, o pluralismo adotado nas relações de comércio exterior.

Tal postura de integração, que conta com largo apoio da sociedade brasileira, também se notabiliza: pela extinção da discriminação ao capital estrangeiro; bem como pela desobstrução dos fluxos de transferências de tecnologias. Resultados favoráveis vêm sendo alcançados com o Programa Nacional de Desestatização, Lei dos Portos e demais reformas econômicas que vêm sendo encaminhadas. A redução da carga tributária sobre o lucro, a partir de janeiro passado, e a recente desoneração fiscal das exportações de produtos primários evidenciam o objetivo de tornar a economia mais competitiva.

Dentre outros acordos de cooperação internacional que exerceram importante papel no desenvolvimento da mineração brasileira, cabe destacar:

- Acordo de Washington (durante a II guerra mundial): Brasil assume compromisso, junto aos governos dos EUA e Inglaterra, de exportar 1,5 milhões t de minério de ferro, para os aliados, em um prazo de três anos, determinando a criação da CVRD, em junho de 1942.

- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento: Implantação do CETEM - Centro de Tecnologia Mineral.
- Banco Mundial: i) - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico; ii) - PADCT - Área de Geociências.
- Canadian Agency for International Development - CIDA: i) - PGBC - Programa Geofísico Brasil-Canadá; ii) - Estudo Potencial Econômico da Prospecção e Pesquisa de Ouro no Brasil; iii) - Programa de Novos Materiais; iv) - *Cooperation Project for Sustainable Development in the Mineral Sector*; v) - Treinamento em Política Mineral e Meio Ambiente
- Convênio Brasil / Alemanha: Estudos na área de carvão e segurança em mineração
- Japan International Cooperation Agency - JICA: i) - Projeto Anta Gorda - São Paulo - Paraná; ii) - Sensoriamento remoto e controle de poluição na mineração
- UNCTAD - O Brasil tem participado como membro ou observador de diferentes acordos internacionais de matérias primas - ex.: alumínio, estanho, minérios de ferro, manganês, tantalita e tungstênio.
- United States Agency for International Development - USAID: i) - Mapeamento Geológico do Quadrilátero Ferrífero; ii) - Projeto Bahia
- USAID / USAF: Recobrimento Aerofotogramétrico
- USGS / USBM: Diferentes acordos de cooperação com o Ministério de Minas e Energia, com destaque para: i) - suprimento estratégico de berilo, mica, quartzo, scheelita e tantalita, durante a II guerra mundial; ii) - mapeamento geológico do Quadrilátero Ferrífero

Panorama da mineração brasileira

Produto mineral bruto

O Valor da Produção Mineral Brasileira alcançou US\$ 11,5 bilhões, em 1995, participando com 1,7% do Produto Interno Bruto - PIB do país, naquele ano.

PRODUTO MINERAL BRUTO DO BRASIL

1991 - 1995

QUADRO II.1

US\$ 10⁹

	1991	1992	1993	1994	1995
“ Energéticos	5,3	5,4	4,5	4,8	5,1
“ Não Energéticos	6,1	6,8	6,6	6,5	6,4
· Minério de Ferro	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1
· Ouro	0,8	1,0	1,0	1,0	0,8
· Rochas Ornamentais	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
· Cobre	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
· Fosfato	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
· Alumínio (bauxita)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
· Outros	3,1	3,4	3,1	2,9	2,8
“ PMB	11,4	12,2	11,1	11,3	11,5
“ PIB	412,0	425,0	456,0	528,0	688,3
“ PMB / PIB	2,8	2,9	2,5	2,1	1,7

Fonte: DNPM / DIPEM / BNDES; Sumário Mineral (1991 a 1996); FGV (Conj. Econôm.)

Dados elaborados pela CONDET

Excluindo-se os energéticos, o PMB atingiu US\$ 6,4 bilhões, em 1995, posicionando-se com destaque no *ranking* das 5 maiores economias minerais do mundo ocidental, embora ainda bastante distante das posições

de liderança ocupadas por Estados Unidos (US\$ 32 bilhões), Austrália (US\$ 17 bilhões), África do Sul (US\$ 14 bilhões) e Canadá (US\$ 13 bilhões).

Se tomado o valor da produção dos setores de transformação mineral (siderurgia, metalurgia de não ferrosos, cimento, cerâmica, fertilizantes, etc.), ver-se-á que a indústria mineral participa com cerca de 27% do Produto Industrial, ou com 9% do PIB, ressaltando desta forma a importância da mineração para o desenvolvimento do país.

Comércio exterior

Ao longo do período 1973 a 1995 as exportações brasileiras de bens primários de origem mineral evoluem à taxa média de 12% a.a., enquanto as importações ao ritmo de 7% a.a. Os anos mais severos no referido período são os de 1979 a 1982, em que, sob efeito do segundo choque de preços do petróleo, o déficit da balança comercial de bens primários minerais ascende a US\$ 9 bilhões, em 1981. A partir de 1982, a balança comercial de bens minerais primários e transformados, inicia um processo de reversão, tornando-se superavitária a partir de 1986 e atingindo saldo de US\$ 3,2 bilhões, em 1994.

O principal responsável por essa mudança de perfil, é o petróleo, no qual se verificou uma evolução da produção interna, do equivalente a 20%, para aproximadamente 70% do consumo nacional. Também contribuem, para a mencionada transformação, a expansão de produção e exportação de minério de ferro, bauxita, ouro, caulim e rochas ornamentais, além de produtos siderúrgicos e metais não ferrosos, com destaque para alumínio e estanho.

BALANÇA COMERCIAL DE PRODUTOS DE ORIGEM MINERAL
1981 - 1994
QUADRO II.2

US\$ 10⁹

	1981	1986	1991	1994	1995
· Exportações	4,7	5,8	11,6	10,5	9,7
· Bens Primários	1,8	1,9	5,8	5,4	5,8
· Metais e Manufaturados	2,9	3,9	5,8	5,1	3,9
· Importações	13,6	4,9	11,3	7,3	9,3
· Bens Primários	11,3	3,3	4,8	4,8	4,4
· Metais e Manufaturados	2,3	1,6	6,5	2,5	4,8
· Saldo	(8,9)	0,9	0,3	3,2	0,4
· Bens Primários	(9,5)	(1,4)	1,0	0,6	1,4
· Metais e Manufaturados	0,6	2,3	(0,7)	2,6	(0,9)

Fonte: DNPM / AMB / DTIC; Sumário Mineral (1991 a 1996).

Dados elaborados pela CONDET.

O Brasil importa bens primários minerais (carvão, cobre, enxofre, petróleo, potássio e zinco) e exporta, principalmente, semi-elaborados de alumínio, amianto, argila, chumbo, estanho, ferro, pedras preciosas e semi-preciosas, além de petróleo. Em 1995, a importação de bens primários minerais, inclusive petróleo, alcançou US\$ 4,4 bilhões, enquanto a importação de produtos químicos e manufaturados atingia US\$ 4,8 bilhões. As exportações minerais (bens primários e manufaturados) alcançou US\$ 9,7 bilhões, evidenciando um saldo de US\$ 500 milhões.

Mineração e economia brasileira

No período 1973 a 1995, a indústria de mineração apresentou expansão à taxa média de 10,8% a.a.. O comportamento diferenciado, em relação a outros setores da economia brasileira., pode ser ressaltado pela análise dos índices de produção, no período 1980-1994:

	1980	1994
.. Agricultura	100,0	147,5
.. Indústria	100,0	115,0
- Mineração	100,0	206,6
- Transformação	100,0	109,5
.. Serviços	100,0	142,2

Cabe mencionar algumas características de natureza conjuntural e estrutural que diferenciam a evolução do PMB brasileiro, ao longo do período 1973 a 1994. No sub-período 1973 a 1980, o PMB evolui à taxa média de 22,6% a.a. refletindo:

- (i) - As políticas de expansão de exportações e de substituição de importações, que marcaram a economia brasileira e que tiveram um importante suporte no setor mineral, notadamente nas áreas de metais não ferrosos, siderurgia, fertilizantes e energia.
- (ii) - A intensificação do comércio internacional, em fins dos 60 e início dos 70, bem como o excesso de liquidez na economia mundial que facilitam a expansão das exportações brasileiras.

Entre 1980 e 1985 o PMB se expande à taxa média de 14,6% a.a., refletindo a desaceleração da economia mundial - para o que contribui o segundo choque do petróleo, em fins dos anos 70. Entre 1981 e 1983 o país

experimentou os efeitos de ajustes econômicos, condicionados pela alta dos juros internacionais e pelo agravamento do déficit do balanço de pagamentos. A política recessiva então praticada ocasionou uma contração no ritmo de expansão do PMB.

Entre 1985 e 1991, observa-se uma expansão à taxa de 2,5 % a.a., cabendo lembrar que nesse período o Brasil conduziu diferentes tentativas de estabilização da economia através de planos mal sucedidos que acentuam instabilidades e postergam investimentos. Entre 1991 e 1993, o PMB apresenta uma pequena queda, para recuperar-se, a seguir, como resultado da estabilização da economia (Plano Real), bem como do novo Ciclo de Investimentos que se inicia no setor mineral, em razão das reformas estruturais ora em curso na economia brasileira.

Da análise do Quadro II.3 cabe ressaltar as seguintes considerações:

- O coeficiente de dependência, em termos de bens minerais primários - que expressa a relação entre importação e consumo aparente de tais matérias primas - apresenta-se decrescente ao longo do período.
- Quando comparado a outras nações de forte tradição mineral, o PMB do Brasil é considerado reduzido, conforme atestam os parâmetros de produção per capita (da ordem de US\$ 73,20/habitante/ano) e por unidade de superfície (cerca de US\$ 1.353,00/km²/ano).
- O efeito multiplicador da atividade mineral pode ser constatado ao se analisar a relação entre o valor do Produto do Setor Mineral - PSM e o PMB.

MINERAÇÃO E ECONOMIA BRASILEIRA

1973 - 1994

QUADRO II.3

US\$ 10⁹

	1973	1980	1985	1991	1994	1995
PMB - Produto Mineral Bruto	1,2	5,0	9,9	11,5	11,3	11,5
Importações	1,0	10,8	6,4	4,8	4,8	4,4
Exportações	0,5	1,6	1,9	5,8	5,4	5,8
Consumo Aparente	1,7	14,2	14,4	10,5	10,7	10,1
Coefficiente de Dependência	59%	76%	44%	46%	45%	41%
PSM - Produto do Setor Min.	nd	57,0	57,0	110,0	51,5	61,3
Importações	1,1	2,4	1,1	6,5	2,5	4,8
Exportações	0,1	1,9	5,0	5,8	5,1	3,9
Consumo Aparente	nd	57,5	53,1	110,7	48,9	62,2
Coefficiente de Dependência	nd	4%	2%	6%	5%	8%
PIB - Produto Interno Bruto	83,5	236,2	223,6	412,0	528,0	688,3
Importação	6,2	23,0	13,2	11,7	33,1	49,6
Exportação	6,2	20,1	25,6	31,6	43,5	46,5
Consumo Aparente	83,5	239,1	211,2	392,1	517,6	691,4
Coefficiente de Dependência	7	10	6	3	6	7
PMB / PIB (%)	1,4	2,1	4,4	2,8	2,1	1,7
PSM / PIB (%)	nd	24,1	25,5	26,7	9,8	8,9
PSM / PMB	nd	11,4	5,8	9,5	4,7	5,2
PMB per capita (US\$ / habit.)	12,0	41,3	74,4	78,2	73,4	73,2
PMB / Km ² (US\$ / Km ²)	141	588	1165	1353	1329	1353
PIB per capita (US\$ / habit.)	803	1952	1681	2803	3429	4384

Fonte: DNPM / DIPEM (Sumário Mineral); Dados Processados pela ConDet

O comportamento e as perspectivas de investimentos em exploração mineral (prospecção e pesquisa) e desenvolvimento (implantação, expansão e manutenção de unidades de extração e processamento) encontra-se apresentado no Quadro II.4. Os cerca de US\$ 1,7 bilhões de investimentos realizados em exploração mineral, no período 1978 a 1994, foram destinados principalmente para ouro (51%), estanho (9%) e cobre (7%). Já os investimentos em desenvolvimento, no mesmo período, destinaram-se predominantemente a minério de ferro (25%), ouro (17%) e calcário (8%).

Como resultado de inúmeros estímulos a investimento estabelecidos ao final da década de 60 e início dos 70, os investimentos em exploração e desenvolvimento, entre 1978 e 1985 apresentam-se significativos, apesar das instabilidades que caracterizam a economia brasileira, naquele período.

INVESTIMENTOS EM MINERAÇÃO NO BRASIL
1979 - 2010
QUADRO II.4

US\$ 10⁶

PERÍODOS	EXPLORAÇÃO		DESENVOLVIMENTO	
	Total no Período	Média Anual	Total no Período	Média Anual
1978 - 1985	1070	134	4353	544
1986 - 1989	373	93	2542	636
1989 - 1994	235	47	1548	310
1995 - 2010	3555	222	27555	1722

Fonte: DNPM

1993/94: Estimativa do BNDES

1995-2010: Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral

De 1986 a 1989 verifica-se uma queda no fluxo de investimentos em exploração mineral em decorrência das mencionadas instabilidades políticas e econômicas, bem como do clima que já se definia e que se

confirmou, com a Constituição promulgada em outubro de 1988. Tais efeitos se aprofundam entre 1989 e 1994, quando os fluxos de investimentos, em exploração e desenvolvimento, apresentam queda da ordem de 50%, em relação ao período anterior.

No entanto, com a progressiva superação de seus entraves estruturais, abertura e integração à economia mundial, programas de difusão de sistemas de qualidade e produtividade, privatização e reformas constitucionais, o país reconquista a confiança da comunidade financeira e de investidores internacionais.

O Plano Plurianual para o Desenvolvimento da Mineração Brasileira prevê investimentos de US\$ 4 bilhões, em exploração mineral, e de US\$ 31 bilhões, em desenvolvimento mineral, no período 1993 a 2010, evidenciando uma mudança fundamentada em quatro principais fatores:

- Estabilização da economia;
- Reforma Constitucional: alterações no artigo 176 da Constituição de 1988, eliminando a restrição ao capital estrangeiro;
- Restruturação da política mineral brasileira com um conjunto de medidas que vêm sendo introduzidas ao longo dos últimos anos;
- Promulgação da Lei 9249, de 27 de dezembro de 1996, a qual reduz as alíquotas incidentes sobre o lucro tributável, além de isentar de tributos a distribuição de lucros e dividendos.

O quadro institucional

Fundamentos legais

Em sua evolução, a legislação mineral brasileira apresenta os seguintes marcos:

- ***Período Colonial:*** Sistema *Régio* - os recursos minerais pertenciam à coroa.
- ***Constituição de 1824:*** Sistema *Dominial* (propriedade da nação);

Regime de *Acesso*

- **1891:** Sistema *Fundiário*: Propriedade conjunta de solo e subsolo
- **1934:** Sistema *Dominial*; Regime de Preferência
- **Constituição e Código de Mineração de 1967:** Sistema *Dominial*; Regime de Prioridade.
- **Constituição de 1988 / Revisão de 1995:** Sistema *Dominial*; Regime de Prioridade.

No que se refere ao sistema e regime de acesso e aproveitamento dos recursos minerais, a Constituição de 1988 dispõe sobre os seguintes princípios:

- **Domínio da União:** Os bens minerais pertencem à União (item IX do art. 20).
- **Titularidade da Pesquisa e da Lavra:** O parágrafo 1º do artigo 176 estabelecia que “a pesquisa e a lavra de recursos minerais ... somente poderão ser efetuados por brasileiros ou empresas brasileiras de capital nacional...” A revisão aprovada pelo Congresso Nacional em 8 de Agosto de 1995, elimina a discriminação ao capital estrangeiro.
- **Compensação Financeira:** De acordo com o parágrafo 1º do artigo 20, “é assegurada ... aos Estados, ao distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de ...recursos minerais ...”
- **Atividade Garimpeira:** “O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas ...” (parágrafo 3º do artigo 174).
- **Nova sistemática de tributação:** extinção do IUSM; substâncias minerais passam a ser tributadas pelo ICMS.

O Código de Mineração (Decreto Lei 227, de 28/02/67) e a sua correspondente Regulamentação, foram instrumentos avançados para a época. Atualmente carecem de aperfeiçoamentos ditados pelas transformações ocorridas nestes 26 anos. A sua atualização encontra-se submetida ao Congresso Nacional, com perspectivas de breve aprovação.

Faz-se necessário intensificar a capacitação dos organismos estaduais que integram a rede descentralizada responsável pela análise e concessão de licenciamentos ambientais para a atividade de mineração. Faz-se também requerida a eliminação de conflitos de competência ainda existentes entre autoridades ambientais e de mineração, objetivando principalmente a necessária agilidade dos processos de outorgas e de acesso à propriedade mineral.

Na conciliação da atividade garimpeira com a mineração organizada, a Lei 7805, de 1989, que instituiu o regime de Permissão de Lavra Garimpeira, representou um estímulo à superação dos antigos conflitos. É necessário aprimorá-la para que possa alcançar os efeitos originalmente esperados.

Tributação

A tributação que incide sobre atividades de produção mineral, no país, compreende tributos sobre a receita de vendas, sobre o lucro tributável e sobre a distribuição do lucro líquido:

Tributos Sobre a Receita de Vendas: ICMS, CFEM, CONFINS e PIS:

- ICMS - Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços: é variável em função do bem mineral e da destinação da venda (inter-estadual, intra-estadual ou exportação). O ouro quando destinado a aplicação como ativo financeiro, é tributado pelo IOF - Imposto sobre Operações Financeiras (alíquota de 1%). As operações de exportação tornar-se-ão isentas da incidência de ICMS, com base em decisão do Congresso Nacional, em 24 / 08 / 1996.

- CFEM-Contribuição Financeira sobre a Exploração Mineral: Alíquota variável de 0,2 a 3%.

- CONFINS - Contribuição ao Fundo de Investimento Social: Alíquota de 2% sobre o valor de vendas no mercado interno.

- PIS - Programa de Integração Social: Alíquota de 0,65% sobre valor de vendas internas.

· **Sobre a Receita Tributável:** Até 31/12/95, vigorava alíquota de Imposto de Renda de 25%, com adicional de 18%, para rendas tributáveis superiores a R\$ 800 mil. Incidia ainda, sobre a renda tributável, a alíquota de 10% a título de Contribuição Social. A partir de 1º/01/96, as alíquotas aplicáveis sobre a renda tributável passam a ser:

- 15% de Imposto de Renda para rendas tributáveis até R\$ 240 mil;
- 25% de Imposto de Renda para rendas tributáveis superiores a R\$ 240 mil;
- 8% de Contribuição Social.

Considerando-se os parâmetros retro-indicados, é possível estabelecer a seguinte comparação:

	Até 31/12/95	A partir de 01/01/96
(1) - Saldo Anterior ao Lucro Tributável	100,00	100,00
(2) - Contribuição Social	9,09	7,41
(3) - Renda Tributável	90,91	92,59
(4) - Imposto de Renda	39,09	23,15
(5) - Lucro Líquido após Imposto de Renda	51,82	69,44
(5) - (1)	48,18	30,56

Portanto, a carga global que incide sobre o saldo anterior à Renda Tributável decaiu em 36,6%, de 48,2% para 30,6%, com as modificações introduzidas pela Lei 9249, de 27/12/95.

· **Sobre Remessas ao Exterior:** No Brasil, a partir de 01/01/96, a distribuição de lucros e dividendos aos acionistas/cotistas, residentes ou não no país, não está sujeita a pagamento de Imposto de Renda, o que se aplica, obviamente, às remessas ao exterior.

A tributação aplicada à atividade mineral no Brasil possui caráter regressivo, tendo em vista a alta incidência sobre a receita, alocando esforços tributários mais intensos sobre atividades de menor escala e/ou induzindo à lavra seletiva, pela elevação de teores de corte.

Estímulos a investimentos

Assim como em outros países de tradição mineral, no Brasil o poder público tem se incumbido de promover o desenvolvimento das atividades mineração, através de uma série de estímulos:

a) - Geração e difusão de informações:

geológicas: programas de mapeamento básico e prospecção regional, a cargo do Serviço Geológico Nacional (CPRM) e agências estaduais de mineração;

tecnológicas: programas de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico-mineral, a cargo de entidades especializadas de âmbito federal e estadual;

mercadológicas: estatísticas e estudos de estrutura, comportamento e projeções de oferta e demanda, a cargo do DNPM/DIPEM, além de outras agências.

b) - Incentivos financeiros:

- Financiamentos à Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Financiamentos à Lavra, Beneficiamento e Transformação;
- Fundos Setoriais de Investimento em Ações do Setor de Mineração.

c) - Incentivos fiscais:

- Depreciação Acelerada;
- Dedução ou Amortização de Despesas com Pesquisa Mineral;
- Amortização de Despesas com Aquisição de Jazidas;

- Redução e Isenção de Imposto de Renda (Regiões Norte e Nordeste).

No final dos anos 60, o Brasil desenvolveu um conjunto de incentivos à mineração, associado a importantes marcos da política mineral então praticada: Plano Mestre Decenal (1965), Código de Mineração (1967), Grupo Executivo da Indústria de Mineração - GEIMI (1968), Área de Economia Mineral do DNPM (1969) e Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais - CPRM (1970). Esses estímulos institucionais, combinados com incentivos fiscais, tiveram importante papel na atração de investimentos e na conseqüente expansão da produção mineral brasileira.

No entanto, o financiamento do ciclo de crescimento dos anos 70 fundamentou-se na descontrolada concessão de incentivos fiscais e financeiros, bem como em desequilíbrios das contas públicas e alargamento de endividamentos interno e externo. A desorganização da economia se tornou mais aguda após o 2º choque do petróleo e conseqüente elevação das taxas internacionais de juros, lançando o Brasil, a partir de 1982, em um processo de sucessivas tentativas de ajustes, com pesados custos sociais.

Tal processo neutralizou os estímulos a investimentos em mineração, anteriormente implementados, na medida em que ocorria o enfraquecimento das instituições ou em que alguns incentivos fiscais foram abolidos. As restrições ao capital estrangeiro, instituídas com a Constituição de 1988, complementou a mencionada neutralização.

Como resultado, em fins dos anos 80 e princípio dos 90, os investimentos em exploração e desenvolvimento de projetos de mineração apresentaram comportamento decrescente no Brasil, embora tenha se verificado, nesse período, a manifestação de um vigoroso fluxo de investimentos em diferentes países emergentes, inclusive da América Latina.

Perspectivas de desenvolvimento

Existe condicionamento favorável à sustentação de um novo ciclo de desenvolvimento na mineração brasileira. No plano internacional as perspectivas de crescimento das economias desenvolvidas e a expansão dos fluxos de investimento em exploração e desenvolvimento mineral, caracteristicamente reorientados para as economias emergentes com marcante potencial mineral - são fatores que fundamentam o novo cenário

da mineração brasileira. No plano interno, a estabilização da economia, as reformas econômicas, a integração competitiva do país à economia mundial, bem como a gradativa consolidação de uma nova política mineral sintonizada com o atual contexto nacional e internacional - são igualmente elementos de sustentação do novo cenário.

O *Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral* estima que, para gerar as reservas minerais necessárias ao atendimento da demanda projetada para o horizonte 1994 - 2010, serão requeridos investimentos em exploração mineral, da ordem de US\$ 4 bilhões (média de US\$ 220 milhões / ano). Por outro lado, as inversões necessárias para sustentar a expansão de produção são da ordem de US\$ 31 bilhões, ao longo do mesmo período.

No contexto de *Deslocamentos Geográficos de Mercados* - um dos mais destacados paradigmas da mineração contemporânea - o Brasil tende a acentuar a sua participação no mercado mundial de bens minerais:

Pelo lado da oferta, assinala-se que o novo ciclo de investimentos deverá intensificar a participação do país na oferta mundial de produtos minerais primários, semi-elaborados e manufaturados relacionados a metais ferrosos (com ênfase para ferro, manganês e nióbio); não ferrosos (com destaque para alumínio, estanho e níquel), além de minerais não metálicos (caulim, magnesita, pedras preciosas e semi-preciosas e rochas ornamentais).

Pelo lado da demanda, salientam-se as dimensões de mercado interno, as suas demandas reprimidas ao longo do período de estagnação que caracterizou os anos 80 e início dos 90 e as atuais perspectivas de um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Como resultado, é prevista a expansão do consumo específico nacional de matérias primas minerais (com ênfase para materiais de emprego na construção civil), bem como a ampliação da participação de correspondentes demandas nacionais, comparativamente ao total mundial.

Quanto à *intensificação de competitividade* - outro paradigma da mineração mundial - o Brasil apresenta notáveis resultados, mediante a difusão de programas de treinamento e o crescente número de profissionais capacitados e de empresas da indústria mineral que já adotam modernas técnicas de Planejamento e Gestão da Qualidade e Produtividade. Salientam-

se também as conquistas na redução do denominado *custo Brasil*, particularmente no que se refere ao Programa de Desestatização, desregulamentação, reformas fiscais e administrativas, bem como racionalização de serviços públicos e redução de correspondentes tarifas.

Competitividade

Atualmente, cerca de metade das 180 nações associadas à ONU dispõem de regimes políticos e ambientes econômicos considerados adequados à atração de investimentos internacionais em mineração, comparativamente a aproximadamente cinco anos atrás, quando apenas 30% de tais países ofereciam climas de investimento satisfatórios.

Dentre outros requisitos verificados pelas corporações internacionais na alocação de seus investimentos, destacam-se estabilidade política e econômica, potencial geológico, política mineral claramente explicitada, além de legislação mineral e ambiental ágil e competitiva.

O Brasil vem ascendendo rapidamente no *ranking* de atratividade a investimentos em mineração. Com as mudanças em curso (estabilização e reformas constitucionais), aliadas à diminuição da carga tributária, a partir de janeiro/96, o país fortalece sua condição competitiva. Cumpre ressaltar que o Brasil já se destaca, perante outras nações emergentes, seja pela sua extensão territorial, melhor infra-estrutura e verticalização industrial mais acentuada, seja pela diversidade e potencial de seus ambientes geológicos e pela existência de órgãos gestores da mineração, com experiência e tradição. Destacam-se ainda - como fatores estimuladores de investimentos em atividade mineral - fácil acesso ao mercado de exportação, infra-estrutura de energia e transporte, disponibilidade de recursos humanos e capacitação científica e tecnológica. Os tópicos subsequentes apresentam a análise de alguns indicadores de competitividade.

Custos de aquisição

Estudo realizado pela ConDet, analisando uma amostra de 20 oportunidades para ouro, compreendendo recursos e reservas com volume da ordem de 15,6 milhões/oz contido, determinou o valor econômico unitário

de US\$ 13/oz de ouro contido. O Quadro IV.1 evidencia a competitividade do Brasil, no que se refere a custos de aquisição de propriedades para ouro, ao comparar os valores médios obtidos na referida avaliação, com aqueles obtidos em amostra de 110 transações realizadas com recursos e reservas, na América Latina, no período janeiro/90 a março/94 - conforme matéria publicada no *Latin American Mining Record*.

COMPARAÇÃO DE VALORES ECONÔMICOS OBTIDOS PELA
CONDET
COM O CUSTO DE AQUISIÇÃO NA AMÉRICA LATINA
QUADRO IV.1

INDICADORES	PARÂMETROS	
	AMÉRICA LATINA <i>Doppler & Associates</i>	BRASIL <i>Condet</i>
• Depósitos Típicos		
- Ouro Contido (mil oz)	200	781
- Depósitos com Reservas > 1 MM oz	10%	25%
- Depósitos com Lavra em Open Pit	64%	58%
- Depósitos com Processo Heap Leaching	50%	20%
• Estágio		
- Exploração e Pré-Viabilidade	53%	65%
- Viabilidade e Desenvolvimento	30%	30%
- Operação	17%	5%
• Custo de Aquisição (US\$ 1.00/oz)		
- Oportunidades em Estágio Preliminar	10	3
- Oportunidades em Estágio Intermediário	25	11
- Oportunidades em Estágio Avançado	50	28

Fonte:

Doppler & Associates (BHI); Condet

Custos de exploração

O estudo *Potencial Econômico da Pesquisa de Ouro no Brasil*, publicado pelo DNPM, analisou o período 1969-1988, em que 78 empresas investiram US\$ 388 milhões em exploração para ouro primário no Brasil, descobrindo 34 depósitos, dos quais 24 foram considerados econômicos. O custo associado à exploração de ouro foi estimado em US\$ 16 milhões/depósito econômico ou o equivalente a US\$ 18/oz de ouro recuperável, demonstrando ser o Brasil competitivo comparativamente a Austrália e Canadá. Em recente atualização de tal estudo, o geólogo Douglas Arantes registra que o custo médio de exploração para ouro no Brasil é de US\$ 20/oz, comparativamente a US\$ 35/oz, na Austrália e US\$ 65/oz, no Canadá. O Quadro IV.2 apresenta a comparação dos custos de exploração, entre os referidos países.

CUSTOS COMPARADOS DE EXPLORAÇÃO MINERAL

1969-1988

QUADRO IV.2

Indicadores	Unidade	Austrália	Brasil	Canadá
· Investimentos em Exploração	US\$ Milhões	526	388	2.890
· Nº de Depósitos Descobertos	Unidade	61	34	134
· Nº de Depósitos Econômicos	Unidade	42	24	43
· Taxa sobre Renda	% ao ano	18	20	4
· Custo Total/Depósito Econômico	US\$ Milhões	13	16	67
· Custo Unitário de Exploração	US\$/oz recuper.	28	18	66

Fonte: DNPM - *Potencial Econômico da Pesquisa de Ouro no Brasil*, 1990

Carga tributária

Analisando-se a carga tributária de um empreendimento-tipo de ouro voltado para o mercado de exportação, em 11 diferentes cenários, envolvendo 9 países da América do Sul, sendo considerados os impostos sobre receita de vendas, sobre o lucro tributável e sobre a distribuição de lucros e dividendos - verifica-se que o Brasil, a partir de janeiro/96, apresenta sensível alteração na sua posição, relativamente aos demais países comparados. Com efeito, o país ascende da última posição (20% da receita comprometida com o pagamento de impostos), para terceiro lugar no *ranking*, com 12,1% de participação de impostos sobre receitas. O Quadro IV.3 apresenta os resultados da referida análise comparada.

IMPACTO DE IMPOSTOS SOBRE RECEITA EM EMPREENDIMENTO AURÍFERO ANÁLISE COMPARADA BRASIL X 8 OUTROS PAÍSES QUADRO IV.3

R\$ 10⁶/ano

	ARG	BOL	BRASIL		CHILE		COL	EQU	GUI	PER	VEN
			(1)	(2)	(3)	(4)					
1 - Receita de Vendas	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0
2 - Impostos s/ Receita	1,1	-	0,8	0,8	-	-	1,5	1,1	1,9	-	1,1
3 - Custo de Produção	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
4 - Encargos de Capital	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
5 - Lucro Tributável	11,9	13,0	12,2	12,2	13,0	13,0	11,5	11,9	11,1	13,0	11,9
6 - Impostos s/ Lucro Tr.	3,6	3,2	5,8	3,8	1,9	5,5	4,3	3,0	3,9	4,8	3,6
7 - Lucro Líquido após IR	8,3	9,8	6,4	8,4	11,1	7,5	7,2	8,9	7,2	8,2	8,3
8 - Imposto s/ Distr. Lucros e Dividendos	-	1,2	1,0	-	2,2	-	0,4	-	1,1	-	-
9 - Geração de Caixa	14,3	14,6	11,4	14,4	14,9	13,5	12,8	14,9	12,1	13,4	14,3
10-Impostos/Receita* (%)	12,4	11,6	20,0	12,1	10,8	14,5	16,3	10,8	18,2	12,6	12,4

Fonte: Condet

Obs.:(1) - Regime tributário em vigor até 31/12/95; (2) - Regime tributário em vigor a partir de 1^a/1/96

(3) - Regime tributário normal; (4) - Regime tributário relativo à Lei 600. * = [(2) + (6) + (8)] / (1)

Rentabilidade comparada

Efetuada a análise comparada de resultados econômico-financeiros do mesmo empreendimento-tipo, sendo considerada a tributação básica e específica dos nove países considerados, sobressai novamente a alteração das condições de atratividade do cenário brasileiro de investimentos em mineração de ouro. Até 31/12/95 o empreendimento-tipo, aqui considerado, projetava taxa interna de retorno de 11,9% a.a., passando a 17,1% a.a., a partir de janeiro/96, face às modificações introduzidas pela Lei 9.249, de 29/12/95. O Quadro IV.4 apresenta os resultados da análise de rentabilidade comparada.

RENTABILIDADE EM EMPREENDIMENTO AURÍFERO ANÁLISE COMPARADA BRASIL X 8 OUTROS PAÍSES QUADRO IV.4

PAÍSES	PAY BACK (anos)	VAL ^(a) (R\$ 10 ⁶)	TIR ^(b) (% a.a.)
· Argentina	4,2	4,4	16,9
· Bolívia	4,1	5,5	17,4
· Brasil ⁽¹⁾	5,3	(6,6)	11,9
⁽²⁾	4,2	4,7	17,1
· Chile ⁽³⁾	4,0	6,6	17,9
⁽⁴⁾	4,4	1,3	15,6
· Colômbia	4,7	(1,3)	14,4
· Equador	4,0	6,6	17,9
· Guiana	5,0	(4,0)	13,2
· Peru 4,2	4,0	16,8	
· Venezuela	4,2	4,4	16,9

Fonte: Condet

(1) - Regime tributário em vigor até 31/12/95; (2) - Regime tributário em vigor a partir de 1^o/1/96

(3) - Regime tributário normal; (4) - Regime tributário relativo à Lei 600

(a) - VAL = Valor Atual Líquido de Caixa, à taxa de desconto de 15% a.a.

(b) - TIR = Taxa Interna de Retorno, sob a ótica do investidor.

Promoção e atração de investimentos

No Brasil, após as notáveis experiências de promoção da indústria mineral na década de 60 e início dos 70, iniciativas de maior significado só vieram a ser retomadas nos últimos dois anos. Ressalte-se que o Brasil, possui uma excelente base de informações necessárias a programas de promoção e atração de investimentos, a qual, no entanto, não vinha sendo convenientemente utilizada com o referido propósito.

Diante a um cenário de intensa competição internacional pela atração dos fluxos internacionais de investimento em mineração, o Brasil, não obstante o alto interesse ora manifestado por inúmeras corporações internacionais, necessita implementar ações concatenadas, mediante um Programa de Atração e Promoção, a exemplo de iniciativas adotadas em outras nações:

- Argentina: *Programa de Apoyo ao Setor Minero*, com suporte do Banco Mundial;
- Bolívia: Programa BOLINVEST, patrocinado pela USAID;
- Guiana: GO-INVEST -agência de promoção de oportunidades de investimentos;
- Peru: PROMPERU - agência de promoção de oportunidades de investimentos.

O programa a ser implementado no Brasil, deverá ser fundamentado nas seguintes diretrizes:

Fortalecimento de Atratividade:

- *Tratamento Legal dos Investimentos em Mineração:* Propor a opcionalidade de registro do capital estrangeiro na mineração e, em etapa posterior, a livre conversibilidade.
- *Legislação Mineral:* Concentrar esforços junto ao Congresso Nacional, objetivando a aprovação das emendas ao atual Código de Mineração, ora em tramitação.
- *Legislação Fiscal:* Desenvolver proposta a ser apresentada ao Congresso Nacional, corrigindo o caráter regressivo da atual tributação sobre a produção mineral brasileira.

Promoção de Estímulos:

- Concessão de benefícios a empresas pré-operacionais (*junior companies*) em bases equiparadas ao conferido a empresas operacionais, de dedução dos gastos de exploração, para efeito de cálculo do imposto de renda, no exercício em que tenham sido realizados.
- Adequação dos Programas de Financiamento do BNDES às exigências do setor mineral e alargamento das funções do BNDESPAR, através de agências regionais de capital de risco.
- Promoção de estímulos para que bancos privados e fundos de pensão participem na estruturação de capital de risco e de financiamentos de longo prazo, para a mineração;
- Aperfeiçoamento da sistemática operacional dos ***Fundos Setoriais de Investimento em Ações do Setor de Mineração***, mediante estímulos que viabilizem a captação de recursos.

Desafios existentes

Diante ao novo contexto político e econômico do país e diante à recente iniciação de um novo ciclo de desenvolvimento da mineração brasileira, o principal desafio a ser superado é o de consolidação de uma nova Política Mineral orientada para o conhecimento e aproveitamento dos recursos minerais, segundo uma visão de longo prazo, que considere as tendências do cenário internacional, com ênfase nas novas trajetórias tecnológicas, surgimento de mercados megaregionais e ampliação dos setores transnacionalizados, dos quais a mineração é um típico exemplo. A nova Política Mineral, que já surge fundamentada em ampla base de consenso, afigura-se também ajustada aos anseios da sociedade e, portanto integrada aos princípios da ordem econômica nacional expressos no artigo 170 da Constituição Federal:

- ***A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:***
 - *soberania nacional;*

- *propriedade privada;*
- *função social da propriedade;*
- *livre concorrência;*
- *defesa do consumidor;*
- *defesa do meio ambiente;*
- *redução das desigualdades regionais e sociais;*
- *busca do pleno emprego;*
- *tratamento favorecido para as empresas brasileiras de pequeno porte.*

Reformas institucionais

Na análise do cenário mineral brasileiro destaca-se a implementação, em 1993, do **Programa para a Mineração** com uma série de atos do Presidente da República, objetivando a reformulação do sistema institucional da mineração brasileira e introduzindo medidas de desregulamentação da legislação. Tais medidas estão consubstanciadas em três decretos e cinco projetos de lei, que consubstanciam os seguintes objetivos:

- Alteração do Estatuto da CPRM - Cia. de Pesquisas de Recursos Minerais, conferindo-lhe feições de Serviço Geológico Nacional.
- Institucionalização do PLGB - Programa de Levantamentos Geológicos Básicos.
- Criação de Grupos de Trabalho para elaborar o Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral.
- Autarquização do DNPM - Departamento Nacional da Produção Mineral, de tal forma a conferir-lhe maior autonomia administrativa e operacional.
- Transformação da CPRM em empresa pública.

- Alterações do Código de Mineração:
 - Simplificação de Alçadas
 - Simplificação de requerimento de Pesquisa
 - Transferência de Autorização de Pesquisa
 - Áreas Máximas
 - Lavra Antecipada
 - Pagamento de Taxas
- Alteração da Lei 6567/78 - licenciamento para lavra de materiais de construção.

Verifica-se que as medidas implementadas reformulam o sistema institucional da mineração brasileira, devendo o DNPM, com maior autonomia, dedicar-se à gestão da política mineral (serviço de outorgas e promoção do desenvolvimento da mineração) e a CPRM concentrar-se na execução de Levantamentos Geológico Básicos. Destacam-se também várias medidas de desregulamentação e agilização da legislação mineral, envolvendo dispensa de autorização para funcionar como empresa de mineração, simplificação de procedimentos para requerer pesquisa mineral e flexibilidade de prazo do alvará de pesquisa.

Estímulos e ameaças

Conforme anteriormente mencionado, o novo ***Ciclo de Investimentos na Mineração Brasileira*** encontra-se sustentado em condicionamentos favoráveis de âmbito externo e interno ao país. O novo ciclo encontra-se também fundamentado em outros estímulos que vêm sendo implementados no país, tais como: estudo *Potencial Econômico da Pesquisa de Ouro no Brasil*, publicado pelo DNPM, em 1991, *Programa para a Mineração* (1993), *Plano Plurianual de Desenvolvimento do Setor Mineral* (1994/95) e redução da carga tributária (1995-96).

Verifica-se, no entanto, que o ambiente internacional de acirrada competição, seja na atração de investimentos, seja na comercialização de produtos minerais, representa sérias ameaças à consolidação do atual ciclo

iniciado em 1994. No cenário nacional, algumas questões com equacionamento já em curso podem ainda ser apontadas como ameaças ao novo ciclo de investimentos.

Para expandir e consolidar a atratividade da mineração brasileira a novos investimentos, faz-se necessário assegurar algumas condições essenciais tais como: **i)** - complementação das reformas orgânico-estruturais do DNPM; **ii)** - aprovação das emendas ao atual Código de Mineração, ora em tramitação no Congresso Nacional; **iii)** - correção do caráter regressivo da atual tributação, sobre a produção mineral brasileira; **iv)** - estruturação de mecanismos de *funding* consentâneos com as atuais tendências da mineração mundial; e **v)** - promoção da competitividade da mineração brasileira, através da busca de padrões superiores de qualidade e produtividade, bem como da redução do *custo Brasil*.

ESTÍMULOS E AMEAÇAS A UM NOVO CICLO DE INVESTIMENTO NA MINERAÇÃO BRASILEIRA QUADRO V.1

OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<p>“ Político: Democracia Consolidada</p> <p>“ Social: Redistribuição de Renda</p> <p>“ Econômico:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Estabilização da Economia · Integração Competitiva à Economia Mundial · Desconcentração Econômica · Potencial de Expansão da Demanda Interna · Redução de Carga Tributária <p>“ Geológico-Mineral:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Potencial Geológico · Infr. Inform., Rec.Humanos e Serv. Técn. · Revigoração da Ação Institucional · Promoção e Reparelhamento do Setor 	<p>“ Político: Negociação de Reformas</p> <p>“ Social: Desemprego</p> <p>“ Econômico:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Desequilíbrio das Contas Públicas · Taxa de Poupança · <i>Custo Brasil</i> · Privatização <p>“ Geológico-Mineral:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Agilização dos Serviços de Outorgas · Reformas do Código de Mineração · Reforma Tributária · Estrutura de <i>Funding</i>

Fonte: ConDet

Oportunidades e estratégias de cooperação tecnológica

Alguns aspectos históricos, fisiográficos, de política econômica e desenvolvimento industrial, parecem se evidenciar como características comuns à África do Sul e Brasil:

- Desenvolvimento associado à transnacionalização dos fluxos de suprimento mineral;
- Contam com processos políticos recentemente revigorados;
- Possuem renda per capita assemelhada, assim como outros indicadores sociais;
- Desenvolvem programas de cooperação e integração regional, em contexto de globalização;
- São economias líderes em seus respectivos blocos regionais (SADC e MERCOSUL);
- Conduzem reformas políticas e econômicas que os tornam mais atrativos a investimentos;
- Têm recebido fluxos acentuados de investimentos externos;
- Possuem notável potencial geológico e indústria mineral de grande porte e integração;
- Têm consciência quanto à importância dos recursos minerais para o desenvolvimento;
- Em seus respectivos continentes, são os países líderes em valor de produção mineral;
- Os princípios de política mineral ora adotados pela África do Sul (orientação de mercado, prioridade para a mineração de pequena escala e clima de investimento estável e seguro) se afiguram sintonizados com as bases da atual política mineral brasileira.

Verifica-se que os dois países promovem a atração de investimentos externos e estimulam o processo de desenvolvimento pela irradiação do dinamismo das atividades de extração mineral, para os setores a juzante, que são os de maior incorporação de valor econômico e geração de bem

estar social. A verticalização da cadeia de produção e a integração competitiva à economia internacional, são diretrizes de política mineral comuns aos dois países.

Para melhor identificar convergências e complementaridades, e conseqüentemente indicar potenciais cooperações tecnológicas na área de mineração, é oportuno descortinar o perfil estratégico da indústria mineral da África do Sul, onde o programa *RDP - Reconstruction and Development Programme*, conduzido pelo *GNU - Government of National Unity* tem por prioridades as áreas de habitação, educação, saúde, abastecimento de água e distribuição de energia.

· ***Características Gerais:***

- Superfície: 1,2 milhões km².
- População: 41,2 milhões de habitantes.
- PIB: US\$ 122 bilhões (1994) - crescimento de 2,3%
- PIB *per capita*: US\$ 3.015 (1994)
- Inflação: 9%, em 1994
- Exportações: US\$ 25 bilhões (1994)
- Importações: US\$ 21 bilhões (1994)
- Valor da Produção Mineral Bruta / PIB: 8,7%
- Exportações Minerais / Exportações Totais: 48%
- 80% do valor da produção mineral é exportada para cerca de 80 países.
- O ouro participa com 80% do total das exportações minerais.

· ***Destaques na Produção Mineral:***

- 1^a produtor mundial de ouro (\pm 600 t/a), minerais do grupo da platina (PGM), vanádio e silicatos de alumínio.
- 2^a produtor mundial de minério de cromo, ligas ferro-cromo, minerais de titânio, vermiculita e minerais de zircônio.

- 4^ª produtor mundial de antimônio, ligas ferro-manganês e minério de manganês.
- 5^ª produtor mundial de diamantes e fluorita.
- 6^ª produtor mundial de carvão e níquel.
- 7^ª produtor mundial de asbesto, minerais de sílica e prata.
- 8^ª produtor mundial de minério de ferro, fosfato e urânio.
- ***Principais destaques na exportação:*** Ouro, PGM, carvão, diamantes, ligas ferro-manganês, minério de ferro, ligas ferro-cromo, titânio, cobre, minério de manganês, ácido fosfórico, níquel, granito, óxido de urânio, minério de cromo, vanádio, antimônio, silicatos de alumínio, asbesto, fluorita, rochas ornamentais, vermiculita e minerais de zircônio.

Oportunidades de cooperação

A análise de potencialidades e necessidades geológicas, tecnológicas e mercadológicas dos dois países permite indicar os seguintes vetores potenciais de cooperação:

- **Perspectivas de Intensificação de Intercâmbio Comercial:**
 - Exportações da África do Sul: ácido fosfórico, amianto, carvão e PGM.
 - Exportações do Brasil: alumínio, caulim, grafita, magnesita e nióbio.
- **Cooperação Tecnológica em Métodos de Prospecção e Pesquisa Mineral:**
 - África do Sul: Sistemas de levantamentos sísmicos aplicados à pesquisa de ouro; métodos de pesquisa de quimberlitos diamantíferos e de conglomerados auríferos
- **Cooperação Tecnológica em Processos de Lavra:**
 - África do Sul: Sistemas de produção e segurança para lavra subterrânea

Cooperação Tecnológica em Processos de Beneficiamento:

- África do Sul: Biolixiviação com adequação a minérios diferenciados; Obtenção de óleo combustível a partir do carvão; Reprocessamento de rejeitos (*tailings*)

- Brasil: Processamento de rochas fosfáticas.

Cooperação Tecnológica na Área de Recursos Energéticos:

- África do Sul: Tecnologia de gaseificação do carvão e de produção de combustível sintético a partir do carvão; termoeletricidade a carvão.

Brasil: Biomassa (técnicas de reflorestamento e álcool).

Além das oportunidades retro-sugeridas com base em critério de suplementaridade (potencialidades x necessidades), outros espaços de mútua demanda podem ser objeto de cooperação, a exemplo dos seguintes casos:

- Novos padrões de Gestão de Políticas Públicas nas áreas de Geociências e Mineração, sintonizados com as atuais tendências internacionais da mineração e com as reformas políticas e econômicas em curso nos dois países;

- Sistemas de produção e gerenciamento para atividades minerais de pequena escala;

- Regime fiscal para estímulo das áreas de pedras preciosas, semipreciosas e suas manufaturas

- Formação de mão de obra para indústria de lapidação e joalheria (lapidários, designers, etc.)

- Mecanismos de financiamento integrados às fontes internacionais de recursos financeiros.

- Desenvolvimento de Recursos Humanos

Na área de gestão de políticas públicas, pode ainda ser considerada cooperação no aperfeiçoamento de sistemas de outorgas, uso e ocupação do solo e gestão de meio ambiente. Como exemplo, ambos os países parecem interessados em estimular as grandes corporações a abrir acessos, às

pequenas empresas, a direitos minerais que lhes sejam característicos.

Outra possível cooperação seria na transferência e desenvolvimento de tecnologias de processamento de rochas fosfáticas, bem como de adequação do emprego da rocha natural, dos fertilizantes parcialmente acidulados ou dos fertilizantes pré-solubilizados, em padrões de solos, climas e culturas diferenciadas, característicos dos dois países. . O desenvolvimento de técnicas de recuperação do fosfogesso é outro vetor de possível cooperação a ser considerado.

Estratégias de cooperação

Dentre as linhas de integração e cooperação empresarial entre os dois países, destaca-se a atuação, no Brasil, das sul-africanas Anglo American e Gencor. Destacam-se também as empresas brasileiras Amira, Bozzano Simonsen e CVRD que já possuem joint ventures firmadas com empresas sul-africanas. A caracterização sumária do perfil estratégico da maior empresa de cada um dos dois países, por si só, já evidencia possíveis nichos de cooperação.

· **Anglo American:** Com faturamento anual da ordem de US\$ 10 bilhões/a (cerca de 8,6% do valor de produção mundial de minerais não energéticos), é a maior empresa de mineração do mundo. Além de ser o maior produtor de ouro (cerca de 12% da produção mundial) e de diamantes (22%), destaca-se também nos mercados de platina (45% do total mundial), vanádio (36%), paládio (39%) e tungstênio (18%). Na América Latina, atua na Argentina (projeto de Cerro Vanguardia - ouro), no Chile (projeto Collahuasi - cobre) e no Brasil, onde se destaca como o 2º maior produtor de ouro (Mineração Morro Velho - MG e Mineração Serra Grande - GO). Destaca-se ainda pela produção de níquel (Codemin - GO) e pelo projeto cobre Salobo (*joint venture* com a CVRD, na província de Carajás).

· **CVRD:** É a 3ª maior empresa de mineração do mundo, sendo responsável por cerca de 3,3% da produção mineral mundial não energética. É a maior produtora e exportadora de minério de ferro do mundo, com volume superior a 100 milhões t/a. É também a maior produtora latino-americana de ouro, com cerca de 17 t/a, em 1995, em expansão para 30 t/a, em 2.000. Produz ainda bauxita e alumínio, manganês, caulim, potássio, além de aço, madeira e celulose. Destaca-se também pelos seus projetos

nas áreas de cobre, níquel, titânio e geração de energia, além de dispor de notável infra-estrutura de exploração mineral, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e transporte marítimo e ferroviário.

Tendo em vista os processos de fortalecimento de suas instituições democráticas, os dois países, ao revigorar as suas Políticas Minerais, devem estabelecer algumas diretrizes comuns que estimulem as empresas a programar os seus investimentos segundo princípios éticos associados ao desenvolvimento regional sustentável e à realização do bem estar social.

Significa dizer que África do Sul e Brasil devem anunciar diretrizes comuns de Política Mineral, que estimulem as corporações mineradoras, a orientarem suas estratégias segundo princípios de cooperação tecnológica. Tais diretrizes devem também estimular empresas e investidores internacionais a atuarem como elos de integração de recursos e reservas a mercados, capitais e tecnologias. As parcerias e alianças estratégicas devem se dar não apenas entre empresas, mas também com os países, na medida em que seus investimentos sejam sintonizados com as aspirações de desenvolvimento regional.

Em conferência proferida no evento *Investing in the Americas* (Miami, março de 1995), *Oscar Arias Sanchez*, Presidente da Costa Rica e Prêmio Nobel da Paz de 1987, afirmou que *um investimento no desenvolvimento do setor mineral de um país específico, pode também se tornar produtivo em termos de redução dos níveis de pobreza*. Assinalou, também, que *as bases de um amplo acordo têm sido reafirmadas no que se refere à necessidade de que o mundo de negócios estabeleça limitações morais e éticas com respeito à paz, direitos humanos, observância das leis, respeito à diversidade cultural, integridade ecológica, além de outros aspectos relacionados à existência humana*.

Cabe reafirmar o seu pensamento de que *existem princípios morais de natureza universal, aplicáveis à atividade econômica em qualquer lugar e sob quaisquer circunstâncias*. Tais princípios envolvem a responsabilidade de investidores e dos Estados. O conferencista assinalou, também, que *a sustentação de padrões éticos depende de condições a serem conferidas pelas lideranças e instituições políticas, no que se refere a garantias oferecidas aos detentores de capital, tais como estabilidade, regras claras e duradouras e paz social*. É oportuno registrar que os investidores internacionais estão cada vez mais conscientes de que estas condições

tornam-se asseguradas em ambientes democráticos comprometidos com a justa distribuição de renda.

Diante aos atuais contextos sócio-político-econômicos da África do Sul e do Brasil, parece oportuno sugerir que as possíveis cooperações na indústria mineral sejam também fundamentadas em estratégias de integração competitiva com a economia mundial, parecendo existir boa percepção de instituições políticas, empresariais e profissionais, dos dois países, de que o planejamento estratégico das corporações mineradoras deve ser orientado segundo compromissos éticos com a consolidação da ordem democrática, estabilidade da economia e articulação com políticas e programas de desenvolvimento sócio-econômico regional.

Anexo 1: Análise setorial

O potencial geológico brasileiro é internacionalmente reconhecido, devido aos seus ambientes promissores a minérios de metais ferrosos e não ferrosos, bem como metais nobres, minerais industriais, rochas ornamentais além de pedras preciosas e semi-preciosas. Destacam-se no país províncias minerais de renome internacional, tais como Quadrilátero Ferrífero e Carajás, ambas com significativas participações nos fluxos brasileiros de produção e de exportação. O país também se destaca pelas suas reservas minerais e estrutura de produção nas áreas de alumínio (bauxita), caulim, estanho (cassiterita), ferro, manganês, nióbio, níquel, ouro e pedras coradas.

Recursos minerais metálicos

Aproximadamente 50% do território brasileiro é composto por terrenos arqueanos que, em geral, são propícios à ocorrência de minerais metálicos tais como o ferro, cobre, ouro e metais do grupo da platina. O Quadro a seguir posiciona as reservas e a produção dos recursos minerais metálicos de maior destaque no Brasil, comparativamente ao quadro mundial.

RESERVAS E PRODUÇÃO DE PRINCIPAIS SUBSTÂNCIAS METÁLICAS - 1995

QUADRO 1

10⁶ t

PRODUTOS	RESERVAS				PRODUÇÃO			
	Brasil ¹	Mundo ²	½ (%)	Rank	Brasil ¹	Mundo ²	½ (%)	Rank
• Alumínio (bauxita)	3910	28810	14	3	9,7	110	9	4
• Cobre	12	607	2	11	0,5	9,8	0,5	-
• Cromo	6	3266	-		0,19	4,7	4	7
• Estanho	0,59	8,2	7	6	0,02	0,17	10	2
• Ferro	20000	230000	9	5	177	1000	18	3
• Manganês	69	5005	1	4	0,9	7,5	13	4
• Níquel	6	116	5	8	0,03	0,9	3	7
• Nióbio	4	5	88	1	0,022	0,024	90	1
• Ouro (10 ⁶ oz)	25,7	1415	2	7	2,06	64,3	3	8

Fonte: DIPEM / DNPM (Sumário Mineral)

Alumínio (Bauxita)

As reservas de bauxita do Brasil são da ordem de 3,9 bilhões t colocando o país em terceira posição mundial. As principais reservas brasileiras se localizam no Estado do Pará.

Em 1995, a produção brasileira de bauxita foi da ordem de 9,7 milhões t (quarto maior produtor mundial). A produção de alumina, naquele ano, foi de 1,9 milhões t e a de alumínio primário foi de 1,2 milhões t. No comércio exterior, o Brasil é exportador de bauxita e de alumínio primário (5,0 milhões t e 804 mil t, respectivamente, em 1995). Ainda naquele ano o país importou 621 mil t de alumina.

Os principais produtores de bauxita são a MRN - Mineração Rio do Norte (74%), CBA - Cia. Brasileira de Alumínio (13%) e Alcoa Alumínio S.A. (7%) e ALCAN - Alumínio do Brasil S.A, (4%). A produção da alumina apresenta a seguinte distribuição: Alcoa (44%), CBA (23%), Billiton (21%) e Alcan (12%). Já no alumínio primário verifica-se a seguinte distribuição da produção: Albrás (29%), Alcoa (24%), CBA (19%), Billiton (18%), Alcan (7%) e Aluvale (4%).

Cobre

Em 1995, as reservas brasileiras de cobre eram da ordem de 12 milhões t de metal contido, ou o equivalente a cerca de 2% das reservas mundiais e se distribuíam pelos Estados do Pará, Bahia, Goiás, além de outros. A produção de concentrado de cobre, em 1995, foi da ordem de 49 mil toneladas de metal contido e se originou de duas empresas: Mineração

Caraíba (com 90%), na Bahia, e Cia. Brasileira de Cobre - CBC (com 10%), no Rio Grande do Sul.

Quanto ao metal primário, a produção, em 1995, foi de 165 mil t, integralmente proveniente da Caraíba Metais, localizada na Bahia. Naquele ano verificou-se a produção de 54 mil t de metal secundário. No comércio exterior, verificou-se, em 1995, importações de 121 mil t de cobre contido em concentrado, bem como de 107 mil t do metal. Ainda em 1995, o país exportou cerca de 58 mil t de cobre primário.

As perspectivas de redução da atual dependência brasileira à importação de cobre se concentram no projeto Salobo, localizado na província de Carajás, no estado do Pará. Trata-se de depósito descoberto pela Docegeo (CVRD) com reservas lavráveis da ordem de 800 milhões t de minério, contendo 1% Cu e 0,6 g Au/t. O estudo de viabilidade prevê investimentos da ordem de US\$ 1,4 bilhões para implantação de empreendimento minero-metalúrgico com capacidade de produção de 200 mil t/ano de cobre metálico e 8 t/ano de ouro. A empresa Salobo Metais S.A. (associação entre Anglo American, CVRD e BNDES) é a titular do empreendimento.

Cromo

A pesar de ser o mais importante detentor de reservas de cromo da América Latina, o Brasil ocupa modesta posição no plano mundial. A produção de minério de cromo no país é liderada pela Ferbasa - Cia. Ferro Ligas da Bahia S.A. (51%), sendo seguida pela Icomi - Indústria e Comércio de Minérios S.A. (37%) e Comisa - Coitizeiro Mineração S.A. (12%), subsidiária do grupo Bayer. Ferbasa e Comisa concentram suas atividades no distrito cromífero de Campo Formoso - Bahia. Já a Icomi iniciou sua produção de cromita no estado do Amapá, em 1988.

A produção brasileira, em 1995, alcançou 189 mil t de Cr_2O_3 contido, representado cerca de 4% da produção mundial. Ainda naquele ano o país produziu cerca de 101 mil t de ligas ferro-cromo. No comércio exterior o país apresenta-se como exportador e importador de concentrado, ligas e compostos químicos. Em 1995 as exportações de produtos de cromo somaram cerca de US\$ 30 milhões e as importações, US\$ 19 milhões. O consumo aparente, em 1995, foi da ordem de 167 mil t, em termos de Cr_2O_3 contido.

Estanho

O país dispõe de amplo potencial geológico para cassiterita, possuindo reservas da ordem de 600 mil t de estanho contido. O potencial geológico e as reservas conhecidas localizam-se principalmente na Região Amazônica. Na produção nacional de cassiterita destacam-se as minas de Pitinga, no Amazonas, e de Bom Futuro, em Rondônia. Em 1995, a produção nacional foi da ordem de 17 mil t de estanho contido em concentrado, com destaque para a Paranapanema (com cerca de 92% da produção nacional de estanho contido), seguida por Cesbra - Cia. Estanífera do Brasil.

Dez empresas compõem o parque nacional de redução e refino de estanho no Brasil, perfazendo uma capacidade total de 60.000 t de metal. Destacam-se a Paranapanema, a Cesbra, Best e Brumadinho. A produção nacional de estanho metálico, em 1995, foi de 19,5 mil t, para um consumo aparente da ordem de 6,3 mil t. O Brasil destaca-se como grande exportador de estanho (9,9 mil t, em 1995, com receita de US\$ 57 milhões). As exportações de 1995 apontam acentuado decréscimo de 44% em relação ao volume verificado em 1994.

Ferro

As reservas brasileiras de minério de ferro são da ordem de 50 bilhões t e se concentram nos estados do Pará (35%) e Minas Gerais (60%). Cerca de metade das reservas situadas em Minas Gerais possuem teor maior do que 60%, enquanto as de Serra dos Carajás, no estado do Pará, possuem teores na faixa de 62 a 68%. Segundo o DNPM, a produção brasileira de minério de ferro se origina de 90 minas operadas por 40 empresas. Cerca de 93% da produção se origina de 48 minas a céu aberto e é realizada por sete empresas: CVRD - Cia. Vale do Rio Doce, MBR - Minerações Brasileiras Reunidas, Ferteco Mineração, Samitri, Samarco, CSN e Itaminas.

A indústria brasileira do ferro e do aço produziu, em 1995, 177 milhões t de minério de ferro, 29 milhões t de pellets e 25 milhões t de ferro-gusa. Em 1994, o país produziu 843 mil t de ferro-ligas e 25,7 milhões t de aço. As exportações de minério de ferro, em 1995, ascenderam a 130 milhões t, em volume e a US\$ 2,5 bilhões, em valor, com crescimento de 5,8% e de 11%, respectivamente, em relação a 1994 .

Manganês

As reservas brasileiras de minério de manganês são da ordem de 244 milhões t, distribuindo-se pelos estados do Mato Grosso (68%), Pará (20%) e Minas Gerais (10%). Em 1995, a produção brasileira de minério beneficiado de manganês foi de 2,1 milhões t, com a seguinte distribuição: CVRD - Cia. Vale do Rio Doce (68%), Icomi - Indústria de Minérios S.A. (11%), SMML - Sociedade Mineira de Mineração Ltda. (5%). Os 17% restantes da produção realizada em 1995, estão distribuídos por 11 empresas.

Ainda em 1995, a produção brasileira de ferro-ligas à base de manganês foi de 297 mil t, com a seguinte distribuição: ferro-silício-manganês (56%), ferro-manganês de alto carbono (36%) e ferro-manganês de médio e alto carbonos (8%). Os estados produtores de ferro-ligas à base de manganês são Bahia (40%), Minas Gerais (36%), São Paulo (15%), Mato Grosso do Sul (5%) e Amapá (4%). Em 1995, o Brasil exportou 883 mil t de minério de manganês e 69 mil t de ferro-ligas à base de manganês.

Nióbio

O Brasil detém 88% das reservas mundiais de nióbio, tendo participado, em 1995, com 90% oferta mundial. A produção brasileira, naquele ano, foi de 22 mil t de Nb_2O_5 contido em concentrado, 16,8 mil t de ligas e 1,6 mil t de óxidos. O mais importante complexo produtor de nióbio, do mundo, localiza-se na chaminé alcalina de Barreiro, em Araxá, estado de Minas Gerais. Outra estrutura de produção de menor porte localiza-se no município de Ouvidor, Goiás. Outro depósito de nióbio, ainda não produtor, se localiza no município de São Gabriel da Cachoeira, no Estado do Amazonas.

As empresas responsáveis pela produção nacional de nióbio são a CBMM - Cia. Brasileira de Metalurgia e Mineração - associação entre o grupo Moreira Sales (55%) e Molycorp Inc. (45%) - e a Catalão de Goiás Ltda. A capacidade instalada de produção é de 48 mil t / ano, de concentrado de pirocloro, e de 26 mil t / ano de liga ferro - nióbio. A CBMM detém 80% e 88% das respectivas capacidades.

A partir de 1980 o Brasil deixou de ser exportador de concentrado de pirocloro. Cerca de 80% da produção brasileira de ligas de nióbio é

destinada ao mercado de exportação. As exportações de produtos de nióbio, em 1995, geraram divisas da ordem de US\$ 211 milhões. A expansão de capacidade de produção do país encontra-se condicionada ao desenvolvimento de novos usos e aplicações para o nióbio.

Níquel

Em 1995, o país respondeu por 3% da produção mundial de níquel, tendo produzido 2,1 milhões t de minério, 25,5 mil t de níquel contido em minério, 8,1 mil t de níquel contido em carbonato, 7,2 mil t de níquel eletrolítico e 8,5 mil t de níquel contido em liga ferro-níquel.

O principal pólo produtor de níquel do país é o município de Niquelândia, em Goiás, onde operam as duas maiores empresas produtoras do país: Cia. Níquel Tocantins (grupo Ermírio de Moraes), que produziu, em 1995, 7,2 mil t de níquel eletrolítico e Codemin - Empresa de Desenvolvimento de Recursos Minerais (Anglo-American), com produção de 8,5 mil t de níquel contido em liga Fe-Ni. O outro pólo produtor é o de Pratápolis, no estado de Minas Gerais, onde opera a empresa Morro do Níquel S.A. Mineração, Indústria e Comércio (Anglo-American), que produz liga ferro-níquel.

Dentre outros depósitos de níquel no país destacam-se os localizados nos estados de Goiás (Barro Alto, Iporá, Juçara, e Montes Claros de Goiás) e no Pará (Marabá e São Felix do Xingú). A produção nacional de níquel eletrolítico é realizada pela Cia. Níquel Tocantins, a partir do processamento do carbonato de níquel, em São Miguel Paulista, no estado de São Paulo.

Em 1995, o país exportou 4,6 mil t de níquel contido em liga Fe-Ni, com geração de divisas da ordem de US\$ 40,6 milhões. As importações brasileiras de níquel, naquele ano, aumentaram em 32%, alcançando US\$ 76,4 milhões

Ouro

Os recursos totais de ouro no país são estimados em 30 mil t, das quais cerca de 70% localizadas nas Regiões Norte e Centro-Oeste. As reservas definidas são de cerca de 750 t, das quais cerca de 46% localizadas

na Região Sudeste e 22% na Região Nordeste.

A produção brasileira de ouro é originária de depósitos primários, onde predomina a atuação das empresas, e secundários, onde se destacam os prospectores (garimpeiros) com técnicas rudimentares. Na produção de 1995 (cerca de 64 t) a mineração aurífera organizada participou com 41 t e a atividade garimpeira com 23 t. Na produção empresarial, verifica-se a seguinte estrutura de produção, em 1995:

- CVRD - Cia. Vale do Rio Doce: 16,3 t, em 6 minas localizadas em Minas Gerais, Bahia, Pará e Tocantins.

- Mineração Morro Velho (Bozano Simonsen e Anglo-American): 7,6 t, em Minas Gerais e Bahia.

- Rio Paracatu Mineração (RTZ e TVX): 5,1 t, na mina de Morro do Ouro, em Paracatu, Minas Gerais.

- Mineração Serra Grande (Anglo / Bozano / TVX): 3,9 t, na mina de Crixás, Goiás.

- Mineração São Bento S.A. (Gencor / Amira): 3,2 t, na mina de São Bento, Minas Gerais.

- Mineração Santa Elina: 627 kg, no Mato Grosso.

- Mineração Jenipapo (WMC): 353 kg, em Goiás.

- Mineração Água Boa (CCO): 714 kg, no Amapá.

- Carafba Metais: 700 kg, na Bahia, como subproduto da metalurgia do cobre.

- Outros: 800 kg

Quanto à produção garimpeira destacam-se, na Amazônia, as províncias do Tapajós-Parauari, Xingu-Araguaia e Cumaru, no Pará; Peixoto de Azevedo e Cuiabá-Paconé, em Mato Grosso; Gurupi, no Maranhão; Tepequém, em Roraima; Mara Rosa-Crixás-Pilar, em Goiás; Caciporé-Lourenço, no Amapá e Aripuanã-Gavião, no Amazonas. A produção garimpeira do país teve maior destaque na década de 80, acusando o máximo de 90 t, em 1988. Destaca-se também o rápido surgimento e decadência de Serra Pelada, que chegou a produzir 13,9 t, em 1983.

O decréscimo sistemático de produção garimpeira é associado a custos ascendentes, devido a limitações tecnológicas relacionadas à baixa recuperação, bem como aprofundamento dos trabalhos de extração. Em algumas das províncias já se observam negociações de acordos entre lideranças garimpeiras e empresas mineradoras visando a incorporação de técnicas atualizadas de exploração e desenvolvimento de depósitos auríferos já identificados, bem como reaproveitamento de rejeitos. Destaca-se a província do Tapajós onde as empresas RTZ, Barrick Gold e Pegasus já vêm atuando.

A produção brasileira de ouro é considerada pequena, comparativamente ao potencial existente. No entanto, vem se expandindo sensivelmente, a partir de 1975, seja através de novos depósitos que resultaram de recentes campanhas de exploração (ex.: Almas, Crixás, Fazenda Brasileiro, Igarapé Bahia e Morro do Ouro), seja pela reabertura de antigas minas abandonadas (ex.: São Bento - MG) ou ainda pela expansão de capacidade em complexos auríferos tradicionais (ex.: Mineração Morro Velho, na região de Nova Lima - MG).

Durante os anos 80 e início dos 90, o ouro produzido no país era destinado, principalmente, à formação de reservas internacionais ou ao entesouramento privado, na busca de proteção contra as incertezas geradas pela prolongada crise econômica. Atualmente, a maior parte da produção se destina à exportação. Em 1995, a exportação de ouro alcançou US\$ 565 milhões, enquanto as importações de produtos contendo ouro foi de US\$ 1,8 milhões.

Grande número de empresas internacionais inicia campanhas de exploração para ouro, no Brasil, evidenciando-se perspectivas de expansão da produção nacional, para cerca de 200 t, em torno do ano 2010. Além do potencial para ouro, o país também se destaca pela perspectiva de expansão da indústria joalheira. Cabe lembrar que o Brasil dispõe de uma das principais províncias gemológicas do mundo, com ênfase para esmeraldas, águas marinhas, topázios, dentre outras pedras preciosas e semi-preciosas.

Recursos minerais não metálicos

O Brasil dispõe de vastas bacias sedimentares vocacionadas para deposição de minerais industriais, tais como caulim e fertilizantes.

RESERVAS E PRODUÇÃO DE PRINCIPAIS SUBSTÂNCIAS NÃO METÁLICAS - 1993

QUADRO 2

10⁶ t

PRODUTOS	RESERVAS				PRODUÇÃO			
	Brasil ¹	Mundo ²	½ (%)	Rank	Brasil ¹	Mundo ²	½ (%)	Rank
• Amianto	3	58	5	3	0,17	2,4	7	3
• Caulim	1700	12.000	14	2	1,1	27	4	4
• Fluorita	8	319	3	8	0,09	4,1	2	
• Fosfato	370	33.320	1		3,9	137	3	10
• Magnesita	180	3480	5	5	0,32	2,68	12	5
• Potássio	308	16176	2	8	0,2	26,1	1	
• Rochas Ornamentais					1,9	37,7	5	4

Fonte: DIPEM / DNPM (Sumário Mineral)

Amianto

A produção nacional de amianto (170 mil t, em 1995, de fibra de crisotila) provém integralmente da mina de Canavra (município Minaçu, Goiás), operada pela empresa Engedis (anteriormente S.A. Mineração de Amianto - SAMA). Trata-se de empreendimento de grande porte, dotado de tecnologia avançada, inclusive no que se refere à proteção ambiental. As reservas medidas (cerca de 6 milhões t de fibras) equivalem a 25 anos de produção, com integral aproveitamento da atual capacidade instalada da ordem de 240 mil t/ano.

Em 1995, o Brasil exportou cerca de 35 mil t de fibras e pó de amianto, além de 61 mil t de manufaturados. As importações, no mesmo período, atingiram cerca de 35 mil t de fibra e 3,7 mil t de artefatos. Dentre os países de origem das importações brasileiras de amianto, destacam-se África do Sul, Canadá, Estados Unidos e Rússia. Dentre os países de destino das exportações destacam-se Angola, Argentina, Índia, México, Nigéria, Tailândia e Uruguai.

Caulim

O Brasil detém 14% das reservas mundiais de caulim, colocando-se em segunda posição, com cerca de 1,7 bilhões t, localizadas, predominantemente, nos estados do Amapá e Pará, seguidos por Minas Gerais, São Paulo, além de Rio Grande do Sul, Paraíba e Paraná.

Da produção nacional de 1,1 milhões t beneficiadas, em 1995, a Cadam - Caulim da Amazônia S.A., participou com 60% (640 mil t de caulim tipo *coating*). Para 1996, a empresa deverá expandir sua capacidade

para 750 mil t / a. Nos estados do sul e sudeste o caulim produzido é do tipo *filler*. Destacam-se, em São Paulo, a ECC do Brasil Ltda. e a Empresa de Mineração Horu Ltda.; em Minas Gerais a Empresa de Caulim Ltda. e Mineração Caolinita Ltda.; no Rio Grande do Sul, José Fressato & Cia. e, na Paraíba, Caulisa Empresa de Caulim S.A.

Em 1995, o Brasil importou o equivalente a 0,5% do consumo aparente e exportou 580 mil t (54% da produção), com receita de US\$ 57 milhões. Face à expansão da Cadam, no Amapá, e com o *start up* da Pará Pigmentos (CVRD / Cadam), em 1996, e do projeto da Rio Capim Caulim S.A., no Pará (ambos com capacidade para 1 milhão t / ano), o país atingirá, no ano 2.000, uma capacidade de produção da ordem de 3 milhões t beneficiadas / ano.

Fluorita

As reservas brasileiras de fluorita se distribuem pelos estados de Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo. Santa Catarina responde por cerca de 60% da produção nacional.

Dentre os produtores brasileiros de fluorita, destacam-se a Cia. Brasileira de Alumínio - CBA (grupo Votorantim, com produção em Santa Catarina e Paraná); Mineração N S. do Carmo Ltda. (grupo Sartor, com minas em Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro); Mineração Del Rey Ltda. (subsidiária da Dupont do Brasil, com minas no Paraná) e Mineração Floral Ltda. (da Bayer do Brasil, com minas no Paraná). CBA responde por cerca de 30% da produção nacional beneficiada e por 40% do grau ácido produzido.

A produção brasileira de fluorita, em 1995, foi de 89 mil t, sendo 81% de grau ácido e 19% de grau metalúrgico. Naquele ano, o país importou o equivalente a 18% de seu consumo aparente da ordem de 107 mil t / ano, e exportou o correspondente a 1% de sua produção.

Fosfato

Cerca de 85% das reservas nacionais (aproximadamente 140 milhões t de P_2O_5 contido) correspondem a minas em atividade produtiva,

localizadas em Minas Gerais (depósitos de Araxá, Patos de Minas e Tapira), Goiás (Catalão e Ouidor) e São Paulo (Iperó e Jacupiranga). A quase totalidade desses depósitos é constituída de apatitas, de origem ígnea, ao contrário do que se verifica na maioria dos países produtores, onde a produção de rocha fosfática é preponderantemente originária de fosforita de origem sedimentar, de tecnologia simplificada de extração e processamento. O aproveitamento das reservas brasileiras exigiu, portanto, sensíveis esforços de desenvolvimento de tecnologia de processo. Devido às características de solos, climas e regimes de precipitação no território brasileiro, novas práticas e hábitos de adubação, baseadas na utilização de rocha natural ou de fertilizantes parcialmente acidulados, têm sido analisadas para possíveis desenvolvimentos e aplicações.

Em 1995, o Brasil produziu 3,9 milhões t de rocha fosfática, com teor médio de 35% de P_2O_5 , 986 mil t de ácido fosfórico e 3,9 milhões t de produtos intermediários e importou 869 mil t de concentrado de rocha fosfática e de ácido fosfórico. O consumo aparente foi de 4,4 milhões t de concentrado de rocha fosfática e de 1,4 milhões t de ácido fosfórico.

Em decorrência do Programa de Desestatização, a indústria brasileira de fertilizantes passou por um processo recente de reestruturação, adequando-se à competição de mercado, mediante novos padrões de produtividade. O panorama brasileiro de rocha fosfática indica a existência de potencial geológico, industrial e tecnológico para assegurar o suprimento interno e para estabelecer intercâmbios de produtos e de tecnologias de processamento e de utilização de fertilizantes adequados a ambientes fisiográficos específicos.

Magnesita

As reservas brasileiras de magnesita são da ordem de 630 milhões t (medidas e indicadas), ou o equivalente a 180 milhões t de Mg contido. . A mais importante jazida brasileira é a de Serra das Éguas, no município de Brumado, Bahia. Em 1995, a produção nacional foi da ordem de 1,2 milhões t de magnesita bruta e de 319 mil t de magnesita beneficiada. Cerca de 99% da produção bruta é proveniente de Serra das Éguas, onde Magnesita S.A responde por 98% do total, ficando os 2% restantes com as empresas Ibar Nordeste (grupo Votorantim) e Xilolite. Além de sua unidade localizada

em Brumado, a Magnesita possui um complexo de processamento instalado em Contagem, Minas Gerais, onde são produzidos diferentes tipos de refratários. Em 1995, o Brasil exportou o equivalente a 52% de sua produção e importou o correspondente a 0,5% do seu consumo aparente de 163 mil t de magnesita beneficiada.

Potássio

A produção de potássio fertilizante no país está restrita à unidade de extração e processamento de Taquari / Vassouras em Sergipe. Trata-se de depósito de sal-gema, com reservas de silvinita e carnalita, em concessão de lavra outorgada à Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A. e, por esta arrendada à CVRD - Cia. Vale do Rio Doce, por prazo de 25 anos.

O empreendimento possui capacidade instalada de 500 mil t/a de KCl, equivalentes a 300 mil t/a de K_2O . No ano em que assumiu o projeto (1992), a CVRD produziu 142 mil t de KCl, expandindo para 289 mil t, em 1993, 404 mil t, em 1994, caindo para 371 mil t, em 1995.

Comparado a outros países, o Brasil possui baixo índice de utilização de potássio por unidade de área cultivada. No entanto, é grande importador: 1,5 milhões t, de K_2O , em 1995, com dispêndios de US\$ 371 milhões. Devido à pequena produção, comparativamente ao consumo de 1,7 milhões t, em 1995, o país acusa elevado grau de dependência a importações (87%).

Rochas Ornamentais

Segundo o Estudo de Mercado Nacional de Rochas Ornamentais, executado pela ConDet, para o IEL - Instituto Euvaldo Lodi, em 1994, a estrutura de produção nacional de Rochas Ornamentais conta com recursos da ordem de 3 trilhões de m^3 e cerca de 1.000 frentes de lavra em atividade, das quais são extraídas cerca de 400 mil m^3 /ano de granitos, 200 mil m^3 /ano de mármore e 120 mil m^3 /ano de materiais sucedâneos. Segundo informações da Revista Rochas de Qualidade, são conhecidas cerca de 750 designações comerciais, associadas a 472 diferentes tipos de Rochas Ornamentais. Aproximadamente um terço da produção nacional de blocos de mármore e granito tem se destinado à exportação e o restante a

processamento, em cerca de 300 unidades de desdobramento que congregam cerca de 970 teares orientados para granitos e 420, para mármore. O país possui uma capacidade instalada de desdobramento da ordem de 25 milhões m²/ano e produziu, em 1992, cerca de 15 milhões m² de material beneficiado. Incluindo a ampla rede de marmorarias, estima-se que o setor de Rochas Ornamentais seja compreendido, a nível nacional, por cerca de 6.000 empresas. Em 1992, 72% do volume produzido de blocos foi convertido em chapas no país.

No período 1983-1992, o consumo brasileiro de acabados de mármore e granito evoluiu de 10 milhões m², para 13 milhões m², com crescimento equivalente a 3% a.a. O fluxo de novas edificações residenciais e de serviços é o fator de maior sensibilidade no condicionamento da demanda. Tal fluxo é função de variáveis demográficas (evolução e distribuição regional da população) e de variáveis econômico-sociais (distribuição do PIB e da renda).

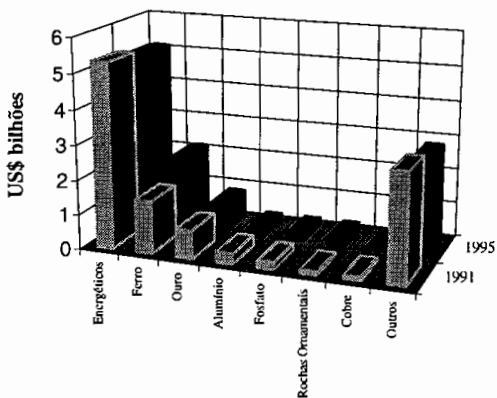
O Brasil participa com tão somente 2% das trocas internacionais de mármore e granito, embora disponha de condições geológicas e infra-estruturais que indicam um potencial de desenvolvimento de sua produção, seja para competição no mercado de exportação, seja para satisfazer o seu próprio mercado, em boa parte ainda latente. Em ambos os sentidos sobressai a importância de estruturar a cadeia produtiva em bases competitivas, com fundamento em tecnologias de produção e técnicas de gerenciamento de alta qualidade e produtividade.

No mercado externo, sobressaem as perspectivas de ampliação da demanda em países como os Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, que embora de alta renda "per capita", ainda apresentam consumos específicos comparativamente reduzidos. A CEE destaca-se como principal importador de Rochas Ornamentais brasileiras, com uma participação de 58%, em 1992. Nas importações da CEE, destaca-se a Itália com cerca de 60%.

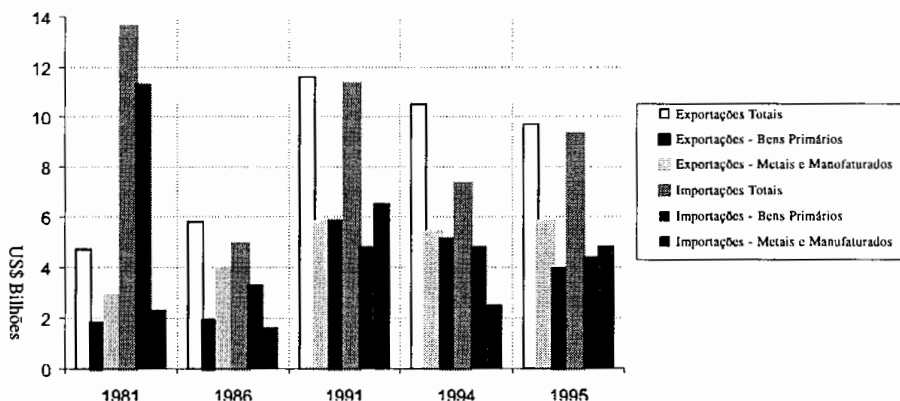
Os granitos vêm conquistando espaços de outros materiais de revestimento, à medida em que se tornam mais difundidos, junto às estruturas de demanda, e em que são processados com maior incorporação de tecnologia, pelas estruturas de oferta.

Anexo 2: Ilustrações

PRODUTO MINERAL BRUTO DO BRASIL



BALANÇA COMERCIAL DE PRODUTOS DE ORIGEM MINERAL



Anexo 3: Bibliografia

- ARANTES, D., Mackenzie, B. - *A Posição Competitiva do Brasil na Exploração e Produção de Ouro*, DNPM, 1995, print.
- BARBER, J., *Regional Co-Operation and Integration: South Africa, The Southern African Development Community (SADC) and Mercado Comun del Sur (MERCOSUR)*, 18 p., mim.
- BIELSCHOWSKY, R. - *Transnational Corporations and the Manufacturing Sector in Brazil - Regional Symposium on Foreign Investment - 1992*, mim., Chile
- BORGES, L. F. - *Why Mining in Brazil? New Perspectives for the Brazilian Mining Sector*, Revista Brasil Mineral, Special Issue, April 1996, 7 p., print.
- CHENDER, M. - *Analysis of Worldwide Exploration Expenditures - Strategic Report of Metals Economics Group*, october, 1995
- CALAES, G.D. - *Mineração: Cenário Mundial e o Panorama Nacional*, Revista Econômica do Nordeste, v. 14, nº 1, p. 31-53, jan-mar/1983
- *Os Recursos Minerais em Face às Redefinições do Modelo de Desenvolvimento Nacional*, Informe Conjuntural, CPE, Salvador - Ba, 1981
- *Capital Estrangeiro na Mineração na América do Sul - Análise Comparada de Estímulos a Investimentos*, palestra proferida no 9º Simpósio Internacional do Ouro, Rio de Janeiro, agosto/1996.
- CONDET - *Atração de Capital Estrangeiro para a Mineração na América do Sul - Análise Comparada dos Países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Guiana, Peru e Venezuela* - Estudo Elaborado para o DNPM, 98 p., janeiro/96, mim.
- *Empresas Estrangeiras na Mineração Latino Americana - Comportamento e Tendências do Fluxo de Investimentos* - Estudo Multicliente, 27 p., out/94, mim.

- *Estudo de Mercado Nacional de Rochas Ornamentais*, realizado para o IEL - Instituto Euvaldo Lodi, Rio de Janeiro, 1994
 - *Perspectivas de Investimentos de Empresas Estrangeiras na Indústria Mineral Brasileira* -Edição 1995, Estudo Multicliente, 75 p., maio/95, mim.
 - *Perspectivas de Investimentos de Empresas Estrangeiras na Indústria Mineral Brasileira* -Edição 1996 - Estudo Multicliente, 170 p., maio/96, mim.
 - *Suprimento de Recursos Financeiros para a Indústria Mineral* - Estudo Elaborado para a ABEMIN, 67p., 1993, mim., RJ
- DAVIES, R. - *Confronting the Challenges of Globalization and Regionalism: A South Africa View*, 17 p., mim.
- DNPM - *Economia Mineral do Brasil - Série Estudos de Política e Economia Mineral*, Brasília, 1995, 280 p.; il.; maos.
- DNPM - *Sumário Mineral - 1991 a 1996*, print.
- DOPPLER, S. B. - *1994 Review of Latin America Gold Reserve Acquisitions Markets - Latin Mining Review - march/95*, 3 p., print.
- ERICSSON, M. - *Mining Policy in the New South Africa*, E&MJ, December/1995, p. 28-33.
- E&MJ - *Annual Commodities Review Issue*, march/1996
- FERRAZ, C.P. - *O Capital Estrangeiro na Mineração Brasileira* - Revista Minérios Extração & Processamento, set/95, 6 p.
- MACKENZIE, B. W. and Doggett, M. - *Potencial Econômico da Prospecção e Pesquisa de Ouro no Brasil* - DNPM/CIDA, 1991, 195 p., print.
- MME/SMM/DNPM, *Plano Plurianual de Desenvolvimento do Setor Mineral*, 1994, 130p.
- RATH, U. E. G. - *Focus in Latin America- Exploration and Development Highlights - PDAC - march/95*, 5 p., print.

- SANCHEZ, O. A. - 1995 *The Ethics of Investing* - Conferência proferida no evento *Investing in the Americas*, Miami.
- SKILLEN, A. - Welcome to the New South Africa - *Industrial Minerals*, june/1995, p. 25-53
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT - *Country Analysis* - Investing, Licensing & Trading Conditions Abroad - South Africa, 1995
- WEINBERG, R., Hunter, G., Murphy, R. - After the Gold Rush - Restructuring and Growth in South Africa Gold Mines, *E&MJ*, june/1996, p. 36-40.

Desenvolvendo Tecnologias de Agricultura Ambientalmente Corretas em Países Compreendendo tanto Fazendeiros Comerciais bem Desenvolvidos como Pequenos Fazendeiros Iniciantes com Recursos Limitados*

M. C. Walters

Introdução

A sustentabilidade da produção agrícola moderna tem sido seriamente debatida desde a década de 70 e políticas de desenvolvimento rural internacional baseadas em variedades de culturas de alto rendimento e inovações intensivas nas áreas de fertilizantes e pesticidas como o motor para o desenvolvimento econômico levaram a sérios problemas ecológicos, sociais e econômicos (Hansen, 1993). A poluição aquática terrestre e subterrânea, a resistência a pesticidas, a reincidência de pragas, a perda da diversidade biológica, os efeitos do óxido nítrico no ozônio e como gás provocador do efeito estufa, problemas sociais relacionados com a concentração de capital têm sido identificados como tornando tais sistemas de altos *inputs* não sustentáveis sem a devida cognição dada aos efeitos agroecológicos e sociais do mesmo.

Em 1988 o FAO adotou a seguinte definição de agricultura sustentável e desenvolvimento rural que ilustra certos pontos principais pertinentes ao desenvolvimento do seguinte tema:

“O desenvolvimento sustentável é o gerenciamento e a conservação da base de recursos naturais e a orientação da mudança tecnológica e institucional de modo a garantir a satisfação contínua das necessidades

* Traduzido por Globo Traduções

humanas para as gerações presentes e futuras. Tal desenvolvimento sustentável conserva a terra, água, recursos genéticos vegetais e animais, é ambientalmente não degradante, tecnicamente adequado, economicamente viável e socialmente aceitável.”

Tecnologias ambientalmente corretas podem portanto ser identificadas como aquelas que no processo de sua implementação conferem vantagens sobre tecnologias contemporâneas em termos de conservação da terra, conservação da água, conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, não têm impacto negativo sobre o meio ambiente em termos de organismos não-almejados, poluição do ar, água e solo, e são eficientes em realizar com um custo competitivo. No processo do desenvolvimento de tais tecnologias é essencial a participação dos beneficiários seja mantida para garantir que o resultado seja socialmente e culturalmente aceitável.

O desenvolvimento de tecnologias ambientalmente corretas na África do Sul com possíveis interações com as necessidades brasileiras

Os pequenos fazendeiros sul-africanos têm desde a época colonial demonstrado habilidade em adaptar a tecnologia européia e participar do mercado com seus contrapartes mais desenvolvidos (Bundy 1988). Isto foi especialmente verdadeiro no caso dos Mfengu no século passado, que eram constituídos dos remanescentes das tribos Nguni e de outros grupos que haviam sido removidos pelos Mfecane, o tumulto envolvendo a expansão Zulu durante o início do século dezenove. Seu estabelecimento entre fazendeiros brancos e o deslocamento de terras tradicionais podem tê-los tornado mais receptivos à novas tecnologias. A regulamentação discriminatória, a superpopulação, a falta de terra e serviços inadequados de apoio desde então dificultaram o surgimento de pequenos fazendeiros eficientes. A nova administração abre novas oportunidades para tais fazendeiros e gera novas demandas para o sistema de pesquisas sul-africano para desenvolver tecnologias ecologicamente corretas que lidam com suas necessidades assim como as de grandes fazendeiros comerciais.

Um tratamento exaustivo do desenvolvimento de tecnologias ambientalmente corretas na África do Sul não é possível dentro do escopo deste trabalho. É no entanto necessário registrar que atenção equiparável às necessidades tanto de grandes quanto de pequenos fazendeiros requer

compromisso por parte do governo e dos fornecedores de tecnologia. Este compromisso só surgiu recentemente nos planos do governo, planos comerciais de instituições de pesquisa e o surgimento de programas governamentais voltados para o aumento do acesso dos pequenos fazendeiros à pesquisa, extensão, serviços de apoio financeiro e outros (BATAT, 1995). A indústria açucareira na qual mais de quarenta mil pequenos fazendeiros estão integrados em uma indústria em que serviços de apoio, produção e marketing estão claramente integrados é um modelo bem sucedido. O sucesso destes pequenos fazendeiros pode ser atribuído à disponibilidade de pesquisa de apoio e serviços de extensão, um mercado pronto e confiável, processamento acessível e infra-estrutura de transportes e financeira e serviços de apoio. Um fator chave na garantia de que suas necessidades específicas sejam atendidas é o fato de que os pequenos fazendeiros são relativamente bem organizados e representados em números iguais aos fazendeiros de grande escala na identificação de necessidades e corpo de formação de políticas desde os comitês locais e de moinhos até o nível mais alto. Que as necessidades dos pequenos fazendeiros precisam ser articuladas em todos os níveis também é reconhecido no planejado Fórum Nacional de Pesquisa em Agricultura (National Agricultural Research Forum - NARF). Todas estas instituições sul-africanas com capacidade de pesquisa em agricultura serão incluídas e discutirão necessidades de pesquisa para todas as áreas da agricultura. O NARF irá acomodar os departamentos provinciais de agricultura com suas interações com as comunidades rurais assim como os corpos associados com indústrias tais como a indústria açucareira. As organizações a serem representadas no NARF estão demonstradas na Tabela 1. Mais de setenta por cento da capacidade de pesquisa em agricultura da África do Sul estão concentrados nos institutos do Conselho de Pesquisa em Agricultura (Agricultural Research Council). Nas seguintes seções os aspectos do desenvolvimento mais relevantes para a colaboração Brasil - África do Sul serão abordados.

Tecnologias de conservação do solo

A necessidade de lidar com os problemas de conservação do solo na África do Sul é melhor demonstrada pelo seguinte (ASCET, 1996):

A cada ano aproximadamente 300 milhões de toneladas de solo arável são lavadas pela chuva.

. No momento 3 milhões ha de solo arável (representando um valor total de R1 500 milhões) não pode ser usado para agricultura como resultado da erosão e do avanço de arbustos.

. A cada ano nutrientes vegetais como nitrogênio, fosfato e carbonato de potássio (potash) com valor aproximado de R1 000 milhão são levados para o mar.

. A atual taxa de erosão na África do Sul é quatro vezes superior à média mundial de 3cm em 1000 anos e 20 vezes mais rápida que a taxa de formação do solo.

Informação e Sistemas de Conservação do Solo

O Instituto para o Solo, Clima e Água (Institute for Soil, Climate and Water - ISCW) tem estado envolvido nos últimos anos em uma grande pesquisa nacional de clima, solo, terreno, vegetação e recursos aquáticos. Para este propósito uma rede nacional de estações meteorológicas foi estabelecida. Utilizando radar de penetração subterrânea, juntamente com métodos mais convencionais e sensoramento remoto por meio de imagens de satélite, foram gravados inventários de características naturais do solo, tipos de solo, objetos abaixo da superfície e artificiais e utilização da terra.

Estes dados digitalizados foram utilizados para estabelecer extensos bancos de dados computadorizados, que podem ser utilizados, por exemplo, para produzir mapas do solo variando desde uma escala de 1:250 000 para pesquisas nacionais até escalas adequadas para o mapeamento de fazendas individuais.

Juntamente com informação sobre o padrão de chuvas etc., estes mapas do solo poderiam ajudar enormemente os fazendeiros a tomar decisões informadas na seleção de culturas e práticas de cultivo adequadas a tratos específicos da terra em suas fazendas, e portanto reduzindo a incidência do dano ambiental causado pela cultura inadequada na terra marginal.

Além disto, os resultados de estudos modelo de crescimento de cultura, quando aplicados à terra marginal e não-marginal, podem ajudar fazendeiros a prever o retorno, calcular as melhores datas de plantio e prever

datas de colheita. Combinar o uso da terra com os tipos de solo e clima é o objetivo em última instância.

Através do monitoramento contínuo de estresses à medida em que eles ocorrem no meio ambiente, a utilização de sensoramento remoto por imagens de satélite e fotografia aérea de baixa altitude, a natureza e seriedade da seca, doenças em plantas, pragas de insetos e contaminações por pragas podem ser continuamente avaliadas, previsões realizadas e ação corretiva, como adequada, tomada. Mapas de indexação vegetal normalizados podem ser similarmente utilizados para prevenir contra a pastagem excessiva.

Uma das últimas inovações é que as áreas erodidas podem ser identificadas. Esta tecnologia também serve como um sistema de identificação precoce de possível degradação de recursos naturais. Ligados aos conhecimentos especializados no Instituto de Engenharia Agrícola e Conservação de Recursos (*Institute for Agricultural Engineering and Resource Conservation*) elementos dos departamentos de agricultura isto permite projetos oportunos e construção de trabalhos de conservação do solo e o uso de medidas biológicas.

O IAE está envolvido na reabilitação de canais de drenagem ativos, com ênfase em materiais custo-eficientes e disponíveis localmente como pedras e pneus de segunda mão. Isto permite que pequenas comunidades agrícolas em terras comunitárias participem ativamente. Pesquisa sobre erosão causada pelo vento e o monitoramento do mesmo também está sendo realizada.

Pesquisa e medições extensivas foram realizadas com simuladores de chuva produzidos localmente desde 1980 para quantificar o efeito de tempestades de chuva em diferentes solos, encostas e camada arável. O simulador de chuva é também uma eficiente ferramenta de demonstração para o efeito da proteção de palha úmida no escoamento - como exemplo.

Gerenciamento de pastos

A pesquisa ambiental desenvolvida no Instituto de Pastos e Forragem (Range and Forage Institute) é voltada em última instância para melhorar e otimizar a produção animal. O nível de chuva variável da África do Sul e as secas do passado realçaram a vulnerabilidade da vegetação

natural que, por sua vez, está ligada à erosão do solo e impactos na produção animal. Isto levou a pesquisa no impacto da seca, fogo e desfolhamento sobre as plantas, em uma tentativa de garantir a utilização sustentável dos recursos de forragem.

A informação da interação entre plantas, solos e animais é essencial na determinação da capacidade correta de carregamento e o gerenciamento correto de práticas de pastagem necessárias para combater a deterioração da vegetação, a erosão do solo e a perda de nutrientes. Nos locais onde ocorreu gerenciamento inadequado em relação a recursos naturais, o resultado muitas vezes é a extensão dos arbustos. Aspectos tais como espécies de plantas problema, sua biologia de semente e muda, a influência da perturbação nas espécies lenhosas e os efeitos do rareamento arbustivo na produção madeireira são pesquisados para desenvolver práticas de gerenciamento igualmente aplicáveis para grandes fazendas e áreas comunitárias.

A reabilitação da vegetação natural em regiões áridas e semi-áridas particularmente suscetíveis à criação muito intensa é abordada pela pesquisa de níveis ótimos de criação e tipos de caça e densidades de criação que permitirão a reabilitação de pastagens e a melhoria das condições sócio-econômicas em tais áreas. Atenção especial está sendo dada à incorporação de árvores ricas em proteína para alimentação na criação animal comunitária.

Lavouras de conservação

As lavouras de conservação incluem sistemas de lavoura que criam um ambiente para a cultura plantada tão bom quanto possível otimizando ao mesmo tempo a conservação dos recursos do solo e aquáticos, de forma consistente com práticas econômicas seguras. Na África do Sul as lavouras de conservação são sinônimo de máxima retenção de resíduos na superfície do solo que reduzem a perda de água e solo com a erosão eólica.

As lavouras de conservação são praticadas nas regiões mais secas da África do Sul com solos arenosos, i.e. *Free State*, *Northern Cape*, *Northern Western Province* e partes de *Mpumalanga*. A área total de plantação de milho é de 3.5 milhões de hectares dos quais em torno de um terço pode ser classificado como solo marginal com níveis de chuva inferiores a 600 mm. O retorno total de 1,8ton/ha pode ser atribuído à

utilização insuficiente de umidade e a lavoura de conservação é a resposta para a cultivação de terras áridas.

A prática mais comum para a produção de milho é uma lâmina-V em profundidade aproximada de 100mm diretamente depois da colheita. Isto é para arrancar as plantas e para espalhá-las em uma palha úmida homogênea para prevenir a erosão eólica. Uma lavoura profunda com um rasgador é realizada para arar o solo e conservar a água com qualquer chuva precoce. O solo é isolado com uma lavoura ou vagalhão muito raso para prevenir a secagem do solo. A plantação nas colunas aradas segue com a aplicação simultânea de fertilizantes e herbicidas. O Institute for Agriculture Engineering está ocupado avaliando um implemento, que foi desenvolvido por seus engenheiros, para realizar todas as práticas mencionadas de lavoura com uma operação.

No Western Cape a lavoura mínima é implementada nos sistemas de produção de trigo e cevada variando da monocultura aos sistemas de rotação cereal/pastagem. Pesquisa está sendo realizada em muitas variações destes sistemas a partir da lavoura-zero, assim como o efeito dos mesmos nas ervas daninhas, insetos e ocorrência de doenças. A área com lavoura mínima na África do Sul ainda é muito pequena mais está crescendo cada vez mais. A África do Sul tem muito o que aprender com o Brasil que já está bem avançado neste aspecto. A adaptação de princípios de lavoura mínima para agricultura em pequena escala requer muita atenção e é altamente prioritária em áreas comunitárias vulneráveis. A introdução de legumes tropicais e temperados adaptados em tais áreas também poderia ser substancialmente benéfica para pequenos fazendeiros mas só seria bem sucedida se a cooperação total em uma área sob administração “guarda-chuva” pudesse ser obtida. Nos locais onde os pequenos fazendeiros são os proprietários da terra isto é um problema menor.

Toxicidade do alumínio e acidez do solo

Os solos ácidos na África do Sul são uma grande restrição à produção ótima por pequenos e grandes fazendeiros e são notavelmente diferentes dos solos tropicais do Brasil. Os nossos solos são muito menos desgastados pelo tempo do que os do Brasil e têm uma capacidade de troca de cátions consideravelmente maior. Níveis relativamente baixos de

alumínio transferível e não-transferível nos solos brasileiros resultam em necessidades muito mais baixas de limo e gesso. Estas taxas seriam totalmente ineficientes nos oxisóis e ultisóis de porcentagem de argila semelhante na África do Sul. No entanto o Brasil avançou bastante na procriação e seleção de uma variedade de culturas para a tolerância ao alumínio e a África do Sul pode certamente se beneficiar da cooperação neste campo. A correção do solo ácido e a toxicidade do alumínio na África do Sul ainda requer muita atenção. Na parte ocidental da África do Sul com alta incidência de chuva onde muitos solos são extremamente ácidos pequenos fazendeiros não têm recursos para comprar as grandes quantidades de limo necessárias, especialmente onde as fontes são remotas e os preços altos. Isto enfatiza a importância de plantas resistentes ao Al, que no entanto não podem substituir a limagem adequada. Neste aspecto o subsídio da limagem seria de interesse público e aumentaria a viabilidade da produção para pequenos fazendeiros.

Conservação da água

Os recursos aquáticos limitados da África do Sul estão utilizados ao máximo. O aumento da demanda urbana e industrial compete com a agricultura enquanto a poluição industrial e agrícola e a crescente salinidade da água e do solo são questões muito preocupantes.

A pesquisa sobre qualidade da água e gerenciamento não é apenas a prerrogativa de pesquisadores em agricultura mas recebe atenção de instituições de pesquisa não ligadas à agricultura. Este trabalho não será analisado aqui, onde nos concentraremos no trabalho realizado na otimização do uso da água na agricultura.

Irrigação

As técnicas de irrigação passaram por mudanças dramáticas durante as duas últimas décadas, com a introdução das novas técnicas de micro-irrigação e esquemas de irrigação de pivô central. Na adaptação destas técnicas para culturas específicas o IAE e o ISCW tiveram papel fundamental, especialmente no desenvolvimento de regimes de irrigação ótima projetados para preservar recursos aquáticos escassos evitando ao

mesmo tempo efeitos adversos como a salinização do solo. Técnicas simples, baratas e eficientes também foram desenvolvidas para serem utilizadas pelos pequenos fazendeiros.

A utilização ineficiente da água pelas culturas, a salinização e impermeabilização, freqüentemente resultando na alcalinização, são problemas fundamentais na terra irrigada enquanto a deterioração da qualidade da água afeta negativamente a qualidade das culturas. A abordagem é prevenir ao invés de curar os problemas da terra irrigada utilizando equipamento e programas adequados.

O ISCW avançou muito com o desenvolvimento de um sistema para classificar os solos irrigáveis, estudos da qualidade da água e pesquisa está sendo realizada sobre encrustamento do solo e escoamento tanto sob irrigação quanto sob tempestades. Muitos institutos estão envolvidos na pesquisa sobre as necessidades de água de culturas específicas, planejamento de irrigação e desenvolvimento de modelos. Estes empreendimentos buscam a conservação da água e a proteção do solo contra a degradação. O uso sustentável de água salina e outros tipos de água de baixa qualidade para a produção de alimentos está sendo estudada com relação à degradação do solo e processos fisiológicos de plantas.

A tolerância à salinidade de culturas, i.e. beterraba, também está sendo estudada. Isto aumenta as possibilidades para a irrigação e cria oportunidades para pequenos agricultores. A seleção de mudas de manga para avaliar sua tolerância está direcionada ao desenvolvimento de tolerância à salinidade em rizomas para esta indústria.

Poluição da água por fertilizante

Devido aos nossos solos geralmente pobres, a agricultura lucrativa da maioria das culturas na África do Sul seria quase impossível sem o uso extensivo de fertilizantes inorgânicos. No entanto, o esgotamento de nitratos em particular, mas também de fosfato, dos solos é um problema permanente.

Um testemunho do uso indiscriminado de fertilizantes é encontrado nos resultados de pesquisa de um estudo na INFRUITEC, que indicam que os fazendeiros tendem a utilizar fertilizantes em excesso em alguns tipos de árvores frutíferas. Testes práticos em uma fazenda experimental durante

um período de 8 anos mostraram que pêsas têm resposta relativamente baixa ao nitrogênio e reagem desfavoravelmente à limagem excessiva e fertilizantes de potássio, porque enquanto este estimula o crescimento, ele retarda o amadurecimento da fruta.

Uma recente análise das tendências de fertilidade na África do Sul sugere um declínio geral no estado da matéria e grandes áreas do solo estão afetadas pela acidez do solo o que afeta adversamente a água e a disponibilidade de nutrientes, a estrutura do solo e a suscetibilidade à erosão. Houve um declínio na utilização particularmente de nitrogênio (N), fósforo (P) e limo durante a última década principalmente por causa da seca persistente e falta de fundos. Os fertilizantes inorgânicos não precisam ser vistos de forma negativa no entanto. O ISCW estabeleceu que a escolha correta de fertilizante e melhoradores para uma cultura e solo específicos, aplicados na hora certa com a taxa de aplicação correta, podem apenas beneficiar o estado de fertilidade do solo sem serem prejudiciais ao meio ambiente.

As práticas agrícolas que afetarão positivamente o estado de fertilidade a longo prazo e a estrutura do solo da terra cultivada são pesquisadas. Isto inclui a utilização benéfica do lixo orgânico. A pesquisa também está avançada na utilização de lixo urbano e doméstico, particularmente em vista da horta comunitária e agricultura de pequena escala. Um problema associado com o lixo orgânico é que ele contém altas concentrações de metais pesados e fitotoxinas. No momento estabelecer critérios para prevenir a poluição do solo e da água e a presença de substâncias nocivas na cadeia alimentar recebe prioridade.

Uso da fixação biológica de nitrogênio para reduzir a poluição da água

Os legumes são plantas particularmente importantes porque eles estão aptos a fixar o nitrogênio atmosférico, tornando desnecessária a aplicação de fertilizantes artificiais à base de nitrogênio que são caros e podem gerar a poluição da água. A Unidade Biológica de Fixação de Nitrogênio (*Biological Nitrogen Fixation Unit*) do Instituto de Pesquisa de Proteção às Plantas (*Plant Protection Research Institute - PPRI*), também realizou muito para melhorar a qualidade dos inoculantes *Rizobium* para legumes e o cultivo de legumes em geral. Portanto o nitrogênio, que é um

elemento essencial, pode ser fornecido de uma forma custo-eficiente e ambientalmente correta. Economia considerável em custos de fertilizantes pode ser gerada, o que é especialmente benéfico para pequenos agricultores. O transporte de nitrogênio de plantações de legumes em rotação com cereais é especialmente significativo, enquanto a estrutura do solo melhorada facilita a retenção da água. Plantações tais como soja, tremoços, tubérculos e ervilhas se beneficiam enormemente desta simbiose.

Uso múltiplo da água de irrigação através da aquacultura

A aquacultura é um campo em desenvolvimento na África do Sul com uma concentração de produtos de alto valor para os mercados local e de exportação. Este setor demonstra muitas possibilidades para a introdução de produtores de pequena escala, utilizando as barragens existentes para captar o escoamento existente nas fazendas ou em esquemas de irrigação. Muitos milhares de tais barragens existem em frutas caducifólias, vinho, frutas tropicais e áreas produtoras de vegetais. As culturas rotativas de inverno de trutas e tilápias ou carpas no Cape e a produção de peixe-gato nas províncias do Norte são promissoras. O envolvimento de pequenos produtores na produção de peixes ornamentais para os mercados local e de exportação, utilizando, entre outros, a água tratada das instalações de esgoto também está recebendo atenção. Deste modo a utilização múltipla da água é promovida e a água de irrigação substancialmente enriquecida, levando à redução substancial na necessidade de utilização de fertilizantes químicos para pastagens e culturas no caso do peixe-gato onde densidades muito altas de até 500 kg por m³ podem ser atingidas. Sistemas de policultura nos quais a produção de aves, peixes e gado é integrada estão sendo estudados pela Universidade do Norte (University of the North) para implementação com pequenos fazendeiros na Northern Province.

Tecnologias voltadas para conservação de recursos genéticos vegetais

Controles de plantas estrangeiras invasoras

Na África do Sul as plantas estrangeiras invasoras representam grandes ameaças a uma das regiões do mundo com maior biodiversidade.

Estas plantas invasoras ameaçam não apenas plantas terrestres insubstituíveis, como a flora de Cape que está sendo seriamente atacada por acácias australianas, Hakea spp e outras, mas no caso do jacinto d'água, ameaça a biota aquática e o uso da água para uma série de processos incluindo a geração de energia. Uma estratégia de longo prazo voltada para o controle biológico destes invasores tem obtido muito sucesso. O Plant Protection Research Institute goza de muito reconhecimento como um principal ator neste campo e as perspectivas imediatas para uma interação Brasil - África do Sul são promissoras.

Muitas plantas de origem brasileira tornaram-se ervas daninhas sérias na África do Sul e também ameaçam a nossa diversidade biológica única. A colaboração entre o Brasil e a África do Sul poderia tomar a forma de assistência e autoridade para pesquisar inimigos naturais de tais plantas e levá-los para a África do Sul. Este trabalho poderia ser realizado em cooperação com instituições de pesquisa brasileiras com interesses semelhantes e poderia gerar excelente treinamento para projetos semelhantes que o Brasil deseje realizar com controle de ervas daninhas estrangeiras no Brasil. Esta cooperação poderia contar com a utilização de instalações de instituições brasileiras para apoiar o mencionado acima e a provisão de permissão para exportar agentes de controle biológico para a África do Sul e vice-versa.

Uma lista de ervas daninhas estrangeiras (plantas invasoras) e pragas que poderiam ser tratadas em tal relacionamento de pesquisa incluem:

- Plantas invasoras na África do Sul de origem brasileira - Eichhornia crassipes, Solanum mauritanium, S.sisymbriifolium, Chromolaena odorata, Lantana camara, Azolla fuliculóides, Cardiospermum grandiflorum, Pereskia aculeata, Eupatorium macrocephalum, Macfadyena unguis-cati, Psidium cattleianum, Cereus jamacaru (peruvianus), Jacaranda mimosifolia.

- Plantas invasoras no Brasil de origem africana - Senecio madagascariensis, Thunbergia alata, Rynchelytrum repens, Pennisetum purpureum, Mikania sp. e talvez outros sobre os quais não estejamos informados. Nós também instituímos programas bem sucedidos contra ervas daninhas originárias da Austrália e de outros locais que podem ser problemas no Brasil tais como a Acácia spp e Leucaena leucocephala australianas.

O apoio recíproco por meio de contratação de estudantes para realizarem estudos sobre o controle biológico nos respectivos países de

origem da espécie de erva daninha, portanto gerando oportunidades para aprofundamento de estudos e realizando ao mesmo tempo trabalho valioso para o país parceiro, poderia ser muito produtivo. Neste aspecto a especialização sul-africana no campo de micoherbicidas poderia ser grandemente significativa ao se lidar com problemas brasileiros. O sucesso atingido pela utilização de micoherbicidas baseados em Colletotrichum, Uromykladuim e Cylindrobasidium contra Hakea sericea e Acácia spp irão ilustrar este ponto.

Uso comercial como método de conservação

O desenvolvimento de culturas nativas gera uma excelente oportunidade em países altamente biodiversificados como a África do Sul e o Brasil para conservar a diversidade biológica ao mesmo tempo em que melhora as condições de vida em áreas rurais, especialmente ao permitir que pequenos fazendeiros entrem em mercados especializados.

Evans (1996) enfatizou o fato de que a América, Europa, Japão, Austrália de renda média ou alta e membros das elites do Sul estão dispostos a pagar o preço para culturas produzidas com matéria orgânica e por comidas tradicionais e “selvagens”. O desenvolvimento de tecnologias de produção sustentáveis para estas “comidas” fornece um ponto de vista contra a extração não sustentável da natureza. Na África do Sul, várias espécies de plantas nativas já foram desenvolvidas para formar uma base de produção e indústrias de processamento considerável, também para o mercado de exportação.

Estas indústrias estabelecidas como a de chá rooibos (Aspalathus) e produção medicinal buchu (Barosma) provavelmente representam apenas o topo do icebergue com relação às possibilidades de comercialização. Estas possibilidades estão sendo ativamente pesquisadas e alguns exemplos promissores incluem os seguintes:

Desenvolvimento da produção e tecnologia de processamento do chá *honeybush* (Cyclopia spp) para a produção por pequenos agricultores ao Oeste de Cape, com a intenção de exportar. Isto inclui a propagação, critérios de qualidade para a seleção, inoculação aperfeiçoada contra rizóbia e outras pesquisas com base multi-institucional.

O desenvolvimento dos cultivares de Protea, Leucospermum e Leucodendron e produção de tecnologia para o mercado de exportação de flores.

A hibridização e seleção de cultivar de bulbos nativos (Ornithogallum, Lachenalia, etc.) para o mercado de exportação.

A identificação e desempenho de tecnologia de produção para plantas medicinais nativas sob a ameaça de extração excessiva em seu ambiente natural.

O melhoramento de espécies de frutas nativas como a marula com a orientação à produção comercial em pomares.

Estas plantas são familiares às pessoas de áreas rurais e com a aceitação de mercados locais e mercados de exportação em desenvolvimento, estas se tornam opções viáveis para pequenos agricultores.

Preservação de recursos genéticos animais

A África do Sul, apesar de animais exóticos fornecerem a maioria dos produtos de criação, tem uma variedade de ovelhas, bodes e gado de origem nativa que foram preservados ao longo do tempo.

A fauna sul-africana rica em ungulados e outros animais de caça levou ao desenvolvimento de empreendimentos agrícolas de caça de muito sucesso que atraem muitos turistas estrangeiros. Isto, na verdade, estimulou a preservação efetiva destes recursos.

Preservação de espécies nativas

Os animais nativos domésticos sul-africanos incluem gado, ovelhas, bodes, galinhas, cachorros e provavelmente porcos. Séculos de exposição às condições climáticas estéreis da África transformou estes animais em mais resistentes, adaptáveis e resistentes a doenças. Este último permite a redução ou eliminação de tratamentos químicos que prejudicam o meio ambiente. Estas espécies nativas podem lidar com condições climáticas extremas e têm boas taxas de conversão de alimentação que os permite se

saírem bem em terras marginais. As baixas necessidades de adições também os adequa ao uso de pequenos agricultores.

A hibridação com espécies exóticas ameaça a extinção destas espécies. Um programa incluindo todos os aspectos da preservação foi iniciado e envolve uma organização tipo guarda-chuva projetada para coordenar a preservação da fauna nativa sul-africana. Entre suas funções estão a coleção de literatura, produção de publicações, a promoção de bancos genéticos e o registro de raças de animais, localização e quantidades. Este programa levou à formação da Associação para a Preservação de Animais Domesticados do Sul da África.

Preservação de espécies de caça através do uso sustentável

O Instituto de Pastos e Forragem estabeleceu o Bureau de Animais de Caça para lidar com problemas tecnológicos relacionados à criação de animais de caça. Junto com o Instituto de Nutrição Animal e Produtos Animais e o Instituto Veterinário de Onderstepoort os campos de pesquisa a seguir estão sendo abordados.

Sistemas de produção incluem gerenciamento de pastagem, taxas de animais, estrutura do rebanho, controle de doenças, censos, marketing, gerenciamento de secas e integração com os animais domésticos;

Produção de aves de caça incluindo levantamentos e estabelecimento de cotas de caça;

Gerenciamento de pastos incluindo o impacto de fatores ambientais, como a chuva, controle da extensão de arbustos e reclamação de pastos;

Implicações sócio-econômicas da caça no desenvolvimento da agricultura.

Tecnologias direcionadas a alcançar produção sem degradação do meio ambiente

Controle Biológico de Pragas

A África do Sul esteve envolvida com o controle biológico de

pragas desde o século 19. Esta é uma área de importância especial para pequenos fazendeiros onde o financiamento de substâncias químicas para serem borrifadas e aparelhagem para fazê-lo é difícil. Em sistemas extensivos, o uso de pesticidas pode representar um fator de custo significativo enquanto o controle biológico torna tal uso supérfluo.

No tratamento de florestas e pastos de legume, o controle biológico de pragas de exóticos e no caso de *Halotydeus*, mesmo uma praga nativa, provou ser possível. Existem muitos exemplos, incluindo recentemente o teredem de eucalipto, pulgão de pinho negro e vespas da madeira *Sirex*.

Várias possibilidades para uma cooperação Brasil-África do Sul existem neste sentido:

Insetos e pragas no Brasil de origem africana incluem *ceroplastes spp.*, *Halotydeus destructor*, *Margarodes capensis*, *Saissetia oleae* (escama da azeitona), *Heteronychus arator*.

Insetos e ácaros na África do Sul de origem brasileira incluem *Graphognathus leucoloma*, *Astylus atromaculatus*.

Espécies de pragas que a África do Sul e o Brasil compartilham incluem insetos de frutas cítricas, pragas que destroem a polpa, pragas do eucalipto, etc. O controle biológico efetivo destes será mutuamente benéfico. No caso da traça diamondback em crucíferos, a África do Sul tem mais parasitas a sua disposição do que qualquer outra localidade da terra.

Contratação recíproca de estudantes para realizarem estudos sobre controle biológico nos respectivos países de origem das pragas, etc. poderá ser realizada como no caso de ervas daninhas.

A utilização de patógenos fúngais, bacteriais e virais contra insetos foram objeto de estudos na África do Sul por algum tempo. Não somente o uso de *Bacillus Thuringiensis* como spray é uma prática consagrada como em muitos países, mas atenção também é dada ao uso de fungos como *Metarhizium flavoviride* e *Beauveria bassiana* para o controle de pragas. O uso de *Metarhizium* contra gafanhotos migratórios (marrons e vermelhos) mostra-se promissor enquanto o desenvolvimento de corantes de *Beauveria* facilmente cultivadas por pequenos fazendeiros encontrou uso abundante. Deste modo a contaminação do meio ambiente e a produção podem ser restringidos e um produtos seguro utilizado.

O controle biológico de patógenos é também uma área onde a comunicação entre pesquisadores brasileiros e sul-africanos poderá ser compensadora. Inoculum não patogênica Agrobacterium foi desenvolvido para lúpulos e vinhas. Esta inoculação evita ou ao menos inibe o patógeno destrutiva crown gall Agrobacterium tumefaciens “infectando” a planta com a assim chamada linhagem amena.

O controle biológico de apodrecimento pós-colheita em frutas caducifólias utilizando microorganismos antagonísticos recebeu atenção considerável. Os resultados obtidos contra a Penicillium expansum e Botrytis cinerea indicaram que esta abordagem tem grande potencial no interesse tanto de fazendeiros de pequena quanto de grande escala. O controle do Botrytis na viticultura através do uso de micro-organismos antagonísticos pode levar ao estabelecimento de pequeno porte para a produção destes agentes de controle. A biotecnologia também está abrindo novos caminhos para o controle biológico através da incorporação dos genes Bacillus thuringiensis em plantas cultivadas. A Estação de Experiência com Açúcar da África do Sul já fez progresso quanto à cana de açúcar enquanto os testes com o algodão-Bt (Bt-cotton) dos EUA também estão sendo feitos em nível local. Isolados de B. thuringiensis com faixas de anfitriões anormalmente abrangentes também serão introduzidos nas plantas. A possibilidade de introduzir material virótico polihedrose nuclear em plantas cultivadas para o controle do Heliohis armigera também está sendo levado em consideração.

Um longo histórico de sucesso na área de controle biotecnológico com início há mais de 100 anos e unidade ativa de biotecnologia em institutos, universidades e organizações depõe a favor do uso otimizado de tecnologia de biocontrole na África do Sul para o benefício tanto do fazendeiro de pequeno quanto o de grande porte e para um ambiente livre de substâncias químicas nocivas.

Controle de pragas e doenças em animais de criação sem agressão ao meio ambiente

A minimização do uso de substância químicas no controle de fatores negativos com a produção animal na África do Sul é um dos grandes objetivos da pesquisa. O uso de substâncias químicas já foi associado a

doenças em vários organismos benéficos como aves de rapina que se alimentam de carrapatos. O banho do gado com estas substâncias foi, por mais de 50 anos, a medida de controle utilizada para conter a febre East Coast (Theileriasis) e resultou na erradicação da doença. Os custos com pesticidas se tornaram proibitivos e a poluição ambiental, um problema, resultando também na destruição do oxpecker¹ de bico amarelo. Na busca atual por medidas menos agressivas, encontrou-se que os animais mantidos completamente sem carrapatos se tornam muito suscetíveis a doenças transmitidas pelos carrapatos. A redução dos banhos permitiu que baixas quantidades de carrapatos para persistir em resultados em estabilidade enzoótica. Nesta condição de baixos níveis de infecção, procura-se estimular a imunidade natural e melhorar o controle biológico. Entretanto, o banho regular se tornou uma prática tão comum entre os pequenos fazendeiros que medidas especiais têm que ser tomadas para encorajá-los a reduzir os banhos, incluindo o uso temporário de vacinas durante as fases transitórias.

O desenvolvimento de vacinas é, também, uma alternativa ao uso de substâncias químicas, o que é muito almejado pelo Instituto Veterinário Onderstepoort, o mais antigo instituto de pesquisas da África. Vacinas produzidas pelo OVI são usadas em todo o continente.

O OVI estende o tema ambiental por todos os seus programas. Moscas negras (Simuliidae) reproduzem nos rios e são um dos principais irritantes das criações na África do Sul, resultando em sérias perdas de produção em áreas onde a construção de represas criou locais favoráveis de alimentação. O DDT e outros inseticidas foram substituídos pela manipulação do nível de água para evitar a reprodução. Isto, contudo, provou ser impraticável e o controle é agora baseado no uso da toxina Bacillus thuringiensis var israelensis que é filtrada da água pela larva. Este procedimento seletivo provou ser seguro, afetando apenas as moscas negras e pernilongos.

O controle integrado de parasitas helmintos em animais de criação obteve êxito em abordar o problema de resistência a helmintocidas. Combinações de abordagens química, biológica (alteração da pastagem com hospedeiros suscetíveis e não-suscetíveis) e de gerenciamento obtiveram êxito.

¹ N. do T.: (Um de dois estorninhos africanos (Buphagus africanus ou B. erythrorhyncus) que se alimentam de carrapatos encontrados no couro de animais grande, selvagens ou domésticos)

Cruzamento para obtenção de resistência a pragas e doenças

As políticas de pesquisa sul-africanas determinaram há muitos anos que o desenvolvimento de resistência a ataques de pragas e doenças é de alta prioridade. O surgimento de apoio ao pequeno agricultor como uma principal prioridade política resultou no aumento da ênfase neste aspecto. Enquanto grandes fazendeiros estão muitas vezes inclinados a buscar soluções químicas, enquanto pequenos agricultores têm menor poder aquisitivo para adquirir estas soluções, portanto a resistência oferece uma alternativa ambiental e economicamente aceitável.

Um mundo, primeiro no desenvolvimento de tais soluções, foi a rápida identificação das fontes de resistência ao efeito devastador do pulgão russo do trigo após sua epidemia em 1979 e o subsequente lançamento de cultivares de trigo resistentes ao pulgão pelo ARC aos fazendeiros. Estas fontes foram utilizadas desde então em países subsequentemente invadidos pela praga, como os EUA. A resistência contra doenças de cultivo de cereais é um componente padrão de programas de cruzamento, e técnicas de cruzamento convencionais e biotecnologia são usados neste processo. O uso de marcadores RAPD para a identificação facilitada de genes resistentes acelerará consideravelmente este processo. O milho é da maior importância nos sistemas agrícolas de pequena escala e o surgimento de linhas resistentes ao furador de caule Africano (*Busseola fusca*), a praga mais danosa para o milho na África, é uma contribuição significativa para o continente.

O vírus da mancha do milho (maize streak virus - MSV), a pior doença virótica do milho na África, foi sujeito a cruzamento de resistência durante muitos anos. O desenvolvimento de híbridos resistentes para fazendeiros de grande escala e variedades de polinização aberta resistentes para aqueles agricultores que utilizam suas próprias sementes pode ser acelerado pelo uso de biotecnologia na qual construções genéticas como os genes envolvidos por uma camada de proteína e DNA antisense estão sendo bombeados no milho. Em tubérculos a liberação de cultivares resistentes a black podrot tem maiores ganhos financeiros para produtores, tanto pequenos quanto grandes, e elimina a necessidade de controle químico.

A produção de frutas tropicais é uma área de interesse comum especial da África do Sul e do Brasil. Projetos de interesse incluem a avaliação de bananas para resistência a nematóides através de técnicas de cultura de tecido e determinação da natureza de exsudatos de raízes causando

a ativação de nematóides. Outro projeto que demonstrou resultados promissores é o desenvolvimento de rizoma de goiaba que demonstrou resistência à doença de murcha em goiaba. Em abacates, a busca por material resistente a Phytophthora continua com até 9 000 mudas sendo monitoradas anualmente sob condições severas de infecção artificial.

O tabaco e o algodão são culturas ideais para pequenos produtores e podem ser plantadas com sucesso por iniciantes sem a necessidade de orientação. Programas de reprodução incluem o uso de procedimentos biotecnológicos. Para o tabaco atenção é dada à resistência a nematóides, doenças viróticas, mofo polvoroso, black shank, murcha bacteriana e manchas angulares em folhas. Para o algodão, as prioridades são murcha verticilica e nematóides, e testes estão sendo realizados em algodão geneticamente modificado contendo genes Bacillus thuringiensis e resistentes a pragas lepidópteras.

Cultivos de verduras tolerantes a doenças são de especial importância para pequenos sistemas agrícolas. Novas e resistentes linhagens de batata também são produzidas usando espécies selvagens de batata e biotecnologia. Em uvas de mesa, a resistência contra Botrytis e phylloxera está sendo buscada através de cruzamentos interespecíficos com Vitis rotundifolia resistentes.

Estes e um conjunto de programas similares demonstram o compromisso de um grupo de instituições em maximizar o emprego de resistência genética para limitar o uso de substâncias químicas sintéticas.

Gerenciamento integrado de pragas

A África do Sul tem sido ativa em pesquisa em IPM (*Integrate Pest Management* - Gerenciamento Integrado de Pragas) em várias indústrias, as mais relevantes sendo as indústrias de algodão e frutas cítricas onde reduções drásticas no uso de inseticidas foram obtidas. A resistência em escala perigosa a pesticidas pode ser tratada com o uso restrito a apenas substâncias químicas pulverizadas essenciais envolvendo óleos minerais, que preservam os parasitas e levaram à redução nos gastos com inseticidas de R1,32 por engradado exportado em 1974 para R0,22 em 1980. Com relação ao algodão, o número de pulverizações por estação de plantio caiu de 16 para 6-8 sem redução no rendimento. Tão poucas quanto três ou

quatro aplicações geralmente são o suficiente para produzir uma cultura.

Nas pastagens leguminosas de terra árida a Oeste de Cape, uma abordagem IPM semelhante é evidentemente o uso do controle biológico de ácaros de areia negra (black sand mite) e o *Sminthurus viridis* em pastos estabelecidos em conjunto com tratamentos de sementes com dimetoato no início do ciclo de rotação de 5-7 anos, reduzindo o tratamento com inseticida de pulverizações aéreas anuais para um tratamento de sementes para assegurar o estabelecimento e utilização subsequente de agentes biológicos de controle.

O gerenciamento integrado de pragas também alcançou um nível considerável de sofisticação na indústria de frutas caducifólias onde o monitoramento de pragas por meio de feromônios e outras armadilhas reduzem o uso de pesticidas ao mínimo enquanto fatores como o controle biológico e resistência de plantas são maximizados. No caso de pequenos agricultores, onde armadilhas de feromônios são menos acessíveis, métodos de monitoramento mais simples, mas eficientes, são adotados. Com uma grande variedade de opções de controle biológico, cruzamento por resistência, monitoramento e pulverização seletivo para escolher o IPM é uma prioridade dos pesquisadores sul-africanos.

Desenvolvimento de novas oportunidades para pequenos agricultores

Já nos referimos ao desenvolvimento de plantas nativas para o uso de pequenos agricultores, i.e. *honey tea*, e oportunidades para pequenos agricultores em outros setores também receberam nossa atenção. Cada vez mais atenção está sendo prestada às vantagens da intercultura com diferentes cultivos de verduras e de verduras e árvores frutíferas (INFRUITEC) e verduras e vinhas (Nietvoorbij). As implicações econômica e ambiental destas práticas estão sendo avaliadas, como o efeito destas na incidência de pragas e doenças.

Investigações intensivas de pragas, patógenos e nematóides que afetam cultivos tradicionais de pequena escala, como o *Amaranthus*, estão ocorrendo para o desenvolvimento de sistemas de controle integrados nos quais perdas são contidas e o uso de pesticidas minimizado.

Um nicho específico para pequenos fazendeiros foi encontrado na

produção de frutas especializadas no qual reside um interesse comercial de grande escala que está no momento em baixa. Estes incluem vários tipos de frutas silvestres (*berries*) e nozes (*brambles*², *blueberries*, framboesas, kiwi, amêndoas, avelãs, nozes pecã, pêras japonesas³ (*Opuntia*), tâmaras e limas-da-pérsia). No momento de 30 a 40% da demanda local é importada enquanto o desenvolvimento destas culturas tem potencial de exportação a longo prazo. Estas culturas também tem um potencial considerável de adição de valor, tem menores custos iniciais do que árvores frutíferas e utilizam mão-de-obra intensiva, beneficiando portanto comunidades locais de poucos recursos. No momento estas iniciativas estão sendo tomadas em toda a África do Sul, tanto em áreas com altos níveis de chuva quanto em áreas áridas sob irrigação.

Um projeto interessante que no momento está ocorrendo na região costeira árida do Oeste em Namaqualand é o estabelecimento de uma indústria de cochinhilha (tinta ácida carminíca) baseada em plantações de *Opuntia*, que podem ser utilizadas também para produção de frutas e como forragem para ovinos em época de seca.

A introdução da apicultura para pequenos fazendeiros para otimizar a utilização das fontes de néctar e a polinização de suas culturas, enquanto geram fontes alternativas de renda está sendo promovida pelo PPRI e Rhodes University. Projetos de colméia baratas e eficientes e sistemas de gerenciamento para minimizar a competição entre a abelha africana e a abelha do Cabo invasora estão sendo buscados. No último caso a pesquisa buscava conter a abelha do Cabo que com suas trabalhadoras depositoras de *thelytokous* pode invadir e perturbar completamente as colônias de abelhas africanas, é de importância para apicultores em outros lugares da África e mesmo no Brasil.

Pesquisa está sendo realizada de forma variada sobre a utilização de insetos como alimento, a larva mopani, uma comida nativa, sendo um exemplo do mesmo. As possibilidades de cruzamento com tais organismos ao invés da simples utilização de espécies naturais merece investigação. No momento a utilização de espécies de gafanhotos migratórias como fontes

² N. do T.: refere-se a várias frutinhas que nascem em arbustos espinhosos, incluindo a framboesa (*raspberry*) e *blackberry*.

³ N. do T.: tradução aproximada. No original *cactus pears*.

de suplementos de alta proteína para rações de gado também está sendo analisada. Estas iniciativas, se bem sucedidas, poderiam ser de especial valor para os pequenos fazendeiros.

Enquanto os grandes fazendeiros comerciais estão geralmente integrados à produção, processamento, e cadeia de *marketing*, os pequenos fazendeiros iniciantes estão geralmente situados em áreas subdesenvolvidas remotas. No caso dos pequenos produtores de laticínios, o leite produzido pelos fazendeiros só pode ser utilizado através da produção de produtos secundários tais como queijo e outros produtos fermentados. Isto normalmente requeria tecnologia e aparato de altos custos. O desenvolvimento de novas culturas iniciais com alta atividade antimicrobiana pelo Instituto de Nutrição Animal e Derivados Animais (*Animal Nutrition and Animal Products Institute*) permite que pequenos agricultores iniciantes e de subsistência produzam queijo e leites fermentados que são gostosos e seguros. A integração da pequena produção de laticínios com a irrigação de pastagens com a água excedente da produção de aquacultura que está sendo investigada pela University of the North, poderia levar a maior demanda por estas técnicas.

Aplicação de pesticidas por pequenos fazendeiros

Está sendo desenvolvido equipamento para ser utilizado por pequenos fazendeiros combinados com treinamento para controle integrado. O uso de iscas de veneno ao invés da pulverização está sendo encorajado enquanto a substituição de produtos químicos por extratos vegetais tais como silindra (*Melia azedarach*) e outras plantas disponíveis para pequenos fazendeiros está sendo pesquisada.

Perdas pós-colheita de produtos armazenados como grãos são altas no caso de pequenos agricultores em áreas remotas. O desenvolvimento de instalações de armazenagem eficientes de pequena escala junto com o uso de aditivos atóxicos como cinza de babosa e poeira abrasiva para o controle de pragas está sendo levado em consideração. O controle biológico de pragas que atacam os produtos armazenados em tais condições também será investigado.

Conclusões

Será acordado que somente será possível fornecer uma visão superficial da pesquisa e capacidade de pesquisa da África do Sul já que é usada na busca de sistemas de produção não agressivos ao meio ambiente tanto para agricultores de pequena quanto os de grande escala. As muitas interações possíveis entre o Brasil e a África do Sul neste campo devem ter sido esclarecidas e, esperamos, suprirão um estímulo a um processo colaborativo dinâmico de interesse dos dois países. As semelhanças entre o Brasil e as regiões Sul e Central da África nas quais a África do Sul precisa desempenhar um papel de pivô no desenvolvimento agrícola futuro, dá ênfase à importância da adoção de tal processo.

As instituições de pesquisa agrícola sul-africanas, apesar de estarem declaradamente no início do processo de prestar atenção especial à necessidade de pequenos fazendeiros, estão bem equipada para tratar destes assuntos. Em muitos casos é uma questão de ampliar o foco dos programas, i.e. o desenvolvimento de milho resistente à polinização aberta ao invés do desenvolvimento somente de híbridos. Isto permite que pequenos fazendeiros produzam suas próprias sementes, se desejarem, ao invés de ter que comprar sementes híbridas caras.

O desenvolvimento de estruturas de apoio eficientes para pequenos fazendeiros é, entretanto, sine qua non para o desenvolvimento eficaz de pequenos agricultores. Mercados confiáveis, contribuição de treinamento e serviços financeiros e pessoal de extensão são necessários para facilitar a aceitação e aplicação efetiva dos melhoramentos aos sistemas existentes. A troca de informação obtida do desenvolvimento em pequenas fazendas entre nossos dois países somente pode ajudar-nos a compreender as complexidades envolvidas e talvez alcançar avanços com êxito, o ponto onde pequenos fazendeiros serão contribuintes principais à produção agrícola total.

Referências

- ASCET, 1996. The role of soil conservation in the RDP. Association of Soil Conservation Engineering Technology: Silverton
- BATAT, 1995. Preliminary findings of the broadening access to agriculture thrust. Department of Agriculture: Pretoria
- Bundy, C, 1988. The rise and fall of the South African Peasantry. 2nd Ed. David Philip: Cape Town
- Evans, M.I., 1996. Notes on policy issues for the in-site conservation of “intrinsicly wild” food species: Paper presented to Darwin Initiative UK Department of the Environment.
- Hansen, M, 1993. Sustainable agriculture and rural development: FAO at the Crossroads. Consumer Policy Institute/Consumers Union/Pesticide Action Network: New York

Tabela I :

Organizações envolvidas com o Fórum Nacional de Pesquisas Agrícolas da África do Sul (*National Agricultural Research Forum of South Africa*)

GRUPOS DE PARTICIPANTES	INSTITUIÇÕES INDIVIDUAIS
Agricultural Research Council (Conselho de Pesquisa Agrícola)	Plant Protection Research Institute, Grain Crops I, Small Grains I, I for Tropical and Subtropical Crops, I for Tobacco and Cotton, Vegetable and Ornamentals I, Infruitec, Nietvoorbij Viticulture and Oenology I, Range and Forage I, Animal Improvement I, Animal Nutrition and Products I, Onderstepoort Veterinary I, I for Exotic Diseases, I for Agricultural Engineering, I for Soil, Climate and Water, Agrometrics I
Outros conselhos científicos	Foundation for Research Development, Council for Scientific and Industrial Research
Departamentos Governamentais	National Department, nine provincial departments of agriculture, Department of Environment Affairs and Tourism.
Organizações privadas de pesquisa	South Africa Sugar Experiment Station, Major Co-ops, Fertilizer Society of South Africa, Agricultural and Veterinary chemical Association of SA.
Universidades e outras entidades terciárias	University of Pretoria, University of Stellenbosch, University of Fort Hare, University of the Orange Free State, University of Natal, University of the North, Northwest University, Pretoria Technikon, Medunsa Observadores, ONGs e outras organizações com interesse nos resultados das pesquisas.

A Indústria Química Sul-Africana*

Ralph Havenstein

Introdução

Este trabalho faz uma breve análise do desenvolvimento histórico e situação atual da indústria química na África do Sul. Esta base e o clima atual definem que rumo a indústria irá tomar no futuro. Eu espero que isto crie embasamento suficiente para uma discussão significativa sobre as possibilidades de cooperação entre a África do Sul e o Brasil.

Obviamente que existem muitas diferenças entre o Brasil e a África do Sul em termos de língua e cultura, mas nós temos em comum o oceano Atlântico Sul. O Brasil é afinal o ponto mais próximo da África do Sul fora da África. Ambos os países são também pontos de entrada em um contexto regional, o Brasil para o grupo do Mercosul e a África do Sul para a África ao sul do Saara. Estes fatos juntamente com os desafios semelhantes enfrentados pela indústria química dos dois países devem conter as sementes para uma cooperação mais próxima e iniciativas conjuntas.

Perspectiva histórica

A história da indústria química na África do Sul começou com a indústria de mineração de ouro no fim do século passado. (Uma Cronologia dos eventos mais significativos está incluída no Apêndice 1). A necessidade de explosivos levou ao estabelecimento de fábricas em Johannesburgo, próximo a Cape Town e Durban. A isto seguiu-se o estabelecimento de

* Traduzido por Globo Traduções

fábricas de carbureto e cianureto assim como as primeiras indústrias de fertilizantes para servir ao crescente mercado agrícola.

O período seguinte entre 1941 e 1959 viu o estabelecimento da indústria cloro-alcalina assim como o estabelecimento da SASOL para a produção de combustível sintético a partir de carvão. A partir de 1960 a indústria plástica começou com as primeiras fábricas de polímeros e craqueador. Apesar do primeiro craqueador ser à base de nafta, a dependência do setor primário por carvão barato e abundante começou a crescer. Uma série de fabricantes menores especializados também surgiu. Estes incluem agroquímicos e matéria-prima para tintas. A primeira refinaria de petróleo da África do Sul foi inaugurada em 1954 pela Standard Oil.

A crise do petróleo e o crescente isolamento da África do Sul levaram a uma grande expansão da indústria de combustíveis derivados de carvão no final dos anos 70. Apesar do processo utilizado pela SASOL ser voltado para a produção de combustíveis, as características únicas do processo também mudaram a posição da oferta primária uma vez que a maior parte do etileno, propileno e outras matérias primas eram derivadas do processo que levou ao fechamento do craqueador menor. Esta mudança em direção ao carvão na indústria de combustíveis foi espelhada em outros setores primários como o estabelecimento pela AECI do PVC via carbureto e amônia à base de gás sintetizado à base de carvão.

Os anos 80 presenciaram uma queda brusca no gasto de capital durante os anos de sanção mas esta tendência foi agora revertida com novos investimentos substanciais desde 1989. Apesar de *joint ventures* entre as maiores companhias sul-africanas e fornecedores de tecnologia existirem anteriormente, o aumento de competição e abertura mundial para produtos sul-africanos têm gerado maior interesse em cooperação para expandir o comércio internacionalmente. Esta tendência é ilustrada pela recente *joint venture* entre a SASOL e a AECI para formar a Polifin que uniu o interesse em monômeros e polímeros da SASOL com os interesses em polímeros e cloro-alcálinos da AECI, assim como a cooperação para produzir alquilaminas entre a Sentrachem e a SASOL. As empresas sul-africanas também começaram a internacionalizarem-se. A Sentrachem comprou a Hampshire Chemicals e a SASOL formou uma *joint venture* com a ceras Schumann na Alemanha.

Situação atual e estatísticas

O desenvolvimento histórico da indústria na África do Sul levou às características que definem a situação presente. Os três principais atores são a Sentrachem, a SASOL e a AECI com uma série de atores menores e internacionais como a Hoechst que têm *joint ventures* com empresas locais ou têm uma presença comercial.

Devido ao isolamento e a uma filosofia de internalização o tamanho de muitas fábricas é subótimo com exceção de investimentos realizados desde 1989. Isto foi exasperado pelo governo anterior que encorajava a auto suficiência em tudo ao invés de uma orientação para a exportação em áreas competitivas. Altas taxas de importação e sistemas de quota mascaravam ineficiências.

O potencial de mercado na África do Sul e região é relativamente pequeno quando comparado com o vasto número populacional no Sudeste da Ásia ou mesmo na América do Sul. O PIB da África do Sul representa em torno de 0.6 por cento do PIB mundial, o que pode ser utilizado como indicador do mercado sul-africano de *commodities*. Isto significa que para a maioria das *commodities* o mercado sul-africano é pequeno demais para uma fábrica de escala mundial. No passado isto levou a investimento subótimo atrás de barreiras tarifárias de importação. Esta tendência foi agora revertida e a maior parte dos investimentos tende a ser em escala mundial com alta taxa de exportação como resultado.

Uma visão estatística da indústria sul-africana é apresentada nas seguintes tabelas. Estas são baseadas em estatísticas de 1994 e estão organizadas de acordo com produtos primários (orgânicos e inorgânicos), indústrias secundárias de conversão (orgânica e inorgânica) e os setores de formulação. Combustíveis e lubrificantes estão incluídos devido ao próximo relacionamento destes com petroquímicos, especialmente através da SASOL. O Apêndice 2 reflete um fluxograma que explica as definições com maiores detalhes.

Sumário do Tamanho da Indústria de acordo com a Classificação Pipeline

Setor	Sub-Setor	Produção ^{*1}		Exportações	
		('000)t/a	^{**} Rmilhão	('000)t/a	Rmilhão
Formulação	Todos os sub-setores	1 109	11 680	77	871
Químicas Processadas	Combustíveis e Lubrificantes	28 285	18 845	3 950	2 060
Químicas Processadas	Primário Inorgânico	2 682	1 637	301	381
Químicas Processadas	Primário Orgânico	1 992	3 061	579	913
Químicas Processadas	Secundário Inorgânico	3 533	3 636	694	613
Químicas Processadas	Secundário Orgânico	1 542	7 025	197	1 346
TOTAL		39 263	45 884	5 798	6 184

*1 Produção exclui uso cativo no local.

**O Valor é baseado nos preços ex-fábrica não incluindo impostos e taxas (Rand/\$=3,55)

No que diz respeito ao setor de processamento petroquímico, a distribuição da aplicação é a seguinte:

Setor de Aplicação	% por Valor	
	Inclui Comb & Lubrific.	Exclui Comb. & Lubrific.
Químicas Processadas (Excluindo cativo)	5,7	12,4
Formulação Química	6,1	13,3
Conversão de Plástico	8,9	19,5
Conversão de Borracha	1,1	2,5
Aplicações Não Químicas	62,9	31,9
Exportações	15,3	20,5
TOTAL	100	100

Em cada uma das áreas de classificação há uma série de produtos químicos mais importantes que constituem a maioria. Estes estão expostos nas tabelas abaixo.

Formulação Química

Os principais setores de formulação química são:

- Farmacêutico (37% do total)
- Tintas (17% do total)
- Químicos de Limpeza (12% do total)
- Pesticidas (9% do total)
- Cosméticos/Higiene (9% do total)

Estes cinco setores representam 84% dos produtos químicos de formulação.

Produtos Químicos Primários Inorgânicos Processados

Os principais tipos químicos são:

- Óxido de Cálcio (Lime) Hidróxido de Sódio
- Dióxido de Titânio Silicone
- Ácido Sulfúrico Oxigênio
- Dióxido de Manganês Cloro
- Argônio Silicato de Sódio

Estes 10 componentes químicos representam uma quantidade estimada em 90% da produção final do setor.

Produtos Químicos Primários Orgânicos Processados

Os principais tipos químicos são:

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| - Etileno | Ceras |
| - Propileno | Etanol Industrial |
| - Acetona | Carbureto de Cálcio |
| - Carbono Negro | Hipoclorito de Cálcio |
| - STPP | Uréia |
| - Dióxido de Carbono | Sulfato de Alumínio |

Estes 10 produtos químicos representam aproximadamente 91% deste setor.

Químicos Processados Orgânicos Secundários

Os principais tipos químicos são:

- | | |
|--|----------------------------------|
| - Resinas de Poliéster Saturadas (PET) | Polipropileno |
| - HDPE | Polímeros de Emulsão |
| - LDPE | Plastificadores de PVC |
| - Fibra Acrílica | Ácido Sulfônico |
| - Atrazina | Borracha SBR |
| - Anidrida Ftálica | Formaldeído |
| - Alquilbenzeno Linear | Alqui Resinas |
| - Resinas Fenólicas | Químicos de Borracha |
| - Polímero Acrílico | Emulsões SBR |
| - Gases CFC | Químicos para Mineração |
| - PVC | Poliuretanos |
| - LLDPE | Formaldeído de Uréia |
| - Polióis | Resinas Insaturadas de Poliéster |
| - MEK | Nitrocelulose |
| - Estabilizadores de PVC | Borracha PBR |

Estes 30 produtos químicos representam 88% do setor.

Análise das Importações Químicas

Os valores estimados (1994) dos produtos químicos são os seguintes:

Setor	Sub-Setor	Quantidade Valor F.O.B.	
		('000 toneladas)	milhão
Formulação	Total	615,2	3 745
Químicas Processadas	Inorgânico Primário	538,5	425
Químicas Processadas	Orgânico Primário	93,3	299
Químicas Processadas	Inorgânico Secundário	273,5	511
Químicas Processadas	Orgânico Secundário	831,9	4 099
TOTAL		2 352,5	9 079

Aplicação das Importações Químicas

A aplicação estimada das importações químicas identificadas é a seguinte:

Setor de Aplicação	% do Total	
	Por massa	Por valor
Químicas Processadas	22,9	12,6
Formulações Químicas	10,0	26,5
Conversão de Plástico	11,5	17,0
Conversão de Borracha	3,5	4,2
Aplicações Não Químicas	52,9	39,6
TOTAL	100	100

A indústria sul-africana é baseada no carvão, é forte no setor de gás sintetizado e olefinas mas fraca no setor de aromáticos. Como resultado os principais itens de importação são monômero de estirênio e ácido tereftálico. Isto é devido principalmente à falta de um complexo aromático e/ou um craqueador nafta. A disponibilidade de etileno está diminuindo também com o propileno ainda longo. Combinado com a falta de aromáticos há um interesse considerável em um projeto de craqueador na África do Sul como demonstrado por recentes notícias na imprensa.

Em termos de produtos químicos básico, a capacidade atual da África do Sul comparada com a capacidade mundial está demonstrada na tabela abaixo.

Componente Básico	Capacidade Mundial em milhão tpa	Capacidade SA em milhão tpa	Comentários
Amônia	105	0,8	Expansão atualmente em consideração
Etileno	65	0,4	Craqueador em consideração
Propileno	30	0,3	Potencial de ao menos o dobro
Metanol	25	0,04	Importações significativas
Benzina	15	0,03	Importações significativas

Iniciativas do governo e da indústria

A história da indústria química sul-africana está proximamente interligada ao governo e à intervenção governamental. Altas tarifas, quotas de importação e investimento governamental direto caracterizam a indústria desde 1980. Desde então tem havido uma mudança que tem sido acelerada pelo governo atual. As realidades e lições de uma economia mundial cada vez mais aberta levaram à presente filosofia de governo que é comprometida com menores tarifas e os princípios do GATT. A maioria das tarifas na indústria química já está de acordo com as exigências do GATT. O governo também se comprometeu com a implementação de medidas efetivas anti-

dumping para proteger a indústria sul-africana contra o *dumping* indiscriminado.

O governo também começou uma iniciativa em grupo para atacar os problemas estruturais históricos da indústria e lidar com a principal questão sul-africana que é a criação de empregos. A indústria química é o assunto de uma destas iniciativas em grupo que representam um enfoque conjunto pelo governo, indústria e mão-de-obra. Apesar do investimento por emprego oferecido no setor de produção primário da indústria ser muito alto, o objetivo é estimular toda a cadeia produtiva da indústria para criar empregos nos setores secundários como a indústria têxtil e os conversores plásticos. Um interesse considerável tem sido mostrado no desenvolvimento pela comunidade internacional assim como notícias recentes na imprensa sobre o envolvimento da República da China indicam.

A indústria química sul-africana formou recentemente uma associação industrial, chamada de Associação de Indústrias Químicas e similares (*Chemical and Allied Industries' Association - CAIA*), para melhorar o crescimento e bem-estar da indústria química em linhas semelhantes às da Associação dos Fabricantes de Produtos Químicos (*Chemical Manufacturers' Association - CMA*) nos Estados Unidos da América. A iniciativa é de grande poder uma vez que a maior parte das grandes empresas é representada por seus presidentes que estão pessoalmente comprometidos. Duas principais questões estão sendo discutidas neste momento. Como foi mencionado, o governo começou uma iniciativa em grupo. A CAIA está ativamente envolvida como porta-voz da indústria nesta iniciativa. A campanha de assistência responsável visa tornar as companhias sul-africanas compatíveis com as tendências mundiais.

Comparação com o Brasil e possibilidades de cooperação

Apesar de, devido a diferentes razões, as indústrias químicas na África do Sul e no Brasil desenvolveram indústrias voltadas para o mercado interno e sob altas barreiras tarifárias; o enfoque foi abandonado por ambos os governos e portanto as indústrias enfrentam problemas semelhantes. Deve então haver um entendimento dos problemas, e poderemos então aprender com a experiência um do outro.

O Brasil e a África do Sul também representam os países mais influentes de suas regiões. O Brasil tem uma papel importante no Mercosul e apesar de não existir nenhum tipo de acordo na região sul-africana existem indicações neste sentido. A indústria química da região é no entanto muito dominada pela África do Sul.

Logisticamente os dois mercados estão próximos, o que tornará o comércio mais viável especialmente se os volumes de carga entre os dois países aumentarem e atingirem um equilíbrio. As possibilidade deveriam ser então exploradas buscando oportunidades nas quais as forças brasileiras e sul-africanas possam ser unidas às fraquezas de uma forma sinérgica.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

A INDÚSTRIA QUÍMICA SUL-AFRICANA NO PASSADO E NO PRESENTE

HISTÓRIA DA INDÚSTRIA QUÍMICA SUL-AFRICANA

A história da indústria química na África do Sul naturalmente remonta à industrialização como resultado da descoberta de diamantes e ouro e mais tarde minério de ferro, platina e muitos outros minerais. A África do Sul ainda depende fortemente de recursos minerais e a indústria química que serve este importante setor é, em termos de tecnologia e tamanho, altamente desenvolvida, sendo o maior produtor do mundo de explosivos comerciais e acessórios.

Com a rápida industrialização da África do Sul no início da década de 1890, a necessidade de melhoria da produção alimentícia foi essencial e a indústria química reagiu começando a produzir fertilizantes. As principais datas na história da indústria química da África do Sul estão destacadas abaixo:

1896 - 1939

- 1896** Primeira fábrica de explosivos estabelecida em Modderfontein próximo a Joanesburgo (atualmente AECI).
- 1901** A De Beers estabelece instalação de produção de explosivos em Somerset West próximo a Cape Town (mais tarde em função da AECI).
- 1909** A Kynock começa produzir explosivos em Umbogintwini próximo a Durban (mais tarde por causa da AECI).
- 1919** A produção de carbureto em Ballengeich (mais tarde por causa da AECI, a produção de carbureto foi utilizada para produzir acetileno - VCM-PVC no Coalplex da AECI (instalação).
- 1920** Produção de fertilizantes em Umbogintwini.
- 1921** Superfosfatos produzidos em Somerset West.
- 1924** A African Explosives and Industries registrada como empresa (agora AECI) como resultado de uma fusão entre a sucursal sul-africana das Nobel Industries (G.B.) e o braço industrial da De Beers Consolidated.
- 1932** A AECI começa a produzir amônia em Modderfontein.
- 1934** Fermentação para produzir álcool (atual Sentrachem).
- 1935** A Anglovaal obtém licença para a Fischer-Tropsch tecnologia da Ruhrehemie. A Satmar é estabelecida para explorar esta tecnologia.
- 1939** A American Cyanamid forma a S. A. Cyanamid para produzir cianeto de cálcio.

1940 - 1959

- 1941** Fábrica de cloro na Chloorkop (próximo a Modderfontein) para produzir gás mostarda em série.
- 1946** A produção de DDT é iniciada na Chloorkop, que se torna KOP e é hoje parte do grupo Sentrachem.
- 1950** A South African Synthetic Oil Limited - SASOL é formada.

- Uma empresa pública inicialmente estabelecida, pela Industrial Development Corporation, para comercializar o processo Fischer-Tropsch desenvolvido pela Satmar.
- 1950** A Foskor é criada para explodir depósitos de fosfato em Phalaborwa, Eastern Transvaal.
- 1953/4** A AECI cria duas novas fábricas de amônia triplicando a capacidade de produção de amônia para atender às necessidades dos fazendeiros e minas locais.
- 1954** A Standard Oil começa a construção da primeira refinaria de petróleo da África do Sul em Durban.
- 1955** Produção de creosoto na Sasol I em Sasolburg.
- 1955** Produção de PVC em Umbogintwini e uréia em Modderfontein pela AECI.
- 1958** A Hoechst começa a produzir acetato polivinílico em Durban.
- 1960-1979**
- 1966** A AECI construiu a fábrica Midland em Sasolburg que se torna um complexo produtor de carbureto, acetileno, VCM, PVC, LDPE, LLDPE, produtos cloro-alcalinos, peróxidos orgânicos, CFCs e cianeto de cálcio.
- 1967** Produção farmacêutica expandida pela Fine Chemicals Corporation (atualmente parte da S.A. Druggists), Noristan e Miles Laboratories.
- 1968** A Hoechst começa a produzir fibra base de poliéster em Milnerton próximo a Cape Town.
- 1968** Refinaria Natref da Sasol e produção de etileno em série em Sasolburg.
- 1968** S. A. Cyanamide e Allied Colloids (mais tarde comprada pela Chemserve) começam a produzir poliacrilamidas.
- 1969** Sentrachem e Hoechst formam *joint venture* 50/50 chamada Safripol.
- 1970** Fusão das áreas de tintas da AECI e da Protea para formar a

Prolux Paints (1974 a AECI compra a Protea, empresa que agora opera como Dulux).

- 1974** A Sasol II é anunciada como resultado da crise do petróleo.
- 1976** S. A. Nylon Spinners (conhecido como SANS e que em 1977 passa a ser propriedade total da AECI) cria fábrica de fibra PET.
- 1977** Anikem (Pty) Limited (uma *joint venture* entre a AECI e a Nalco) cria uma fábrica para produzir produtos químicos para tratamento de água.
- 1979** A Sasol é privatizada e a Sasol III é anunciada.

1980 - 1990

- 1980** A AECI compra 56% das ações da Chemserve como aproximação estratégica em direção a produtos químicos especializados.
- 1981** A AECI cria uma fábrica de explosivos em Welkom (Orange Free State) como parte da descentralização da produção de explosivos de Modderfontein para ter instalações de produção mais próximas do local de uso. Outras instalações semelhantes foram estabelecidas durante os anos 80.
- 1981** A AECI aumenta sua participação em processamento de polímeros primários através de aquisições, esta estratégia continua durante a década de 80 resultando na participação substancial da AECI no setor de conversão de polímeros.
- 1981** A Sasol III é criada.
- 1982** Fábrica de polioli poliéters (para sistemas de poliuretano) estabelecida pela AECI juntamente com a Dow.
- 1982** A Hoechst cria fábrica de ácido polifosfórico.
- 1983** A Sasol entra agressivamente no mercado de fertilizantes.
- 1984** A Kynoch Fertiliser Company é criada pela AECI como resultado da divisão entre AECI e Triomf.
- 1984** A Sentrachem conclui a fábrica Afprene para produzir

- borrachas sintéticas de carvão (custo estimado de R430mi, que seria mais tarde fechada com a diminuição dos preços mundiais da borracha).
- 1984** A Sasol entra no mercado de explosivos.
- 1987** A Sasol desenvolve o reator fixo fluidificado de base.
- 1988** A Sasol compra a fábrica de fertilizantes da Sentrachem em Sasolburg.
- 1989** A Sasol cria fábricas de propileno e polipropileno para produzir n-propanol puro Sasol I.
- 1990** A CG Smith cria fábrica de dimetiléter (outros produtos incluem etanol, ácido acético, furfural e álcool furfúril) e com a AECI como parceiro, cria uma fábrica de peróxido de hidrogênio, dirigida pela *joint venture* Alliance Peroxide.
- 1991** presente.
- 1991** O projeto Sua Pan (Botsuana) Soda Ash, de propriedade conjunta da AECI, Anglo American Corporation e do governo de Botsuana, é criado.
- 1991** A Sasol anuncia uma nova fábrica de amônia com capacidade de 240 000 tpa, a melhoria da refinaria da Natref, nova fábrica de gases nobres, compra de fábrica de fibras acrílicas, projeto de alfa olefinas inicialmente voltado para hex-1-ene e pent-1-ene e uma *joint venture* com a Ensign-Bickford para produzir e comercializar sistemas acessórios explosivos.
- 1992** A Sasol Fibres começa a produzir fibras acrílicas em Durban a partir de acrilonitrilo importado.
- 1993** Sasol começa a produção de hexene e pentene em escala mundial
- 1993** A Sanachem duplica a capacidade de sancozeb.
- 1994** A African Amines (50% Sasol / 50% Sentrachem) começa a produzir alquil-aminas em Newcastle.
- 1994** A Aktol cria nova fábrica de mistura de ceras.
- 1994** A AECI entra na produção de químicos finos e flavorizantes com um empreendimento *greenfield* em Richards Bay. O

primeiro empreendimento bioquímico é anunciado com uma fábrica de lisina em Umbogintwini.

1994 A Polifin é estabelecida como entidade individual para unir as atividades de polímeros da AECI e da Sasol. Anunciada a conversão da produção de PVC à base de carbureto para 100% à base de etileno.

1995 A NCP começa a produção de ácido cítrico.

Perspectivas para a Cooperação Tecnológica entre a África do Sul e o Brasil*

Reinie Biesenbach

Resumo

Apesar do Brasil ser classificado pela Organização Mundial de Comércio como uma nação em desenvolvimento, ele é atualmente a décima maior economia no mundo. Com um PIB per capita em torno de US\$ 3.978 comparado com o da África do Sul que é de US\$ 3.370, o Brasil tem infraestrutura sofisticada e a sétima maior base industrial do mundo. Na Escala Mundial de Competitividade de 1996, o Brasil estava na 37ª posição, com a África do Sul na 44ª posição, liderando um grupo de países cujo denominador comum é ser grande, extremamente rico em recursos naturais, mas não muito competitivo.

Devido ao Decreto Sarney de 1986 proibindo contato esportivo, cultural e científico, assim como militar com a África do Sul, o intercâmbio normal nestes campos tornou-se quase inexistente. No entanto, esta tendência foi revertida e um contato mais próximo em todos os campos mencionados está sendo buscado e estabelecido. O comércio total entre os dois países cresceu de US\$ 433m em 1994 para US\$ 530m em 1995, um crescimento de 22 por cento em um ano. No entanto, a maior parte deste comércio é em produtos como farinha de soja, tabaco, carvão, zirconita e madeira, nos quais ocorreu pouca adição de valor.

A ciência e a tecnologia, como fatores de competitividade, não aparecem com muita importância nem no Brasil nem na África do Sul. Na

* Traduzido por Globo Traduções

Escala Mundial de Competitividade, a África do Sul estava na 34ª posição e o Brasil na 45ª posição em relação a ciência e tecnologia como fatores de competitividade. Em 1994, o gasto total do Brasil em P&D como percentagem do PIB, chegou a 0.71 por cento, comparado com o gasto total da África do Sul em P&D de 0.68 por cento do PIB. Ambos os países tiveram desempenho modesto em áreas tais como cooperação tecnológica entre empresas, cooperação de pesquisa entre empresas e universidades, e educação científica.

Considerando o exposto acima e as tendências globais que moldarão o mundo no futuro, é o caso para o rápido estabelecimento de cooperação tecnológica mutuamente benéfica entre o Brasil e a África do Sul. Tal cooperação, que pode inevitavelmente acontecer em áreas tais como serviços de saúde, gerenciamento de meio ambiente, agricultura, indústria e estabelecimento de infra-estrutura, deveria ser parte de um programa holístico para fortalecer as relações bilaterais entre os dois países. Medidas específicas devem ser consideradas. O governo deveria criar regimes e quadros institucionais necessários para possibilitar a cooperação científica e a transferência de tecnologia. A formação de uma Comissão Conjunta pequena e efetiva, unindo representantes dos setores público e privado, é sugerida.

Um mundo em mudança

A globalização está ocorrendo na maior parte das facetas do esforço humano, com a ciência e a tecnologia tomando a frente neste aspecto. Nenhuma empresa nem mesmo país tem capacidade para gerar de forma independente suas próprias necessidades científicas e tecnológicas. Teias extremamente complexas de ligações e relacionamentos transnacionais têm se desenvolvido rapidamente no passado recente, estimuladas pelo crescimento expansivo e convergência da computação, informação e tecnologia e sistemas de comunicação. Grande parte do conhecimento científico e tecnologias desenvolvidas difundem-se rapidamente para outros países. De fato, as tecnologias mais modernas atravessam fronteiras inerentemente.¹ Portanto, muitas nações investem de forma pesada em

¹ Rosabeth Moss Kanter, *World Class - Thriving Locally in the Global Economy* (New York: Simon & Schuster, 1995), p. 25.

pesquisa, treinamento avançado e infra-estrutura necessários para utilizar as tecnologias existentes e gerar novas qualificações e tecnologias. Em muitos destes países, a transferência de tecnologia foi aprimorada através de medidas governamentais, tais como apoio e coordenação de pesquisa e desenvolvimento. O resultado inevitável é a dispersão rápida de tecnologia.²

Um novo paradigma evoluiu de acordo com o qual o poder nacional, a liderança e a competitividade se relacionam mais com a força econômica do que com a capacidade militar. O crescimento econômico real é enormemente dependente do progresso técnico, que por sua vez depende do escopo e da qualidade do sistema de inovações de uma nação, incluindo sua indústria científica e tecnológica. O empenho científico e tecnológico deveria então estar irremediavelmente fundido com a topografia global do comércio, investimento e relações exteriores.

Outra tendência é a emergência de indústrias baseadas no conhecimento. Considere a lista formulada em 1990 pelo Ministério do Comércio e Indústria no Japão especulando quais seriam as indústrias com crescimento mais rápido nos anos 90 e no início do século 21: microeletrônica, biotecnologia, a indústria científica de novos materiais, telecomunicações, indústria de aviação civil, maquinário e robótica, e computação (*hardware* e *software*).³ Todas estas são indústrias de pensamento criadas pelo homem que poderiam localizar-se em qualquer lugar na face da terra. Onde elas estão localizadas vai depender de quem organiza o pensamento para capturá-las.

A disponibilidade de recursos naturais foi retirada da equação de competitividade, um fenômeno que deveria, devido ao acima mencionado, gerar grande ímpeto para a cooperação tecnológica entre o Brasil e a África do Sul. Os produtos modernos simplesmente utilizam menos recursos naturais. Cada vez mais, há menor e menor retorno das fontes tradicionais de mão-de-obra, terra e capital (financeiro). Os maiores produtores de riqueza se tornaram a informação e o conhecimento.⁴ O novo poder estará

² Keinichi Ohmae, *Global Strategies* (Boston: Harvard Business Review, 1994), p. 112.

³ Lester Thurow, *The Future of Capitalism* (New York: William Morrow and Company, Inc., 1996), p. 67.

⁴ Peter F. Drucker, *Post-Capitalist Society* (New York: Harper Collins Publishers, Inc., 1993), p. 183.

na habilidade de explorar e adaptar este conhecimento. As alianças estratégicas entre firmas e o uso pervasivo de redes de informação globais estão liderando um rearranjo de vantagens comparativas, em que a inovação contínua e as organizações flexíveis tornaram-se fontes cruciais de lucro.

A internacionalização e o desenvolvimento de novas tecnologias estão sem dúvida relacionados. Entre 1975 e 1986, a produção mundial de tecnologia aumentou em seis vezes e o comércio mundial de alta tecnologia aumentou em nove vezes. Durante o mesmo período, o Japão duplicou sua parcela de exportação de alta tecnologia, tomando o lugar dos Estados Unidos da América como líder mundial.⁵ As importações americanas de produtos de alta tecnologia cresceram mais rápido que a média dos outros produtos manufaturados, aumentando em 165 por cento entre 1980 e 1986, enquanto as exportações nos mesmos setores cresceram em apenas 29 por cento.⁶ Do mesmo modo, a África do Sul também importa muito mais produtos de alta tecnologia do que os exporta, com o déficit em 1991 excedendo US\$3.62 bi.

Há vinte anos, poucos observadores teriam previsto o tipo de mudança pelo qual o mundo passou desde então. Quantos estão agora preparados para dizer como será o mundo no ano 2020? A noção de cooperação tecnológica entre o Brasil e a África do Sul teria que ser examinada em termos de tais mudanças globais. Como o passado não pode mais ser extrapolado no futuro, o planejamento de cenário futuro oferece a melhor alternativa.

Brasil e África do Sul - uma visão geral do relacionamento atual

Devido ao decreto Sarney de 1986 proibindo o contato esportivo, cultural científico e militar com a África do Sul, o intercâmbio normal nestes campos tornou-se praticamente inexistente. No entanto, a posse do Presidente Mandela em maio de 1994 marcou o início de relações melhoradas com o Brasil. Em outubro de 1995 o ministro sul-africano das relações exteriores, Sr. Alfred Nzo, veio em visita oficial ao Brasil durante

⁵ Winfried Ruigrok e Rob van Tulder, *The Logic of International Restructuring* (London: Routledge, 1995), p. 143.

⁶ Jean-Claude Derian, *America's Struggle for Leadership in Technology* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1990), p. 113.

a qual um convite formal do Presidente Mandela foi estendido ao Presidente Cardoso para visitar a África do Sul em 1996 ou 1997.

O potencial para cooperação entre a África do Sul e o Brasil é aumentado pelo fato de que ambos os países compartilham uma dualidade de natureza de Primeiro Mundo e Terceiro Mundo. As áreas para a cooperação são muitas e variadas, como será mostrado mais tarde. Recentemente, por exemplo, um acordo entre o *Agricultural Research Council* (Conselho de Pesquisa em Agricultura) sul-africano e seu equivalente brasileiro, a Empresa Brasileira de Pesquisa em Agricultura (EMBRAPA) foi concluído.

Um acordo bilateral para evitar a dupla tributação está em andamento. Um acordo anti-tráfico de drogas também está sendo analisado pelas autoridades competentes nos dois países. Outros acordos possíveis incluem um acordo de cooperação geral, um acordo para arte, cultura e esporte, um acordo recíproco de revogação de vistos, e um acordo sobre serviços aéreos.

Várias companhias mineradoras sul-africanas já estão estabelecidas no Brasil. Na área militar, as relações da África do Sul com o Brasil também foram fortalecidas com o intercâmbio de adidos militares. Durante o ano de 1995, as marinhas brasileira e sul-africana participaram de um exercício naval conjunto, juntamente com as marinhas da Argentina e do Uruguai. A cooperação entre os setores militares-industriais dos dois países permanece em grande parte inexplorada e poderia provar ser mutuamente benéfica. Oficiais sul-africanos foram convidados a participar de treinamentos no Brasil, e vice versa.

Em 1993, a balança comercial sul-africana com o Brasil era de US\$ 68mi negativos, mas esta posição foi revertida no ano seguinte para US\$ 17mi positivos. Em 1995, esta reversão continuou e produziu uma balança comercial positiva com o Brasil de US\$ 71mi favoráveis à África do Sul. A participação brasileira em exportações sul-africanas para a América Latina cresceu de 30 por cento em 1992 para 49 por cento em 1994 e 52 por cento em 1995.

Como porcentagem do total de exportações da África do Sul, o Brasil também cresceu de 0.37 por cento em 1992 para 0.51 por cento em

1993 e 0.89 por cento em 1994 e 1.42 por cento nos primeiros quatro meses de 1995. O total do comércio bilateral superou US\$ 433 mi em 1994 e subiu para US\$ 530 mi em 1995.

Perspectivas para a cooperação tecnológica entre a África do Sul e o Brasil

Por causa da próxima integração entre ciência e tecnologia, tornou-se prática comum referir-se a estes dois conceitos juntos, ao ponto que o acrônimo “C&T” tende a ser utilizado internacionalmente em vários contextos. No entanto, a ciência tem uma grande variedade de conotações. Tem um peso em educação e treinamento, e é freqüentemente vista como atividade cultural e precursora do desenvolvimento tecnológico. A tecnologia é, por definição, e na realidade, um bem como qualquer artefato físico que é criado para servir um propósito e portanto tem um valor, determinado pelo mercado. A propriedade intelectual é parte desta classe de bens e embora possa ser difícil estabelecer um valor em muitos casos, vendedores e compradores irão concordar em um valor estimado.

Para o Brasil e a África do Sul, um maior número de países desenvolvidos ofereceria ciência em forma de educação (bolsas de estudo) e oportunidades conjuntas de P&D para ganhar acesso favorável a produtos primários (insumos industriais) e gozar acesso a oportunidades científicas que são mais caras ou talvez nem disponíveis em outro lugar. Globalização científica aparenta ser o termo mais apropriado para tal cooperação científica internacional como existe atualmente. A complexidade das questões científicas é uma das principais razões por trás de programas científicos globais. Por outro lado, a crescente especialização também está forçando cientistas a buscar contatos com parceiros em outros locais do mundo. As redes eletrônicas estão mudando rapidamente o modo com que cientistas se comunicam.⁷

Há literatura sobre este intercâmbio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que identificou uma grande “diferença comercial” em favor dos países desenvolvidos neste comércio - freqüentemente porque

⁷ Burkhart Müller, “The Path to Globalisation - Trends in International Cooperation,” German Research, 1/96, p. 3

os cientistas do primeiro mundo têm melhores financiamentos, equipamentos e capacitação e podem portanto trabalhar mais rapidamente e em um número muito maior de países que seus contrapartes em países em desenvolvimento. Deste modo os cientistas em países menos desenvolvidos encontram-se privados de oportunidades para realizar contribuições únicas para a produção científica internacional.

Além do potencial econômico final da ciência, seu valor cultural tende a ser a característica dominante da interação nação-a-nação. As agências governamentais e outras instituições envolvidas tendem a ser aquelas ligadas à pesquisa, educação e outros serviços comunitários, e tendem a priorizar o desenvolvimento de recursos humanos e melhoria da qualidade de vida ao invés da atividade econômica.

Para a tecnologia haveria um quadro semelhante, mas as partes envolvidas nos diferentes países não seriam as mesmas do intercâmbio científico. O setor privado, governado por forças de mercado, seria o ator primário no comércio de tecnologia, enquanto os governos facilitariam e tornariam possíveis processos “desejáveis”, que incluiriam regimes de propriedade intelectual assim como as áreas de padrões e emissão de certificados. Feiras de comércio, exposições e fontes de informação em embaixadas são também típicas de tais instrumentos de políticas incentivadoras.

O comércio de tecnologia, assim como o intercâmbio de qualquer outro bem, poderia ter conseqüências favoráveis ou prejudiciais. Os EUA “exportaram” com bastante entusiasmo uma boa parte de sua base industrial para países asiáticos para ganhar a vantagem fatorial da mão-de-obra produtiva, mas rapidamente perceberam o efeito desastroso que isto teve em sua balança de pagamentos. Há portanto um reconhecimento crescente da importância de se ter políticas corretas para exigir fabricação local para produtos comercializados com um país. A propriedade de projeto é mais difícil de “gerenciar”. Apesar de representar uma pequena porcentagem de atividades industriais de recursos humanos, ela tem um impacto econômico significativo e deve ser gerenciada com extremo cuidado. Pesquisa e desenvolvimento são atividades ainda menos tangíveis.

A África do Sul é responsável por cerca de 20 por cento da população combinada das duas nações de em torno de 206 milhões e do

PIB combinado de US\$763 bi. Os números combinados comparam-se à população total dos EUA de 266 milhões e um PIB de US\$ 7.6 tri. Nossa população combinada é em torno de 77 por cento da americana, produz um PIB combinado de em torno de 10 por cento daquele país. Esta disparidade reflete o enorme potencial para crescimento e, conseqüentemente, para aumento das relações comerciais e cooperações tecnológicas entre o Brasil e a África do Sul.

Ao analisar a relativa tenuidade da cooperação científica e tecnológica entre o Brasil e África do Sul, deve-se levar em conta que a mudança global está acontecendo em tal velocidade que o estabelecimento de ligações de C&T do modo usual pode provar não ser adequada. A idéia de colaboração em C&T, e colaboração tecnológica em particular, deveria então ser priorizada na agenda. Medidas extraordinárias deveriam ser consideradas para acelerar a construção de tais relacionamentos. Neste aspecto deve-se notar que a ciência e tecnologia, como fatores de competitividade, não são muito considerados nem no Brasil nem na África do Sul. Na Escala Mundial de Competitividade, a África do Sul ficou na 34ª posição e o Brasil na 45ª posição no que diz respeito à ciência e tecnologia como fatores de competitividade. De acordo com esta análise,⁸ o gasto total do Brasil em P&D como porcentagem do PIB chegou a 0.71 por cento, comparado com o gasto total da África do Sul em P&D de 0.68 por cento do PIB. Ainda mais significativo é o fato de que ambos os países tiveram desempenho medíocre em áreas como cooperação em tecnologia entre empresas, cooperação em pesquisa entre empresas e universidades, e educação científica.

Apesar das perspectivas para a cooperação em tecnologia entre os dois países parecerem atraentes, uma série de bloqueios teriam que ser superados antes que possa ocorrer uma interação mutuamente benéfica. Isto inclui a divisão entre as nações, a falta de entendimento mútuo entre as duas comunidades de C&T, a falta de acordos bilaterais e arranjos institucionais, e a barreira lingüística.

Não considerando estas restrições, o Brasil e a África do Sul podem querer considerar várias medidas para possibilitar e acelerar a cooperação

⁸ IMD, The World Competitive Yearbook (Lausanne: IMD, 1996)

tecnológica no futuro. Idealmente, os setores público e privado iriam agir em consonância neste aspecto. O governo deveria liderar o estabelecimento dos regimes e quadros institucionais necessários e financiar iniciativas primárias. No entanto, sem objetivos e marcos claros. Em última instância, o objetivo deve ser construir alianças que só representem ganhos para a indústria do Brasil e da África do Sul, em tal ponto que os respectivos setores privados sejam atores dominantes em todos os campos da cooperação tecnológica. O diagrama no fim deste trabalho ilustra tal modelo, no qual todas as partes devem trabalhar em busca de um objetivo comum, especialmente a cooperação em um contexto Sul-Sul e em uma escala sem precedentes.

Em termos de cooperação científica e tecnológica, as seguintes áreas servem como indicação daquelas em que os dois países estão em posição de se beneficiarem com o estreitamento de relações:

Tecnologia em serviços de saúde

Ambos os países precisam de melhorias em seus serviços de saúde. No Brasil houve cortes nas despesas em saúde em anos recentes que levaram à deterioração dos serviços de saúde pública e condições de trabalho. A desnutrição afeta 15 por cento da população e houve um retorno de doenças tais como dengue e cólera assim como um crescimento em doenças crônicas.⁹ A África do Sul também está se esforçando mais para apoiar P&D na área médica e pesquisa biomédica e em serviços de saúde no despertar de crescentes esforços internacionais em áreas tais como AIDS, desenvolvimento de vacinas e prevenção de doenças infecciosas. Em ambos os países há uma alta incidência de doenças que podem ser evitadas como tuberculose. Serviços médicos adequados para suas populações requerem tecnologia médica apropriada unida a educação médica adequada.

Tecnologia ambiental

Padrões internacionais, crescimento populacional e de atividades econômicas exigem melhoria de pesquisa ambiental, monitoramento,

⁹ The Economist Intelligence Unit, Brazil - Country Profile, (London: EIU, 1995-1996), p. 19.

controle e disponibilidade de tecnologias ambientais. Há discutivelmente uma grande necessidade no Brasil e na África do Sul para cooperação no desenvolvimento e aplicação de soluções inovadoras baseadas em tecnologia para a degradação ambiental.

No Brasil tem havido grande preocupação com o extermínio da tribo indígena Yanomami como resultado da poluição e doenças levadas para a área pelos garimpeiros.¹⁰ Várias fontes, incluindo o Departamento Nacional de Saneamento e Meio Ambiente (DESAM), estimam que o total de investimentos necessários para equipar o Brasil com as tecnologias e serviços ambientais necessários superariam US\$ 19 bi.¹¹

Na África do Sul há necessidade de desenvolvimento e aplicação de tecnologias ambientais, tais como tecnologias limpas. A falta de tais tecnologias é óbvia com a poluição do ar e da água em torno de centros industriais e mineradores tornando-se um grande problema, com sérias implicações para a saúde e a qualidade de vida em tais áreas.

De acordo com a análise dos problemas ambientais do Brasil, deve-se dar atenção à poluição e perigo de desmatamento da Amazônia, o ecossistema com a maior biodiversidade do mundo e também a maior floresta tropical com dois milhões de espécies. No encontro da *Zona de Paz & Cooperação do Atlântico Sul* em Brasília em 1994, a proteção do meio ambiente foi identificada como uma das quatro assim chamadas Janelas de Oportunidade. Foi dito que o Brasil e a África do Sul deveriam ser capazes de colaborar no desenvolvimento de pesquisa ambiental abrangente e dinâmica capaz de traduzir a ciência em tecnologia.

A África do Sul dispõe de menos recursos naturais, o que é agravado por freqüentes secas. O Brasil por outro lado tem um problema com a maior parte das cidades de grande e médio porte tendo água contaminada por esgoto, lixo, metais pesados e outras substâncias tóxicas. A África do Sul reconhece que também muitos aspectos fundamentais das necessidades básicas dependem da tecnologia tais como água e fornecimento de energia e tratamento de esgotos. Como resultado os dois países necessitam de

¹⁰ Europa Publications Limited, *The Europa World Yearbook*, (London: EPL, 1995), p. 637.

¹¹ US Department of Commerce, *Brazil - Big Emerging Markets*, (Washington:, DoC, 1996), p. 1.

especialização técnica moderna em projetos de planejamento de água como fornecimento de água e saneamento especialmente para comunidades rurais.

Agricultura

O Brasil tem agricultura extensiva e é um dos principais exportadores de produtos como café, soja, açúcar, tabaco e cacau. A pecuária é extensiva, em contraste com a indústria pesqueira que é pequena em proporção à capacidade brasileira. No entanto, em muitas partes do país pouca atenção é dada ao uso de fertilizantes, seleção de sementes ou rotação de culturas efetiva e as técnicas são menos avançadas. A mecanização em larga escala também não se desenvolveu totalmente e até recentemente, esteve limitada aos estados do sul.

A África do Sul tem natureza e distribuição de recursos naturais diversificada, especialmente solos, terreno, clima, água e vegetação, que possibilita a produção de qualquer tipo de alimento ou fibra. A África do Sul é também um grande exportador de certos produtos agrícolas e de origem animal, e isto apesar de um solo muito complexo e vulnerável, terra arável e água na superfície limitada, nível de chuva muito variável e vegetação natural sensível. Considerando estas restrições é criticamente importante que a tecnologia seja continuamente renovada.¹²

Tanto a África do Sul quanto o Brasil têm necessidade de promover a agricultura através de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia com o objetivo de otimizar a contribuição da agricultura. A tecnologia apropriada irá capacitar ambos os países através do aumento da produtividade e da eficiência de produção. Deve-se lembrar que a melhoria da produção agrícola é uma faceta que contribui para a criação de empregos, reforma agrária, nutrição e proteção do meio ambiente. Há uma necessidade em ambos os países para cooperar em tecnologia para novos métodos de obtenção de dados empíricos sobre vegetação para eficiência em termos de tempo, para tecnologia na manutenção da fertilidade do solo e qualidade da água contra a degradação porque a agricultura adequada depende de

¹² Steven Giddings, Ed., *The Contribution of the Agricultural Research Council to the Reconstruction and Development Programme*, (Pretoria: ARC, 1994-95), p. 1.

solo produtivo e alta qualidade da água, para monitoramento da poluição, controles biológicos, biodiversidade de plantas e outros.

Habitação e infra-estrutura

As estradas são de longe o sistema de transporte mais utilizado no Brasil. O número de veículos está estimado em 22.6 milhões mas as estradas têm manutenção ruim. Projetos de infra-estrutura, como rodovias, barragens e outras construções públicas têm sido seriamente restringidos por cortes nas despesas governamentais. Na África do Sul, programas de infra-estrutura têm sido lentos com ajustes constantes ao quadro de políticas. A África do Sul está planejando um aumento no desenvolvimento de infra-estrutura e prestação de serviços utilizando intensamente técnicas baseadas na mão-de-obra, um método que seria benéfico para o Brasil também na redução da pobreza e criação de emprego. Em ambos os países há necessidade de prover moradia de baixo custo como resultado dos desafios sociais. Há necessidade de cooperação tecnológica no desenvolvimento dos projetos e materiais para a construção em larga escala de projetos de habitação assim como outros projetos de habitação e infra-estrutura.

Tecnologia em mineração

As perspectivas para cooperação neste campo serão abordadas de forma mais abrangente por meu colega Sr. Duncan Adams. No entanto, o Brasil tem reservas minerais muito significativas. Acredita-se que suas reservas de ferro sejam equivalentes a um terço do total mundial, e sabe-se atualmente que as reservas de bauxita são as maiores da América Latina. Outras jazidas incluem manganês, carvão, zinco, cromo, ouro e estanho. A África do Sul ainda é número um no mundo na categoria de recursos minerais importantes.

A mineração no Brasil declinou em crescimento setorial de 7.4 por cento em 1971 para 3,4 por cento em 1995. Na África do Sul em 1994, a mineração e minerais contribuíram com US\$ 15 bi (18 por cento) do PIB, e as exportações de produtos primários foram responsáveis por quase 50 por cento dos ganhos do país com o comércio exterior.¹³ A indústria

¹³ Mintek. Annual Review 1995, (Randburg: Mintek, 1995), p. 16.

mineradora sul-africana emprega em torno de 605.000 trabalhadores, cujos rendimentos totalizam US\$ 3.8 bi. No Brasil a mineração contribuiu com 1.6 por cento do PIB em 1991. No entanto, ambos os países necessitam de melhor tecnologia para poderem utilizar totalmente seus ricos recursos minerais.

Tecnologia industrial

Apesar do comércio entre a África do Sul e o Brasil ter aumentado rapidamente, como foi mencionado antes, a maioria dos produtos é constituída de produtos primários tais como produtos vegetais, madeira e animais vivos. Há uma grande necessidade de comércio de produtos manufaturados, significando que os países devem expandir suas indústrias manufatureiras. O crescimento do PIB total da África do Sul continuou em 1995 até atingir 3.3 por cento. Este foi estimulado pelo crescimento do setor manufatureiro de 7.7 por cento.¹⁴ Desde 1994 produção real total manufatureira da África do Sul cresceu consideravelmente e o aumento da produção foi observado como resultado da melhoria da demanda interna e de exportação. A utilização da capacidade produtiva cresceu de 78.8 por cento em 1992 para 83.3 por cento em 1995. O comércio de exportação de produtos manufaturados cresceu de US\$ 7.73 bi em 1990 para quase US\$ 16.54 bi em 1995, apesar de um déficit substancial na respectiva balança de pagamentos persistir. No Brasil, com a recuperação econômica em 1993 da recessão de 1990-92, o crescimento foi guiado pela indústria manufatureira. O setor de manufaturas no Brasil, que é facilmente o maior da América Latina, teve taxas de crescimento real que cresceram de 2.9 por cento em 1989 para 7,8 por cento em 1994. Tendo em vista a decrescente importância dos recursos naturais, tanto a África do Sul como o Brasil deverão se beneficiar consideravelmente com a cooperação tecnológica no setor de manufaturas.

Outras áreas

Assim como a África do Sul, o Brasil sofre com altos índices de violência e criminalidade, geralmente vistos como ligados à pobreza e desigualdade. Altos níveis de criminalidade podem impedir qualquer país de atingir seu total potencial. Além disto, há outros setores com boas

¹⁴ Department of Trade and Industry, Annual Report 95, (Pretoria: DTI, 1995), p. III.

perspectivas para a cooperação tecnológica. Estes podem incluir os setores aeroespacial, de transportes, energia, educação, telecomunicações e defesa.

Já que ambos os países estão preocupados com desemprego, redução da pobreza, desigualdade social e prevenção da criminalidade, eles estão em posição de se beneficiarem imensamente com uma maior cooperação em ciência e tecnologia.

Neste ponto, é útil refletir brevemente sobre as atividades dos principais conselhos científicos da África do Sul. Estas instituições, juntamente com as dezessete universidades do país e as empresas relevantes do setor privado, serão os principais atores em qualquer futura cooperação de C&T.

A *Fundação para Desenvolvimento de Pesquisas (Foundation for Research Development - FRD)* é responsável pelo desenvolvimento de pessoal na África do Sul com pesquisa e outros conhecimentos nas áreas de ciências naturais e aplicadas, engenharia e tecnologia. É financiada pelo governo, mas também realiza *joint ventures* com a indústria e a comunidade internacional.

O *Conselho para a Geociência (Council for Geoscience)* tem a função de estudar a geologia sul-africana e desenvolver uma infra-estrutura geológica adequada para o país. O Conselho está sendo transformado em uma organização mais orientada para negócios com ênfase na adição de valor, é ativo em áreas que vão desde o mapeamento geológico, mineralogia, petrologia, geoquímica e geofísica, a engenharia ambiental e geociência marinha.

O *Conselho de Pesquisa em Agricultura da África do Sul (Agricultural Research Council of South Africa - ARC)* tem a atribuição de melhorar e desenvolver a agricultura mas tem também a responsabilidade de assegurar que estas melhorias e desenvolvimentos sejam sustentáveis em harmonia com o meio ambiente. É um corpo estatutário compreendendo 12 institutos e uma equipe de em torno de 4.300 pessoas.

O *Conselho de Pesquisa em Ciências Humanas (Human Sciences Research Council - HSRC)* conduz pesquisa relevante a necessidades sociais para melhorar a qualidade de vida de todos os sul-africanos; para manter

um alto padrão científico e garantir que a metodologia mais apropriada seja utilizada; para garantir o recrutamento e desenvolvimento de pesquisadores com conhecimentos e habilidades adequadas.

O *Conselho para Pesquisa Médica (Medical Research Council - MRC)* é o encarregado da melhoria do estado de saúde e qualidade de vida da nação através da excelência na pesquisa científica. Tem 20 frentes de pesquisa direcionadas, incluindo capacitação, saúde da mulher, doenças infecciosas, vacinas e imunidade, e saúde mental e abuso de drogas.

O *CSIR*, previamente conhecido como *Conselho para Pesquisa Industrial e Científica (Council for Scientific and Industrial Research)*, é uma organização para qualidade, ciência de utilização de recursos e baseada em tecnologia que visa ajudar a elevar a nação sul-africana, e até mesmo o nosso continente, através do poder da tecnologia. Tem uma equipe de em torno de 3.500 e dez divisões operações.

MINTEK, o grupo sul-africano especialista em tecnologia mineral e metalúrgica, fornece serviços de apoio essenciais para as indústrias de minérios e metais, a manutenção de bases de conhecimento e instalações chave, e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras que habilitam a indústria a realizar mudanças fundamentais.

Estas instituições representam a maior parte da capacidade de pesquisa pública da África do Sul. Juntamente com o *Bureau Sul-Africano de Padrões (South African Bureau of Standards - SABS)*, eles são muitas vezes chamados de *Conselhos Científicos (Science Councils)* da África do Sul.

O gasto nacional da África do Sul em P&D, como expresso na razão entre gasto em P&D e PIB, é da ordem de 1 um por cento. Isto é consideravelmente mais baixo que o número comparável dos países industrializados. Em 1991, o gasto total da África do Sul com P&D chegou a US\$ 1.01 bi, dos quais o setor privado contribuiu com 47 por cento. No mesmo ano, o número total de pessoal envolvido com P&D chegou a 37.800.¹⁵

¹⁵ Foundation for Research Development, SA Science and Technology Indicators (Pretoria: FRD, 1993)

Considerando o acima descrito, pode ser útil considerar os seguintes passos para acelerar a cooperação entre os dois países na área de ciência e tecnologia:

Em última instância os respectivos setores privados dos dois países deveriam ser os principais atores na transferência de tecnologia. No entanto, os dois governos podem desejar colocar a cooperação em C&T no topo da agenda bilateral e concluir os acordos necessários no que diz respeito à colaboração e direitos de propriedade intelectual. Tais medidas irão criar um ambiente propício no qual os diversos órgãos de C&T estariam aptos a negociar e implementar acordos entre órgãos.

De modo a criar uma ponte sobre a divisa que se criou entre os dois países, sugere-se que um *workshop* seja considerado, no qual líderes das duas comunidades de C&T poderiam se encontrar para identificar áreas de interesse comum e buscar a convergência de competências. Claro, tal encontro teria que ter alto nível de apoio e ser bem preparado para ter impacto máximo. Teria que haver entendimento sobre as forças e fraquezas relativas dos dois países e seus sistemas de C&T.

Uma Comissão Conjunta deve ser constituída. No entanto, em contraste com o que costuma ser o caso, a Comissão Conjunta deve compreender um número muito pequeno de representantes, não superior a cinco pessoas por país, representando tanto o setor público quanto privado. É desnecessário dizer que a Comissão Conjunta deveria encontrar-se regularmente e reportar-se ao maior número possível de órgãos públicos e privados em ambos os países.

Seria de importância fundamental concordar com objetivos claros, por exemplo realizar P&D em conjunto para desenvolver tecnologias que melhorariam a rentabilidade e competitividade global de uma dada indústria em uma porcentagem mensurável dentro de um horizonte de tempo determinado.

Agradecimentos

O autor gostaria de agradecer a iniciativa e o apoio do *International Relations Research Institute* (Instituto de Pesquisa em Relações

Internacionais) no que diz respeito a cooperação em C&T entre o Brasil e a África do Sul. Vários colegas do CSIR também contribuíram significativamente com este trabalho, notavelmente os doutores Ben van Vliet e Gideon de Wet da Unidade de Estudos de Políticas e Sra. Magofe Leokana e Sra. Lerato Gunguluza da Unidade de Relações Internacionais e Desenvolvimento de Mercado. Suas contribuições são agradecidas e reconhecidas.

Bibliografia

Rosabeth Moss Kanter, *World Class - Thriving Locally in the Global Economy* (New York: Simon & Schuster, 1995), p. 25

Kenichi Ohmae, *Global Strategies* (Boston; Harvard Business Review, 1994), p, I 12.

Lester Thurow, *The Future of Capitalism* (New York: William Morrow and Company, Inc, 1996), p. 67.

Peter F. Drucker, *Post-Capitalist Society* (New York: Harper Collins Publishers, Inc, 1993), p. 183.

Winfried Ruigrok and Rob van Tulder, *The Logic of International Restructuring* (London: Routledge, 1995), p, 143.

Jean-Claude Derian, *America's Struggle for Leadership in Technology* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1990), p, 113.

Burkhardt Müller, "The Path to Globalization - Trends in International Cooperation," *German Research*, 1/96, p.3

IMD, *The World Competitive Yearbook* (Lausanne: IMD, 1996)

The Economist Intelligence Unit, *Brazil - Country Profile*, (London: EIU, 1995 -96), p. 637.

US Department of Commerce, *Brazil - Big Emerging Markets*, Washington:, DoC, 1996), p, I.

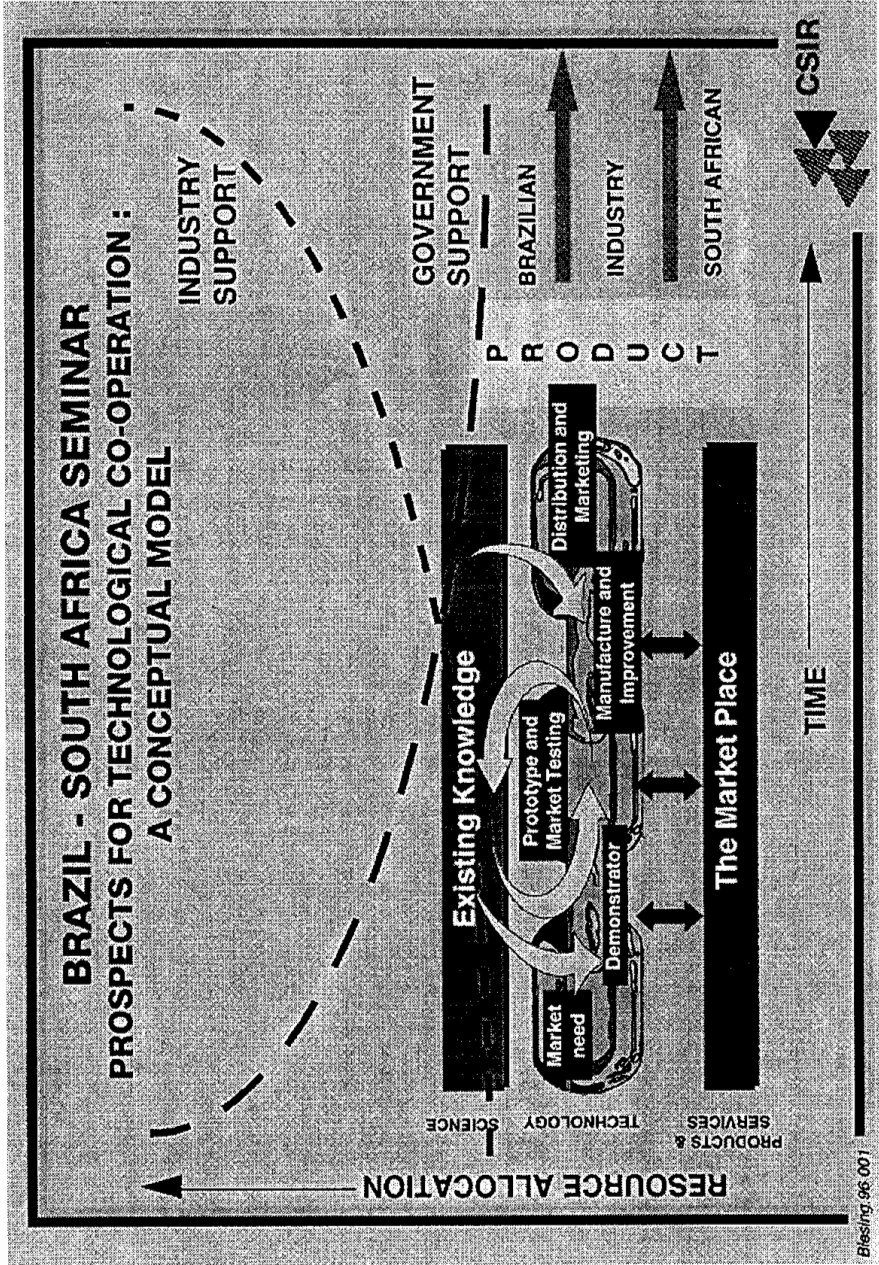
Steven Giddings, Ed., The Contribution of the Agricultural Research Council to the Reconstruction and Development Programme, (Pretoria: ARC, 1994-5), p. I.

Mintek, Annual Review 1995, (Randburg: Mintek, 1995), p. 16.

Department of Trade and Industry, Annual Report 95, (Pretoria: DTI, 1995), p. III

Foundation for Research Development, SA Science and Technology Indicators (Pretoria: FRD, 1993)

Figura 1



Tecnologia Agrícola no Brasil e Perspectivas de Cooperação com a África do Sul

*Ruy de Araújo Caldas
Ana Lúcia Assad Rios*

Introdução

Uma curiosidade que salta aos nossos olhos, à primeira vista, é a falta de intercâmbios técnico - científicos entre o Brasil e a África do Sul. Sabemos que este país é o segundo investidor em mineração no continente sul-americano, com fortes relações comerciais neste campo, além de ser parceiro em várias atividades comerciais com o Brasil.

Ademais os dois países têm muito em comum. Várias regiões da África do Sul se assemelham à determinadas regiões brasileiras quanto a clima e solo. Em recente artigo na Revista Carta Capital (21/08/96 pag. 78-80) a equipe de analistas da Lafis - Informações e Pesquisa de Investimento em Ações na América Latina - fez uma análise das similaridades entre os países e oportunidades de investimentos. Parâmetros que medem o desempenho sócio - econômico dos países, como mortalidade infantil, expectativa de vida, alfabetização de adultos e renda per capita, são muito semelhantes. O continente sul-americano está a 6.000 km da África do Sul a partir da costa leste brasileira (Rio de Janeiro e São Paulo), o que deveria favorecer os intercâmbios comerciais entre as duas nações.

O “agribusiness” brasileiro tem-se desenvolvido sustentado por “inputs” técnico - científicos internos e de empresas e centros de P&D internacionais. É um segmento da economia com experiência de relacionamento internacional não só na área de intercâmbios técnicos, mas também no estabelecimento de “joint - ventures”.

Por outro lado, a África do Sul tem desenvolvido muita pesquisa e tecnologia em áreas que teriam sinergias com os nossos centros de P&D e

com as necessidades dos investidores brasileiros. O país tem grande experiência nas áreas de: a) organização do processo de produção agropecuária, b) tecnologias de uso e manejo de água, c) fitossanidade, incluindo a logística de barreiras fitossanitárias, d) melhoramento genético vegetal e animal, e) florestas exóticas para produção de papel e celulose etc.

O Brasil tem grande experiência nas áreas de agroindústria, principalmente na produção de equipamentos e desenvolvimento de processos. O país tem acumulado nas últimas décadas experiência em melhoramento genética vegetal, química e física de solos, melhoramento genético animal principalmente do Bos indicus. Na área de sanidade animal o Brasil tem hoje centros e empresas altamente competentes para desenvolver e produzir insumos para controle de doenças infecto contagiosas.

Recentemente a biotecnologia brasileira, principalmente na área vegetal tem desenvolvido em estreita colaboração com o setor privado, como micropropagação vegetal, marcadores moleculares para assistir o melhoramento genético vegetal, produção de biofertilizantes (Rhizobium, Azospirillum, Acetobacter) e bioinseticidas. A biotecnologia animal tem se concentrado nas áreas de produção de vacinas, hormônios e nas tecnologias de transferência de embriões (bipartição e sexagem) de bovinos, eqüinos, bufalinos, ovinos e caprinos.

Como veremos no texto, o Brasil tem acumulado experiência da participação efetiva de empresas nacionais e internacionais no “agribusiness” e no desenvolvimento tecnológico tanto na agricultura e pecuária, quanto na agroindústria.

Relações comerciais entre o Brasil e a África do Sul

Para examinar possíveis sinergias entre os dois países na área de P&D, passaremos em seguida a analisar as trocas comerciais entre ambos, no sentido de verificar em que pontos já temos acumulado experiências mútuas e áreas em que existem complementaridade de nossas economias.

As trocas comerciais entre os dois países, tomando como base no ano de 1995, tem sido da ordem de US\$ 216 milhões de exportações brasileiras e US\$ 336 milhões de importações da África do Sul (vide tabela 1).

As nossas relações comerciais na área do “Agribusiness” são bem modestas. Com base nos dados de 1995 o Brasil exportou em torno de US\$ 38 milhões para a África do Sul, incluindo grãos, frango, açúcar, fumo, café e papel e celulose (vide tabela 2). Deve-se ressaltar que para a nossa análise consideraremos apenas os cinquenta produtos mais importantes. As nossas exportações nas áreas de equipamentos, autopeças, produtos químicos e siderúrgicos atingiu o nível de US\$ 85 milhões (vide tabela 2).

Por outro lado as nossas importações concentram-se em poucos itens, tendo álcool etílico grande peso, seguido de carvão vegetal, produtos químicos, minérios e produtos da siderurgia, perfazendo um total de US\$ 253 milhões em 1995 (tabela 3), estes cinco itens são responsáveis pelos cinquenta produtos de maior peso específico.

Características edafoclimáticas da África do Sul

A república da África do Sul tem uma área de 1.223.201 km², no sul do Continente Africano com latitudes de 22 a 35°S e longitudes de 17 a 33°E. É limitada do leste para o oeste com Moçambique, Zimbábwe, Bostuana e Namíbia. O país tem uma costa de quase 3.000 km banhada a oeste da divisa com o Moçambique pelo oceano Índico e a leste da divisa com Namíbia pelo oceano Atlântico.

O país é possuidor, no cinturão subtropical, em torno de 30° latitude sul, de clima seco, assemelhado muito com o nosso “polígono da seca”, com elevada intensidade luminosa, e elevada temperatura diurna e temperaturas noturnas amenas.

A precipitação anual média é em torno de 464 mm, bem abaixo da precipitação média mundial de 857 mm. Grande parte do país tem precipitações menores que 200 mm (21%) anuais, sendo que 48% da área com precipitações anuais entre 200 e 600 mm e apenas 31% com mais de 600 mm. Apenas 65% da área do país tem precipitações pluviométricas anuais menor que 500mm (o que seria o mínimo necessário para cultivos de sequeiros). O que mais complica a agricultura de sequeiro da África do Sul é a flutuação do regime de chuvas, razão pela qual o país depende essencialmente da irrigação para a produção agrícola.

A temperatura média anual em Cape Town é de 17°C e em Pretória é de 17,5°C. Temperaturas acima de 32°C são comuns no verão, em regiões

baixas, como o vale do Orange River, freqüentemente chega acima de 38°C. No platô central do país é comum geadas durante as noites frias do inverno. A umidade relativa é geralmente baixa, excetuando-se ao longo da costa, atingindo até 85%.

Dos aproximadamente 112 milhões de ha apenas 11% são aptos para o cultivo agrícola, ou seja apenas 13,42 milhões de ha. Destes apenas 4,88 milhões de ha (4%) tem elevado potencial agrícola. Deste total 1,2 milhões de ha estão sendo cultivados sob irrigação, ou seja, aproximadamente 25% da área produtiva utiliza irrigação. A utilização intensiva da irrigação faz com que a produção agrícola gere recursos em torno de US\$ 7,0 bilhões ano (1994/1995).

Condições edafoclimáticas do Brasil

O Brasil pode ser dividido grosseiramente em quatro grandes regiões em função das condições edafoclimáticas.

A região centro-sul com precipitações pluviométricas acima de 1500 mm anuais, com solos de boa estrutura física e de fertilidade variável. As chuvas são, de um modo geral, bem distribuídas. A agricultura de sequeiro é bastante praticada, inclusive com dois cultivos anuais sem irrigação, através do emprego de variedades e/ou híbridos precoces (safra e safrinha). A umidade relativa normalmente acima de 40%, chegando a 80-90% durante os períodos chuvosos. Nas regiões mais ao sul as temperaturas noturnas podem cair, caracterizadas como clima temperado. Nestas localidades tem-se expandido a fruticultura de clima temperado.

A região centro-oeste, no grande planalto central, tem condições edáficas semelhantes as grandes savanas africanas. O regime de chuvas é bem definido, concentrando em seis meses do ano (outubro-abril), com quatro a cinco meses de estiagem (maio-setembro). A umidade relativa flutua de elevada (80-90%) nos meses chuvosos até níveis de 20% nos meses de estiagem. A precipitação pluviométricas oscila entre 1.200 a 1.500 mm anuais.

A região norte, compreendida pela região da Amazônia Legal (2/3 do território nacional) tem regime de chuva distribuído por nove meses do ano, com elevada umidade relativa. Parte da região tem solos bem estruturados, no entanto, uma grande área é de solos arenosos e de baixa

fertilidade. É uma região onde tecnologias apropriadas de exploração deverão ser desenvolvidas.

A região nordeste tem duas características distintas. A região litorânea da “antiga” mata atlântica caracteriza-se por solos próprios para cultivo, elevada precipitação pluviométrica (acima de 1.500 mm) e umidade relativa alta na maioria dos meses do ano. A temperatura média anual varia desde regiões classificadas como subtropical até regiões tipicamente tropicais.

O interior do nordeste é considerado como região semi-árida tropical, com baixa precipitação pluviométrica (<400 mm), baixa umidade relativa, elevada luminosidade e altas temperaturas diurna e noturna. É uma região com grande potencial para expansão da fruticultura tropical.

A agropecuária Sul Africana

Características

Atividade florestal

Em torno de 0,25% da área total do país é coberto com florestas nativas o que equivale a 300.000 ha. O estado maneja em torno de 1,6 milhões de ha de florestas, donde 8% é de florestas nativas, 16% de reflorestamento, 74% de áreas montanhosas e 2% bacias de captação de água.

Os plantios comerciais representam hoje 1,38 milhões de ha, ou seja, 1,2% da área do país. A atividade florestal é um dos segmentos da economia que mais cresce. Do total da área plantada 48% é de Pinus, 40% Eucalyptus e 10% com Acácias e 2% com outras espécies. O destino da madeira é o seguinte: 41% para papel e celulose, 34% para serraria e 21% para escoramento na atividade de mineração.

Uma característica importante do setor florestal está relacionada com a grande infra-estrutura de P&D, apoiado com recursos do setor florestal que investe em torno de 3% do faturamento em P&D.

Atividade agrícola

Da área cultivada na África do Sul (10 milhões de ha) 36% é utilizado com milho e 21% com outros grãos.

A fruticultura de clima temperado (plantas caducifólias) representa 40% da exportação de produtos agrícolas. A vinicultura ocupa em torno de 100.000 ha, produzindo 3,3% do vinho consumido mundialmente.

A citricultura sul africana é bem desenvolvida com 13 milhões de plantas, num total de 3.000 produtores e produção anual da ordem de 837 mil toneladas.

A bataticultura tem excelentes padrões de qualidade, desde o material genético, até os bons níveis fitossanitários e o excelente manejo pós-colheita.

A fumicultura é outra atividade bastante intensa nas regiões norte e leste de Transvaal e a leste e oeste de Cape. A área total de produção de tabaco é de 24.000 ha, envolvendo 1.000 produtores com uma produção média anual de 33.000 toneladas.

A floricultura, dedicada essencialmente às exportações, é bastante desenvolvida nas áreas de plantas ornamentais, “cut flowers” e “dried flowers”.

Agropecuária

A população bovina é da ordem de 8,1 milhões de cabeça e a população ovina atinge a casa dos 25,9 milhões. A atividade de pecuária leiteira é bem intensa e de elevada produtividade, baseada em rebanhos das raças holandesa e jersey, com produtividade em torno de 5.369 kg/lactação (matrizes holandesas) e 4.533 kg/lactação para as matrizes jerseys.

Agropecuária de corte é baseada nas raças nativas (Afrikaner, Bonsmara, Drakensberger e Ngumi) e em raças de origem européia e norte-americana, destacando o Brama, Charolês, Hereford, Angus, Santa Gertrudes, Simental e Sussex. Anualmente são abatidos 1,9 milhões de cabeça (dados de 1994).

A ovinocultura para produção de lã é bem desenvolvida com elevada produtividade (3,6 kg de lã por cabeça). No período de 1993/94 produziu-se um total de 69,7 milhões de kg de lã. Para a produção de lã utiliza-se sobretudo a raça Merinos.

Produção comercial

A produção total das culturas mais importantes estão apresentadas na Tabela 4. Observa-se na tabela que as culturas de milho e cana-de-açúcar lideram de longe as demais atividades.

Na tabela 5 estão representadas as produções florestais, observa-se a grande importância das coníferas, principalmente como madeira industrializada.

O tamanho dos rebanhos é mostrado na Tabela 6, observa-se a liderança da ovinocultura. A avicultura de corte está também bem desenvolvida.

A agropecuária brasileira

O Brasil ocupa em torno de 35 milhões de ha com a produção de grãos. O milho e a soja são plantados em 72% da área disponível para grãos (Tabela 7). A produção bruta de ambos está em torno de 60 milhões de toneladas/ano com valor estimado de US\$ 7,5 bilhões (vide Tabela 8). Hoje o país ocupa expressiva área com fruticultura, com predominância nas culturas de citrus, caju e banana (vide Tabela 7).

O Brasil detém 18% da produção mundial de soja e sendo o segundo produtor mundial, além de ser o maior exportador de farelo. A produção de milho é essencialmente para consumo interno, principalmente para as atividades de suinocultura e avicultura.

O Brasil é o maior exportador de suco de laranja concentrado, tendo elevado peso específico, representa em torno de 18% das exportações agrícolas brasileiras.

O Proálcool à base de cana de açúcar é um programa que foi responsável pela expansão da área cultivada (4,6 milhões de ha) de cana. Este é um programa que envolve 1,0 milhão de empregos diretos e gera em torno de US\$ 2 bilhões em arrecadação de impostos.

O crescimento da pecuária brasileira foi bastante significativo, principalmente no segmento avícola que passamos de 746 milhões de aves abatida/ano em 1985 para 1,5 bilhão em 1995 (vide Tabela 9). O segmento carne verde, excluindo os equídeos, representa em torno de US\$ 3,5 bilhões/ano; sem considerar a fase de agroindustrialização.

O Brasil é considerado o sétimo maior produtor de celulose e o décimo produtor de papel, com valores de 5,7 e 5,6 milhões de toneladas, respectivamente. A expansão da atividade deve-se aos esforços interno de P&D nos centros públicos e privados nacionais e, principalmente a visão do segmento industrial que investiu em tecnologia e na organização dos negócios.

Pesquisa Agropecuária na África do Sul

As considerações abaixo serão feitas baseadas em entrevistas com pessoal técnico que já visitou a África do Sul, foi de especial interesse o relatório técnico preparado pelo Dr. Orlando Sampaio Passos (CNPMP/ EMBRAPA, Cruz das Almas, Bahia, maio de 1996). Além destas informações baseamos nas informações contidas no South Africa Yearbook, 1995 (Chapter 6, Forestry and Agriculture e Chapter 22, Science and Technology). Antes de entrar na pesquisa agrícola daremos uma visão sobre os diferentes Conselhos Científicos:

CSIR - Council for Scientific and Industrial Research

É o maior conselho científico e é direcionado para desenvolvimento científico e tecnológico de interesse industrial. Tem doze divisões operacionais que cobrem os vários interesses industriais, desde construção civil, tecnologia de alimentos, transporte, mineração até tecnologia de produtos têxteis.

FRD - Foundation for Research Development

Devota essencialmente à formação de recursos humanos e desenvolvimento científico. Possui três centros de pesquisa:

- National Accelerator Centre, Faure
- South African Astronomical Observatory, Cape Town e Sutherland
- Hartebust hoek Radio Astronomy Observatory, Krugersdorp.

MINTEK

É especializado em pesquisa mineral desde a mineralogia até o refinamento e manufatura de produtos.

HSRC - Human Science Research Council

Envolvido essencialmente com o desenvolvimento das várias comunidades.

MCR - Medical Research Council

Essencialmente dedicado à pesquisa biomédica, pesquisa e saúde das comunidades. Tem um grupo especial em “Community Health Research Group” que se preocupa com questões de saúde pública, principalmente em seis grandes áreas: AIDS, malária, trauma, urbanização e saúde, nutrição e tuberculose.

Council for Geoscience

Preocupa-se com estudos básicos de geociências, é o centro que congrega todas as informações da área.

SWABS - South African Bureau of Standards

Estabelece os padrões de qualidade de produtos em colaboração com os vários grupos de interesse.

Além dos conselhos do governo existem organizações outras como:

SASOL - pertencente à companhias na área de petroquímica.

ESKOM - é um laboratório industrial multidisciplinar que se preocupa com testes, contratos de pesquisa e aplica os resultados de pesquisa aos clientes da ESKOM.

A Pesquisa Agropecuária

A pesquisa agropecuária é conduzida pelo ARC (Agricultural Research Council), por várias Universidades e pelo setor privado.

A pesquisa na área de Economia Rural é centralizada em Pretória (Department of Agriculture's Directorate: Agricultural Economics). As províncias são responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico e pela administração rural.

O ARC tem doze instituições de pesquisa:

- Agrimetrics Institute (Pretória)

Responsável pela parte de planejamento experimental e presta assistência técnica na área de estatística experimental a todos os pesquisadores do ARC.

- The Institute for Tropical and Subtropical Crops (Nelspruit, Transvaal)

Os esforços de P&D são concentrados em plantas cítricas, café, chá, castanhas e condimentos.

- The Tobacco and Cotton Research (Rustenburg, North-West)

As pesquisas básicas e os desenvolvimentos tecnológicos visam melhorar a qualidade das folhas de fumo e da fibra do algodão.

- The Vegetable and Ornamental Plant Institute (Roodeplaat, Pretória)

Muito esforço tem sido centrado na produção de batata e de ornamentais, objetivando obter plantas resistentes a pragas e insetos; além de estudos em controle biológico.

- The Stellenbosch Institute for Fruit Technnology (INFRUITEC)

São desenvolvidas técnicas de cultivos de várias frutíferas, assim como pesquisa na área de fisiologia pós-colheita.

- The Nijetvoorbijg Institute for Viticulture and Oenology (Stellenbosch)

Os esforços de P&D visam apoiar a produção econômica de uvas de mesa e vinho de alta qualidade.

- The Irene Animal Production Institute (Pretória)

As pesquisas de campo incluem nutrição animal, teste de desempenho, melhoramento animal, fisiologia animal, tecnologia de carne e leite.

- The Grain Crops Institute (Potchefstroom)

Neste instituto são desenvolvidas pesquisas em grãos de gramíneas e de plantas oleaginosas.

- The Onderstepoort Veterinary Institute (Pretória)

Neste instituto são investigados também os aspectos relacionados com saúde animal.

Associado ao Instituto existe uma fábrica de vacinas (Onderstepoort) que produz e vende vacinas e outros produtos biológicos.

- The Institute for Soil, Climate and Water (Pretória)

O instituto também gera dados científicos que visam a melhor

utilização dos recursos naturais, água e solo.

- The Plant Protection Research Institute (Pretória)

Os trabalhos de pesquisas concentram-se em estudos de bio sistemática, ecologia e epidemiologia (invertebrados, microflora, bactérias, vírus e ervas daninhas).

- The Roodeplaat Grassland Institute (Pretória)

Os trabalhos de pesquisa se concentram na agrostologia de plantas e forrageiras.

A pesquisa sobre água é coordenada e financiada pela WRC (Water Research Commission, Pretória). A divisão de “Water Technology” (Watertek) do CSIR é uma das líderes mundiais nos estudos sobre qualidade de água.

Pesquisa agropecuária no Brasil

O sistema nacional de C&T

Antes de examinar o sistema de pesquisa agropecuária brasileiro faremos uma breve apresentação do sistema nacional de C&T.

O sistema nacional de C&T é coordenado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), que é responsável pelas grandes políticas em ciência e tecnologia e pelos acordos internacionais. Para viabilizar a coordenação a nível nacional foi recentemente instituído o CCT (Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia) presidido pelo Presidente da República e com a participação de oito Ministérios de Estado. O MCT sedia a Secretaria executiva do CCT.

As ações do MCT são implementadas através de suas agências de fomento, dos Institutos e dos Programas Especiais. As agências de fomento são de duas naturezas:

- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – com maior tradição de apoiar o desenvolvimento científico e formação de recursos humanos,
- Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) – responsável pelos grandes apoios institucionais aos centros de P&D, pela implementação

de grandes projetos de desenvolvimento tecnológico em associação de empresas com universidades e/ou Institutos de Pesquisa. Apóia também o desenvolvimento tecnológico do setor privado através de linha de crédito específico.

Os Institutos ligados ao sistema nacional de C&T estão abaixo listados:

- INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais,
- INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia,
- INT – Instituto Nacional de Tecnologia,
- CTI – Centro Tecnológico para Informática.

O MCT tem vários programas estratégicos visando estimular o desenvolvimento científico e tecnológico:

- PADCT – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico,
- RHAÉ – Programa de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico,
- PRONEX – Programa de Apoio aos Centros de Excelência
- SOFTEX 2000 – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria de Software.

O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA)

O sistema é coordenado pela EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e executado pelos centros de pesquisa da EMBRAPA, pelos Institutos Estaduais, pelas Universidades e mais recentemente pela iniciativa privada.

A EMBRAPA tem centros Temáticos (Biotecnologia, p. ex.) Centros de Produto (soja, milho, feijão, trigo, p. ex.) e Centro Ecorregionais (Cerrados, Caatingas, Região Amazônica, p. ex.), vide Tabela 10 para visão geral da Estrutura dos Centros.

A nível de Estado temos alguns Institutos, financiados pelos governos estaduais, que se preocupam com as questões agropecuárias locais, embora tenham dado contribuições significativas a nível nacional. O exemplo mais clássico é do IAC (Instituto Agronômico de Campinas; Campinas, S.P.) criado há mais de cem anos, tem contribuído muito nas áreas de melhoramento genético vegetal, física química de solos, fitopatologia e fitotecnia. O ITAL (Instituto de Tecnologia de Alimentos,

Campinas, S.P.) é um centro importante para apoio ao desenvolvimento agroindustrial. O IAPAR (Instituto Agronômico do Paraná, Londrina, Paraná), tem dado muitas contribuições na produção de novas variedades, conservação de solos e manejo agrícola.

As faculdades de agronomia foram, desde o início do século, centros importantes nas pesquisas agropecuária. Na tabela 11 são listadas as principais instituições públicas de ensino agrícola e veterinário.

O setor privado brasileiro tem investido em alguns segmentos do “agribusiness” brasileiro. Destaca-se o investimento em melhoramento genético vegetal das companhias de semente. A mais tradicional das empresas criou os seus centros de P&D ainda na década de 1950. Nas últimas décadas várias empresas nacionais foram criadas, principalmente em sementes híbridas de milho e de hortaliças. Várias empresas multinacionais desenvolvem P&D no Brasil visando obtenção de híbridos comerciais, principalmente milho, sorgo e mais recentemente variedades de soja.

O segmento citrícola se organizou e apoia uma fundação privada FUNDECITRUS que, em associação com os centros públicos de P&D, desenvolve pesquisas para apoiar as atividades da citricultura.

Na agropecuária brasileira, mormente na avicultura e na suinocultura o setor privado tem fortes relacionamentos técnico-científicos com centros internacionais. Na bovinocultura o Brasil tem longa tradição de melhoramento genético animal de Bos indicus, através das associações de criadores.

O setor florestal, desde a década de 1980, criou estruturas internas de P&D e estabeleceu associações com as Escolas de Engenharia Florestal, apontando recursos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

Experiência de Intercâmbio Científico do Brasil

A pesquisa agropecuária brasileira foi assentada, desde o século passado, em intercâmbios científicos com países europeus (Alemanha, França, Inglaterra, Dinamarca e Holanda) e com os Estados Unidos da América.

Abaixo enumeraremos alguns intercâmbios existentes a nível do MCT, CNPq e da EMBRAPA. Os Institutos Estaduais certamente têm

acordos internacionais específicos, assim como as faculdades de agronomia e veterinária.

Nas tabelas 12 e 13 são resumidos os acordos internacionais entre o MCT, CNPq e EMBRAPA respectivamente.

Experiências de Intercâmbio Científico e Tecnológicos na Agropecuária com a África do Sul

EMBRAPA

Foi celebrado em 09/12/1994 um Memorando de Entendimento (MDE) entre a EMBRAPA e o Conselho de Pesquisa Agropecuária da África do Sul (Agricultural Research Council - ARC).

O MDE assinado tem como objetivos básicos:

- 1ª) “elaborar e implementar projetos específicos na área de agricultura a nível nacional e internacional quando houver disponibilidade de recursos de ambas as partes que deverão se utilizadas através de cooperação mútuas”,
- 2ª) “promover e facilitar atividades de cooperação no âmbito público e privado, através de atividades que aumentem a capacidade institucional das organizações, signatárias deste Memorando”.

O MDE prevê ações de cooperação em manejo de recursos renováveis, agroindústrias especialmente uvas e vinhos, desenvolvimento de sistemas agrícolas, política agrícola e desenvolvimento de recursos humanos (nota técnica, ACI/EMBRAPA). No entanto, até o momento o MDE não foi implementado.

Missões técnicas

Várias missões técnicas têm visitado a África do Sul para conhecer o seu sistema de produção agropecuária, principalmente nas áreas de fruticultura, cooperativismo e fitossanidade; áreas em que o país é mundialmente reconhecido.

Recentemente o Dr. Orlando Sampaio Passos (CNPMF/EMBRAPA, Cruz das Almas) visitou a África do Sul, no período de 5 a 17 de maio de

1996, como representante brasileiro no Comitê Executivo da International Society of Citriculture. Participou de várias visitas técnicas, principalmente com o Dr. Johann Van Zyl, diretor do Institute for Tropical and Subtropical Crops - ITSC.

Como resumo das avaliações do Dr. Sampaio, transcrevo o último parágrafo do seu relatório técnico:

“Da agenda de compromissos constantes no presente relatório, depreende-se sobre a oportunidade e necessidade de a EMBRAPA intensificar programas de intercâmbios com o Institute for Tropical and Subtropical Crops, em Nelspruit, onde já existe um contrato de cooperação técnica firmado entre ambas instituições. A condução séria e objetiva de projetos de pesquisa e desenvolvimento, em forte interação com o setor privado, é de grande valia para quem lida com essa área, sem deixar de considerar o trabalho, em bases associativistas, do citricultor digno de ser copiado pelos citricultores brasileiros”.

Perspectivas de cooperação tecnológica em agropecuária com a África do Sul

Embora não tenhamos conhecido a África do Sul “in loco”, pudemos ter uma visão geral sobre o “agribusiness” do país, suas instituições de P&D e uma visão parcial da organização do setor produtivo. O conhecimento do país é resultado das informações bibliográficas e entrevistas com especialistas que visitaram a África do Sul. Portanto, as proposições de possíveis áreas de cooperação em “Tecnologias Agrícolas” têm um “bias” da visão brasileira da questão.

Pelo que apreendemos da importância da cooperação técnica na área de tecnologias agrícolas com a África do Sul, sugerimos um tópico específico de medidas objetivas para viabilizar a cooperação.

A cooperação não deverá restringir a área pública, mas sim, deve envolver os setores produtivos, inclusive com a visão a longo prazo de abrir caminhos para investimentos privados em áreas de interesse comum.

Possíveis áreas de cooperação

As áreas a serem sugeridas são aquelas em que os dois países têm tradição de desenvolvimento científico e tecnológico, além do mais em atividades onde existem possibilidades de ocorrer sinergias com o setor privado.

Sistemas de organização da produção

A experiência sul-africana de organização da produção ao longo de toda a cadeia produtiva tem permitido que o segmento agropecuário seja bastante competitivo a nível internacional. A experiência brasileira de organização em torno das cooperativas de produção agropecuária não tem sido muito boa, talvez por erro de enfoque. Existem alguns exemplos de sucesso, como é o caso de algumas cooperativas no Estado do Paraná. No entanto, a nível nacional o país precisa compartilhar de experiências internacionais. Alguns acordos entre cooperativas francesas e brasileiras foram feitos, no entanto, com forte enfoque apenas em questões tecnológicas. O que mais nos interessa é toda a logística e as metodologias do processo organizacional da produção.

Na troca de experiências com os segmentos brasileiros o “agribusiness” sul-africano poderá descobrir sinergias na área comercial e seria uma forma complementar de ambos os países se conhecerem melhor para futuros grandes acordos e negócios.

Fruticultura tropical

A África do Sul tem longa experiência na área de fruticultura subtropical, mas tem tido sucesso com algumas culturas tropicais. Por outro lado, temos algumas semelhanças de clima e solo, principalmente no tocante às regiões semi-áridas com menos de 400 mm de chuva/ano. Os nossos semi-áridos diferem quanto à temperatura noturna, pois, o semi-árido brasileiro é do tipo tropical (temperatura noturna elevada).

O Brasil possui hoje uma infra-estrutura para irrigação no semi-árido tropical que custou ao governo federal próximo a US\$ 4 bilhões. O potencial de irrigação é de 600.000 ha e hoje utilizamos uma pequena fração da infra-estrutura já preparada, incluindo, barragem, canais de irrigação e eletrificação rural.

Por outro lado, a África do Sul possui grande “know-how” em fisiologia pré- e pós-colheita, conhecimentos tecnológicos fundamentais para viabilização do uso da infra-estrutura já disponível para investimentos privados no semi-árido tropical brasileiro. Desta interação poderão surgir projetos de P&D, “joint-ventures” tentando explorar o crescente mercado de frutas, associando-se frutas subtropicais com frutas tropicais, numa clara sinergia de exploração dos mercados mundiais.

Tecnologias de uso e manejo de águas

Apesar da existência de um vasto semi-árido nordestino, o país ainda não investiu pesadamente em tecnologias de uso e manejo de água. Os empreendimentos ao longo dos perímetros irrigados dos Pólos Agroindustriais do Nordeste (PAN) estão constantemente à busca de “know-how” na área de irrigação e fertirrigação. De um modo geral tem buscado apoio tecnológico em Israel, na França, na Califórnia e na Espanha.

Pelo que conhecemos das condições edafoclimáticas sul-africanas, acreditamos que aquelas condições se assemelham muito mais às nossas. Antevemos que seria uma área de excelente cooperação, visto que abriria perspectivas de internalizarmos tecnologias, treinar recursos humanos e em paralelo abrir mercados para as empresas da África do Sul.

Citricultura

O relatório do Dr. Orlando Sampaio Passos (CNPMP/EMBRAPA) mostra claramente que existem várias oportunidades de interação nas áreas de melhoramento genético, fitossanidade e sistemas de produção.

Por outro lado, o Brasil tem um grande parque citrícola com longa experiência na produção de sucos concentrados, extração de óleos essenciais, produção de pectinas e aproveitamento de rejeitos industriais na alimentação de bovinos. Além disso, o Brasil tem desenvolvido novas variedades de citrus, as laranjas de mesa baiana e baianinha são mutações obtidas no Brasil. Vejo grande oportunidade de cooperação com os nossos centros de P&D, mormente no uso de tecnologias de ponta para apoiar o melhoramento genético de citrus e desenvolvimento de métodos de diagnósticos de viroses e bacterioses.

Defesa fitossanitária

As ações recentes do Governo Federal e dos empresários do setor agrícola apontam para o estabelecimento de novos paradigmas na área de defesa fitossanitária, ou seja, estabelecimento de sistemas eficientes de quarentena e de barreiras fitossanitárias, incluindo o desenvolvimento de metodologias modernas de diagnósticos de doenças.

A África do Sul tem um grande “know how” nas áreas acima descritas. Ademais, a realidade daquele país se assemelha muito mais às nossas condições, em relações a outros países do primeiro mundo com os quais temos mantido acordos nos campos da fitossanidade.

Controle integrado de pragas e doenças

O Brasil já tem muita experiência na área de controle biológico de pragas e doenças de várias culturas, como cana-de-açúcar, soja, milho, citrus, de algumas hortaliças e de essências florestais. Temos experiência no desenvolvimento de produtos e processos em associação de pequenas empresas com centros de P&D nacionais.

Por outro lado, o país tem pouca experiência no controle integrado de pragas e doenças, objetivando minimizar o uso de defensivos agrícolas. No entanto a África do Sul tem longa experiência na área de Manejo Integrado e teria muito a contribuir neste campo, em contrapartida o Brasil poderia compartilhar e/ou desenvolver em conjunto produtos e/ou processos para controle biológico.

Biotecnologia

Embora não pudemos aprofundar o nosso conhecimento sobre a biotecnologia agrícola na África do Sul, entendemos que, sendo uma área de ponta do conhecimento científico e tecnológico, os dois países teriam muito a ganhar num acordo em que envolvesse os centros públicos de P&D e as empresas privadas.

O Brasil tem desenvolvido bastante em algumas áreas da biotecnologia aplicada à agricultura. Abaixo faremos uma análise resumida dos nossos potenciais de cooperação:

- **Micropropagação**

Desde o início da década de 1980 o país incitou o desenvolvimento de produção, em larga escala, de mudas micropropagadas após o processo de limpeza clonal de várias plantas (frutíferas de clima temperado, batata semente, eucalipto, algumas frutíferas tropicais, ornamentais, etc.).

Hoje temos várias biofábricas em alguns estados do país desde o sul até o nordeste. A iniciativa privada tem investido principalmente em mudas micropropagadas de bananas, morango, batata semente, abacaxi e ornamentais. O que mais chama a atenção das nossas biofábricas são seu baixo custo dos produtos e a eficiência tanto a nível de laboratório quanto a nível de estufa de aclimação.

- **Marcadores moleculares**

O uso comercial de marcadores moleculares tem como objetivos assistir aos programas de melhoramento genético vegetal e como método de controle de qualidade nas biofábricas.

Os marcadores têm sido largamente empregados nos programas públicos e privados de melhoramento genético de milho, de eucalipto e de citros. Recentemente a área animal começa investir nesta tecnologia.

- **Biofertilizantes**

As experiências de ambos os países poderiam ser compartilhadas para aumentar a eficiência dos processos produtivos agrícolas, no que concerne aos insumos nitrogenados, fosfatados e de alguns micronutrientes. Prevemos cooperação nas áreas de fixação de nitrogênio, solubilização de fosfato e de micronutrientes por bactérias e por fungos micorrízidos.

- **Bioinseticidas**

Conforme discutimos anteriormente no tópico sobre Fitossanidade, antevemos grande potencial de desenvolvimento conjunto de sistemas de controle biológico (fungos entopatogênicos, vírus e microparasitas).

Tecnologia de Produção de Sementes

A África do Sul tem regiões próprias para produção de sementes de elevada qualidade, e esta é uma área bem desenvolvida.

No Brasil a área pública através do Serviço de Produção de Sementes Básicas (SPSB/EMBRAPA) tem uma grande experiência de fazer

a conexão entre os centros de P&D e o setor privado. Além de híbridos o SPSB comercializa sementes de variedades demandadas nos programas nacionais de produção agrícola.

Antevejo a área de sementes como de grande oportunidade para acordos bilaterais envolvendo os setores públicos e privados.

Propostas para implementação da cooperação

No nosso entendimento os acordos celebrados sem prévio entendimento a respeito dos aspectos operacionais tendem a se transformar em meras cartas de intenções. O setor agropecuário brasileiro, centros P&D públicos e privados, tem expressado, durante reuniões técnicas de que participamos, sobre a importância de um entendimento entre o Brasil e a África do Sul na área de ciência e tecnologia, principalmente visando parcerias no desenvolvimento de tecnologias agrícolas.

Como propostas para discussão sugerimos os seguintes passos:

1^o Envio de uma pequena missão de brasileiros composta de líderes de P&D 'seniors' e empresários à África do Sul.

Objetivos:

- conhecer "in loco" a realidade sul-africana na área de desenvolvimento agropecuário.
- verificar as possíveis sinergias entre os dois países na área de tecnologia agrícola.

2^o Vinda de uma missão sul-africana ao Brasil.

Objetivos:

- conhecer o parque de P&D agropecuário brasileiro;
- visitar os principais empreendimentos agropecuários nacionais;
- elaborar, conjuntamente com a missão brasileira que visitou a África do sul, uma agenda mínima de entendimentos.

3^o Selecionar os parceiros públicos e privados que têm possibilidade de estabelecer interações bilaterais produtivas.

4^o Estabelecer um cronograma para apresentação de propostas viáveis de serem implementadas.

5^o Firmar acordos bilaterais e pontuais entre Instituições congêneres

em cima de projetos já previamente negociados.

6^o Definir recursos específicos para a implementação das ações previstas nos acordos.

Referências Consultadas

Barber, James. "Regional Co-operation and Integration", The Southern African Development Community (SADC) and Mercado Comun Del Sur (MERCOSUR) 18pp.

Caldas, R.A., 1995, "Contribuição Efetiva ou Potencial do PADCT para melhoria dos Condições de Competitividade do Segmento Agroindustrial". MCT/PADCT/Subprograma PGCT, Brasília, D.F., Outubro 1995.

Davies, Robert. "Confronting the Challenges of Globalization and Regionalism: a South African View".

Guimarães, E.P., 1994, "O impacto do NAFTA sobre Relações do Brasil com a América Setentrional: O caso dos Produtos Agrícolas". IPEA, projeto PNUD/BRA/91/014, Maio 1994.

Investing, Licensing and Trading Conditions Abroad, South Africa, 1995, pág. 1-28. The Economist Intelligence Unit, February 1995, UK.

Moreira Filho, C.A., "O PADCT/Biotecnologia como estratégia de desenvolvimento setorial". Projeto apresentado no WORKSHOP organizado pelo SBIO/PADCT, Belo Horizonte, MG, Outubro 1995.

Passos, O.S., 1996, Relatório Técnico de Viagem. Local: África do Sul. CNPMF-EMBRAPA, Maio 1996.

PRONAPA: Programa Nacional de Pesquisa Agropecuária, 1996, Brasília, D.F. EMBRAPA, 1996.

Salles-Filho, Sérgio. 1996 "Desenvolvimento Tecnológico, Agricultura, Alimentação e Recursos Naturais no Mercosul até o Ano 2020". Texto preparado para o seminário "A agricultura, a alimentação e os

recursos naturais no Mercosul até o ano 2020". Buenos Aires, 12 e 13 de setembro de 1996.

Silva, E.R.A., Coordenadora, 1994, "Mercosul: Base de Dados da Integração Agrícola e Agroindustrial". IPEA, Projeto PNUD/BRA/91/014, Agosto 1994.

South Africa - Country Profile, 1995 - 1996, pág. 1-55. The Economist Intelligence Unit Limited, UK.

South Africa Agriculture: Structure, Performance and Options for the Future, 1994. The World Bank, Washington D.C., USA.

South Africa Yearbook, 1995, Second Edition South Africa Communication Service. South Africa.

The Europa World Year Book, 1995, vol. II - Kazakhstan - Zimbabwe, pág. 2760-2778. Europa Publications Limited.

Tabelas

Tabela 1 Exportações/Importações Brasileiras para e da África do Sul

Período	Total exportações U\$ FOB	Total importações U\$ FOB
1994	223.540.000	244.029.334
1995	260.928.028	335.716.073
01-07/1996	164.981.770	153.246.116

Fonte: SECEX/DECEX/SERPRO Data consulta 29/08/96

Tabela 2 Exportações Brasileiras para África do Sul

Produtos	Valores em U\$ 1.000 FOB		
	1994	1995	01-07/1996
1. Agropecuários e Florestais			
Farelo de soja	—	—	8.300
Fumo	5.411	7.943	7.440
Açúcar	—	6.836	4.024
Café	1.232	1.386	1.403
Óleo de soja	—	1.362	912
Madeira	2.901	3.312	929
Couro	5.202	3.031	895
Concen. protéicos	1.528	1.341	850
Aves	1.860	155	726
Papel e celulose	5.746	7.992	3.956
Outros produtos alimentícios	4.722	5.179	1.959
TOTAL (I)	28.602	38.537	31.394
2. Equipamentos	—	—	—
Agrícolas	42	2.740	4.820
Pesado	753	1.142	2.209
TOTAL (II)	795	4.151	7.029
3. Autopeças/motores	36.087	47.987	36.892
4. Produtos químicos	19.131	29.469	17.248
5. Ligas/chapas	1.832	3.132	2.694
TOTAL GERAL	86.447	123.276	95.257

Fonte: SECEX/DECEX/SERPRO data consulta 29/08/1996

Nota: foram consultados os 50 itens de maior valor

Tabela 3 Importações Brasileiras da África do Sul

Produtos	Valores em U\$ 1.000 FOB		
	1994	1995	01-07/1996
1. Álcool etílico	87.857	141.261	48.744
2. Carvão vegetal e derivados	40.622	39.048	24.294
3. Produtos químicos/orgânicos	21.682	33.793	25.166
4. Minérios brutos e processados	16.733	21.366	14.127
5. Chapas, ligas e fios	4.184	17.961	4.238
TOTAL	171.078	253.429	116.569

Fonte: SECEX/DECEX/SERPRO data consulta: 29/08/1996

Nota: foram consultados apenas os 50 produtos de maior valor

Tabela 4 Produção dos produtos agrícolas e hortícolas mais importantes
(1.000 ton)

Produtos	Período	
	1992/93	1993/94
milho	9.991	13.359
trigo	1.324	1.984
sorgo (grão)	515	520
amendoim	101	142
girassol	350	406
açúcar de cana	12.955	11.244
frutas decidias	1.256	1.205
citrus	887	837
frutas subtropicais	402	374
hortaliças	1.102	1.143
batata inglesa	1.130	1.306

Referência: South Africa Yearbook (1995) pag. 108

Tabela 5 Produção Florestal – expressa em 1.000 m³

Produtos	Período		
	1989	1990	1991
Madeira bruta	–	–	–
tora p/ serraria	4.468	5.193	4.786
madeira para papel e celulose	4.841	4.841	4.841
madeira para uso energético	7.078	7.078	7.078
madeira p/ outros usos industriais	2.974	2.974	2.974
TOTAL (I)	19.361	20.086	19.679
Produção de madeira serrada			
coníferas	1.623	1.734	1.619
madeira de lei	251	202	173
TOTAL (II)	1.873	1.936	1.792

Referência: The Europa World Yearbook 1995 Vol. II Europa
Publication Limited

Tabela 6 Número de cabeças de animais (1 milhão de cabeças)

Espécie	Período	
	1990	1994
bovinos	8.1	8.1
ovinos	25.7	25.9
suínos	1.2	1.2
caprinos	2.2	2.4
galinha postura	11.0	11.2
frango de corte	370.0	369.0

Referência: South Africa Yearbook, 1995 pag. 109

Tabela 7 Área cultivada em 1.000 ha

Produtos	anos		
	1994	1995	1996
Grãos	—	—	—
amendoim	91	93	79
arroz	4.415	4.381	3.667
aveia	276	162	125
centeio	4,2	2,8	0,9
cevada	54	68	23
feijão	5.469	4.963	3.547
milho	13.748	13.997	12.788
soja	11.514	11.651	10.654
sorgo	153	148	169
TOTAL (I)	35.724	35.465	31.052
Frutíferas	—	—	—
abacaxi	43,6	42,8	33,6
banana	515	515	449
caju	627,6	647,5	665,8
laranja	896	824	839,6
maçã	27	26,8	27
uva	60	60	59,9
TOTAL (II)	2.169	2.116	2.074
Outras culturas	—	—	—
batata inglesa	171	173	109
café	2.096	1.898	1.831
cacau	698	737	677
cana-de-açúcar	4.344	4.544	4.666
coco	232	238	211
fumo	319	290	305
TOTAL (III)	3.519	3.336	3.133

Referência: MAARA/DEPLAN "Projeto Rede Terra" Secretaria de Política Agrícola

Fonte: PAL/LSPA/IBGE

Tabela 8 Produção e valor das principais commodities agrícolas (exceto suco de laranja)

Espécies	Produção total (ton)		Valores (1.000 U\$)	
	1995	1996	1995	1996
milho	36.276.167	31.014.414	3.917.826	3.349.556
soja	25.580.955	23.049.910	4.476.667	4.033.734
cana-de-açúcar	301.584.750	300.434.383	17.944.292	17.875.845
arroz	11.236.328	9.516.583	1.685.449	1.427.487
feijão	2.912.681	2.659.639	1.698.093	1.550.569
trigo	1.516.229	2.140.691	530.380	749.242

Referência: MAARA/DEPLAN/ "Projeto Rede Terra" Secretaria de Política Agrícola

Fonte: PAL/LSPA/IBGE

Tabela 9 Valores do abate de animais no Biênio 1994/1995

Espécies	Valores estimados (1.000 U\$)	
	1994	1995
bovinos	897.024	999.680
suínos	210.864	240.720
aves	1.933.938	2.164.8528
ovinos + caprinos	50.640	53.760
TOTAL	3.092.466	3.459.018

Tabela 10 Centros de pesquisa da EMBRAPA

Nome do centro	Localização
. CENARGEN – Centro Nacional de Pesquisa de Recursos Genéticos e Biotecnologia	Brasília, DF
. CNPA – Centro Nacional de Pesquisa do Algodão Campina Grande, PB	
. CNPAB – Centro Nacional de Pesquisa de Agrobiologia	Itaguaí, RJ
. CNPAB – Centro Nacional de Pesquisa de Arroz e Feijão	Goiânia, GO
. CNPAT – Centro Nacional de Pesquisa de Agroindústria Tropical	Fortaleza, CE
. CNPC – Centro Nacional de Pesquisa de Caprinos	Sobral, CE
. CNPDIA – Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Instrumentação Agropecuária	São Carlos, SP
. CNPF – Centro Nacional de Pesquisa de Florestas	Curitiba, PR
. CNPGC – Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Corte	Campo Grande, MS
. CNPGL – Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Leite	Coronel Pacheco, MG
. CNPH – Centro Nacional de Hortaliças	Brasília, DF
. CNPMA – Centro Nacional de Pesquisa de Monitoramento e Impacto Ambiental	Jaguariúna, SP
. CNPMF – Centro Nacional de Pesquisa de Mandioca e Fruticultura Tropical	Cruz das Almas, BA
. CNPMS – Centro Nacional de Pesquisa de Milho e Sorgo	Sete Lagoas, MG
. CNPS – Centro Nacional de Pesquisa de Solos	Rio de Janeiro, RJ
. CNPSA – Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves	Concórdia, SC
. CNPSo – Centro Nacional de Pesquisa de Soja	Londrina, PR
. CNPT – Centro Nacional de Pesquisa de Trigo	Passo Fundo, RS
. CNPTIA – Centro Nacional de Pesquisa Tecnológica em Informática	

para a Agricultura	Campinas, SP
. CNPUV – Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho	Bento Gonçalves, RS
. CPAA – Centro de Pesquisa Agroflorestal e Amazônia Ocidental	Manaus, AM
. CPAC – Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados	Planaltina, DF
. CPACT – Centro de Pesquisa Agropecuária de Climas Temperados	Pelotas, RS
. CPAF/AC – Centro de Pesquisa Agroflorestal do Acre	Rio Branco, AC
. CPAF/AP – Centro de Pesquisa Agroflorestal do Amapá	Macapá, AP
. CPAF/RO – Centro de Pesquisa Agroflorestal de Rondônia	Porto Velho, RO
. CPAF/RR – Centro de Pesquisa Agroflorestal de Roraima	Boa Vista, RR
. CPAMN – Centro de Pesquisa Agropecuária do Meio Norte	Teresina, PI
. CPAO – Centro Agropecuário do Oeste	Dourados, MS
. CPAP – Centro de Pesquisa Agropecuária do Pantanal	Corumbá, MS
. CPATC – Centro de Pesquisa dos Tabuleiros Costeiros	Aracaju, SE
. CPATSA – Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-árido	Petrolina, PE
. CPATU – Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental	Belém, PA
. CPPSE – Centro de Pesquisa de Pecuária do Sudeste	São Carlos, SP
. CCPSul – Centro de Pesquisa de Pecuária dos Campos do Sul	Bagé, RS
. CTA – Centro Nacional de Pesquisa de Tecnologia Agroindustrial de Alimentos	Guaratiba, RJ
. NMA – Núcleo de Monitoramento Ambiental e de Recursos Naturais por Satélite	Campinas, SP
. SPI – Serviço de Produção de Informação	Brasília, DF
. SPSB – Serviço de Produção de Sementes Básicas	Brasília, DF

Tabela 11 Principais Instituições Públicas do Ensino Agropecuário e Agroindustrial

Instituição	Localização
UFV – Universidade Federal de Viçosa	Viçosa, MG
UFAL – Universidade Federal de Agronomia de Lavras	Lavras, MG
ESALQ – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz	Piracicaba, SP
UNESP – Universidade Estadual Júlio de Mesquita Botucatu, SP	Jaboticabal, SP
EA/UFBA – Escola de Agronomia da Bahia	Cruz das Almas, BA
ESAM – Escola Superior de Agronomia de Mossoró	Mossoró, RN
UFCE – Universidade Federal do Ceará	Fortaleza, CE
UFG – Universidade Federal de Goiânia	Goiânia - GO
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais	Belo Horizonte - MG
UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso	Cuiabá - MT
UFPB – Universidade Federal da Paraíba	João Pessoa - PB
UFPEL – Universidade Federal de Pelotas	Pelotas - RS
UFPR – Universidade Federal do Paraná	Curitiba - PR
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina	Florianópolis - SC
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro - RJ
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Itaguaí - RJ
UnB – Universidade de Brasília	Brasília - DF
UNICAMP/FEAA – Universidade Estadual de Campinas	Campinas - SP

Tabela 12 Cooperação Internacional do CNPq

País	Instituto Conveniente
França	CEFI, CESMAT, FIAS, INSERM, ORSTOM, CIRAD, CNRS
Alemanha	KFA, DAAD, MPG, DFG, GMD
Espanha	CSIC
Inglaterra	BC, RS
Itália	CWR
Portugal	JNICT, ICALP
Bélgica	FNRS
EUA	NSF
Canadá	MRCC, NSERC, MAIQ
México	CONACYT
Peru	CONCYTEC
Uruguai	CONICIT
Argentina	CONICET
Bolívia	DICYT
Chile	CONICYT
Colômbia	COLCIENCIAS
Costa Rica	CONICIT
Equador	CONACYT
Japão	JSPS
China	CAS, SSTC
Coréia	MOST
Rússia	SSTC
Iraque	CSR
Egito	ASRT
Moçambique	UEM

Tabela 13 Cooperação Técnico - Científico da EMBRAPA (válido até 1996)

Países / Organizações internacionais	número de acordos
EUA	25
CGIAR	16
Reino Unido	12
França	11
Japão	07
OEA	06
ONU	05
Espanha	05
Canadá	04
Colômbia	04
Alemanha	03
Banco Mundial	03
Malásia	04
Israel	03
União Européia	03
China	02
Holanda	02
Argentina	02
Nicarágua	02
Bélgica	02
Hungria	01
Bulgária	01
Iugoslávia	01
Austrália	01
Filipinas	01
Índia	01
Paquistão	01
Honduras	01
Equador	01
Chile	01
Guatemala	01
Paraguai	01
Egito	01
Senegal	01
Cabo Verde	01
Namíbia	01
Zimbabwe	01
África do Sul	01

Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização

Comentários sobre um tema complexo.

S. Pinheiro Guimarães

Introdução

A globalização é um processo econômico, mas também é um processo político e social. Os processos econômicos, políticos e sociais não ocorrem de forma isolada. São profundamente interligados, entrelaçados e interrelacionados. Não é conveniente pensar que um processo que está mudando as estruturas econômicas de diversos países ao mesmo tempo, em diferentes regiões do mundo, e que está transformando as relações financeiras, comerciais e tecnológicas entre todos os países não tenha profundas conseqüências políticas. É suficiente refletir sobre o que está acontecendo na Rússia e na China.

Os processos políticos têm também extraordinárias conseqüências econômicas. Basta considerar a futura, possível e desejada transformação da antiga Comunidade Européia em um novo e poderoso Estado, através da adoção de uma moeda única, de uma política exterior comum e, finalmente, de uma política de defesa (militar) comum.

As transformações sociais causadas pelo extraordinário desenvolvimento e expansão dos media e pela verdadeira revolução tecnológica da produção geram novos estilos de trabalho e de “não-trabalho” involuntário, novas relações de gênero, de classe e de geração. Os impactos sobre os processos econômicos e políticos são certamente profundos.

África do Sul e Brasil, sociedades profundamente desiguais, pobres e injustas, conseguirão sobreviver às tensões, forças centrífugas e movimentos desestabilizadores gerados pelo eixo que revolve no centro do tumulto da globalização?

África do Sul e Brasil, potências industriais médias, países de importantes dimensões, democracias promissoras, sociedades racialmente tolerantes, poderão se beneficiar das oportunidades que o mesmo turbilhão gera?

Quais são as grandes tendências do sistema internacional com as quais se confrontarão necessariamente os dois países?

O progresso científico e tecnológico

O progresso científico e tecnológico está no cerne dos fenômenos da globalização. Este progresso tende a se acelerar e seus resultados a se concentrarem. Entre os fatores que contribuem para tal aceleração e concentração destacam-se o crescimento exponencial do número de cientistas e engenheiros em atividade, a sofisticação e os altos custos dos equipamentos de pesquisa, as economias de escala na pesquisa, os obstáculos legais que reduzem o ritmo de difusão das novas tecnologias e as alianças estratégicas para a pesquisa que são organizadas pelas grandes empresas.

Devido a esta aceleração e esta concentração, Brasil e África do Sul correm o risco de não serem capazes de participar de forma competitiva nos mercados que são mais lucrativos, isto é, nos mercados para os produtos tecnologicamente avançados. Brasil e África do Sul podem se tornar apenas produtores cada vez mais eficientes de bens de tecnologia conhecida, de produtos para os quais a oferta tende a crescer e os preços tendem a baixar. Se África do Sul e Brasil se “convencerem” (ou forem convencidos) de que os campos de alta tecnologia são a reserva natural dos países altamente desenvolvidos e de que eles devem se concentrar apenas na produção de bens em que teriam vantagens comparativas naturais, Brasil e África do Sul podem perder momento histórico único que, por ser único, nunca mais se repetirá.

A tecnologia tem igualmente profundo impacto sobre as atividades militares. Se alguém erroneamente considerasse que o mundo está em paz e que permanecerá em paz no futuro, ou que países como Brasil e África do Sul podem confiar em “países amigos” para defendê-los quando a necessidade chegar, então ambos os países poderiam desmobilizar e dispensar suas Forças Armadas. Todavia, se lembrarmos simplesmente que

as novas tecnologias nas áreas de computação, de biotecnologia, de telecomunicações e de novos materiais foram e continuam sendo desenvolvidas em países ricos através de programas militares de pesquisa, e que hoje em dia isto ainda acontece, como os casos do programa de desenvolvimento do ônibus espacial e de novos computadores de alta velocidade o demonstram, e que o orçamento do Departamento de Defesa dos Estados Unidos é maior do que um terço do PIB brasileiro, aí poderemos compreender a importância das despesas militares para o progresso tecnológico e do progresso tecnológico para o poder militar.

A principal oportunidade que surge para os países subdesenvolvidos, como o Brasil, com o fenômeno da aceleração do progresso tecnológico não é, como usualmente mencionada, a possibilidade de queimar etapas, de realizar um “salto tecnológico”. É necessário reconhecer e aceitar o fato de que dentro de nossos países ainda existem e convivem diferentes estágios tecnológicos. Nosso objetivo deve ser o de concentrar esforços de pesquisa em áreas de alta tecnologia para resolver os problemas dos diferentes estágios tecnológicos que existem em nossas sociedades. Ao mesmo tempo, é necessário criar e reforçar os centros de pesquisa de alta tecnologia a fim de contrarrestar o êxodo de cientistas altamente qualificados, para atrair cientistas de terceiros países, e assim aumentar a “massa crítica” indispensável à realização, com êxito, de pesquisa em áreas avançadas. Este tipo de programa pode ser organizado e executado em cooperação entre países, como é o caso da África do Sul e o Brasil, desde que exista vontade política real (e não apenas retórica) e determinação dos Governos.

Mega-empresas multinacionais

A globalização econômica é o resultado de ações simultâneas das mega-empresas multinacionais (aquelas que compõem a lista das 500 maiores da revista *Fortune* e não pequenas companhias de exportação e importação) através de processos de fusão, de associação, de alianças estratégicas e de competição para criar e dominar mercados e, de outro lado, da ação dos governos dos países em que elas têm seus centros de direção e seus principais acionistas. Empresas, Governos e acionistas têm um legítimo interesse em criar condições mundiais que facilitem as atividades de suas companhias para torná-las mais eficientes e mais lucrativas.

Os apologistas da globalização fundamentam sua defesa nos benefícios que decorreriam da fragmentação da produção física e da gerência, da integração dos mercados internacionais de capital, da comunicação instantânea e do planejamento global da produção. Assim, urgem e exigem de todos os países, especialmente daqueles que pertenciam aos antigos Segundo e Terceiro Mundo, a uniformização da legislação econômica, a desregulamentação das atividades econômicas, a redução do tamanho do Estado. Estas medidas, argumentam, criariam não apenas uma economia mundial mais eficiente mas também um mundo de paz.

Os riscos da globalização econômica derivam do fato de que esta baseia-se essencialmente na expansão de duas tecnologias que transformam radicalmente os métodos de produção de todos os setores da economia, da agricultura aos mercados financeiros. Essas tecnologias são a informática e as telecomunicações, que são essencialmente tecnologias poupadoras de trabalho. Reconhecer esta característica não significa dizer que elas não criam novos empregos, mas sim que elas criam novos empregos de tipos diferentes, e que a taxa de criação desses novos empregos é menor do que a sua taxa de destruição de empregos. Esta característica tecnológica e o caráter recessivo das políticas econômicas em prática na maioria dos países estão na raiz do crescente desemprego em países desenvolvidos, mas também, o que é ainda mais sério, nos países subdesenvolvidos.

Para aproveitar plenamente as oportunidades geradas pela globalização econômica, Brasil e África do Sul têm de desenvolver estratégias que levem em consideração os pré-requisitos de estabilidade política nos dois países, que têm ainda altas taxas de crescimento demográfico, altas taxas de desemprego, altas taxas de urbanização e curtas histórias democráticas. Políticas econômicas ultra-liberais, radicais e sem freios, mesmo quando disfarçadas como consensuais, normais e “boas” e mesmo acompanhadas por programas sociais assistencialistas, podem ter, a médio prazo, conseqüências explosivas. A experiência da Rússia, depois da adoção das políticas radicais recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional e a crise política e econômica no México deveriam mostrar à África do Sul e ao Brasil o que não fazer. De outro lado, as políticas heterodoxas da China e a extraordinária expansão da sua produção e de suas exportações, a experiência das políticas heterodoxas de alguns países asiáticos deveriam mostrar ao Brasil e à África do Sul que há mais coisas sob o sol do que a teoria econômica ortodoxa.

Como atrair capital e tecnologia, e ao mesmo tempo aumentar a taxa de poupança e fortalecer as classes empresariais domésticas? Este é o desafio, esta é a oportunidade.

Renda e riqueza

Há uma tendência à concentração de renda e riqueza em nível mundial, mas também dentro de cada país, seja ele desenvolvido, em desenvolvimento ou pobre. Os mecanismos tradicionais para desconcentrar a renda, tanto na esfera interpessoal quanto regional, foram seriamente afetados pela crise do Estado de Bem-estar e pela re-conversão ideológica das elites à idéia de que os pobres são pobres por que não trabalham e que, eventualmente, o livre funcionamento dos mercados erradicaria a pobreza e a ignorância, reduzindo a exclusão social. Para verificar a validade prática desta ideologia, seria de interesse examinar a experiência dos países que puseram em prática políticas que se baseavam nestas idéias e se, em conseqüência, a renda foi de fato desconcentrada e a pobreza reduzida. Infelizmente, este não parece ter sido o caso. De outro lado, o novo paradigma tecnológico poupa trabalho e desperdiça o conhecimento tecnológico dos trabalhadores que desemprega. Ao mesmo tempo, a economia privada e o Estado não dispõem dos instrumentos para retrainar (se isto fosse possível, o que é duvidoso) os trabalhadores que são desempregados pela “modernização”.

Há oportunidades para o Brasil e a África do Sul nesta tendência do sistema econômico? Ou somente riscos?

Teoricamente, a própria existência de um processo de concentração de renda e de riqueza indica que a sociedade é capaz de gerar um excedente econômico e que, portanto, seria possível aplicar este excedente na expansão da capacidade produtiva e do emprego. Em outras palavras, a questão da desconcentração de renda é uma questão fiscal, de como taxar os ricos para construir a nação. É portanto possível, se houver vontade política.

Ademais, ao nível dos Estados nacionais, é necessário considerar que a concentração regional da renda está por detrás dos sentimentos (e movimentos políticos) separatistas. Mais do que pretender que todas as regiões devam ser ricas e desenvolvidas o que se deseja, no mínimo, é a existência de políticas efetivas que visem a redução do desequilíbrio entre

regiões. Hoje, não são apenas os pobres que querem se separar dos ricos, mas os ricos também querem se separar dos pobres. Sem programas eficazes de alcance político, econômico e cultural, que reforcem a coesão nacional, os riscos políticos da concentração da renda não podem ser subestimados.

Território

A idéia mais recente sobre o território é que este se tornará “virtual”. As fronteiras desaparecerão. Os Estados desaparecerão. A paz triunfará. Tudo como resultado da ação das companhias transnacionais, da comunicação global instantânea e dos movimentos da sociedade civil. Assim, não deveríamos nos preocupar mais com a política, pois a política seria a atividade típica (e nociva) dos Estados. Devemos nos preocupar somente com questões tais como a preservação do meio ambiente, direitos humanos, oportunidades iguais para as minorias, etc.

Estas questões são obviamente de grande importância mas nem elas nem nada indica o fim das fronteiras, dos Estados e do Direito. Ao contrário, na medida em que as atividades econômicas são competitivas, em conseqüência intrinsecamente conflitivas, em que a procura da maximização do lucro tende a ignorar as externalidades negativas, a colocar em risco a vida e a saúde dos cidadãos, consumidores e produtores, a sacrificar as futuras gerações em favor das gerações atuais, impõe-se ao mesmo tempo a necessidade de normas, de lei.

A lei somente pode ser eficaz se for legítima. A legitimidade decorre da representatividade dos legisladores, e a representatividade decorre de eleições democráticas, o que implica política. Além disso, a lei para ser eficaz depende de sanção. As sanções dependem por sua vez da existência do Estado, que detém o monopólio da violência legal, isto é, para impor a lei. A jurisdição do Estado termina no seu limite físico, nas fronteiras do seu território. Nem os Estados, nem as fronteiras desaparecerão.

O que se assiste hoje não é o desaparecimento do Estado, mas a reorganização do território dos Estados. Diversos países se desintegraram ou estão correndo risco de desintegração. Outros participam com diferentes graus de intensidade de esquemas de integração que, se forem bem sucedidos, gerarão novos Estados. Este fenômeno não é novo e ocorreu no passado: os Estados Unidos, a Alemanha e a Itália resultaram de processos

de integração. A Áustria, a Hungria, a Eslováquia e os países da América Latina espanhola são resultados de processos de desintegração.

De outro lado, o Estado nos países altamente desenvolvidos não está desaparecendo mas, ao contrário, está se reestruturando e se tornando mais forte. Podemos mesmo pensar que na medida em que o desemprego se torna estrutural haverá uma crescente demanda de ação por parte do Estado. Na Europa, se há menos Estado no nível nacional, há mais Estado no nível regional. Nos Estados Unidos, a atividade do USTR (United States Trade Representative) em defesa dos interesses econômicos americanos no exterior é uma notável demonstração da extensão dos poderes do Estado norte-americano. A Lei Helms-Burton é outra, ainda que distinta, projeção do poder norte-americano no exterior. O Congresso é, obviamente, parte do Estado americano. Os apologistas que defendem o “fim do Estado” em realidade querem dizer “fim do Estado dos outros”.

Necessitam a África do Sul e o Brasil de mais ou menos Estado?

Necessitamos de ambas as coisas. Países injustos, desiguais, desequilibrados, pobres, com grandes populações ignorantes, doentes, crescentemente des-socializadas, e com enormes deficiências infra-estruturais, são países imensamente diferentes dos países altamente desenvolvidos, cujas características são justamente o oposto dessas acima. Talvez no caso dos países desenvolvidos a sociedade civil seja capaz de prover grande parte das demandas de desenvolvimento e bem estar social da comunidade. Aqui e do outro lado do Atlântico Sul necessitamos reconstruir o Estado, sem destruir o Estado que temos.

O Estado no Brasil e na África do Sul é o único mecanismo redistributivo que pode eficazmente contribuir, no curto tempo de que dispomos, para enfrentar os desequilíbrios estruturais enraizados, que as forças do mercado sozinhas não podem superar, e algumas vezes podem até agravar.

De outro lado, é necessário que o Estado se concentre em funções estratégicas não somente sociais como econômicas. Seguindo o exemplo da ação estatal nos países altamente desenvolvidos, o Estado, no caso do Brasil e da África do Sul, tem de ser o grande promotor da pesquisa avançada em ciência e tecnologia. O Estado tem de evitar a monopolização ou oligopolização do mercado doméstico e tem de reduzir a vulnerabilidade

da economia, da sociedade e do sistema político a choques externos.

Por outro lado, todos os campos de tecnologia conhecida e acessível tem de ser deixados a empresas privadas; o provimento das demandas por consumo dos grupos da população com renda suficiente deve ser deixado aos cuidados das empresas privadas. Não deve haver, nesses casos, ação do Estado.

Ordem mundial

O fim da Guerra Fria não inaugurou uma era de prosperidade e paz, ao contrário de todas as previsões. Tensões étnicas, religiosas, territoriais e separatistas vieram à tona e degeneraram em conflitos armados. A paz não está em nenhuma parte. Ela não está na Europa Ocidental; ela não está no Magreb; ela não está em Israel e na Palestina; ela não está no Afeganistão, ela não está na África, ela não está em Angola, ela não está em muitas selvas latino-americanas, ela não está nos guetos das metrópoles norte-americanas; ela não está no Kurdistão.

Neste contexto de tensões, o futuro da China e da Rússia será crucial para a nova distribuição de poder no mundo. A ausência de equilíbrio bipolar está fazendo surgir um processo de re-estruturação do poder mundial e de redistribuição de funções políticas através da reorganização das Nações Unidas e das organizações políticas regionais. As Nações Unidas continuam a ser a única organização política de que participam todos os países do mundo e que tem o poder de intervir pela força diretamente ou de delegar este poder a outras organizações, de forma implícita ou explícita. É suficiente mencionar a ação da OTAN, na Bósnia, o uso das resoluções do Conselho de Segurança para agir no Iraque, a ação da ECOWAS na Libéria e assim por diante. A estrutura de poder político do Conselho de Segurança das Nações Unidas, criado em 1945 e que hibernou até 1989, está longe de corresponder hoje em dia à real estrutura de poder mundial, seja ele econômico, político ou militar.

Além da reestruturação do poder mundial, há uma clara concentração de poder militar sofisticado nos países desenvolvidos, em parte devido à concentração do desenvolvimento científico e tecnológico. E esta afirmação inclui a Alemanha e o Japão, que têm sofisticadas forças de defesa e que podem, a qualquer momento, a despeito de proibições constitucionais e

dos compromissos de tratados, se tornarem potências nucleares.

Como devem o Brasil e a África do Sul, países com muitos vizinhos, nem todos ricos, nem todos politicamente estáveis, se prepararem para este mundo de incertezas? Devem entregar sua defesa aos cuidados de outros? Devem por causa de dolorosas experiências históricas desarmar suas sociedades? Devem deixar o Oceano Atlântico em frente a seus litorais se tornar uma área livre para despejo de substâncias tóxicas, para degradação ambiental e para exploração ilegal e predatória de recursos naturais?

O Conselho de Segurança das Nações Unidas será eventualmente re-estruturado para refletir as novas realidades do poder. Deve o Conselho ser composto apenas por países desenvolvidos? Devem o Brasil e a África do Sul aspirar a ter assento permanente no Conselho?

Seria sábio reclamar hoje o lugar na estrutura política mundial que África do Sul e Brasil necessitarão no futuro para a defesa legítima de seus interesses. O sucesso político não pode ser obtido pela força da gravidade mas sim pela ação decidida.

Cultura e Mídia

Em países como a África do Sul e o Brasil, a difusão imediata e universal de valores materialistas de consumo, da cultura da violência, da matéria sobre o espírito, e do imediatismo sobre a prudência, fortemente influenciam o comportamento dos indivíduos e aumentam as expectativas sociais. Expectativas não realizadas degeneram em frustrações. A atmosfera ideológica nas duas sociedades é um ingrediente essencial para o sucesso em superar os obstáculos no caminho do desenvolvimento e da democracia.

Como podem os Governos da África do Sul e do Brasil, sem usar de censura e sem intervir diretamente na operação da mídia, contribuir para a criação de um ambiente ideológico que mobilize a sociedade para privilegiar a poupança sobre o consumo, a tolerância sobre a violência, a ciência e a cultura sobre os valores grosseiros da matéria?

Conclusão

Não há conclusão fácil. Temos diante de nós uma era de turbilhão e incertezas, cujo fim não podemos ver com facilidade, não importa quão otimistas sejamos ou desejemos ser.

Todavia podemos estar certos de que a África do Sul e o Brasil terão maiores possibilidades de superar com sucesso os riscos e de aproveitar as oportunidades dessa era, caso cooperem estreitamente, caso agreguem seus recursos comparativamente escassos, não apenas econômicos mas também políticos, e ativamente trabalhem para criar na arena internacional um espaço de poder que suas sociedades necessitarão no futuro.

Bibliografia

- Baldwin, D., *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985).
- Blackwill, R. and Carnesale A. (eds) *New Nuclear Nations: consequences for US policy* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993).
- Bucaille, A. et Beauregard, B. *Les Etats, acteurs de la concurrence industrielle* (Paris: Economica, 1988).
- Damrosch, L. (edit) *Enforcing Restraint: collective intervention in internal conflicts* (New York: Council on Foreign Relations Press 1993).
- Dertouzos, M., Lester, R. and Solow, R. *Made in America: regaining the productive edge*. (Cambridge; MIT Press, 1989).
- Fontana, A. (coord) *Nuevas Amenazas a la Seguridad* (Buenos Aires: IDECSI/CESPAL/Fundación Konrad Adenauer, 1995).
- Hobsbawm, E. - *Age of Extremes, the short twentieth century: 1914-1991* (New York: Random House, 1994).
- Jackson, J. *The World Trading System: law and policy of international economic relations* (Cambridge: MIT Press, 1989).
- Kennedy, P. *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage Books, 1987).

Landau, R. and Rosenberg, N. (eds) *The Positive Sum Strategy: harnessing technology for economic growth*. (Washington: National Academy Press, 1986).

Schurmann, F., *The Logic of World Power* (New York: Pantheon Books, 1974).

Walker, C. E. and Bloomfield, M. *Intellectual Property Rights and Capital Formation in the next Decade* (New York: University Press of America, 1988).

SEMINÁRIO BRASIL-ÁFRICA DO SUL

**Hotel Le Meridien, Rio de Janeiro
24 e 25 de setembro de 1996**

CERIMÔNIA DE ABERTURA

**Luiz Paulo Corrêa da Rocha
Aubrey Nkomo
Marco Maciel**

PRIMEIRO PAINEL

**“BRASIL E ÁFRICA DO SUL NO CENÁRIO POLÍTICO
INTERNACIONAL”**

24 de setembro de 1996, 9h 30m

**Amado Cervo
Aubrey Nkomo
Benedita da Silva
Carel Johannes Beetge Wessels
Denis Venter
Deon Geldenhuys
Fernando Augusto Albuquerque Mourão
Gelson Fonseca Júnior
Greg Mills
Jack Spence
João Clemente Baena Soares
Johann Kilian
José Flávio Sombra Saraiva**

José Maria Nunes Pereira
José Vicente Pimentel
Luiz Alfredo Salomão
Miguel Ângelo Davena
Oto Agripino Maia
Raymond Suttner
Samuel Pinheiro Guimarães
Synésio Scofano Fernandes
Thomaz Guedes da Costa
Yusuf Saloojee
Zélia Roelofse-Campbell

SEGUNDO PAINEL

***“BRASIL E ÁFRICA DO SUL NO CENÁRIO ECONÔMICO
INTERNACIONAL”***

24 de setembro de 1996, 15:00 horas

Ailton Trevisan
Armando Castelar Pinheiro
Aubrey Nkomo
Carel Johannes Beetge Wessels
Durval de Noronha
Edwin Keys
Hermann Wever
Jim Jones
Joachim Zahn
José Alfredo Graça Lima
José Botafogo Gonçalves
José Caetano Lacerda

Luciano Martins
Michael W. Spicer
Moss Leoka
Oto Agripino Maia
Paul Singer
Renato Baumann
Ricardo Markwald
Robert Davies
Samuel Pinheiro Guimarães
Trevor Bell

TERCEIRO PAINEL

“CULTURA, POLÍTICA E SOCIEDADE”

25 de setembro de 1996, 9:00 horas

Alberto Vasconcelos da Costa e Silva
Amaury de Souza
Armando Sergio Frazão
Aubrey Nkomo
Benedita da Silva
Cândido Mendes de Almeida
Carel Johannes Beetge Wessels
Dulce Maria Pereira
Hélio Santos
Jack Spence
Luiz Fernando Ligiéro
Marco Aurélio Garcia
Marinus Wiechers
Oto Agripino Maia
Paulo Cordeiro de Andrade Pinto

Peter Sullivan
Samuel Pinheiro Guimarães

QUARTO PAINEL

“PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DO SUL”

25 de setembro de 1996, 15:00 horas

Aubrey Nkomo
Aurilio Fernandes Lima
Carel Johannes Beetge Wessels
Carlos Mariani Bittencourt
Carlos Roberto de Faria e Souza
Duncan Adams
Elmer Prata Salomão
FJC Hugo
Georg Weinberg
Gilberto Calaes
Giovanni Toniatti
Hugo Túlio Rodrigues
José Roberto Rodrigues Peres
Juvenil T. Felix
Mauro Arruda
Mike C. Walters
Nelson Brasil de Oliveira
Oto Agripino Maia
Ralph Havenstein
Reinie Biesenbach
Ruy de Araújo Caldas
Samuel Pinheiro Guimarães

CURRICULA DOS PARTICIPANTES

AILTON TREVISAN

Advogado, Administrador Comercial da “Missão Século XXI” (Consórcio Gazeta Mercantil x World Trade Center). Suplente de Deputado Federal.

ALBERTO VASCONCELOS DA COSTA E SILVA

Embaixador. Inspetor Geral do Serviço Exterior, Ministério das Relações Exteriores. Ex-Subsecretário Geral, Ministério das Relações Exteriores. Ex-Embaixador do Brasil na Nigéria e Benin. Escritor, autor de vários livros sobre países africanos.

AMADO CERVO

PhD, História, Strasbourg University. Professor, Universidade de Brasília. Editor da Revista Brasileira de Política Internacional.

AMAURY DE SOUZA

Graduado em Sociologia. PhD em Ciência Política, Massachusetts Institute of Technology. Pesquisador Senior do IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo).

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO

Diretor do Departamento Econômico do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). PhD, Economia, UCLA, Berkeley. Engenheiro Eletrônico, Instituto Tecnológico da Aeronáutica.

ARMANDO SÉRGIO FRAZÃO

Embaixador. Secretário de Planejamento Diplomático, ex-Diretor Geral do Departamento Cultural, Ministério das Relações Exteriores.

AUBREY NKOMO

Consultor do Ministério de Assuntos Exteriores da República da África do Sul. Ex-Diretor de Assuntos Políticos do Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas. Professor, Diretor de Departamentos em Universidades dos Estados Unidos.

AURÍLIO FERNANDES LIMA

Engenheiro. Diretor da Petrobrás. Secretário Executivo do Programa Nacional de Racionalização do Uso de Petróleo e Gás Natural.

BENEDITA DA SILVA

Senadora. Militante do Movimento dos Negros e das Mulheres, Movimentos Comunitários e Jovens. Assistente Social. Enfermeira.

CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA

Presidente do Conselho Internacional de Ciências Sociais UNESCO. Presidente da Universidade Cândido Mendes. Membro da Academia Brasileira de Letras.

CAREL JOHANNES BEETGE WESSELS

Embaixador, Embaixada da África do Sul no Brasil. Missões Diplomáticas em Portugal, Estados Unidos e Namíbia. Ex-Embaixador em Portugal (1987/90) e Uruguai (1985/86). Graduado em Ciência Política, Free State University, 1969.

CARLOS MARIANI BITTENCOURT

Presidente, Petroquímica da Bahia. Presidente, Associação Brasileira de Indústria Química. Pós-graduado, Administração Industrial, Massachusetts Institute of Technology.

CARLOS ROBERTO DE FARIA E SOUZA

Superintendente de Cooperação Internacional, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia.

DENIS VENTER

PhD, Ciência Política, University of South Africa. Diretor Executivo de Programas Acadêmicos, African Institute of South Africa. Vice-Presidente, Instituto Internacional Africano, Londres.

DEON GELDENHUYS

PhD, Ciência Política, Universidade Cambridge. Pesquisador, South African Institute of International Affairs. Professor, Política Internacional, Rand Afrikaans University.

DULCE MARIA PEREIRA

Presidente, Fundação Cultural Palmares. Membro do Grupo de Trabalho Ministerial sobre População Afro-Brasileira.

DURVAL DE NORONHA

Membro da Ordem dos Advogados do Brasil e de Portugal. Sócio Sênior da Noronha Advogados, firma de Direito Internacional, São Paulo. Ex-Representante do Governo Brasileiro nas negociações do GATT (1992-93).

EDWIN KEYS

Superintendente-Geral da Divisão Internacional do First National Bank of Southern Africa Ltda.

ELMER PRATA SALOMÃO

Geólogo, Escola de Mineração de Ouro Preto-MG. Ex-Diretor do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPN. Ex-Diretor da Sociedade Geológica Brasileira., Diretor da Verena Mineração, e Diretor da ADIMB.

FERNANDO AUGUSTO ALBUQUERQUE MOURÃO

Professor e Diretor do Centro de Estudos Africanos, Universidade de São Paulo. Presidente do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais - CBRI. Presidente da Associação de Relações Internacionais de Língua Portuguesa.

F. J. C. HUGO

Vice-Presidente, South African Agricultural Research Council. Mestre, Engenheiro Agrícola.

GELSON FONSECA JÚNIOR

Embaixador. Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República. Ex-Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão. Professor do Instituto Rio Branco.

GEORG WEINBERG

Engenheiro Químico, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialização em Engenharia de Processos, Petrobrás. Ex-Diretor Superintendente da Química Geral do Nordeste S.A.

GILBERTO DIAS CALAES

Economista. Pós-Graduação em Economia Mineral, Fundação Getúlio Vargas. Economic Guidelines for Exploration Planning, Queen's University Kingston, Canadá. Diretor da Condet Ltda.

GIOVANNI TONIATTI

Secretario de Minas e Metalurgia, Ministério das Minas e Energia. Presidente do Conselho de Administração da CPRM. Geólogo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GRAHAM EVANS

Conferencista Sênior em Relações Internacionais; University of Wales Swansea, Reino Unido.

GREG MILLS

Diretor, South African Institute of International Affairs. PhD, Relações Internacionais, Lancaster University, Reino Unido.

HÉLIO SANTOS

Professor de Economia, PUC/Campinas. Coordenador do Grupo para a Valorização da População Negra.

HERMANN WEVER

Engenheiro. Ex-Presidente da Câmara de Comércio Brasil-Alemanha (1989-91). Presidente da Siemens do Brasil S.A.. Vice-Presidente da Associação Comercial de São Paulo.

HUGO TÚLIO RODRIGUES

Diretor da FINEP. Secretário Executivo da Rede Tecnológica do Rio de Janeiro. Coordenador do Programa de Qualidade Ambiental da Fundação CETEC. Coordenador do Instituto Brasileiro de Qualidade Nuclear.

JACK SPENCE

Professor. Diretor de Estudos no Royal Institute of International Affairs (Chatham House). Ex- Presidente da African Studies Association of the United Kingdom e ex-Presidente da British International Studies Association.

JAMES BARBER

Professor; Mestre do Headfield College; Durhan University.

JESMOND BLUMENFELD

Conferencista Sênior em Economia; Brunel University.

JIM JONES

Editor do Jornal Business Day, África do Sul. Jornalista há 25 anos. Engenheiro de minas e finanças de minas.

JOACHIM ZAHN

Vice-Presidente da Câmara de Comércio Brasil-África do Sul. Diretor Adjunto, Mercedes Benz do Brasil. PhD, Direito, Munich University.

JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES

Embaixador. Ex-Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), 1984/94. Ex-Secretário Geral, Ministério das Relações Exteriores. Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). PhD, Direito Público, Rio de Janeiro.

JOHANN KILIAN

Embaixador. Diretor para a América Latina e Caribe, Ministério de Assuntos Exteriores da África do Sul. Bacharel em Artes e em Direito pela University of South Africa. Missões diplomáticas em Angola, Brasil, Israel e Argentina.

JOSÉ ALFREDO GRAÇA LIMA

Diplomata, Ministro. Diretor Geral do Departamento Econômico, Ministério das Relações Exteriores. Ex-Vice Representante Permanente no GATT em Genebra.

JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES

Embaixador. Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (SGIE), Ministério das Relações Exteriores. Ex-Vice-Presidente do Banco Mundial para Relações Exteriores (1985-87).

JOSÉ CAETANO LACERDA

Diretor de Assuntos Internacionais da Construtora Norberto Odebrecht - CNO.

JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

PhD, Birmingham, Reino Unido. Professor, Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Ex-Consultor do Ministro da Educação (1993/94).

JOSÉ MARIA NUNES PEREIRA

Professor de História Africana. Coordenador, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, Universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro.

JOSÉ ROBERTO RODRIGUES PERES

Diretor da Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola - EMBRAPA. Especialista em Microrganismos do Solo (fixação de nitrogênio).

JOSÉ VICENTE PIMENTEL

Diplomata, Ministro. Diretor-Geral do Departamento da África e Oriente Próximo e Ex-Secretário de Planejamento Diplomático, Ministério das Relações Exteriores.

JUVENIL T. FÉLIX

Presidente, Companhia de Mineração Morro Velho. Presidente, Companhia de Mineração Serra Grande. Professor, Universidade Federal de Minas Gerais.

LUCIANO MARTINS

Coordenador-Geral, Grupo de Análise e Pesquisa, Presidência da República. Ex-Diretor de Pesquisa, CNRS, Paris (1974/86). PhD, "Sciences Humaines", Universidade de Paris (1973).

LUIZ ALFREDO SALOMÃO

Engenheiro Elétrico, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Deputado Federal (1986/90 e 1990/94). Ex-Secretário da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro (1991/92).

LUIZ FERNANDO LIGIÉRO

Diplomata, Ministro. Chefe da Assessoria de Comunicação Social, Ministério das Relações Exteriores. Mestre em Políticas Públicas Internacionais, John Hopkins University, Washington, D.C. (1992/93).

LUIZ PAULO CORRÊA DA ROCHA

Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro.

MARCO AURÉLIO GARCIA

Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores-PT. Professor, Universidade de Campinas. Ex-Professor de Economia, Universidade de Paris-X/Nanterre. Pós-graduação, “École des Hautes Études en Sciences Sociales”, Paris.

MARCO MACIEL

Vice-Presidente da República. Senador. Ex-Ministro da Educação. Ex-Ministro do Gabinete Civil da Presidência da República.

MARINUS WIECHERS

Graduado em Direito, Universidade de Pretória. Cátedra de Direito Constitucional e Direito Público Internacional. Diretor e Vice-Reitor, South Africa University. Co-redator da Constituição da Namíbia (1990).

MAURO ARRUDA

Economista. Diretor do Instituto de Pesquisa do Desenvolvimento Industrial. Ex-Presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial.

MICHAEL W. SPICER

Membro do corpo de Diretores da Anglo American Corporation of South Africa e vários grupos de companhias. Trabalhou na Chatham House e no South African Institute of International Affairs nos anos 70 e 80.

MIGUEL ÂNGELO DAVENA

Almirante. Subchefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada.

MIKE C. WALTERS

Entomologista. Diretor, Plant Protection Research Institute of the Agricultural Research Council, África do Sul.

MOSS LEOKA

Diretor da KPMG, firma de contabilidade e consultoria. Presidente da Johannesburg Chamber of Commerce e Vice-Presidente da South African Chamber of Business (SACOB).

NELSON BRASIL DE OLIVEIRA

Engenheiro Químico. Vice-Presidente, Associação Brasileira da Indústria Química e de Biotecnologia. Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

OTO AGRIPINO MAIA

Embaixador, Embaixada do Brasil na África do Sul. Ex-Subsecretário Geral do Serviço Exterior, Ministério das Relações Exteriores e Subsecretário da Presidência da República. Missões Diplomáticas em Londres, Bruxelas (UE) e Varsóvia.

PAUL SINGER

Professor de Economia, Universidade de São Paulo. PhD, Sociologia. Fundador-Membro e Economista Sênior do Centro de Análise e Planejamento. Ex-Secretário do Planejamento, São Paulo (1989/92).

PAULO CORDEIRO DE ANDRADE PINTO

Diplomata, Conselheiro. Diretor, Centro de Estudos Estratégicos, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

PETER SULLIVAN

Estudou na WITS, UCT e UNISA. Iniciou no jornalismo no Rand Daily Mail e atualmente é editor do jornal The Star, em Joanesburgo.

RALPH HAVENSTEIN

Engenheiro Químico, University of Pretória. AMP, University of South Africa. Diretor Geral da Sasolchem for Solvent, Ammonia, Carbo Tar and Acrylonitrile.

RAYMOND SUTTNER

Presidente, Comissão de Assuntos Exteriores da Assembléia Nacional. Membro, Comitê Executivo Nacional, Congresso Nacional Africano.

REINIE BIESENBACH

Coordenador do Programa de Relações Internacionais e Desenvolvimento do Mercado, Council for Scientific and Industrial Research (CSIR). Doutorado, Engenharia Industrial, University of Stellenbosch.

RENATO BAUMANN

PhD, Economia, Oxford University. Diretor da CEPAL em Brasília.

RICARDO MARKWALD

PhD, Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Pesquisador do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). Membro, Departamento Econômico da Federação Nacional da Indústria.

ROBERT DAVIES

Deputado da Assembléia Nacional (ANC). Diretor, Comissão Parlamentar Conjunta de Assuntos Financeiros. Membro, Comitê de Relações Exteriores, Comércio e Indústria..

RUY DE ARAÚJO CALDAS

PhD, Bioquímica, Ohio State University, Estados Unidos. Professor, Universidade de Brasília. Professor, Universidade de São Paulo.

S. PINHEIRO GUIMARÃES

Embaixador. Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Ex-Diretor-Geral do Departamento Econômico, Ministério das Relações Exteriores. Mestre em Economia; Boston University. Bacharel em Direito, Faculdade Nacional de Direito.

STEVEN FRIEDMAN

Diretor do Centre for Policy Studies - CPS, Joanesburgo

SYNÉSIO SCOFANO FERNADES

General de Brigada. Chefe da Assessoria de Estudos e Atividades Especiais do Estado-Maior das Forças Armadas - EMFA.

THOMAZ GUEDES DA COSTA

PhD, Ciência Política, Columbia University. Coordenador, Centro de Estudos Estratégicos, Presidência da República. Professor, Universidade de Brasília.

TREVOR BELL

Professor, Institute for Social and Economic Research, University of Durban Westville. Professor, Economia, Rhodes University, África do Sul.

YUSUF SALOOJEE

Diretor, Secretaria de Assuntos Internacionais, ANC. Ex-Representante da ANC no Canadá. Ex-Diretor do America's Desk.

ZÉLIA ROELOFSE-CAMPBELL

Diretora, Centre for Latin American Studies, University of South Africa. Editora do jornal bienal Unisa Latin American Report.