

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

**IGOR CASTELLANO DA SILVA**

**POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA AUSTRAL:  
CAUSAS DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE COOPERAÇÃO-CONFLITO  
(1975-2010)**

**Porto Alegre**

**2015**

**IGOR CASTELLANO DA SILVA**

**POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA AUSTRAL:  
CAUSAS DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE COOPERAÇÃO-CONFLITO  
(1975-2010)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**Porto Alegre**

**2015**

## CIP - Catalogação na Publicação

Castellano da Silva, Igor

Política Externa na África Austral: Causas das mudanças nos Padrões de Cooperação-Conflito (1975-2010) / Igor Castellano da Silva. -- 2015.

437 f.

Orientador: Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Sistema Regional. 2. Política Externa. 3. África Austral. 4. Cooperação. 5. Conflito. I. Visentini, Paulo Gilberto Fagundes, orient. II. Título.

**IGOR CASTELLANO DA SILVA**

**POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA AUSTRAL:  
CAUSAS DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE COOPERAÇÃO-CONFLITO  
(1975-2010)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 22 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik  
UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
UFRGS

---

Prof. Dr. Karl Gerhard Seibert  
UNILAB

*à Gabriela,  
pelo amor incondicional*

## AGRADECIMENTOS

A tese de doutorado aqui apresentada é fruto do sistema de ensino público e gratuito oferecido pelo Ministério da Educação do Brasil e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na qual concretizei todos os estágios de minha formação desde a graduação. O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) acolheu este estudo e produziu todos meios necessários para a sua realização, incluindo a garantia de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de doutorado, que tive a honra de receber durante a maior parte do curso e que viabilizou a dedicação exclusiva ao estudo, e de doutorado sanduíche, sem a qual teria de vender mais do que meu carro para realizar a sonhada pesquisa de campo. À Universidade Federal de Santa Maria e aos colegas lá presentes agradeço pelo acolhimento e suporte durante o ano mais difícil e intenso de dedicação em cima deste trabalho, inclusive pelo apoio financeiro obtido no programa PEIPSM/UFSM. À *University of Johannesburg* (UJ) agradeço por ter me recebido em minha estada na África do Sul, garantido um ótimo ambiente de trabalho e viabilizado o acesso a fontes de pesquisa valiosas.

Esse estudo também não existiria se não fosse a colaboração de muitas pessoas. Primeiramente, ele busca refletir ensinamentos que tive a honra de receber de sábios inspiradores. São eles os mestres e amigos José Miguel Quedi Martins, Marco Cepik, Luis Dario Ribeiro e outros tantos professores que despertaram meu gosto pela pesquisa e pelo ensino. Meu orientador, prof. Paulo Visentini, guiou desde a graduação meu interesse pela temática africana e instigou o pensamento crítico, além de ter sugerido o tema de trabalho pelo qual acabei tomando grande apreço. Meu coorientador no doutorado sanduíche, Chris Landsberg, desvendou as dinâmicas da política externa africana e tornou minha estada na África do Sul mais produtiva e agradável. Outro mestre que despertou meu encanto pelo conhecimento profano e sagrado foi Marcos Strey, meu orientador na iniciação espiritual. A responsabilidade de todos é pelos méritos que a pesquisa possa apresentar. Os defeitos representam limites da minha compreensão.

Além disso, colegas e amigos de profissão contribuíram para o surgimento de *insights* que resultaram em muitas ideias aqui presentes. Entre eles estão os colegas do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), em especial aos membros do Grupo de Trabalho em Capacidade Estatal. Meus amigos Eduardo Urbanski Bueno e Fernando Dall'Onder Sebben me instigaram o debate crítico sobre os processos que levam ao desenvolvimento, à democracia e ao poder dos Estados. Ao Fernando devo ainda meus agradecimentos pelos

comentários diretos ao texto, mesmo em estágios iniciais da redação. Agradeço igualmente ao amigo e colega Pedro Txai Brancher que amparou o desenvolvimento do estudo com sugestões, críticas e apoio na revisão. Também sou especialmente grato aos pesquisadores de iniciação científica da UFSM que contribuíram na catalogação e no processamento de uma infinidade de fontes e dados relevantes para o desenvolvimento do estudo. São eles, Thais Dias Gregis, Juliana Peters Aires, Guilherme Bohrer Antonelo, Matheus Dalbosco Pereira e Camila Wolpato Loureiro.

O apoio de outras tantas pessoas que fizeram parte dessa jornada não deve ser esquecido. Entre elas estão Alanna Teixeira, incansável e paciente secretária do PPGEEI; Rae Israel e Viwe Koti, fortes braços direitos na UJ; Lebethe Malefo e Lisle Du Plessis da Divisão de Internacionalização da UJ; Zeldá Geldenhuys, da biblioteca de Kingsway/UJ, Neels Muller dos arquivos do Department of International Relations and Cooperation (DIRCO); Benefício Macie dos arquivos do Parlamento de Moçambique; Renette Collins da biblioteca do South African Institute of International Affairs (SAIIA); e Nkemeleng Lesejane da biblioteca William Cullen e Nokuthula Malazi (Thuli) da Management library, ambas na WITS University. Um especial agradecimento à gentileza de todos os pesquisadores e tomadores de decisão entrevistados. Alguns foram mais do que isso, Jo-Ansie van Wyk abriu portas na busca por acesso a arquivos e contatos e foi de uma gentileza inestimável. Peter Vale ouviu meus anseios e leu escritos sobre o escopo da pesquisa, além de ter contribuído com importantes comentários. Um especial obrigado ao amigo Hilário Simões Cau pela hospitalidade e amizade durante a estada em Maputo. Também sou grato aos comentários e sugestões de Cameron Thies em versão prévia e parcial deste trabalho, apresentada no congresso ISA/FLACSO de 2014.

Por fim, o suporte de minha família foi fundamental. A compreensão e o apoio de meus pais, irmãos, demais familiares e amigos (aqueles que permaneceram) reduziram a angústia da distância e o temor do desafio que havia decidido enfrentar. Entretanto, o maior suporte que recebi no desenvolvimento da tese foi sem dúvida de minha esposa. Apoiando o desafio de ingressar em um programa de doutorado e de ter na pesquisa e docência uma profissão, habitando um cubículo ao meu lado em Johannesburgo, enfrentando junto a mim as intempéries da pesquisa de campo em África do Sul, Moçambique e Zimbábue, encarando o desafio de mudar-se para Santa Maria ou segurando as pontas do mundo enquanto me isolava para a finalização do estudo. Tudo isso com os desafios da sua própria vida, na qual é uma grande vitoriosa. Qualquer agradecimento seria pequeno pelo que representas para mim, por isso te ofereço todo amor que possuo e te dedico o fruto desses quatro anos de trabalho.

*O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que é realmente, isto é, um “conhece-te a ti mesmo” como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços acolhidos sem análise crítica. Deve-se fazer, inicialmente, essa análise. (Antonio Gramsci, Cadernos do Cárcere, Vol. I, 1999, p. 94).*



## RESUMO

As Relações Internacionais têm experimentado uma expansão geral de seu escopo temático e geográfico a fim de compreender fenômenos internacionais em regiões do sul global, incluindo a África. Este estudo adota uma perspectiva sistêmica e procura entender *por que houve mudanças nos padrões de cooperação-conflito na África Austral no período entre 1975 e 2010?* Subjaz a esta questão a compreensão de que fatores podem explicar mudanças dos sistemas regionais no nível interacional, mais especificamente nas dinâmicas de cooperação e conflito. A pesquisa observa as mudanças no sistema da África Austral nos últimos dois séculos, focando na mudança significativa no padrão de cooperação-conflito após 1989 (1975-2010). A hipótese central é que *o padrão de cooperação-conflito mudou pois a política externa dos Estados que estavam no centro do conflito sistêmico se alterou em relação à ordem regional. Este movimento foi resultado de mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados, o qual interfere na política externa mediante o projeto político das elites definidoras de política externa e a segurança dessas elites. Esses fatores afetam a posição do Estado frente à ordem regional e o ímpeto de ação no sistema, que por sua vez, impactarão, de forma interacional, no padrão de cooperação-conflito.* Em termos específicos, buscar-se-á: a) compreender elementos fundamentais do sistema regional da África Austral, sua formação e principais transformações; b) estudar os padrões de cooperação-conflito na região nos períodos entre 1975-1988 e 1989-2010 e a sua relação com a ordem sistêmica; c) avaliar as possíveis causas das mudanças nos padrões de cooperação-conflito percebidas ao longo do período 1975-2010; d) verificar o papel da construção do Estado e da formação de política externa dos principais players regionais (África do Sul, Angola, Zimbábue, Moçambique e Namíbia) para a configuração dos padrões de cooperação-conflito sistêmicos.

**Palavras-chave:** Sistema Regional. Política Externa. África Austral. Cooperação. Conflito.

## ABSTRACT

The International Relations field have experimented a general expansion, both in terms of approaches and geographical scope, in order to comprehend international phenomena in regions of the South, including Africa. This study seeks to understand *why there were changes in the Patterns of Cooperation-Conflict in Southern Africa in the period between 1975 and 2010*. This question underlies the necessity to comprehend what factors may explain regional systems' changes in the interaction level, more specifically on dynamics of cooperation and conflict. Therefore, the research broadly observes the changes in Southern Africa's system in the last two centuries focusing on the great change in the Pattern of Cooperation-Conflict after 1989 (1975-2010) . The central hypothesis is that *the pattern of cooperation-conflict changed because the foreign policy of the states that were at the centre of systemic conflict has changed in relation to the regional order. This move was the result of mechanisms related to the process of state-building, which interferes in foreign policy through the political project and security of foreign policy setting elites. These factors affect the State's position towards the regional order and the impetus for action in the system, which in turn, will impact the pattern of cooperation-conflict in interactional ways*. Specifically, one seeks to: a) understand the key elements of the Southern African system, its formation and main transformations; b) study the patterns of cooperation-conflict in the region in the periods of 1975-1988 and 1989-2010 and its relation to systemic order; c) evaluate the possible causes of changes in patterns of cooperation-conflict perceived throughout the period 1975-2010; d) verify the role of state-building and foreign policy of key regional players (South Africa, Angola, Zimbabwe, Mozambique and Namibia) for setting standards of systemic patterns of cooperation-conflict.

**Keywords:** Regional System. Foreign Policy. Southern Africa. Cooperation. Conflict.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - <i>Continuum</i> do Padrão de Cooperação-Conflito .....	85
Figura 2 - Construção dos Estados: Interação entre Coerção e Capital.....	90
Figura 3 - Modelo do processo de retroalimentação causal entre construção das unidades e o sistema regional (interação e estrutura) .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 4 - Modelo do processo de retroalimentação causal entre construção das unidades e o sistema regional (interação e estrutura), mediado pela política externa.....	93
Figura 5 - África Austral: PIB, bilhões de US\$ correntes, 1975-2010.....	99
Figura 6 - África Austral: Gasto militar, milhares de US\$ correntes, 1975-2010.....	99
Figura 7 - África Austral: Contingente militar, milhares, 1975-2010.....	100
Figura 8 - Mapa do Sistema Regional da África Austral (pós-1998).....	102
Figura 9 - Política Externa Regional, Ordem Sistêmica e Zonas de Conflito.....	113
Figura 10 - Contexto Político-Social das Elites Definidoras de Política Externa .....	118
Figura 11 - Elites Definidoras de Política Externa e Política Externa Regional .....	121
Figura 12 - Construção do Estado, Política Externa e Sistema Regional: Mecanismos de mediação.....	122
Figura 13 - EUA e França: Ajuda Bilateral Total para a África Subsaariana, 1960-2009 (milhões de USD correntes) .....	182
Figura 14 - África do Sul (1975-1989): Política Externa frente à ordem regional conservadora .....	222
Figura 15 - África do Sul (1989-2010): Política Externa frente à ordem regional liberal .....	240
Figura 16 - Angola (1975-1988): Política Externa frente à ordem conservadora .....	255
Figura 17 - Angola (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal .....	268
Figura 18 - Moçambique (1975-1989): Política Externa frente à ordem conservadora .....	287
Figura 19 - Moçambique (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal .....	299
Figura 20 - Rodésia/Zimbábue (1975-1989): Política Externa frente à ordem conservadora .....	317
Figura 21 - Zimbábue (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal.....	330
Figura 22 - Namíbia (1990-2010): Política Externa frente à ordem liberal .....	356
Figura 23 - Cooperação e Conflito: Núcleo da África Austral, média anual de eventos (1975-2014).....	360
Figura 24 - África Austral (1975-1988): Política Externa frente à ordem conservadora .....	367
Figura 25 - África Austral (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal .....	367
Figura 26 - Cooperação e Conflito: África do Sul, Zimbábue, Angola e Namíbia, média anual de eventos (1975-2014) .....	375

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Níveis de Análise e Interação Agente-Estrutura em Sistemas Regionais .....	73
Quadro 2 - Modelo Tipológico de Ordens nos Sistemas Internacionais .....	78
Quadro 3 - Continuidades e Mudanças no Sistema Regional da África Austral (1800-2010).97	
Quadro 4 - Ordem Regional predominante na África Austral (1910/1975-1988) .....	156
Quadro 5 - Ordem Regional predominante na África Austral (1989-2010).....	180
Quadro 6 - África do Sul (1975-1989): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora.....	220
Quadro 7 - África do Sul (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal .....	239
Quadro 8 - Angola (1975-1989): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora.....	254
Quadro 9 - Angola (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal ....	267
Quadro 10 - Moçambique (1975-1988): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora.....	286
Quadro 11 - Moçambique (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal .....	298
Quadro 12 - Rodésia/Zimbábue (1975-1988): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora.....	316
Quadro 13 - Zimbábue (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal .....	329
Quadro 14 - Namíbia (1990-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal	355
Quadro 15 - Ordem Regional da África Austral: Transformações históricas (1910/1975-2010) .....	361
Quadro 16 - Estado, Elites e Política Externa na África Austral: Quadro resumo (1975-1988) .....	363
Quadro 17 - Estado, Elites e Política Externa na África Austral: Quadro resumo (1989-2010) .....	365
Quadro 18 - Elites e Política Externa na África Austral: Possíveis causas na alteração da posição frente ao status quo.....	369
Quadro 19 - Estado, Pressões e Política Externa na África Austral: Possíveis padrões de ímpeto de ação .....	371

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABC</b>	Agência Brasileira de Cooperação
<b>ABDI</b>	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
<b>AfDB</b>	<i>African Development Bank</i> (Banco Africano de Desenvolvimento)
<b>AFDL</b>	<i>Aliance de Forces Democratiques pour la Libération du Congo-Zaire</i> (Aliança de Forças Democráticas pela Libertação do Congo-Zaire)
<b>AGNU</b>	Assembleia Geral das Nações Unidas
<b>AGOA</b>	<i>Africa Growth and Opportunity Act</i>
<b>ANC</b>	<i>African National Congress</i> (Congresso Nacional Africano – CNA)
<b>ANJCC</b>	<i>Angolan–Namibian Joint Commission of Co-operation</i>
<b>APE</b>	Análise de Política Externa
<b>APEX</b>	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
<b>ARCs</b>	Arranjos Regionais de Cooperação
<b>ASEAN</b>	Associação de Nações do Sudeste Asiático
<b>ASF</b>	<i>African Standby Force</i>
<b>BCP</b>	<i>Basutoland Congress Party</i>
<b>BLNS</b>	Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia
<b>BLS</b>	Btosuana, Lesoto e Suazilândia
<b>BOSS</b>	<i>Bureau of State Security</i>
<b>CAZ</b>	<i>Conservative Alliance of Zimbabwe</i>
<b>CCFADM</b>	Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas de Defesa e Segurança de Moçambique
<b>CCN</b>	<i>Council of Churches of Namibia</i>
<b>CEA/UNECA</b>	Comissão Econômica para a África das Nações Unidas
<b>CECA</b>	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
<b>CECAC</b>	<i>Conferences on East and Central African Countries</i>
<b>CEDEAO</b>	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental ( <i>Economic Community Of West African States – ECOWAS</i> )
<b>CEE</b>	Comunidade Econômica Europeia
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CFU</b>	<i>Commercial Farmers Union</i>
<b>CIA</b>	<i>Central Intelligence Agency</i>
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justiça
<b>CIO</b>	<i>Central Intelligence Organization</i>
<b>CLA</b>	<i>Caprivi Liberation Army</i>
<b>CNDP</b>	<i>Congrès National pour la Défense du Peuple</i> (Congresso Nacional pela defesa do Povo)
<b>COD</b>	<i>Congress of Democrats</i>
<b>COMECON</b>	Conselho para Assistência Econômica Mútua
<b>COMESA</b>	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
<b>COMIEX</b>	<i>Générale de commerce d’import/export du Congo</i>

<b>CONSAS</b>	<i>Constellation of Southern African States</i>
<b>COSATU</b>	<i>Congress of South African Trade Unions</i>
<b>CRS</b>	Complexo Regional de Segurança
<b>CSNU</b>	Conselho de Segurança das Nações Unidas
<b>DFA</b>	<i>Department of Foreign Affairs</i>
<b>DfID</b>	<i>United Kingdom Department For International Development</i> (Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido)
<b>DIRCO</b>	Department of International Relations and Cooperation
<b>DoD</b>	<i>Department of Defence</i>
<b>DTA</b>	<i>Democratic Turnhalle Alliance</i>
<b>DTI</b>	<i>Department of Trade and Industry</i>
<b>DUI</b>	Declaração Unilateral de Independência
<b>ECCAS</b>	<i>Economic Community of Central African States</i>
<b>EDPE</b>	Elite Definidora de Política Externa
<b>EPA</b>	Acordos Preferenciais de Comércio ( <i>Economic Partnership Agreements</i> )
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>ex-FAR</b>	ex-membros das Forças Armadas de Ruanda
<b>FAAs</b>	Forças Armadas Angolanas
<b>FAC</b>	<i>Forces Armees Congolaises</i> (Forças Armadas do Congo)
<b>FADM</b>	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
<b>FAM</b>	Forças Armadas Moçambicanas
<b>FANR</b>	<i>Food, Agriculture and Natural Resources Directorate</i>
<b>FAPLA</b>	Forças Armadas de Libertação de Angola (exército do MPLA)
<b>FARDC</b>	<i>Forces Armées de la République Démocratique du Congo</i> (Forças Armadas da República Democrática do Congo)
<b>FAZ</b>	<i>Forces Armées Zaïroises</i> (Forças Armadas do Zaire)
<b>FDLR</b>	<i>Forces Democratiques de Liberation du Rwanda</i> (Forças Democráticas de Libertação de Ruanda)
<b>FIOCRUZ</b>	Fundação Oswaldo Cruz
<b>FLEC</b>	Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNI</b>	<i>Front des Nationalistes et Intégrationnistes</i> (Frente dos Nacionalistas Integracionistas)
<b>FNLA</b>	Frente Nacional de Libertação de Angola
<b>FNLC</b>	<i>Front National pour la Libération du Congo</i> (Frente Nacional de Libertação do Congo)
<b>FPZ</b>	<i>Forum Party of Zimbabwe</i>
<b>FRELIMO</b>	Frente de Libertação de Moçambique
<b>GEAR</b>	<i>Growth, Employment, and Redistribution</i>
<b>HRW</b>	<i>Human Rights Watch</i>
<b>ICG</b>	<i>International Crisis Group</i>
<b>IED</b>	Investimento Externo Direto
<b>IFIs</b>	Instituições Financeiras Internacionais

<b>IFP</b>	<i>Inkatha Freedom Party</i>
<b>IGAD</b>	<i>Intergovernmental Authority on Development</i>
<b>IGADD</b>	<i>Intergovernmental Authority on Drought and Development</i>
<b>IISS</b>	<i>International Institute for Strategic Studies</i>
<b>ISDSC</b>	<i>Inter-state Defence and Security Committee</i>
<b>ISS</b>	<i>Institute for Security Studies</i>
<b>LA</b>	Liga Árabe
<b>LDN</b>	Liga Das Nações
<b>LRA</b>	<i>Lord's Resistance Army</i> (Exército de Resistência do Senhor)
<b>MANU</b>	<i>Mozambique African National Union</i>
<b>MDC</b>	<i>Movement for Democratic Change</i>
<b>MDM</b>	Movimento Democrático de Moçambique
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MLC</b>	<i>Movement pour la Libération du Congo</i> (Movimento pela Libertação do Congo)
<b>MLN</b>	Movimento de Libertação Nacional
<b>MNA</b>	Movimento dos Não-Alinhados
<b>MONUC</b>	Missão da ONU no Congo
<b>MONUSCO</b>	Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo
<b>MPLA</b>	Movimento Popular de Libertação de Angola
<b>NAFTA</b>	<i>North American Free Trade Agreement</i>
<b>NANSO</b>	<i>Namibian National Student Organization</i>
<b>NCA</b>	<i>National Constitutional Assembly</i>
<b>NCACC</b>	<i>National Conventional Arms Control Committee</i>
<b>NDF</b>	<i>Namibia Defence Force</i> (Força de Defesa da Namíbia)
<b>NDP</b>	<i>National Democratic Party</i>
<b>NR</b>	Novo Regionalismo
<b>NSIA</b>	<i>National State Intelligence Agency</i>
<b>NUNW</b>	<i>National Union of Namibian Workers</i>
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ( <i>Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD</i> )
<b>OCX</b>	Organização para Cooperação de Xangai
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OIGs</b>	Organização Internacionais Governamentais
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio ( <i>World Trade Organization</i> )
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>ONUMOZ</b>	<i>United Nations Operations in Mozambique</i>
<b>OPDS</b>	Organ on Politics, Defence, and Security
<b>OPO</b>	<i>Ovamboland People's Organization</i>
<b>OSCE</b>	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

<b>OSLEG</b>	<i>Operation Sovereign Legitimacy</i>
<b>OTAN</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>OTAN</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>OTV</b>	Organização do Tratado de Varsóvia
<b>OUA</b>	Organização da Unidade Africana
<b>PAC</b>	Pan Africanist Congress (Congresso Pan-Africano)
<b>PAFMECSA</b>	<i>Pan African Freedom Movement for East, Central, and Southern Africa</i>
<b>PARPA</b>	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta
<b>PE</b>	Política Externa
<b>PF</b>	<i>Patriotic Front</i>
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIDE</b>	Polícia Internacional e de Defesa do Estado
<b>PIF</b>	<i>Pacific Islands Forum</i>
<b>PLAN</b>	<i>People's Liberation Army of Namibia</i>
<b>PLF</b>	Países de Linha de Frente
<b>PRE</b>	Programa de Reabilitação Económica
<b>RCA</b>	República Centro Africana
<b>RCD</b>	<i>Rassemblement Congolais pour la Democratie</i> (Coligação Congoleza para a Democracia)
<b>RCD-G</b>	<i>Rassemblement Congolais pour la Democratie- Goma</i>
<b>RCD-K/ML</b>	<i>Rassemblement Congolais pour la Démocratie – Kisangani/Mouvement de Libération</i>
<b>RCD-N</b>	<i>Rassemblement Congolais pour la Démocratie- National</i>
<b>RDC</b>	<i>République Démocratique du Congo</i> (República Democrática do Congo)
<b>RDP</b>	<i>Reconstruction and Development Program</i>
<b>RECs</b>	<i>Regional Economic Communities</i>
<b>RENAMO/MNR</b>	Resistência Nacional Moçambicana
<b>RF</b>	<i>Rhodesian Front</i>
<b>RI</b>	Relações Internacionais
<b>RISDP</b>	<i>Indicative Strategic Development Plan</i>
<b>RPTC</b>	Centro Regional de Treinamento para Manutenção da Paz
<b>RSS</b>	Reforma do Setor de Segurança (Security Sector Reform – SSR)
<b>SACP</b>	<i>South African Communist Party</i>
<b>SACU</b>	<i>Southern African Customs Union</i>
<b>SADC</b>	<i>Southern African Development Community</i> (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)
<b>SADCBRIG</b>	<i>South African Development Community Standby Brigade</i>
<b>SADCC</b>	<i>Southern African Development Coordination Conference</i>
<b>SADF</b>	<i>South African Defence Force</i>
<b>SAIIA</b>	<i>South African Institute of International Affairs</i>
<b>SANDF</b>	<i>South African National Defence Force</i>
<b>SFF</b>	<i>Special Field Force</i>



<b>SSC</b>	<i>State Security Council</i>
<b>SWANU</b>	<i>South West Africa National Union</i>
<b>SWAPO</b>	<i>South West Africa People's Organization</i> (Organização do Povo do Sudoeste Africano)
<b>TIFI</b>	<i>Directorate of Trade, Industry, Finance and Investment</i>
<b>TNS</b>	<i>Total National Strategy</i>
<b>TPP</b>	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
<b>UA</b>	União Africana
<b>UDENAMO</b>	União Democrática Nacional de Moçambique
<b>UDI</b>	Declaração Unilateral de Independência
<b>UE</b>	União Européia
<b>UJ</b>	<i>University of Johannesburg</i>
<b>UMA</b>	União do Magrebe Árabe
<b>UNAMI</b>	União Nacional Africana de Moçambique Independente
<b>UNASUL</b>	União de Nações Sul-Americana
<b>UNITA</b>	União Nacional para a Independência Total de Angola
<b>UNOSOM</b>	<i>United Nations Operation in Somalia</i> (Operação das Nações Unidas na Somália)
<b>UP</b>	<i>United Parties</i>
<b>UPC</b>	<i>Union des Patriotes Congolais</i> (União de Patriotas Congolezes)
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>VD</b>	Variável Dependente
<b>VI</b>	Variável Independente
<b>VInt</b>	Variável Interveniente
<b>WB</b>	<i>World Bank</i> (Banco Mundial)
<b>WCG</b>	<i>Western Contact Group</i>
<b>WEIS</b>	<i>World Event/Interaction Survey</i>
<b>WITS</b>	<i>University of the Witwatersrand</i>
<b>ZANLA</b>	<i>Zimbabwe African National Liberation Army</i>
<b>ZANU</b>	<i>Zimbabwe African National Union</i> (União Nacional Africana do Zimbábue)
<b>ZANU-Ndonga</b>	<i>African National Union-Ndonga</i>
<b>ZANU-PF</b>	<i>Zimbabwe African National Union - Patriotic Front</i> (União Nacional Africana do Zimbábue - Frente Patriótica)
<b>ZAPU</b>	<i>Zimbabwe African People's Union</i> (União do Povo Africano do Zimbábue)
<b>ZCTU</b>	<i>Zimbabwe Congress of Trade Unions</i>
<b>ZDI</b>	<i>Zimbabwe Defence Industries</i>
<b>ZIPA</b>	<i>Zimbabwe People's Army</i>
<b>ZIPRA</b>	<i>Zimbabwe People's Revolutionary Army</i>
<b>ZNDF</b>	<i>Zimbabwe National Defence Forces</i> (Forças Nacionais de Defesa do Zimbábue)
<b>ZUM</b>	<i>Zimbabwe Unity Movement</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>1.1</b>	<b>ELEMENTOS CONCEITUAIS: PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO, POLÍTICA EXTERNA E ÁFRICA AUSTRAL</b> .....	<b>23</b>
<b>1.2</b>	<b>COOPERAÇÃO E CONFLITO EM SISTEMAS INTERNACIONAIS: PROBLEMÁTICA CENTRAL</b> .....	<b>26</b>
<b>1.3</b>	<b>DESENHO DE PESQUISA</b> .....	<b>31</b>
<b>1.4</b>	<b>ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS E POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA</b> .....	<b>36</b>

### **PARTE I - COOPERAÇÃO E CONFLITO EM SISTEMAS REGIONAIS**

<b>2</b>	<b>NOVO REGIONALISMO E POLÍTICA EXTERNA: O QUE ESTUDAR NA ÁFRICA AUSTRAL?</b> .....	<b>41</b>
<b>2.1</b>	<b>A EXPANSÃO DO NOVO REGIONALISMO E DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA PARA O SUL</b> .....	<b>42</b>
2.1.1	<i>A Expansão do Novo Regionalismo para o Sul</i> .....	42
2.1.2	<i>A Expansão da Análise de Política Externa para o Sul</i> .....	47
<b>2.2</b>	<b>NOVO REGIONALISMO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA</b> .....	<b>52</b>
2.2.1	<i>Novo Regionalismo na África</i> .....	52
2.2.2	<i>Análise de Política Externa na África</i> .....	55
<b>2.3</b>	<b>CONECTANDO NOVO REGIONALISMO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA PARA O ESTUDO DA ÁFRICA AUSTRAL</b> .....	<b>58</b>
<b>2.4</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b> .....	<b>63</b>
<b>3</b>	<b>CONTINUIDADE E MUDANÇA EM SISTEMAS REGIONAIS: COMPREENDENDO COOPERAÇÃO E CONFLITO</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1</b>	<b>PREMISSAS BÁSICAS E MODELO DE ANÁLISE</b> .....	<b>65</b>
3.1.1	<i>Premissa I: Sistemas regionais são sistemas complexos</i> .....	65
3.1.2	<i>Premissa II: Agentes e estruturas se coconstituem em sistemas regionais</i> .....	68
3.1.3	<i>Premissa III: A teoria de Relações Internacionais auxilia a explicar mudanças em sistemas regionais</i> .....	70
<b>3.2</b>	<b>ELEMENTOS ESTRUTURAIS</b> .....	<b>73</b>
3.2.1	<i>Fundamento estrutural</i> .....	74
3.2.2	<i>Polaridade</i> .....	76
3.2.3	<i>Ordem</i> .....	78
3.2.4	<i>Fronteiras</i> .....	81
<b>3.3</b>	<b>ELEMENTOS INTERACIONAIS E EXTERNOS</b> .....	<b>82</b>
3.3.1	<i>Polarização</i> .....	83
3.3.2	<i>Padrão de Cooperação-Conflito</i> .....	85
3.3.3	<i>Penetração Extrarregional</i> .....	87
<b>3.4</b>	<b>ELEMENTOS DAS UNIDADES: A AGÊNCIA DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO</b> .....	<b>88</b>
3.4.1	<i>Política Externa</i> .....	88
3.4.2	<i>Características das unidades</i> .....	89
3.4.3	<i>A Construção do Estado como elemento de agência sistêmica</i> .....	90
<b>3.5</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b> .....	<b>94</b>

<b>4</b>	<b>CONTINUIDADE E MUDANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL: O PAPEL DA POLÍTICA EXTERNA NO SISTEMA REGIONAL .....</b>	<b>96</b>
<b>4.1</b>	<b>CONTINUIDADE E MUDANÇA NO SISTEMA REGIONAL DA ÁFRICA AUSTRAL .....</b>	<b>96</b>
<b>4.2</b>	<b>POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES PARA A MUDANÇA NO SISTEMA REGIONAL DA ÁFRICA AUSTRAL: O PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO .....</b>	<b>104</b>
<b>4.3</b>	<b>CONSTRUÇÃO DO ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>109</b>
4.3.1	<i>Política Externa e Status Quo .....</i>	110
4.3.2	<i>Política Externa e os mecanismos de mediação entre construção do Estado e o sistema regional.....</i>	115
<b>4.4</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....</b>	<b>123</b>

## **PARTE II - COOPERAÇÃO E CONFLITO NA ÁFRICA AUSTRAL**

<b>5</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DO ESTADO COMO CONSTRUÇÃO DA REGIÃO: ESTRUTURAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL.....</b>	<b>126</b>
<b>5.1</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA ÁFRICA: CONTEXTUALIZANDO A FORMAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL .....</b>	<b>126</b>
5.1.1	<i>A Construção dos Estados Nacionais Europeus .....</i>	127
5.1.2	<i>A Construção dos Estados no Terceiro Mundo e na África.....</i>	129
<b>5.2</b>	<b>GUERRA E CONSTRUÇÃO DO ESTADO E A CRIAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL .....</b>	<b>133</b>
5.2.1	<i>Guerra na Formação da África Austral.....</i>	133
5.2.2	<i>Guerra no Extremo Sul da África Austral.....</i>	135
5.2.2.1	<i>Estados Nguni: a ascensão e queda do Reino Zulu .....</i>	135
5.2.2.2	<i>Repúblicas Bôeres: o isolamento ofensivo .....</i>	137
5.2.2.3	<i>Imperialismo Britânico: sinergia entre coerção e capital .....</i>	139
5.2.2.4	<i>A Vitória Decisiva do Império: a Guerra Anglo-Bôer .....</i>	141
<b>5.3</b>	<b>ÁFRICA DO SUL E A FORMAÇÃO DA ORDEM REGIONAL .....</b>	<b>143</b>
5.3.1	<i>O eixo político da ordem regional.....</i>	144
5.3.2	<i>O eixo econômico da ordem regional .....</i>	145
5.3.3	<i>O eixo social da ordem regional .....</i>	149
5.3.4	<i>O eixo securitário da ordem regional .....</i>	151
<b>5.4</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....</b>	<b>153</b>
<b>6</b>	<b>COOPERAÇÃO E CONFLITO NA ÁFRICA AUSTRAL (1975-1988).....</b>	<b>155</b>
<b>6.1</b>	<b>A ORDEM REGIONAL E AS ORIGENS DO CONFLITO .....</b>	<b>155</b>
6.1.1	<i>As pressões da descolonização.....</i>	157
6.1.2	<i>O influxo das dinâmicas da Guerra Fria .....</i>	159
<b>6.2</b>	<b>O AUMENTO DAS TENSÕES (1975-1980) .....</b>	<b>162</b>
6.2.1	<i>Dinâmicas do Conflito.....</i>	163
6.2.2	<i>Dinâmicas da Cooperação .....</i>	164
<b>6.3</b>	<b>A ESCALADA DO CONFLITO (1981-1988).....</b>	<b>168</b>
6.3.1	<i>Dinâmicas do Conflito.....</i>	168
6.3.2	<i>Dinâmicas da Cooperação .....</i>	172
<b>6.4</b>	<b>O AUMENTO DAS PRESSÕES E O DESENGAJAMENTO (1988) .....</b>	<b>175</b>
<b>6.5</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....</b>	<b>177</b>
<b>7</b>	<b>COOPERAÇÃO E CONFLITO NA ÁFRICA AUSTRAL (1989-2010).....</b>	<b>178</b>
<b>7.1</b>	<b>A ORDEM REGIONAL E AS ORIGENS DA COOPERAÇÃO.....</b>	<b>178</b>
7.1.1	<i>O vazio estratégico e a crise dos Estados .....</i>	181
<b>7.2</b>	<b>A TRANSIÇÃO E A ACOMODAÇÃO (1989-1994).....</b>	<b>184</b>
7.2.1	<i>Dinâmicas da Cooperação .....</i>	184

7.2.2	<i>Dinâmicas do Conflito</i> .....	185
<b>7.3</b>	<b>O REEQUILÍBRIO DE FORÇAS (1994-2002)</b> .....	<b>186</b>
7.3.1	<i>Dinâmicas da Cooperação</i> .....	187
7.3.2	<i>Dinâmicas do Conflito</i> .....	188
<b>7.4</b>	<b>A ASCENSÃO DE ANGOLA E A LIDERANÇA SUL-AFRICANA (2002-2010)</b> .....	<b>193</b>
7.4.1	<i>Dinâmicas da Cooperação</i> .....	194
7.4.2	<i>Dinâmicas de Conflito</i> .....	197
7.4.3	<i>A nova penetração extrarregional</i> .....	199
<b>7.5</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b> .....	<b>203</b>

## PARTE III - ESTADO E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA AUSTRAL

<b>8</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA DO SUL (1975-2010)</b> .....	<b>205</b>
<b>8.1</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA DO SUL (1975-1988)</b> .....	<b>205</b>
8.1.1	<i>Construção do Estado na África do Sul (1975-1988)</i> .....	205
8.1.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	206
8.1.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	209
8.1.2	<i>Elites e Política Externa Regional na África do Sul (1975-1988)</i> .....	210
8.1.2.1	Elites e Política Externa Regional em Vorster (1975-1978) .....	213
8.1.2.2	Elites e Política Externa Regional em Botha (1978-1989).....	215
<b>8.2</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA DO SUL (1989-2010)</b> .....	<b>223</b>
8.2.1	<i>Construção do Estado na África do Sul (1989-2010)</i> .....	223
8.2.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	224
8.2.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	226
8.2.2	<i>Elites e Política Externa Regional na África do Sul (1989-2010)</i> .....	227
8.2.2.1	Elites e Política Externa Regional em De Klerk (1989-1994) .....	229
8.2.2.2	Elites e Política Externa Regional em Mandela (1994-1999) .....	231
8.2.2.3	Elites e Política Externa Regional em Mbeki (1999-2008).....	234
8.2.2.4	Elites e Política Externa Regional em Zuma (2008-2010).....	236
<b>8.3</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b> .....	<b>240</b>
<b>9</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1975-2010)</b> ...	<b>241</b>
<b>9.1</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1975-1988)</b> .....	<b>241</b>
9.1.1	<i>Construção do Estado em Angola (1975-1988)</i> .....	241
9.1.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	243
9.1.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	245
9.1.2	<i>Elites e Política Externa Regional em Angola (1975-1988)</i> .....	247
9.1.2.1	Elites e Política Externa Regional em Neto (1975-1979).....	248
9.1.2.2	Elites e Política Externa Regional em Dos Santos (1979-1988) .....	251
<b>9.2</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1989-2010)</b> .....	<b>255</b>
9.2.1	<i>Construção do Estado em Angola (1989-2010)</i> .....	255
9.2.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	256
9.2.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	259
9.2.2	<i>Elites e Política Externa Regional em Angola (1989-2010)</i> .....	260
9.2.2.1	Elites e Política Externa Regional em Dos Santos, período de transição (1989-2002) .....	262
9.2.2.2	Elites e Política Externa Regional em Dos Santos, pós-Guerra Civil (2002-2010).....	264
<b>9.3</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO</b> .....	<b>268</b>

<b>10</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE (1975-2010) .....</b>	<b>270</b>
<b>10.1</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE (1975-1988).....</b>	<b>270</b>
10.1.1	<i>Construção do Estado em Moçambique (1975-1988).....</i>	270
10.1.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	272
10.1.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	275
10.1.2	<i>Elites e Política Externa Regional em Moçambique (1975-1988).....</i>	277
10.1.2.1	Elites e Política Externa Regional em Machel (1975-1983) .....	278
10.1.2.2	Elites e Política Externa Regional em Machel (1983-1986) .....	281
10.1.2.3	Elites e Política Externa Regional em Chissano (1986-1988).....	284
<b>10.2</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE (1989-2010).....</b>	<b>287</b>
10.2.1	<i>Construção do Estado em Moçambique (1989-2010).....</i>	287
10.2.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	288
10.2.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	290
10.2.2	<i>Elites e Política Externa Regional em Moçambique (1989-2010).....</i>	292
10.2.2.1	Elites e Política Externa Regional em Chissano (1989-2004).....	293
10.2.2.2	Elites e Política Externa Regional em Gebuza (2005-2010) .....	295
<b>10.3</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....</b>	<b>299</b>
<b>11</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NO ZIMBÁBUE (1975-2010) 300</b>	
<b>11.1</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA RODÉSIA E NO ZIMBÁBUE (1975-1988) .....</b>	<b>300</b>
11.1.1	<i>Construção do Estado na Rodésia e no Zimbábue (1975-1988).....</i>	300
11.1.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	302
11.1.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	306
11.1.2	<i>Elites e Política Externa Regional na Rodésia e no Zimbábue (1975-1988).....</i>	309
11.1.2.1	Elites e Política Externa Regional em Smith (1975-1979).....	310
11.1.2.2	Elites e Política Externa Regional em Mugabe (1980-1988) .....	312
<b>11.2</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NO ZIMBÁBUE (1989-2010) .....</b>	<b>317</b>
11.2.1	<i>Construção do Estado no Zimbábue (1989-2010) .....</i>	317
11.2.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	318
11.2.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	321
11.2.2	<i>Elites e Política Externa Regional no Zimbábue (1989-2010).....</i>	323
11.2.2.1	Elites e Política Externa Regional em Mugabe (1989-1999) .....	324
11.2.2.2	Elites e Política Externa Regional em Mugabe (2000-2010) .....	326
<b>11.3</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....</b>	<b>330</b>
<b>12</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA NAMÍBIA (1975-2010) ...</b>	<b>332</b>
<b>12.1</b>	<b>PRÉ-ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA NAMÍBIA (1975-1990) .....</b>	<b>332</b>
12.1.1	<i>Construção do Estado colonial na Namíbia (1975-1990) .....</i>	332
12.1.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	334
12.1.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	336
12.1.2	<i>Elites e Política Externa Regional na Namíbia (1975-1990).....</i>	337
<b>12.2</b>	<b>ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA NAMÍBIA (1990-2010) .....</b>	<b>340</b>
12.2.1	<i>Construção do Estado na Namíbia (1990-2010).....</i>	340
12.2.1.1	Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade.....	341
12.2.1.2	As Relações Estado-Sociedade.....	344
12.2.2	<i>Elites e Política Externa Regional na Namíbia (1990-2010).....</i>	346
12.2.2.1	Elites e Política Externa Regional em Nujoma (1990-2005) .....	347
12.2.2.2	Elites e Política Externa Regional em Pohamba (2005-2010) .....	352
<b>12.3</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....</b>	<b>356</b>

<b>13</b>	<b>POLÍTICA EXTERNA E PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO NA</b>	
	<b>ÁFRICA AUSTRAL: UM BALANÇO .....</b>	<b>358</b>
<b>13.1</b>	<b>COOPERAÇÃO, CONFLITO E ORDEM NA ÁFRICA AUSTRAL .....</b>	<b>358</b>
<b>13.2</b>	<b>POLÍTICA EXTERNA REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL: BALANÇO COMPARATIVO</b>	
	<b>.....</b>	<b>362</b>
<i>13.2.1</i>	<i>Estado, Elites e Política Externa: Fontes explicativas.....</i>	<i>368</i>
<b>13.3</b>	<b>SUSTENTABILIDADE NA AÇÃO EXTERNA: CONSTRUÇÃO DO ESTADO E</b>	
	<b>CAPACIDADE ESTATAL.....</b>	<b>377</b>
<b>13.4</b>	<b>CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....</b>	<b>379</b>
<b>14</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>381</b>
<b>14.1</b>	<b>ESTRUTURA DO TRABALHO .....</b>	<b>382</b>
<b>14.2</b>	<b>CONCLUSÕES GERAIS E IMPACTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>386</b>
<b>14.3</b>	<b>PERSPECTIVAS NORMATIVAS .....</b>	<b>388</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>391</b>
	<b>APÊNDICE A - Lista de entrevistados (2013) .....</b>	<b>435</b>
	<b>APÊNDICE B - Questionário utilizado nas entrevistas semi-estruturadas ...</b>	<b>437</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A mudança crescente do sistema internacional contemporâneo tem fortalecido o papel de potências emergentes e a importância de regiões do sul global. Junto desse processo a preocupação sobre a lógica de funcionamento dessas regiões torna-se central para o estabelecimento de parcerias estratégicas e a cooperação sul-sul. O Brasil tem tomado parte dessa transformação da distribuição de poder sistêmica e procura estreitar parcerias internacionais que colaborem para o incremento de sua capacidade de ação e que representem perspectivas de mudança na ordem internacional.

A aproximação do Brasil em direção à África tornou-se uma prioridade na política externa brasileira a partir da década de 2000. A África Austral é uma das sub-regiões de maior relevância, por englobar parceiros estratégicos do país, tais como, África do Sul, Angola, Moçambique e Namíbia. Todavia, há reduzido conhecimento sobre como os atores da região relacionam-se entre si; quais fatores locais, regionais e globais afetam prioritariamente suas políticas externas; e quais aspectos históricos influenciam as suas relações de cooperação e conflito. Nos próprios países da região parece haver carência de uma visão sistêmica da África Austral. Para ambos os lados do Atlântico, essa situação acaba limitando as perspectivas de cooperação internacional e o estabelecimento de mecanismos mais sustentáveis e distributivos de desenvolvimento e segurança.

Este trabalho procura contribuir para a superação dessa realidade, mediante um estudo que analisa as relações internacionais da África Austral, sob a ótica da cooperação e do conflito, avaliando os fatores sistêmicos (globais, regionais e domésticos) que permeiam essa interação. Mais especificamente, busca-se compreender, sob uma perspectiva sistêmica, as relações internacionais regionais no período de 1975 a 2010, incluindo a mudança significativa identificada no padrão de cooperação-conflito regional no período pós-1989 e os limites dos processos cooperativos atuais.

### 1.1 ELEMENTOS CONCEITUAIS: PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO, POLÍTICA EXTERNA E ÁFRICA AUSTRAL

Este trabalho avalia o papel da política externa nas relações de cooperação e conflito na África Austral, sob uma perspectiva sistêmica. Desde meados do século XX, a teoria das Relações Internacionais (RI) tem buscado compreender a lógica de funcionamento das

relações internacionais sob uma perspectiva sistêmica<sup>1</sup>. Uma perspectiva sistêmica implica assumir a complexidade do funcionamento dos sistemas internacionais e compreender as diferentes lógicas de relacionamento entre as entidades que o compõem. Dados os desafios ainda existentes para o desenvolvimento de uma perspectiva genuinamente sistêmica para as RI, as contribuições dadas pelo recente avanço das teorias do novo regionalismo<sup>2</sup> podem trazer novos *insights* sobre processos vinculados a estruturas e unidades, e ao ambiente interacional de sistemas regionais, como, por exemplo, o padrão de cooperação-conflito.

O padrão de cooperação-conflito de um sistema diz respeito às dinâmicas interacionais predominantes em determinado período de tempo e entre determinado grupo de atores. O padrão pode ser histórico ou contemporâneo, sistêmico/hegemônico ou periférico, multilateral ou bilateral, dependendo do foco da análise. Importa, primeiramente, reforçar que a ideia integrada de cooperação-conflito implica uma percepção sociológica de que o conflito é parte integrante e natural das relações humanas – embora esta perspectiva não seja consensual, tampouco usual na ordem internacional contemporânea.

Dois perspectivas sociológicas contribuem para esta visão. A primeira, weberiana, sustenta a coexistência entre forças de cooperação e conflito nas relações sociais e políticas. Ambas não existem isoladamente e as relações humanas devem ser compreendidas mediante esta perspectiva dual. A corrente do realismo político precede esta visão, com a filosofia política de vertente aristotélica, e a sucede com a teoria realista das RI em Edward Carr, Hans Morgenthau e Raymond Aron. Trata-se de perceber o mundo sob a sombra do incerto e, dada a existência indeterminada deste último, encontrar soluções políticas para reduzir o impacto da incerteza e do caos. A segunda visão sociológica é aquela que vai adiante e percebe de forma dialética (preocupa-se, portanto, com a síntese e o devir) o papel do conflito nas relações sociais. Esta vertente marxista foca-se, a partir de uma visão ética calcada nos princípios da igualdade, na importância que o conflito possui para mudança de estruturas sociais. A história fundamenta-se nas escolhas dos homens (agentes) frente às circunstâncias sociais (estrutura). O conflito, a violência e a guerra são o gatilho de ambos os lados: instrumentos da continuidade e da mudança.

Portanto, cooperação e conflito são intrinsecamente ligados e raramente isoláveis:

[...] os jogos [, ou seja, as interações] puramente cooperativos [de soma positiva] ou puramente conflituosos (jogos de soma zero) [ou negativa] representam, assim, dois casos extremos. São pouco frequentes na vida social. Muito mais frequentes são as

<sup>1</sup> Entre eles, destacam-se Deutsch ([1978] 1982), Wallerstein (1974), Waltz (1979), Gilpin (1981), Buzan et al. (1993), Arrighi (1996), Wendt (1999), Mearsheimer (2001).

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Lake e Morgan (1997), Katzenstein (2000, 2005), Lemke (2002), Buzan e Waever (2003), e Hurrell (1995, 2007).



estruturas em que estão misturados, com variações, elementos de cooperação e elementos de conflito. (BOUDON; BOURRICAUD, 2007, p. 78)

Não obstante, analiticamente, é possível identificar padrões predominantes de cooperação ou conflito em ambientes sistêmicos. O padrão de cooperação-conflito serve como dispositivo heurístico em tentativas de operacionalização dessas interações e de explicações de suas causas e efeitos.<sup>3</sup> Casos emblemáticos como o da África Austral são relevantes para avaliar aspectos descritivos e explicativos de padrões de cooperação-conflito.

A África Austral é a região do extremo sul da África que compõe um sistema regional integrado pela interação de Estados relativamente modernos (coloniais, depois nacionais) desde a primeira metade do século XX.<sup>4</sup> Esse sistema evoluiu ao longo do tempo conforme as características das unidades principais que o integram. Suas fronteiras ao oeste, sul e leste limitam-se aos oceanos Atlântico e Índico; e ao norte, são variáveis conforme a amplitude das interações sistêmicas. Na década de 1960, devido ao processo de descolonização, esse sistema experimentou uma transformação significativa com a transição de uma estrutura caracterizada pela preponderância de uma única unidade relativamente independente (África do Sul) para a multiplicação dos Estados nacionais. Este ambiente foi marcado, sobretudo a partir de 1975 (independência das colônias portuguesas de Angola e Moçambique), pela predominância de conflitos regionalizados, ao contrário da realidade cooperativa existente desde o início da década de 1990.

A partir de 1975, os Estados recém-independentes foram recebidos com uma política agressiva por parte da potência regional dominante. Houve um enfrentamento aberto entre África do Sul e os Países de Linha de Frente (PLF), organizados na *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC). Esse conflito era caracterizado por conflagrações entre países e grupos políticos rivais, com aspectos interestatais, intraestatais e transnacionais, que resultaram na morte de mais de 1,5 milhão de pessoas (HOBSBAWM, 1994, p. 422). Quinze anos depois, contudo, a situação havia se transformado em um ambiente cooperativo, inaugurado em 1989 e consolidado após 1994, diametralmente diferente do período anterior. A partir do final da década de 1980 houve uma aproximação crescente entre os eixos antagônicos. Este movimento teve como marco fundamental as derrotas sofridas pela ofensiva sul-africana nas batalhas de Cuito Cuanavale e Calueque e a

---

<sup>3</sup> Apesar de compreendidos aqui como categorias distintas, cooperação e conflito não existem isoladamente. Ambos os fenômenos se realimentam mutuamente e não devem ser vistos como necessariamente benéficos ou maléficos. Ao contrário do que se supõem no senso comum, conflitos têm sido historicamente o motor do progresso de sociedades humanas, assim como soluções cooperativas têm mostrado grande potencial para produzir injustiça e destruição.

<sup>4</sup> O conceito de Estado aqui adotado é o weberiano. Assume-se o Estado como uma organização política compulsória que controla uma área territorial onde a burocracia detém de maneira bem-sucedida a reivindicação ao monopólio do uso legítimo da força física na imposição de sua ordem (WEBER, MAX, 2000b, p. 525–526).

decisão pela assinatura do Acordo Tripartite junto a Angola e Cuba, em Nova Iorque, em 22 de dezembro de 1988. O processo de distensão se concretizou com o ingresso da África do Sul pós-*apartheid* na agora reformulada *Southern African Development Community* (SADC) e com novos programas regionais de cooperação.

Quais as origens dessas transformações? Quais as causas do ambiente conflitivo entre 1975 e 1988? O que fundamentou o ambiente cooperativo desde 1989 e quais os seus limites? Essas são algumas das questões que interessam a este trabalho e trazem à tona a discussão sobre a relevância da agência dos Estados na conformação da esfera interacional dos sistemas regionais.

A agência sistêmica de unidades ocorre por mecanismos macro-históricos que interagem com as estruturas dos sistemas (fenômeno da estruturação) e por processos mais objetivos de ação que afetam prioritariamente a esfera interacional do sistema, entre elas o padrão de cooperação-conflito. Esses processos objetivos são mediados pela política externa dos atores sistêmicos, sobretudo os mais capazes de afetar o sistema; no caso do sistema internacional atual, os Estados nacionais. Para este trabalho, política externa é a *soma* das relações *externas* oficiais de um *ator independente* nas relações internacionais. Soma, envolve o mínimo de acúmulo e coerência. Externa, envolve a separação (sempre temerária) entre doméstico e internacional. Ator independente, diz respeito a atores que possuem o mínimo de identidade e autonomia. Entende-se a política externa como a forma mais objetiva de agência dos Estados no sistema internacional, em geral, e nos sistemas regionais, em específico. A política externa é o instrumento de ação dos Estados em um sistema de múltiplas interações de continuidade e mudança (HILL, 2003, p. 3, 46).

## 1.2 COOPERAÇÃO E CONFLITO EM SISTEMAS INTERNACIONAIS: PROBLEMÁTICA CENTRAL

A discussão sobre as causas da predominância de cooperação ou conflito em sistemas internacionais é central no debate das RI. A tese de doutoramento de Kenneth Waltz, publicada em livro em 1959 (*O Homem, o Estado e a Guerra*) debruçava-se sobre essa problemática. Waltz assertava que a guerra tem causas imediatas e causas permissivas.

[...] as guerras ocorrem porque não há nada que impeça que ocorram. A análise de Rousseau explica a recorrência da guerra sem explicar nenhuma guerra específica. Ele nos diz que a guerra pode acontecer a qualquer momento, e nos diz por que é assim. Mas a estrutura do sistema dos Estados não leva diretamente o Estado A a atacar o Estado B. A ocorrência ou não de um ataque depende de circunstâncias especiais [...] que, cada uma delas, influenciarão as ações de ambos os Estados. Se estes lutarem entre si, lutarão por motivos que cada qual definirá de modo especial

para a ocasião. Esses motivos especiais tornam-se as causas imediatas, ou eficientes, das guerras. (WALTZ, 2004, p. 287).

Assim,

A guerra pode ocorrer porque o Estado A tem algo que o Estado B quer. A causa ativa da guerra é o desejo do Estado B; a causa permissiva é o fato de nada haver que impeça o Estado B de correr os riscos de uma guerra. Numa circunstância diferente, a inter-relação entre as causas ativa e permissiva se torna ainda mais estreita. O Estado A pode temer que, se não cortar agora uma perna do Estado B, talvez não tenha condições de cortá-la dali a dez anos. O Estado A torna-se o agressor no presente por temer que o Estado B venha a ser agressivo no futuro. A causa ativa dessa guerra provém da causa que rotulamos como permissiva. (WALTZ, 2004, p. 289).

As causas imediatas dos conflitos, os desejos dos homens e a configuração interna dos atores sistêmicos, seriam fatores mediadores de uma causa permissiva mais ampla. Esta estaria relacionada aos fundamentos estruturais do sistema internacional e à inexistência de uma entidade com poder de governo acima dos Estados que limitasse as políticas competitivas. O conflito decorre do princípio da autoajuda e da sobrevivência, que produzem um dilema de segurança e a preocupação com posições comparativas de poder. Guerras ocorrem porque podem ocorrer, devido à precedência da anarquia.

Teorias posteriores acabaram adotando esta explicação estruturalista para os conflitos sistêmicos. Como a guerra é fenômeno permanente nas relações internacionais, configurações estruturais de distribuição de poder seriam mais ou menos tendentes ao conflito. O neorealismo de Waltz (1979) e Mearsheimer (2001) estipula o equilíbrio de poder bipolar como menos propenso a incertezas e erros de cálculo, consecutivamente a guerras centrais. Já Deutsch e Singer (1964) percebem nos sistemas multipolares a maior propensão à interdependência e à estabilidade. Por seu turno, teóricos da hegemonia, tanto de matriz realista (ORGANSKI, 1958; ORGANSKI; KUGLER, 1980) como marxista (ARRIGHI, 1996; MODELSKI, 1987; WALLERSTEIN, 2004) percebem na hierarquia de poder (unipolaridade) elemento de estabilidade sistêmica (GILPIN, 1988, p. 20).

Todavia, a maior parte dessas perspectivas peca por descartar em absoluto as causas objetivas da guerra mencionadas em Waltz (2004). Estados entram em guerra não apenas porque são condicionados a tal comportamento, mas sobretudo porque querem ou necessitam. Se Estados buscam uma melhor posição relativa na distribuição de poder, em curto, médio e longo prazos, o que explica escolhas subótimas? Além disso, que fatores levam a uma escolha em um momento histórico específico, em busca de garantias de maior segurança (como sugerem os realistas defensivos) ou à procura de expansão de poder (como apregoam os realistas ofensivos)? Essas condições envolvem compreender de modo mais profundo quem

são os Estados (suas partes componentes) e quais os constrangimentos e oportunidades históricos e estruturais que experimentam na sua existência dentro do sistema internacional. Trata-se de levar a sério as críticas trazidas por Alexander Wendt, de que “[...] teorias das Relações Internacionais devem ter seus fundamentos em teorias de ambas as suas principais unidades de análise (agentes estatais e estrutura do sistema).”<sup>5</sup> (WENDT, 1987, p. 365).

Uma das formas iniciais de se adotar a perspectiva da agência das unidades é considerar os seus interesses no sistema. Teorias que abordam transição de poder auxiliam nessa tarefa ao vislumbrarem dois novos aspectos relevantes, além da distribuição de poder no sistema. O primeiro é a ordem sistêmica. Este fator procura indicar que a estrutura sistêmica não é fundada apenas em aspectos materiais (distribuição de capacidades), mas também em elementos materiais auxiliares e imateriais (instituições formais e informais) que sustentam o regimento de comportamentos e a distribuição de benefícios no sistema. Os primeiros debates mais apurados sobre aspectos imateriais e morais nas relações internacionais anárquicas foram introduzidos pela chamada escola inglesa na década de 1970 (BULL, 2002). As teorias de transição de poder também avançam ao utilizar perspectiva semelhante na explicação do conflito sistêmico. O segundo aspecto introduzido pelas teorias de transição de poder é a avaliação da percepção de atores sistêmicos relevantes (potências sistêmicas e candidatos a tal posto) sobre a ordem vigente. Esse elemento de agência, nomeado como satisfação em relação à ordem sistêmica, é o mecanismo inicial que aprofunda a discussão sobre o posicionamento de unidades frente a constrangimentos e oportunidades estruturais (ORGANSKI, 1958, p. 326–333). Sistemas entram em cooperação e conflito central devido a aspectos vinculados à organização do sistema (distribuição de poder e ordem) e ao posicionamento das unidades sistêmicas frente a esta organização (posição em relação à ordem e ímpeto de ação). Caso unidades sistêmicas relevantes estejam em conformidade com a organização do sistema, este estará em equilíbrio. Caso contrário, o sistema tenderá a maiores níveis de desordem e conflito.

O impacto da atuação das unidades no sistema também será afetado pelo seu poder relativo (LEMKE, 2002, p. 25). Por exemplo, países pouco poderosos, ao agir no sistema, podem apenas não afetar o conflito sistêmico; afetar o conflito sistêmico de forma periférica (gerar conflitos periféricos, caso sejam revisionistas, ou instrumento de apoio a potências garantidoras do *status quo*, caso reativos); ou serem varridos pelas potências garantidoras do *status quo*. Por outro lado, países pouco poderosos são centralmente importantes para o

---

<sup>5</sup> Todas as citações em língua estrangeira foram traduzidas de forma livre. Devido a limites de espaço, optou-se por omitir os respectivos trechos no idioma original.

avanço de processos cooperativos.<sup>6</sup> Em sistemas regionais, processos integrativos mais avançados pressupõem o consentimento de todos os países constituintes do sistema, inclusive dos menos poderosos. Isso, pois, a ordem internacional atual garante a todos os Estados reconhecidos como tal o *status* de soberania negativa (estabilidade jurídica). Esse elemento de igualdade jurídica tornou-se a salvaguarda (mesmo limitada) de sobrevivência de Estados periféricos (JACKSON, 1990, p. 24). Por isso, para avançarem em direção à integração, processos cooperativos necessitariam assegurar aos países menos poderosos alternativas que reconheçam seus interesses, como forma de superar os benefícios da igualdade jurídica dados pelo regime da soberania negativa.

Entretanto, interesses e poder não são, por si só, suficientes para a compreensão da agência sistêmica das unidades. A tese neorrealista de que as respostas aos incentivos estruturais resultariam em uma tendência natural ao balanceamento de poder ou ameaças tem sido cada vez mais objeto de crítica e reavaliação por teorias que aferem aspectos das unidades sistêmicas para explicar seus comportamentos. Mais do que saber se Estados têm ou não interesse em atuar de forma defensiva ou ofensiva nas relações internacionais, é relevante questionar por que eles agem de tal forma. O realismo neoclássico tende a assumir que fatores sistêmicos são mediados por aspectos domésticos dos Estados, o que faz com que estes não respondam de forma inequívoca e homogênea a incentivos estruturais. Não obstante, esta corrente ainda prende-se sobretudo a explicações de casos desviantes, não explicados pelo neorrealismo, como, por exemplo, o sub-balanceamento (SCHWELLER, 2004, 2006) ou o não expansionismo de potências globais (ZAKARIA, 2000). A sociologia histórica, por outro lado, é capaz de enriquecer as avaliações sobre mudanças em sistemas internacionais sem as amarras do programa de pesquisa realista. Procura avaliar processos históricos de continuidade e mudança nos Estados e sociedades em relação às dinâmicas internacionais. Segundo Hobson, “[...] os âmbitos doméstico e internacional são completamente interpenetrados e mutuamente constituídos[...]”, princípio cuja compreensão é fundamental para se produzir “[...] uma imagem da constante mudança internacional ao invés da continuidade.” (HOBSON, JOHN M, 2003, p. 16). Outras abordagens que avançam na explicação de processos sistêmicos sob a perspectiva da agência e da mudança histórica são a teoria da mudança sistêmica de Robert Gilpin (1981), o realismo estrutural de Barry Buzan *et al.* (1993) e a teoria crítica de Robert Cox (COX, 1996a, b).

---

<sup>6</sup> As teorias estruturais que buscam explicar o conflito sistêmico produzem modelos causais que quase nada dizem sobre o avanço de processos cooperativos. Quais fatores levam a altos níveis de cooperação sistêmica? Por que há limites para a cooperação sistêmica? Estas questões podem ser respondidas com modelos teóricos próximos ao proposto pelas teorias da transição de poder.

A compreensão histórica e sociológica do Estado é o primeiro passo para avaliar os fundamentos da agência das unidades sistêmicas. Wendt lembra que estruturas internas dos Estados “[...] serão a causa imediata de qualquer ação do Estado e são suscetíveis de constituir mecanismos importantes na produção de comportamento estatal.” (WENDT, 1987, p. 366). Essas estruturas estão vinculadas a processos históricos de construção dos Estados, os quais produzirão impactos em dois mecanismos sistêmicos primordiais: na estruturação sistêmica e na correlação de forças sociais internas que afetarão a resposta de elites definidoras de política externa a oportunidades e constrangimentos sistêmicos.

No primeiro caso, ao passo que unidades sistêmicas (Estados) se constroem e reconstroem, acabam produzindo mecanismos materiais (WALTZ, 1979) e simbólicos/intersubjetivos (WENDT, 1992) que fundamentam as estruturas do sistema e a sua predisposição ao conflito ou à cooperação. Estados nacionais soberanos, fundamentados na ideia intersubjetiva da autoajuda, coconstituíram as estruturas do sistema internacional atual e impactaram diretamente na esfera interacional. Sistemas com diferentes tipos de Estados (impérios, cidades-estados, ligas capitalistas), de formas de interação entre Estado-sociedade (pré-moderna, moderna, pós-moderna), de fundamentos da soberania (legal, material) e de percepções intersubjetivas compartilhadas podem gerar estruturas diferentes e impactos distintos nas interações entre unidades.

No segundo caso, importa que Estados respondem aos constrangimentos e incentivos sistêmicos da distribuição de poder e da ordem mediante suas particularidades internas e configurações de poder, ambas vinculadas ao processo de construção desses Estados. Essas particularidades estão relacionadas a elites políticas, seus interesses em política externa, e sua segurança frente a pressões internas (elites competidoras e grupos sociais) e externas (ameaças e desequilíbrio de poder). Elites com projetos de mudança sistêmica podem ser mais ou menos incentivadas a atuar no sistema, devido aos constrangimentos e oportunidades domésticos e externos para ação e à sua predisposição ao risco. Projetos externos de elites de política externa definirão em grande parte a sua posição em relação à ordem sistêmica. Elites desenvolvimentistas buscarão mudanças em sistemas liberais e conservadores e assim por diante. Dependendo da ordem sistêmica isso resultará em projetos de mudança ou continuidade. A segurança das elites e sua predisposição ao risco afetarão mais diretamente o seu ímpeto de ação no sistema. Elites que veem no sistema a origem de grande insegurança interna tendem a atuar de forma expansionista. No final, dependendo da ordem vigente e da política externa dos demais atores sistêmicos haverá maiores tendências à cooperação ou ao conflito.

Nos dois mecanismos apresentados percebe-se a relevância central do processo de construção dos Estados como elemento explicativo, tanto da estruturação sistêmica quanto dos processos de cooperação e conflito. Esta perspectiva teórica serve de pano de fundo à discussão proposta por este trabalho sobre sistemas regionais e cooperação e conflito na África Austral. Importa, portanto, explicitar o problema e as hipóteses gerais que subjazem a discussão proposta por este trabalho.

O **problema geral** (subjacente) do trabalho é: *o que explica aspectos estruturais de sistemas regionais e seu padrão de cooperação-conflito? A tese geral é que o processo de construção dos Estados explica, em grande medida, a formação da região e o seu padrão de cooperação-conflito. Em termos explicativos, a influência da construção dos Estados na formação da região pode ser compreendida de forma direta e indireta. A forma direta, de caráter histórico, envolve a formação das unidades e o processo de estruturação do sistema (organização e diferenciação funcional). A forma indireta envolve a mediação operada pela política externa. A construção dos Estados (representada em seu output pelas características das elites políticas decisórias) afeta a política externa dos Estados para a sua região (avaliada em termos de projeto e ímpeto frente ao status quo) resultando, quando vista de forma interacional, em maior ou menor nível de cooperação e conflito sistêmicos.*

Embora esta pesquisa ressalte os aspectos diretos (históricos) da formação do sistema regional na África Austral, mediante a estruturação do sistema, o foco principal do trabalho será na influência da forma indireta. Aqui será ressaltado que a construção dos Estados, mediante o papel das elites políticas e da correlação de forças internas e externas, afeta a política externa dos Estados para a sua região. Isso é possível verificar através da análise do projeto e do ímpeto das elites definidoras de políticas externa frente ao *status quo* sistêmico. O resultado desse processo complexo é a maior ou menor propensão a cooperação ou conflito.

### 1.3 DESENHO DE PESQUISA

O **problema de pesquisa** deste estudo é *por que houve transformação no padrão de cooperação-conflito do sistema regional da África Austral entre os períodos de 1975-1988 e 1989-2010?* Como se verá ao longo do texto, diversos fatores podem ter afetado essa transformação interacional. Entre eles, mudanças estruturais globais decorrentes do fim da Guerra Fria, mudanças estruturais regionais (transformação do fundamento estrutural, expansão das fronteiras do sistema regional, alterações na polaridade) e mudanças interacionais regionais (modificações na polarização). A multicausalidade é própria de

sistemas complexos, como os sistemas regionais. Entretanto, o argumento principal desta tese é que unidades afetam de forma consistente as esferas estrutural e interacional dos sistemas regionais.

A **hipótese principal** é que *a política externa dos Estados que estavam no centro do conflito sistêmico se alterou em relação à ordem regional. Este movimento foi resultado de mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados, o qual interfere na política externa mediante o projeto político das elites definidoras de política externa e a segurança dessas elites. Esses fatores afetam a posição do Estado frente à ordem regional e o ímpeto de ação no sistema, que por sua vez, impactarão, de forma interacional, no padrão de cooperação-conflito.* No caso da África Austral, mudanças significativas no processo de construção do Estado e, conseqüentemente, na política externa de Angola, Moçambique, Zimbábue e, sobretudo, África do Sul, explicam a redução do conflito regional em termos interacionais, na medida em que resultaram na redução da contradição entre suas políticas externas em direção ao *status quo*. A relação entre construção do Estado, política externa e padrão de cooperação-conflito regional também estipula que os limites da cooperação no sistema regional atual estão relacionados à política externa desses países (incluindo-se também Namíbia) frente à ordem regional, influenciados por mecanismo domésticos que afetam as elites definidoras de política externa.

O **objetivo principal** do trabalho é compreender os mecanismos vinculados às unidades que explicam os padrões de cooperação-conflito conflitivo (1975-1988) e cooperativo (1989-2010) no sistema regional da África Austral, incluindo as suas transformações e seus limites. Em termos específicos, buscar-se-á:

- a) compreender elementos fundamentais do sistema da África Austral, a formação e as principais transformações desse sistema regional;
- b) estudar os padrões históricos de cooperação-conflito na região no período entre 1975 e 1988 e sua relação com a ordem sistêmica;
- c) identificar os padrões de cooperação-conflito na região no período entre 1989 e 2010 e sua relação com a nova ordem sistêmica regional;
- d) avaliar as possíveis causas das mudanças nos padrões de cooperação-conflito percebidas ao longo do período 1975-2010;
- e) verificar o papel da construção do Estado e da formação de política externa dos principais *players* regionais (África do Sul, Angola, Zimbábue, Moçambique e Namíbia) para a configuração dos padrões de cooperação-conflito sistêmicos.



O modelo teórico adotado tem como **variável dependente** (VD) o padrão de cooperação-conflito, aspecto do ambiente interacional do sistema regional. Como visto, trata-se do predomínio de determinada relação de cooperação ou conflito entre atores específicos do sistema regional em um determinado período de tempo. As interações serão mensuradas de forma qualitativa (estudo histórico descritivo das dinâmicas regionais políticas, securitárias, econômicas e sociais) e quantitativa (*event data*) entre atores do sistema regional e interpretadas dentro de um *continuum* de relações de padrão mais ou menos conflitivo ou cooperativo. A **variável independente** (VI) é o processo de construção do Estado. Utiliza-se este elemento mais como conceito, do que variável propriamente dita. Este conceito diz respeito à formação e constante reformação do Estado e pode ser desmembrado em mecanismos explicativos representados por constrangimentos e oportunidades contextuais, meios disponíveis aos agentes (coerção, capital e legitimidade) e interações entre Estado-sociedade. Esses processos afetarão a **variável interveniente** (VInt) do trabalho, a política externa. O comportamento em política externa pode ser representado em termos gerais como a grande estratégia do Estado para o sistema regional. Os mecanismos formativos dessa variável que a vinculam à variável independente são o projeto político das elites definidoras de política externa e a segurança dessas elites frente a pressões domésticas (de outras elites e grupos sociais) e externas. Os mecanismos que ligam a VInt à VD são dois, vinculados à execução da política externa: a posição do Estado frente à ordem do sistema regional e o seu ímpeto de ação no sistema. O modelo de variáveis voltará a ser problematizado ao longo da primeira parte do trabalho, especialmente ao final do capítulo 3.

Em **termos metodológicos**, o trabalho se propõe como um estudo explicativo de abordagem hipotético-dedutiva. Não obstante, embora construa seu argumento em torno da avaliação de hipóteses, o estudo é amplamente influenciado pelo realismo científico. Isto é, dados os limites do empiricismo devido à impossibilidade de conhecimento da totalidade da realidade, acredita que ontologicamente é possível dizer que entidades e realidades existem mesmo se, em princípio, não se pode ter uma experiência sensorial direta delas. Em termos epistemológicos, inferências abduativas podem promover grandes avanços no conhecimento do mundo (SHAPIRO; WENDT, 2005, p. 20).<sup>7</sup> Tipologias e esquemas heurísticos auxiliam nesse processo de aproximação, sempre temerária, à realidade empírica e subjetiva.

---

<sup>7</sup> Para uma breve revisão do debate entre realismo científico e empiricismo nas Relações Internacionais, ver Wendt (1987, p. 351–353) e Shapiro e Wendt (2005). Wendt lembra que “o fato de que nós podemos usar as teorias sobre a (não observável) estrutura interna dos átomos para construir armas nucleares, as quais podem destruir cidades, é uma boa razão para o realista acreditar que existam tais estruturas, da forma como as entendemos hoje.” (WENDT, 1987, p. 352).

Em termos procedimentais, trata-se aqui de um estudo de caso histórico, do sistema regional da África Austral, que contém comparações históricas múltiplas. A capacidade de estudos de caso de favorecerem a geração e o teste prévio de novas hipóteses será complementada com comparações históricas internas (RUESCHEMEYER, 2003, p. 332). O estudo histórico-comparativo pode ser enquadrado no modelo que Stefano Bartolini (1994) denominou de Comparação de Desenvolvimento (diacrônica). Trata-se de um tipo de estudo comparado em que há uma combinação mais equilibrada de número de casos, número de variáveis e variação temporal (BARTOLINI, 1994, p. 144–145). Mais especificamente, o estudo realizará três comparações diacrônicas principais. A primeira será entre unidades de tempo (entre 1975-1988 e 1989-2010), analisando diferenças de padrões de cooperação-conflito em um caso (a região da África Austral como um todo). A segunda comparação será entre unidades de tempo (entre 1975-1988 e 1989-2010) e número de casos maior que um (política externa de África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia) analisando as mudanças no padrão de inserção na região. A terceira comparação será entre unidades de tempo (entre 1975-1988 e 1989-2010) e entre diferentes casos (países do núcleo da interação sistêmica), analisando diferenças *cross*-temporais e *cross*-casos no tipo de política externa para a região.

A escolha do caso (África Austral) **justifica-se** pela grande variação na variável dependente (padrão de cooperação-conflito) na periodização temporal adotada (1975-1988 e 1989-2010), sendo um dos poucos casos de sistemas internacionais com tamanha transformação neste aspecto interacional. A transformação significativa de outros elementos sistêmicos também justifica a escolha do caso, dada a possibilidade de fatores como o fundamento estrutural (organização do e diferenciação no sistema), a polaridade, a polarização, as fronteiras e a penetração extrarregional explicarem a variável dependente (potenciais hipóteses nulas). Outro elemento distintivo desse sistema é a juventude do sistema regional como o conhecemos, o que facilita o empreendimento de avaliação e compreensão de processos de formação e mudança sistêmica.

Não menos importante para a escolha do caso da África Austral é a relevância dos estudos africanos no Brasil e os interesses pessoais do pesquisador.

No primeiro caso, importa ressaltar que há no Brasil uma política externa de priorização das relações com o continente. Desde a década de 2000, o país busca consolidar esforços anteriores da Política Externa Independente de San Tiago Dantas/João Goulart e o Pragmatismo Responsável de Geisel. O movimento de reaproximação também se concretiza nas atuais demandas de aprendizado sobre história e cultura afro-brasileira nos ensinos

fundamental e médio (Lei federal nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003) e em um programa amplo de ações afirmativas. Academicamente, há atualmente importantes avanços nos estudos africanos no Brasil (HERNANDEZ, 2008; SARAIVA, 1996, 2012; VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007; VISENTINI, 2007, 2010a; VIZENTINI, 2007). Esta pesquisa se propõe a contribuir com essa realidade, sobretudo no que diz respeito às relações político-estratégicas entre os países da região da África Austral, já que são raras as pesquisas que abordam as relações internacionais entre os membros da região, sendo mais comuns as análises mais atuais que se debruçam sobre o processo de integração regional (JAMINE, 2009; SANTOS, JULIANA SOARES, 1999; XAVIER, 2014). No que tange à política externa dos países da região, são desconhecidas obras no Brasil que analisem comparativamente a política externa dos principais *players* regionais – havendo, entretanto, relevantes estudos de casos de países específicos, tais como da história, sociedade e política externa da África do Sul (DÖPCKE, 1998; GUIMARÃES, 1998, 2000; PEREIRA, 2007; VISENTINI; PEREIRA, 2010b) e das relações externas de Angola (JOSÉ, 2011; RIZZI, 2005) e Zimbábue (MINILLO, 2011). A pesquisa aqui proposta busca contribuir para o aprofundamento do estudo sobre as relações internacionais da África Austral e a ampliação do escopo de análise sobre política externa dos países da região para uma abordagem comparada, destacando debates sobre a realidade política, econômica, securitária e social dos parceiros africanos, sobre os atores que definem suas políticas, e sobre os interesses que defendem e os constrangimentos presentes em sua região.

No segundo caso, a pesquisa admite a impossibilidade de afastamento do pesquisador em relação ao objeto. Mais do que isso, assume que “O objeto e o sujeito, entregues cada um a si próprios, são conceitos insuficientes.” (MORIN, 2011, p. 41). Ambos deveriam ser tidos como inseparáveis. “A parte da realidade escondida pelo objeto reenvia ao sujeito, a parte de realidade escondida pelo sujeito reenvia ao objeto.” (Ibidem). A paixão pessoal do pesquisador pela África e a cultura afro-brasileira é fator que igualmente influenciou a escolha pelo objeto de pesquisa.

A opção pelos os casos em comparação (África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia) baseou-se na sua centralidade para as dinâmicas vinculadas à variável dependente. Ou seja, foram selecionados os países que tiveram maior participação contínua nas dinâmicas regionais cooperativas e conflitivas no núcleo do sistema. Trata-se de países que estiveram vinculados mais diretamente ao conflito sistêmico e que estão atualmente mais próximos às dinâmicas centrais da cooperação regional.

Por fim, a pesquisa adota primordialmente a técnica de pesquisa bibliográfica, baseando-se em dados qualitativos (estudos empíricos e analíticos). Não obstante, dados quantitativos foram adotados ao longo da pesquisa, em análises de indicadores econômicos, políticos, militares e sociais, e na avaliação de relações de cooperação e conflito, mediante bancos de dados de *event data* (WEIS e GDELT). Além disso, fontes primárias foram utilizadas, entre elas, discursos de lideranças governamentais, documentos governamentais, *policy papers*, comunicações e relatórios diplomáticos, tratados, acordos e legislações.<sup>8</sup> Outra parcela de documentos foi obtida em sites de órgãos governamentais e em anexos de bibliografia secundária. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas junto a especialistas em política externa de África do Sul, Moçambique e Zimbábue e a indivíduos próximos ao processo de tomada de decisão em política externa.<sup>9</sup> Anexo ao estudo há uma relação dos entrevistados e o modelo do questionário que serviu de base para as entrevistas realizadas.

#### **1.4 ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS E POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA**

Este trabalho está estruturado em três partes. A primeira trata do modelo teórico que fundamenta o estudo e divide-se nos capítulos 1, 2 e 3. O capítulo 1 justifica a análise empregada pela tese ao avaliar os avanços e limites de estudos recentes sobre regiões (novo regionalismo) e política externa (análise de política externa), com foco no sul global e na África. Conclui que há escassez de trabalhos que conectem regiões e política externa dos Estados sob uma perspectiva sistêmica. O capítulo 2 leva em conta os desafios apresentados pelo capítulo 1 e propõe, de forma introdutória, um modelo de análise de sistemas regionais que consiga dar conta da relação entre regiões e a formação e a execução da política externa das unidades (Estados), em momentos de continuidade e mudança. O capítulo 3 testa preliminarmente o modelo analítico no caso da África Austral e procura encontrar explicações plausíveis para mudanças interacionais na região, mais especificamente, no padrão de cooperação-conflito. A conclusão é que a análise de processos vinculados a unidades, como a construção dos Estados e a política externa, podem auxiliar na compreensão de mudanças interacionais no sistema regional da África Austral. A explicação proposta servirá de base analítica para os estudos empíricos das partes II e III.

---

<sup>8</sup> A maior parte dessas fontes foi coletada pessoalmente em pesquisa de campo em arquivos da África do Sul, Moçambique e Zimbábue, nos anos de 2011 e 2013.

<sup>9</sup> As entrevistas tiveram três objetivos principais: compreender aspectos históricos e contemporâneos pouco divulgados sobre a política externa dos países estudados (entrevistados ligados ao processo de tomada de decisão); obter uma análise mais direcionada dos entrevistados sobre aspectos centrais para o desenvolvimento do estudo e o teste da hipótese de trabalho (todos os entrevistados), e avaliar a plausibilidade da hipótese adotada (todos os entrevistados).

A segunda parte da tese aborda fundamentalmente a variável dependente do estudo – o sistema regional, a sua formação e a transformação do padrão de cooperação-conflito – e divide-se nos capítulos 4, 5 e 6. O capítulo 4 trata da formação da região por meio de um estudo do processo de construção do Estado na África Austral e da centralidade da África do Sul na conformação da ordem regional. O capítulo 5 inicia a discussão da variável dependente da tese (padrão de cooperação-conflito) no período de 1975 a 1988 à luz da ordem sistêmica estabelecida. As principais relações do conflito sistêmico são apresentadas, além dos limites das relações conflitivas nas diversas iniciativas de cooperação evidenciadas durante todo o período. O capítulo 6 avalia as dinâmicas regionais e as bases do padrão de cooperação-conflito no período de 1989 a 2010. As dinâmicas cooperativas nas esferas política, econômica, social e securitária são abordadas, bem como os elementos conflitivos ainda existentes na ordem vigente.

A terceira parte do estudo avalia as variáveis independente (construção do Estado) e interveniente (política externa) em estudos de caso de países que se situam no núcleo das interações sistêmicas desde 1975. Os capítulos 7, 8, 9, 10 e 11 estudam o processo de construção do Estado e a política externa regional de África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia, respectivamente. Reitera-se que construção do Estado envolve a análise sobre constrangimentos e oportunidades contextuais, meios disponíveis aos agentes/elites (capacidades estatais nas esferas da coerção, do capital e da legitimidade) e interações entre Estado e sociedade. A política externa é abordada, em sua formação, pelo projeto político das elites definidoras de política externa e a segurança dessas elites frente a pressões domésticas (de outras elites e grupos sociais) e externas; e, em sua execução, pela posição do Estado frente à ordem do sistema regional e o seu ímpeto de ação no sistema. O capítulo 12 sintetiza o trabalho ao produzir a análise comparativa da ordem regional, dos padrões de cooperação-conflito e da política externa dos países estudados.

A tese procura contribuir teórica e empiricamente para os estudos internacionais. Em termos teóricos, procura sintetizar um modelo baseado na teoria dos sistemas que auxilie a análise histórica, política e sociológica de sistemas regionais, colocando a política externa no centro da análise das relações internacionais. Assim como propõem Taylor e Botea (2008, p. 35), procura-se aqui ao mesmo tempo valer-se de casos e comparações para corroborar “[...] mecanismos causais historicamente comprovados (casos de trajetória)[...]” e para oferecer um “[...] teste preliminar (prova de plausibilidade)[...]” da hipótese de trabalho. A tarefa envolve a construção teórica e a contrastação teórica (VAN EVERA, 2002, p. 26–40). A construção teórica (parte I) procura oferecer pequenos contrastes, a partir da utilização de exemplos

históricos. Entretanto, isso não seria suficiente para superar os postulados perniciosos da construção teórica ahistórica e inadequada à compreensão de mudanças (TILLY, 1991, p. 81,109, 1995, p. 1601). Um estudo empírico de contrastes mais controlado parece ser necessário, o que é produzido nas partes II e III. O trabalho também procura contribuir em aspectos empíricos, ao retomar pesquisas que já avaliaram a história da África Austral<sup>10</sup> e concatená-la com elementos mais contemporâneos e variáveis mais explícitas. Poucos estudos sobre a África Austral visualizam a região de forma macro-histórica focando de forma comparada o papel da interação entre os Estados mais relevantes do sistema regional, compreendendo a sua formação político-social. Busca-se, portanto, contribuir para a compreensão das políticas externas de forma comparada, teoricamente informada, em perspectiva histórico-sociológica.

Por fim, a pesquisa procura ressaltar as contribuições do regionalismo sob dois aspectos principais. Primeiramente, o regionalismo é uma ferramenta de estudos que auxilia no progresso teórico e empírico das Relações Internacionais. Sua expansão para a explicação de regiões periféricas pouco interessantes para o *mainstream* teórico das RI pode contribuir para o progresso e a democratização da disciplina, além de ser responsabilidade fundamental de cientistas sociais do sul global. Em segundo lugar, o regionalismo é aqui visto pelo seu conteúdo ético, como elemento que pode auxiliar a produzir forças de redistribuição de poder, desenvolvimento e segurança no sistema internacional. Trata-se da promessa ainda não cumprida de Edward Carr de transformar o idealismo utópico e o realismo estéril em um modelo prático que proporcione bases materiais para a cooperação possível, assegurando autonomia e independência.

A história da Liga das Nações, começando com a inserção da reserva da Doutrina Monroe no pacto original, testemunha a persistência de tentativas de escapar de um universalismo teórico e ineficaz em direção a um **regionalismo prático e viável**. Uma organização mundial pode ser convenientemente necessária, bem como um

---

<sup>10</sup> Atualmente, para além da realidade brasileira, há um volume crescente de trabalhos em língua inglesa (língua predominante na África Austral) que abordam empiricamente os sistemas regionais e sub-regionais africanos. Dentre as obras que versam sobre a África Austral, pode-se citar as de cunho mais geral (CHAN, 2011; FARLEY, 2007; JASTER, ROBERT SCOTT, 1992; VALE; SWATUK; ODÉN, 2001) e outras mais relacionadas a questões específicas, tais como: integração regional (CLAPHAM *et al.*, 2001), economia regional (SÖDERBAUM, 2004), segurança e defesa (RUPIYA, 2005), relações com potências externas (DAVIES, J. E., 2007; GLEJESSES, 2003; SOMERVILLE, 1993), questões históricas (SHUBIN, 2008) e temas secundários (NAKAYAMA, 2003). Mais especificamente sobre política externa dos países da região, podem-se citar os trabalhos de Chan (1990a) e de Adar e Ajulu (2002a). Sobre a política externa da África do Sul há uma ampla gama de trabalhos disponíveis, tanto com perspectivas contemporâneas (ABADEJO; ADEDEJI; LANDSBERG, 2007; CARLSNAES; NEL, 2006; CHHABRA, 1997; LANDSBERG; PERE; NIEUWKERK, 1995; LANDSBERG, 2010; LEE; TAYLOR; WILLIAMS, 2006; MILLS, 1994, 2000; SERAPIÃO, 2001) quanto históricas (BARBER; BARRATT, 1990; GELDENHUYS, 1984; SOUTHALL, 1999). Há também estudos relevantes sobre as políticas externas de importantes atores regionais como Angola, Moçambique e Zimbábue (CHAN; WILLIAMS, 1994; ENGEL, 1994; HUGHES *et al.*, 2005; KELLER; ROTHCHILD, 1987; USA, 2010).

símbolo valioso. Mas a **unidade intermediária** é mais provável que seja o fator operativo na transição do nacionalismo para internacionalismo. (CARR, 1945, p. 46–47, grifo nosso).

Em tempos de mudança epocal (GUIMARÃES, 2005, p. 314–315), este trabalho procura problematizar o papel das potências regionais, o conteúdo distributivo da ordem regional e a promessa das regiões como instrumento de incremento dos níveis de cooperação internacional e de soluções para desafios de segurança e desenvolvimento, sobretudo para o sul global.

**PARTE I -**  
**COOPERAÇÃO E CONFLITO EM SISTEMAS REGIONAIS**

---



## 2 NOVO REGIONALISMO E POLÍTICA EXTERNA: O QUE ESTUDAR NA ÁFRICA AUSTRAL?

A história antes de 1648 e domínios para além do Atlântico Norte raramente são estudados e, se os são, eles frequentemente se tornam cifras para a política sistêmica. A África, por exemplo, pouco mais é do que um espaço competitivo para o confronto entre grandes potências. Como podemos saber, o novo regionalismo pergunta, se as regiões têm as suas próprias dinâmicas se ninguém as estuda? À medida que o Terceiro Mundo emerge de séculos de controle externo, é cada vez mais evidente que as nossas teorias estruturais têm alcance limitado. (KELLY, 2007, p. 201).

O estudo sobre os fundamentos da ação de Estados em suas regiões faz parte de dois amplos programas de pesquisa. O primeiro é o *novo regionalismo* (NR), que significa tanto processos políticos de cooperação regional em direção à integração, quanto o estudo sobre regiões. Neste último caso, podem-se verificar avanços teóricos e empíricos recentes nos estudos regionais, com a tendência de expansão da compreensão teórica mediante a análise de regiões do sul global, como por exemplo, a África. A avaliação de regiões periféricas possibilita novos entendimentos sobre as particularidades da formação histórica desses sistemas regionais e as potencialidades e os limites de ação de potências regionais intermediárias e de suas vizinhas regionais, potências secundárias. Importa, aqui, adentrar ao segundo programa de pesquisa, que avalia a ação de Estados no sistema internacional e em suas regiões. Refere-se à *análise de política externa* (APE) e a sua evolução recente para a observação dos determinantes da política externa de países do terceiro mundo, inclusive os países africanos. Os países africanos são em geral identificados pelos constrangimentos de atuação no sistema internacional, muito embora haja espaços importantes de ação e ambientes em que suas políticas têm impacto sistêmico significativo. Este é o caso dos sistemas regionais e das relações interafricanas. A conexão entre NR e APE tem sido realizada principalmente nos estudos sobre a centralidade da política externa de potências regionais nos seus respectivos sistemas. Entretanto, há, atualmente, pouca reflexão sobre o papel da política externa regional de Estados sob ponto de vista interacional, e não apenas focada nas potências regionais, além de serem escassas perspectivas informadas histórica e sociologicamente.

Este capítulo divide-se em três partes. A primeira avalia, de forma concisa, os avanços recentes dos estudos do novo regionalismo e da análise de política externa para as regiões do sul global, do chamado terceiro mundo. A segunda seção procura observar a relevância desses avanços para os estudos de regiões e da política externa na África. A terceira seção busca identificar os principais *insights* recentes sobre a possibilidade de conexão entre política

externa de unidades e elementos de sistemas regionais. Além disso, avalia preliminarmente os limites desses estudos para a compreensão da agência sistêmica. Como se verá neste capítulo, uma visão interacional e histórico-sociológica sobre processos de formação das unidades e de suas políticas externas parece ser necessária para que se avance nos esforços de integração entre NR e APE sob uma perspectiva sistêmica.

## 2.1 A EXPANSÃO DO NOVO REGIONALISMO E DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA PARA O SUL

A disciplina de Relações Internacionais (RI) tem experimentado no pós-Guerra Fria uma expansão geral no campo de investigação, tanto em termos de abordagens quanto em escopo geográfico. No primeiro caso, pode-se referir às renovadas abordagens epistemológicas e teóricas envolvidas nos recentes debates da área.<sup>11</sup> No segundo caso, o aprofundamento do processo de globalização (acompanhado pela regionalização) e, mais tarde, a emergência de novas potências regionais e globais ampliaram o interesse geral na periferia e semi-periferia do sistema mundial, o chamado Sul global (em termos econômicos e políticos).<sup>12</sup> Subáreas das RI foram não menos afetadas por esses desenvolvimentos. Dois exemplos delas são o novo regionalismo (NR) e a análise de política externa (APE).

### 2.1.1 A Expansão do Novo Regionalismo para o Sul

O NR, aqui referido sobretudo como o *estudo* de regiões, tem apresentado desenvolvimento espantoso em termos de novas abordagens e conceitos, o que é acompanhado por uma maior democratização nos estudos regionais. Isso foi visto com a

---

<sup>11</sup> De acordo com Nogueira e Messari (2005), o debate atual das RI é o chamado terceiro debate, apesar de ser de fato o quarto, assim como propôs Ole Wæver (1996). Ele é de natureza ontológica (tal qual o primeiro debate, preocupa-se com o que estudar) e sucede o primeiro debate (ontológico entre realismo e liberalismo), o segundo debate (metodológico entre neorealismo e neoliberalismo) e o debate interparadigmático (epistemológico entre realismo, liberalismo e marxismo). Atualmente, as novas percepções racionalistas ou positivistas (neorealismo e neoliberalismo) e reflexivistas ou pós-positivistas (teoria crítica, construtivismo, pós-modernismo) passaram a pensar em elementos de análise menos restritos do que as versões anteriores do realismo e liberalismo (e suas versões *neo*), bem como a do marxismo. O conceito de debate entre racionalistas e reflexistas vem de Robert Keohane (1988), o de positivistas versus pós-positivistas é de Yossef Lapid (1989). A diferença entre as duas noções está em Nogueira e Messari (2005).

<sup>12</sup> A maior autonomia relativa das regiões no pós-Guerra Fria é centrada no fenômeno das potências emergentes, que produzem um efeito gravitacional (PAUTASSO, 2011), fazendo com que as regiões em seu entorno passem a se direcionar cada vez mais para seu eixo de ação e acompanhem de forma relativa o seu crescimento – adquirindo maiores desafios e dependência, mas também mais benefícios se comparado à relação centro-periférica tradicional. A situação está diretamente relacionada aos desequilíbrios estruturais experimentados pela ordem americana desde a década de 1970 (ARRIGHI, 1996, p. 9,309 e 350–351; GILPIN, 2001; TODD, 2003, p. 25–26) e a exportação do paradigma científico-tecnológico da terceira revolução industrial para regiões semi-periféricas do sistema, como leste e sudeste asiáticos (CHANG, 2004, p. 92–93; VIZENTINI, 2004, p. 11,36 e 85). Esse novo cenário contribuiu para a ascensão de potências emergentes que se valem de suas regiões como forma de garantir um ambiente seguro que viabilize uma ascensão estável no sistema internacional.

incorporação de regiões geográficas anteriormente marginalizadas e a intenção de explicar as particularidades de seus sistemas regionais em termos próprios.<sup>13</sup> Em geral diferentes estudos abrem caminho para a afirmação de que as regiões estão atualmente adquirindo um valor crescente nas relações internacionais devido a fatores empíricos e teóricos.

No caso dos fatores empíricos, o argumento é sustentado pelas posições que ressaltam a importância da geografia e da territorialidade na composição de questões estratégicas e securitárias dos Estados<sup>14</sup>; a volatilidade e efemeridade dos interesses estratégicos das grandes potências em regiões periféricas, gerando espaço para o desenvolvimento autônomo destas<sup>15</sup>; e a existência de uma nova onda regionalista no período pós-Guerra Fria, com a multiplicação de processos de cooperação e integração regionais<sup>16</sup>. Sob perspectiva teórica, o valor crescente do regionalismo nas RI deve-se às respostas que estudos de regiões buscam dar aos limites decorrentes da excessiva parcimônia nas teorias da disciplina<sup>17</sup>; às insuficiências teóricas de explicações globalistas da política internacional, as quais supervalorizam mecanismos de *overlay* das ações de potências globais em outras regiões<sup>18</sup>; à demanda por esforços lakatosianos de progresso da disciplina, mediante novos estudos empíricos que avaliem teorias existentes e procurem gerar bases para a sua melhoria<sup>19</sup>; e à escassez de

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, estudos como os de Buzan e Waever (2003), Kelly (2007), Lake e Morgan (1997a), Katzenstein (2005), Lemke (2002), Hurrell (1995, 2007), Väyrynen (2003), Nolte (2010), Söderbaum (2004), Fawn (2009), Farrell et al (2005), Shaw e Söderbaum (2004), Fawcett (2004), Schulz et al (2001), e Warleigh-Lack (2006).

<sup>14</sup> De acordo com Buzan e Waever (2003), para potências não-globais as principais ameaças de segurança são as geograficamente mais próximas (nível regional). Para os autores, assim como para Thompson (1973), Lemke (2002) e Lake e Morgan (1997), "[...] a maioria das ameaças transita mais facilmente através de pequenas distâncias do que através das longas[...]" e "[...] a maioria dos estados historicamente têm se preocupado principalmente com as capacidades e intenções dos seus vizinhos[...]" (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 4).

<sup>15</sup> A penetração de grandes potências em regiões alheias é limitada por uma lógica de custo-benefício que relaciona interesses estratégicos com problemas de *overstretch* (sobre-expansão). Em regiões onde o interesse estratégico de potências globais é relativamente reduzido, o espaço de manobra para potências regionais é maior, como sugere Katzenstein (2000) para a realidade do pós-Guerra Fria. Todavia, essas regiões continuam sendo alvo em potencial para as potências globais. Isso, porque podem ser de interesse estratégico para potências emergentes – tais como China, Índia e Brasil – e porque os interesses de potências globais tradicionais são voláteis. No caso da África, por exemplo, o fim da Guerra Fria e o fracasso da intervenção na Somália levou a uma retirada estratégica dos EUA da região, o que mudou fundamentalmente desde a Guerra ao Terror e a percepção que a fraqueza de alguns Estados africanos poderia propiciar um paraíso para grupos terroristas.

<sup>16</sup> O pós-Guerra Fria tem sido um período de incertezas, em que a incapacidade da superpotência de afetar permanentemente todas as regiões (*overstretch*) abre espaço de manobra para dinâmicas regionais e uma tendência neoregionalista que tem sido vista com a emergência de diversos processos de integração regional (KATZENSTEIN, PETER J., 2000b, 2005; KELLY, 2007). O que não significa que esse movimento seja assegurado, tampouco irreversível (KELLY, 2007, p. 199).

<sup>17</sup> A excessiva parcimônia de teorias generalistas sobre o sistema internacional gera insuficiência para a explicação de situações particulares de algumas regiões (e.g. regiões onde Estados fracos predominam) (KELLY, 2007, p. 201).

<sup>18</sup> A penetração de potências globais em diferentes regiões não é um processo de apenas uma via. Potências locais utilizam dos interesses e do suporte de potências globais para perseguir políticas próprias. Pelo menos, desde os erros de avaliação da correlação de forças locais por Henry Kissinger em Angola, potências globais deveriam estar cientes desta realidade (KELLY, 2007, p. 200; VISENTINI, 2010a). Ademais, “[...] já que as regiões são mais importantes na era atual, os custos de menosprezá-las poderiam ser ainda maiores.” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 41).

<sup>19</sup> Há um grande valor para o conhecimento em expandir o espco dos estudos das RI, mesmo diante das dificuldades, dos custos e das expectativas das comunidades acadêmicas dominantes (fugir da zona de conforto). Criar ou aprimorar teorias a partir de novos estudos empíricos pode ser um passo importante nessa empreitada.

estudos que relacionem a estrutura do sistema internacional com as estruturas de poder regionais<sup>20</sup>.

A ampliação de novos estudos sobre regiões já permite observar diferenças entre um chamado *velho* regionalismo e o *novo* regionalismo emergente. Essa diferença ocorre, igualmente, tanto como um fenômeno empírico quanto como um processo teórico (estudo das regiões). Empiricamente, as regiões se tornaram no pós-Guerra Fria uma arena principal das relações internacionais. Isso é observado pelo aumento dos processos gêmeos de regionalização (movimento de aproximação mútua de atores regionais) e regionalismo (processos políticos de cooperação regional). Esse fenômeno é quantitativa e qualitativamente diferente do primeiro grande movimento de regionalismo surgido nas décadas de 1950, 1960 e início de 1970, característicos do velho regionalismo (VÄYRYNEN, 1984, p. 353–355). Atualmente, pode-se perceber uma expansão dos processos em termos quantitativos (incremento do número de acordos regionais em áreas diversas) e qualitativos (multidimensionalidade: aumento do número de organizações cujo escopo é impossível de ser classificado apenas como político, econômico ou securitário). Com a expansão e o fortalecimento das organizações regionais de cooperação (ACHARYA, 2007b; HURRELL, 2007; KATZENSTEIN, PETER J., 2005; NOLTE, 2010, p. 882), alguns autores chegam a mencionar que a regionalização e o regionalismo são atualmente a força motriz da política global (BEESON, 2005, p. 969; BULMER-THOMAS, 2001, p. 363; FAWCETT, 2004, p. 431; FAWN, 2009, p. 5; SÖDERBAUM; SHAW, 2003). Ao assumir características e significados diversos, esses processos estão relacionados principalmente com o surgimento de um mundo multipolar (desequilibrado), que é em muitos aspectos inédito, porque difuso e regionalmente nucleado.<sup>21</sup>

Em âmbito teórico, os avanços do novo regionalismo em relação à sua versão anterior estão conectados às possibilidades de tratamento de regiões pelo *grau de interação* entre

<sup>20</sup> As especificidades das regiões (padrões de conflito-cooperação, polaridade, polarização) parecem interferir no grau de capacidade/poder dos países pertencentes à região e na posição destes países frente a demais potências regionais e globais.

<sup>21</sup> Em comparação com o concerto de potências do século XIX, o mundo multipolar de hoje também é desequilibrado. No entanto, no sistema anterior grandes potências dispunham de pouco espaço geográfico entre si, o que as fez exportarem seu confronto e regiões de influência para a periferia do sistema. O mundo bipolar da Guerra Fria também exportava seus conflitos reais para a periferia, enquanto o equilíbrio de poder no centro e a distância entre os dois polos evitava a guerra central. No sistema contemporâneo, entretanto, as potências mundiais estão geograficamente distantes e o espaço “livre” na periferia é menos disponível para disputa (as exceções são, talvez, a África e o Grande Oriente Médio). Assim, regiões onde se encontram as grandes potências têm o potencial de compor o polo global, podendo receber maiores vantagens de segurança e desenvolvimento e estarem menos acessíveis a outras grandes potências. Esta distribuição geoespacial do poder pode inclusive incrementar a estabilidade sistêmica, uma vez que aumenta o custo de projeção de poder em uma guerra central, força que atenuaria o potencial desestabilizador da atual multipolaridade desequilibrada (MEARSHEIMER, 2001, p. 68). Para Buzan e Waeber esta tendência relaciona-se com a possível emergência de um sistema puro de grandes potências, com a inexistência de superpotências, assumindo o formato 0 + X (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 39).

*diferentes tipos de atores*, ao contrário das perspectivas subsistêmica e (neo)funcionalista, próprias do velho regionalismo<sup>22</sup>. Por um lado, ao contrário do funcionalismo que avalia as regiões pelas finalidades de seus processos cooperativos, o NR enxerga as regiões como criações sociais e políticas (HEMMER; KATZENSTEIN, 2002, p. 575) formadas pelo grau de interação entre as unidades que as integram (HURRELL, 1995, p. 333–334). As interações podem ser múltiplas e multidimensionais, embora a territorialidade ainda seja elemento central de sistemas regionais, como mencionado anteriormente (KELLY, 2007, p. 205). Por outro lado, o pressuposto envolve a possibilidade de avaliar regiões pela conexão de outros atores além dos Estados. Isso não significa que os Estados são menos importantes e que as abordagens regionais podem descartá-los. Implica que, para melhor entendermos as dinâmicas regionais, os Estados não devem ser tomados como atores exclusivos, ahistóricos ou uniformes (DUNN; HENTZ, 2003).

Outra possibilidade teórica resultante do NR é a de se considerarem as particularidades específicas de cada região. Regiões podem ser estudadas não apenas como uma parte do sistema internacional, mas também como um sistema próprio. Isso permite analisar regiões adotando ferramentas produzidas pelas teorias de política internacional e política externa (BUZAN; WÆVER, 2003; BUZAN, 2000; LEMKE, 2002).<sup>23</sup> Ao mesmo tempo, as dificuldades presentes nos debates teóricos das RI acabam sendo importadas pelos estudos regionais. Entre elas estão o debate agente-estrutura e os desafios para se conectar teorias de política internacional e política externa, como se verá a seguir. Mas, no sentido oposto, pode-se destacar o papel dos estudos regionais para trazer respostas para os dilemas envolvidos na explicação do sistema internacional como um todo.

Todo esse desenvolvimento empírico e teórico recente do NR capacita esta corrente para avaliar os casos de regiões do sul global. Apesar de ainda haver poucos estudos com foco específico na análise de regiões periféricas, a escassez de análises abrangentes é parcialmente

---

<sup>22</sup> No que diz respeito ao velho regionalismo, podem-se destacar duas abordagens principais sobre regiões. A primeira é a abordagem dos subsistemas, que trata as regiões como tal. Além de Morton Kaplan (1957), os teóricos neomarxistas/estruturalistas dos sistema-mundo poderiam ser enquadrados nessa corrente (BOALS, 1973; MILLER, LYNN, 1973a, b; RUSSETT, 1967; WILLIAM R. THOMPSON, 1973). Trata-se de uma corrente que se baseia na noção de centro-periferia e que vê as regiões como parte de um sistema subordinado ao centro, sem mecanismos e estruturas próprias. Além disso, ao delimitá-las, a corrente se baseia em critérios sócio-históricos e geográficos. A segunda abordagem é composta pelas teorias funcionalista e neofuncionalista, representadas, entre outros autores, por Karl Deutsch (1957), Ernst Haas (1958, 1964), Joseph Nye (1968). Esta corrente trata instituições como variável independente. A integração regional é gerada pelas instituições como forma de acabar com conflitos e gerar a cooperação entre agentes. Entretanto, pouco se questiona como essas organizações surgem e quais os reais interesses dos países que as sustentam. Além disso, ambas as abordagens apresentavam dificuldade de estabelecer os limites das regiões de acordo com o grau efetivo de relações entre os países que as compõem.

<sup>23</sup> Para Liu Feng e Zhang Ruizhuang (2006, p. 117), teorias de política internacional consistem no estudo das interações entre três ou mais Estados e nos resultados dessas interações. Já teorias de política externa lidam com um Estado em particular e suas motivações, políticas, diretrizes e comportamento com relação a questões internacionais.

compensada por obras pioneiras. Em termos analíticos, estudos como o de Hettne *et al.* (2000a, b) auxiliam a compreender regiões que seriam dificilmente consideradas ou efetivamente avaliadas mediante a perspectiva do sistema global. Nesse caso, análises informadas pelas características de regiões periféricas são mais capazes de compreender dinâmicas de cooperação e conflito e estruturas de sistemas regionais. O sul global apresenta sutilezas nos processos de interação, menos afetados pela projeção de poder e riqueza dos Estados do que pela fraqueza destes. Desse modo, análises estado-cêntricas limitadas ao estudo da projeção de poder e riqueza dos Estados ignoram dinâmicas securitárias, políticas, econômico-comerciais e sociais importantes em regiões do sul.<sup>24</sup>

É por isso que o avanço do NR em sua análise sobre regiões do sul está vinculado à sua capacidade de compreensão sobre particularidades históricas, mormente da evolução da interação entre grupos e estruturas sociais, como o Estado. O Estado é uma das estruturas mais relevantes envolvidas no processo de interação social, por isso a avaliação das particularidades dos seus processos de construção (formação e reformação) é central para o NR no sul.<sup>25</sup> Esse debate se relaciona à avaliação de como processos históricos de construção estatal afetam capacidades estatais e a formação regional. Ao mesmo tempo, interessa como dinâmicas regionais, por sua vez, também afetam esses processos. Não obstante, são ainda escassos estudos como os de Ayoob (1992, 1995) e Brian Job (1992) que problematizam particularidades e potencialidades das regiões onde o processo de construção do Estado é ainda incipiente (EMERSON, 1963; MILLER, BENJAMIN, 2005).

Após avaliar as perspectivas empíricas e teóricas do NR, vale ressaltar seu papel normativo para os países do sul global. O NR no sul pode ser uma solução aos problemas de segurança e desenvolvimento que envolvem Estados fracos. Países periféricos geralmente percebem o regionalismo como um fator de multilateralismo (multilateralismo possível), como uma alternativa para os desafios e riscos da globalização (MISTRY, 1999, p. 117), e como uma estratégia normativa para a superação dos dilemas de desenvolvimento e

---

<sup>24</sup> A deficiência na avaliação de dinâmicas securitárias é o problema central da análise de Buzan e Waeber (2003) sobre Complexos Regionais de Segurança (CRS) no continente africano. Para reavaliações críticas, ver Cepik e Schneider (2010), Castellano da Silva (2012b) e Diallo (2015).

<sup>25</sup> A despeito de sua reduzida capacidade *vis a vis* as regiões centrais, o Estado importa no sul global por duas razões principais. Primeiro, por ainda ser a organização que procura mais fortemente reivindicar a monopolização dos meios coercitivos e possui, em geral, maior legitimidade para tanto. Segundo, por ter, ao seu lado, um sistema internacional que garante a sua existência por meio da valorização das normas jurídicas (território, governo, população e reconhecimento internacional). Trata-se do fundamento da estatidade jurídica que assegura (parcialmente) a existência dos Estados no terceiro mundo e cujos limites, dilemas e impactos colocam o Estado no núcleo da análise do NR no sul global (JACKSON; ROSBERG, 1982; JACKSON, 1990).

segurança, bem como para melhorar a sua posição e poder de barganha no sistema internacional (HETTNE; INOTAI; SUNKEL, 2000a, p. xxi–xxii).<sup>26</sup>

### 2.1.2 A Expansão da Análise de Política Externa para o Sul

Outro bloco que compõe o pilar teórico deste trabalho é a literatura sobre APE e as particularidades da política externa dos países do terceiro mundo, incluindo a África. Assim como o NR, a área de APE também experimentou recentemente o surgimento de uma nova geração analítica. Essa se alinha a uma intenção não-ocidentalista que tem como objetivo estudar casos e temas sem padrões pré-concebidos, ampliando as perspectivas da primeira e segunda gerações da APE.

A APE tem como seu antecessor remoto a história diplomática. Nos anos 1950 e início dos anos 1960, Snyder *et al.* (1954, 1963) publicaram uma das primeiras obras que explora o processo de tomada de decisão em política externa (PE). Para estes autores a PE resultava da interação de vários elementos, tais como: a história pessoal das lideranças e instituições domésticas. Nos anos 60, James Rosenau (1966) escreveu sobre a necessidade de se formular uma teoria e metodologia para a APE e de fazê-la progredir tanto quanto as demais áreas da Ciência Política norte-americana. Assim, o autor formulou que a metodologia da APE deveria se basear em estudos comparados e que deveria propor tipos puros de nações para a classificação de categorias de PE. Alguns pesquisadores aceitaram o desafio e desenvolveram um tipo de estudo que ficou conhecido como Política Externa Comparada, considerada a primeira geração de estudos de política externa. Já nos anos 80, emergiu a segunda geração da APE, com foco em níveis variados de análise e a ampliação de temas de abordagem, como democratização, declínio econômico dos EUA e colapso da URSS (NEACK; HEY; HANEY, 1995b, p. 5–12).

A despeito das diferentes correntes no estudo da APE, podem-se elencar fatores comuns à abordagem. Para Valerie Hudson (2005, p. 3–5) a APE possibilita uma ponte entre teoria de RI, política comparada e políticas públicas. Isto, pois integra contribuições de várias

---

<sup>26</sup> A história recente do NR no sul evidencia essa realidade. O NR no sul se caracterizou como uma resposta a desafios estruturais frente aos quais os países emergentes vislumbravam possibilidades e espaços para maior autonomia, frente aos dilemas da década perdida (1980). Entretanto, o NR pode ser dividido em duas fases principais. A primeira surgiu em fins da década de 1980 e foi chamada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de *regionalismo aberto*. Isso, porque, como alternativa imediata aos empecilhos do multilateralismo de amplitude global, propunha o menor papel do Estado na economia e a abertura simultânea para a região e o globo (MIYAZAKI, 2005, p. 103). Frente aos limites desse modelo para a superação dos desafios do desenvolvimento na periferia, colaborando em certo sentido com a própria relação de dependência, o NR foi rearticulado do caráter aberto para um *regionalismo da multipolaridade*, que apregoava um novo papel do Estado na economia frente à “[...] crise da globalização neoliberal[...].” (VIZENTINI, 2004, p. 11) e o protagonismo dos temas político-securitários na construção de uma ordem multipolar (HETTNE, 1999, p. 7).

teorias e de vários programas de pesquisa das RI, seu foco de análise é comparado por excelência e trata a política externa como um tipo de política pública, incorporando formas de análise características desse campo de estudo. Além disso, a APE permite aprofundar o estudo da atuação dos agentes da PE (atores e formulação) frente a contextos históricos e estruturais, o que permite compreender as origens das ações externas dos Estados.

Em aspectos gerais, a primeira e segunda gerações da APE apresentaram a falta de análises abrangentes de política externa de países do sul (CARLSNAES; GUZZINI, 2011; HILL, 2003; HUDSON, 2007; NEACK; HEY; HANEY, 1995a). Como resultado natural, análises mais generalistas da política externa destes países ainda são predominantemente baseadas em abordagens pioneiras desenvolvidas a partir de duas ou três décadas atrás (AYOUB, 1995; CLAPHAM, 1985; KORANY, 1986). Tais tentativas buscavam alterar o quadro de “[...] estudo subdesenvolvido dos países subdesenvolvidos.” (KORANY, 1983, p. 465). Exceções recentes são um sinal de esperança de que os países periféricos e semi-periféricos são sujeitos importantes para a compreensão dos mecanismos da política externa e da política internacional, assim como reivindicado pelas teorias pós-coloniais (BRAVEBOY-WAGNER, 2003b).<sup>27</sup> Esta realidade questiona parcialmente a afirmação de Kenneth Waltz que “seria ridículo construir uma teoria de política internacional baseada na Malásia e na Costa Rica” (WALTZ, 1979, p. 72). Na prática, temerário seria construir teorias abrangentes sobre o sistema internacional (e não apenas de sua estrutura) sem compreender o papel de sujeito e objeto de países periféricos, como os citados.

Nos estudos sobre política externa de países do sul, certa continuidade pode ser vista em dois aspectos. Em primeiro lugar, há a intenção sempre presente de conectar diferentes níveis de análise que possam interferir na produção de política externa<sup>28</sup>. Isso ocorre independentemente da perspectiva teórica adotada<sup>29</sup>, embora a perspectiva do realismo

<sup>27</sup> Jacqueline Anne Braveboy-Wagner é, contudo, menos otimista. Para a autora, “os acadêmicos estão menos propensos do que antes a considerar os países do terceiro mundo - se não a totalidade das relações internacionais - como tendo relevância teórica para a empreitada de política externa.” (BRAVEBOY-WAGNER, 2003a, p. 1).

<sup>28</sup> Bahgat Korany (1986) busca integrar a perspectiva psicológica de política externa (o chamado “*great man*” approach) e os constrangimentos contextuais na APE de países do terceiro mundo. Por sua vez, Braveboy-Wagner (2003a, p. 4, 8) reconhece na ação e atividades dos países do sul três níveis de análise: o nacional, o regional e o sul global. Esta atuação deve ser analisada mediante a combinação de elementos estruturais (relações internacionais e economia política internacional) e domésticos (processo de tomada de decisão, incluindo elementos sociais, burocracia e Estado).

<sup>29</sup> O liberalismo ressalta o papel de atores não estatais e normas e instituições domésticas e internacionais. O marxismo também considera a centralidade de forças econômicas transnacionais e domésticas. No âmbito do realismo, apesar de a corrente dar pouco espaço para a avaliação de políticas na periferia do sistema internacional, fornece, em grande medida, conceitos para a avaliação de aspectos determinantes para as políticas externas de países do sul. Termos como poder, vulnerabilidade, capacidades, dominação e constrangimentos são amplamente adotados pelo realismo político e das RI e por autores da APE do terceiro mundo. Análises sob este enfoque debruçam-se sobre as políticas de sobrevivência/segurança e busca por poder e realização de interesses (BRAVEBOY-WAGNER; SNARR, 2003, p. 14–18)



político tenda a ser mais complexa, por envolver aspectos da formação e das dinâmicas internas dos Estados e por incluir elementos da economia política, fundamentais para as preocupações de desenvolvimento no sul global. Essa abordagem possibilita a melhor compreensão da “[...] ligação entre conflitos intra-Estados e inter-Estados e, o entrelaçamento da construção Estatal com o equilíbrio regional do poder político.” (AYOOB, 1998, p. 45).

Em segundo lugar, a continuidade também pode ser vista nos temas recorrentemente abordados nos estudos de PE no sul global. Entre eles podem-se citar instabilidade política, falta de legitimidade da elites e política de sobrevivência (HAGAN, 1995, p. 126). A predominância de temas desse tipo está vinculada às particularidades do processo de construção do Estado e da nação no terceiro mundo, incluindo as relações entre Estado e sociedade, uma vez que “[...] política externa é um componente crítico do programa político dos governos e, frequentemente, um ponto fundamental do próprio Estado.” (MOON, 1995, p. 199). Assim, autores têm seguido a iniciativa de Christopher Clapham (1985) e Mohammed Ayoob (1995) e gradualmente adotado o Estado (MOHAMEDOU, 2003, p. 69) e perspectivas analíticas da sociologia histórica como elemento explicativo da política externa no terceiro mundo (HALLIDAY, 2005, p. 43).<sup>30</sup>

A partir dessa perspectiva analítica que ressalta a realidade histórico-sociológica dos países do terceiro mundo, podem-se identificar quatro eixos centrais de políticas externas práticas que têm procurado superar essa realidade e são adotadas de forma complexa e não excludente: o alinhamento, o terceiro-mundismo, o regionalismo, e a defesa da soberania jurídica.

No tocante ao primeiro eixo, o alinhamento a potências centrais tem sido desde a independência a política externa menos custosa para países periféricos. Isso se deve ao seu caráter de manutenção do *status quo*, de reprodução de dependências e conformidade com estruturas de poder internas. No âmbito econômico, envolve o predomínio e a reprodução de economias de enclave ou de sistemas econômicos baseados em vantagens comparativas e complementaridades com economias centrais. O crescente empobrecimento da população local é compensado pelo acúmulo de riquezas pelas elites econômicas e políticas dirigentes.

---

<sup>30</sup> Clapham (1985) e Ayoob (1995) focam nas particularidades do processo de construção dos Estados no terceiro mundo e ressaltam a incipiência deste processo, a colonização, a entrada tardia no sistema de Estados, e as particularidades das normas da ordem internacional quando da sua entrada. Devido a esses fatores as elites desses Estados procuram primordialmente incrementar as suas chances de sobrevivência no sistema (sobrevivência do Estado e do regime). O comportamento dos Estados do terceiro mundo no sistema internacional é amplamente determinado pela sua sensação de insegurança e vulnerabilidade e pela impotência e falta de legitimidade de suas elites. A maior preocupação dos líderes do terceiro mundo – quase uma obsessão – é a estrutura e a segurança dos Estados e regimes governamentais (AYOOB, 1995, p. 1–5). Seu principal interesse, portanto, é reduzir essas vulnerabilidades vinculadas ao processo de construção dos Estados do sul.

No âmbito securitário, geralmente abrange a construção de perspectivas estratégicas ideologicamente orientadas pelos desafios dos países centrais (tal como a ideia de segurança hemisférica) em detrimento das realidades locais e regionais particulares. Essas políticas ocorrem devido a mecanismos de obediência, derivados da posição de dependência ou vulnerabilidade, ou de consenso e interesses mútuos entre elites situadas no centro e na periferia (BRAVEBOY-WAGNER; SNARR, 2003, p. 22–25; MOON, 1985, 1983).<sup>31</sup>

O segundo eixo de política externa nos países de terceiro mundo é a política de solidariedade terceiro-mundista. Essa política está vinculada ao comprometimento com a luta contra a desigualdade do sistema internacional e a convergência de objetivos em assuntos cruciais envolvendo sua identidade internacional (condição periférica e colonizada), sua integridade (luta pela soberania como agentes soberanos) e sua vontade (defesa da liberdade de escolha). Esses elementos estão intrinsecamente ligados à pós-colonialidade como propósito de política externa (GROVOGUI, 2003, p. 33). Entretanto, em geral, o terceiro-mundismo e a atual cooperação sul-sul não sobrevivem sozinhos. Devido ao déficit de segurança, capitais, investimentos, serviços e bens dos países periféricos esta política é geralmente complementada com alinhamentos norte-sul constantes ou esporádicos (CLAPHAM, 1985, p. 129–130).

O terceiro eixo de política externa é a perspectiva regionalista, como forma de satisfação de necessidades de desenvolvimento e segurança, como visto na subseção anterior (AKOKPARI, 1999, p. 33, 2001, p. 47). Isso se deve ao fato de que o regionalismo como política externa de países do sul, está vinculado à promessa de fortalecimento das estruturas do Estado, visto como central nas tarefas de segurança e desenvolvimento. A suposta vinculação entre regionalismo e diminuição da importância do Estado não se reproduz de maneira automática para os países do sul, que percebem nas instituições regionais o reforço de sua soberania. Lideranças políticas e teóricos críticos veem “[...] a fraqueza do Estado como criadora de uma necessidade normativa para a integração; o regionalismo se torna ‘um projeto e uma política’.” (KELLY, 2007, p. 218). É justamente o interesse no fortalecimento de suas

---

<sup>31</sup> Não obstante, a perspectiva do alinhamento também integra políticas externas baseadas em tentativas de barganha internacional relacionadas ao dilema da dependência (WEINSTEIN, 1976). Ou seja, a necessidade intrínseca aos regimes do terceiro mundo de “[...] equilibrar sua necessidade de assistência do Ocidente e seu desejo de evitar tornar-se demasiado dependente[...]” (BRAVEBOY-WAGNER; SNARR, 2003, p. 26). Essas políticas podem estar conectadas a jogos com diferentes atores, orientados pela busca de investimentos e suporte a políticas de construção de capacidades de defesa e de criação de centros de decisão econômica. Outra finalidade alternativa ocorre mediante o alinhamento a potências revolucionárias, como no caso de países do terceiro mundo que viam na URSS, nos países do leste europeu e em Cuba modelos de desenvolvimento, de fortalecimento estatal e solidariedade dentro do bloco socialista (KELLER, 1987, p. 11).

capacidades empíricas que levam potências secundárias a apoiar projetos regionalistas mais distributivos de poder e riqueza, embora sejam cautelosos em relação à sua soberania negativa.

O quarto e mais estrutural eixo de política externa é a defesa da estatidade jurídica.<sup>32</sup> No terceiro mundo, “[...] o apelo à soberania permanece mais forte[...]”, posto que “[...] a construção do Estado e da nação não tem sido totalmente bem-sucedida e onde as pequenas hostilidades interestatais ainda causam ressentimento.” (BRAVEBOY-WAGNER, 2003a, p. 7). A partir desta realidade deriva o compromisso desses Estados com os postulados do sistema internacional como a soberania, não intervenção, autoajuda e códigos de diplomacia. Neste ponto, situa-se a contribuição mais relevante sobre a política externa dos países do terceiro mundo. Trata-se do seu comprometimento com regras sistêmicas que ressaltam aspectos de igualdade entre Estados, fundamentados nos princípios da soberania negativa (legal) (JACKSON, 1990, p. 24). Esse comprometimento pode ou não ser acompanhado por políticas de construção e defesa da estatidade empírica. Quando tais políticas são igualmente adotadas, envolvem esforços relacionados aos “[...] processos de construção do Estado e à necessidade do Estado de manter a sua posição e perpetuar sua existência na arena internacional.” (MOHAMEDOU, 2003, p. 65). Envolve também, em muitos casos, políticas externas de perfil anticentro, que contesta os fundamentos da hierarquia de poder no sistema internacional (BRAVEBOY-WAGNER; SNARR, 2003, p. 22–25; HEY, 1995).

De todo modo, o comprometimento de países do terceiro mundo com os princípios da soberania negativa torna-se, paradoxalmente, um empecilho para políticas cooperativas e integrativas. No âmbito das políticas externas em direção ao regionalismo, a relevância dada por Estados fracos ao problema de sua soberania, impede esta recomendação normativa. Potências secundárias tendem a bloquear processos de integração regional que vão além do seu projeto de estabilização interna e garantia de soberania, o que dificulta perspectivas de avanço da integração regional no terceiro mundo (KELLY, 2007, p. 218–219). O dilema situa-se no fato que “países do Sul são ciosos para com sua soberania duramente conquistada e menos propensos do que as nações do norte global a ver os benefícios de uma forma superior de integração para além da cooperação funcional e econômica.” (BRAVEBOY-

---

<sup>32</sup> Jackson e Rosberg (1982) introduziram a dialética entre estatidade jurídica e empírica, focada no caso dos países africanos. Estatidade jurídica indica as condições dadas pela soberania negativa (meramente legal), como território, fronteiras, população e reconhecimento internacional do Estado e seu governo. Esse princípio de legalidade internacional foi estabelecido como regime fundamental da ordem firmada na Carta das Nações Unidas, que sustenta o banimento da guerra de agressão (art 1º, § 1 e art 2º, § 1) e o respeito ao princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados. Estatidade empírica, por sua vez, refere-se à realização efetiva da soberania (soberania positiva), que inclui governar, controlar, defender e proteger o território do Estado e do seu povo. Neste caso, é evidente a necessidade de meios/capacidades para executar tais tarefas. Em 1990, Robert Jackson expandiu o estudo para os demais países do terceiro mundo (JACKSON, 1990).

WAGNER, 2003a, p. 7). Neste caso, parece ser função fundamental de potências regionais a construção de projetos regionais que claramente compensem a perda de soberania jurídica de Estados fracos, mediante instrumentos que reforcem sua soberania empírica. Trata-se de projetos que distribuam desenvolvimento e segurança e que reforcem capacidades estatais. Antes de adentrar essa discussão, importa observar o desenvolvimento recente dos estudos africanos no âmbito do NR e da APE.

## **2.2 NOVO REGIONALISMO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA**

No caso do continente africano, ambas as subáreas de NR e APE observam recente desenvolvimento e caminho aberto para a produção teórica e empírica.

### *2.2.1 Novo Regionalismo na África*

O estudo de regiões na África vem sendo crescentemente abordado por analistas de dentro e de fora do continente. Em geral, predominam análises descritivas e funcionalistas, que avaliam estágios dos processos de integração regional do continente e comparam estruturas organizacionais/legais. Há predomínio de análises sobre a organização de integração continental (Organização da Unidade Africana – OUA e União Africana – UA) e sub-regionais (*Regional Economic Communities* – RECs) em estudos de caso e abordagens comparadas ou análises históricas de processos sociais, políticos, econômicos e securitários de diferentes regiões do continente. Todavia, atualmente um terceiro tipo de abordagem tem buscado um diálogo mais extensivo com teorias do NR e das RI em geral. Estudos como os publicados por Grant e Söderbaum (2003) e Vale *et al.* (2001) – bem como os estudos de Odén (2000), Davies (2000), Abrahamsson (2000), Hentz (2005, 2009), Söderbaum (2004), Söderbaum e Taylor (2003) – procuram adaptar construções teóricas gerais sobre o NR para o continente africano. De diferentes formas, os estudos mencionados acima procuram abordar desafios que ainda estão presentes na avaliação dos processos de regionalização e regionalismo na África. Assim como o NR no terceiro mundo, na África as dinâmicas regionais estão marcadas por aspectos particulares desses dois processos.

No que concerne à regionalização, a percepção estado-cêntrica dominante das RI é incapaz de lidar com as complexidades das dinâmicas regionais no continente. A compreensão da complexidade dos processos de regionalização no continente africano envolve ir além da perspectiva estado-cêntrica corrente, no sentido de se desvencilhar da percepção do Estado nacional como unidade exclusiva e ator unitário. No continente africano,

a juventude das estruturas estatais abrem espaços para dinâmicas que se situam fora dessas fronteiras analíticas. Grupos sociais, partidos políticos e forças privadas, da região e de fora dela, são agentes relevantes nas dinâmicas regionais. Uma visão que leve em conta a ação de atores não estatais auxilia a compreender que, no continente africano, relações regionais existem previamente à implantação dos Estados coloniais; existem a despeito do Estado, de seus limites de projeção de poder ou desinteresse com o regionalismo; e podem trazer soluções que compensem as (ou apoiem a reversão das) incapacidades do Estado (DUNN; HENTZ, 2003, p. 183–184; VALE, 2001, p. 18–20). Além disso, a presença de atores não estatais (inclusive extrarregionais) pode gerar efeitos ambíguos, tais como, novas soluções ou novos desafios ao desenvolvimento e à segurança. Essa tem sido a narrativa da penetração de ONGs internacionais e OIGs no continente.

Contudo, os limites da visão estado-cêntrica dominante não significa que ela não possa ser reconstruída (WENDT, 1992, p. 424–425). A superação da visão estado-cêntrica atual, do Estado unitário e imutável, envolve a análise histórica e sociologicamente informada sobre a evolução dos processos políticos e econômicos que afetaram a construção dos Estados e a sua relação com sociedades domésticas e externas. Destarte, os Estados africanos não devem ser excluídos da análise, já que o continente é amplamente influenciado por suas características empíricas e jurídicas (JACKSON; ROSBERG, 1982). Pelo contrário, assim como proposto por Dunn e Hentz (2003, p. 183–184), uma solução em potencial é a produção de análises do regionalismo que problematizem a ideia do Estado em termos históricos e sociológicos. Historicamente, há a necessidade de romper-se com o anacronismo na formulação teórica e adoção de conceitos das RI, sendo o Estado um deles (COX, 1996b)<sup>33</sup>. Sociologicamente, cumpre explicar as particularidades histórias do Estado e desconstruir a ideia difundida no debate neo-neo das RI do Estado como ator unitário e autossuficiente<sup>34</sup>. A reconstrução do paradigma estado-cêntrico possibilita a análise de regiões por dinâmicas que vão além da

---

<sup>33</sup> Importa compreender o Estado como exemplo de diversas estruturas históricas particulares que envolvem a interação de capacidades materiais (potencialidade de produzir e de destruir), ideias (significados intersubjetivos e imagens coletivas da ordem social) e instituições (forma de estabilizar e perpetuar uma ordem particular) (COX, 1996b, p. 98–99). Ou seja, embora as abordagens sistêmicas das RI (neorealismo e neoliberalismo) tendam a tratar os Estados de forma genérica e ahistórica, os Estados diferem amplamente durante a história e mesmo contemporaneamente (BUZAN, 1998, p. 229).

<sup>34</sup> Ao examinar as forças múltiplas e concorrentes operando nas sociedades doméstica e internacional nos processos de formação e (re)construção de Estados na história, a sociologia histórica de Charles Tilly, Anthony Giddens, Hendrix Spruyt, entre outros, assume que “para entender um Estado inserido em um determinado momento histórico, é preciso descobrir as forças sociais que contribuem para a construção e manutenção desse Estado.” (DUNN; HENTZ, 2003, p. 183). Incluir a contribuição de tais abordagens na análise do regionalismo do continente africano (e de outras regiões) possibilita a problematização das relações entre Estados e forças sociais em perspectiva crítica, historicamente informada e heurísticamente criativa.

projeção de poder desses atores. Abre-se espaço para avaliar regiões como construtoras e desconstrutoras de Estados e Estados como construtores e desconstrutores de regiões.

Por seu turno, o regionalismo do continente africano é informado precisamente pela busca por autonomia e desenvolvimento, que tem pautado historicamente os processos e integração do sul global. A tentativa de redução da posição de subdesenvolvimento e dependência baseia-se em duas estratégias nem sempre isoladas, mas ontologicamente conflitantes. A primeira estratégia envolve processos centrados na aliança com países centrais e em processos de cunho comercialista, próximos à perspectiva cepalina do regionalismo aberto. O vínculo com ex-metrópoles tem sido mantido historicamente mediante iniciativas de cooperação político-cultural, como a Francofonia e a *Commonwealth*. Em alguns casos, tais processos adquirem características mais estruturais, envolvendo vínculos econômicos de dependência como na iniciativa monetária do Franco CFA e em recentes processos de cooperação bilateral representados pelos EPA (*Economic Partnership Agreements*) com a União Europeia. Projetos comercialistas como a SACU (*Southern African Customs Union*) também são em geral voltados para vínculos comerciais externos ao continente, embora algumas iniciativas comercialistas, como o COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), sejam mais aut centradas.

A segunda estratégia regionalista diz respeito à construção de processos próprios e mais profundos e multidimensionais de integração regional. Iniciativas da UA (União Africana) e de RECs (*Regional Economic Communities*), como a CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental), o IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*), a UMA (União do Magrebe Árabe) e a SADC possuem potencialmente conteúdo mais autonomista, por serem propostas de integração mais profunda e multidimensionais. Mais profunda, porque vislumbram processos de cooperação política. Multidimensionais, pois integram mais de uma área relacionada a economia/comércio, sociedade/desenvolvimento, política e segurança. A UA é certamente o eixo principal dessa engrenagem e articula os preceitos de identidade e militância que orientam o regionalismo do sul.<sup>35</sup>

Esses perfis regionalistas são afetados diretamente pelos interesses, constrangimentos e perfil de ordenamento que as potências regionais projetam para a sua própria região, como

---

<sup>35</sup> No entanto, algumas dificuldades estruturais desses processos estão vinculadas às estruturas econômicas e a assimetrias de capacidades entre países africanos. Essa realidade implica baixa complementariedade econômica e dificuldades para o incremento de relações comerciais intra-africanas, que giram em torno dos comeditos 12% (em relação ao comércio total do continente) (AUC, 2013, p. 25). Por outro lado, interesses particularistas dos próprios países africanos são fatores que bloqueiam os processos de integração, como ressaltado por Doudou Thiam (1965, p. 3) e conforme se observará neste trabalho.

se verá adiante. Por fim, novas iniciativas têm deixado mais fluida a oposição entre posturas de alinhamento e autonomia. Dois aspectos têm contribuído para essa realidade. O primeiro é a renovada presença de países emergentes no continente, os quais tem gerado alternativas de investimento e cooperação, além de novos termos de acordo e instrumentos de barganha para Estados africanos. O segundo aspecto ressalta como novas lideranças do continente têm percebido o caráter complementar de parcerias com potências externas e como a cooperação com países centrais pode articular maiores investimentos ao continente e favorecimento de seus projetos de integração (HABIB, 2009, p. 147). Neste caso, os países africanos têm buscado o regionalismo como forma de articular posições e incrementar capacidade de barganha das relações (em geral, assimétricas) com atores externos (e.g. NEPAD).

### *2.2.2 Análise de Política Externa na África*

No caso da APE na África, estudos anteriores com base em premissas da época da Guerra Fria (GROMYKO, 1983; IGHAM, 1974; MAZRUI, 1977; MCGOWAN, 1968; OJO; ORWA; UTETE, 1985; SAXENA, 1982; SHAW; ALUKO, 1984; THIAM, 1965) têm sido recentemente atualizados e ampliados. Há hoje novos intentos para integrar as principais questões da APE com problemas regionais relacionados ao mundo pós-Guerra Fria (ADAR; AJULU, 2002a; AKOKPARI, 1999, 2001; CHAN, 1990a, 1994; KHADIAGALA; LYONS, 2001a; WRIGHT, 1999).

A diversidade de estudos denota o aspecto mutável das agendas de política externa dos Estados da África Subsaariana frente a demandas internacionais e domésticas. Akokpari (1999), por exemplo, reitera a volatilidade na orientação da política externa dos países africanos desde a sua independência. Essa orientação transitou de preocupações prioritárias sobre descolonização, não alinhamento, crise da dívida, ajustes estruturais e democratização, até problemas centrais da década de 1990, como marginalização e conflitos armados. Atualmente, a orientação da política externa africana direciona-se a novos programas de desenvolvimento econômico incluindo o engajamento de parceiros estratégicos novos e tradicionais e a renovação das instituições regionais, processos também envoltos em um ambiente de insegurança econômica (AKOKPARI, 2001, p. 35). Poder-se-ia adicionar à lista de preocupações atuais aspectos ligados a conflitos armados (intraestatais), instabilidades estatais e regionais e a presença de diferentes atores estatais e privados em um ambiente de hostilidade securitária, o que complexifica o processo decisório de política externa (ADAR; AJULU, 2002b, p. 6). Embora a abordagem de Akokpari seja relevante ao buscar evidenciar

variações generalizadas nas políticas externas dos países da África Subsaariana, pode-se perceber na prática a continuidade de todas essas orientações ao longo de diferentes períodos históricos e também a priorização de um ou outro tema, dependendo do país e da situação particular. Importa, no entanto, entender não apenas as prioridades dadas às políticas externas dos países, mas principalmente o que explica estas posturas.

Em termos de capacidade teórica para compreender a política externa de países africanos, pode-se observar a existência de três formas principais de pensamento: as perspectivas globalista, estatista/sociológica e regionalista.

A primeira é uma visão mais comum. Ela destaca o fator de dependência; o aspecto periférico da participação dos países africanos no sistema internacional (especialmente devido às assimetrias econômicas e militares), que, juntamente com desafios internos, restringem suas ações desde a independência até os dias atuais (AKOKPARI, 2001, p. 40; KHADIAGALA; LYONS, 2001b; KHADIAGALA, 2001a, p. 131; LYONS; KHADIAGALA, 2001).<sup>36</sup> Entre os principais constrangimentos, podem-se citar: “[...] escassez de mão-de-obra qualificada, recursos limitados para estabelecer embaixadas ou para reunir informações sobre eventos externos.” (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 363). Trata-se de “[...] velhos pressupostos nos quais as políticas externas dos Estados da África Subsaariana foram explicadas exclusivamente dentro dos contextos do colonialismo, da Guerra Fria e suas consequências, de dívidas e ajustes estruturais.” (AKOKPARI, 1999, p. 22). Não é raro nessa perspectiva analítica encontrar visões preconcebidas que desprezam qualquer possibilidade de agência internacional dos países africanos.<sup>37</sup>

A segunda visão (estatista/sociológica) questiona a generalização dessa primeira hipótese e sustenta o papel de agência de países africanos e seu espaço de atuação dentro do sistema, ainda que estejam submetidos a limitações. Uma das principais abordagens nesta segunda perspectiva é a que sustenta o aspecto de sobrevivência do Estado; concentrando-se

---

<sup>36</sup> Versão mais sofisticada dessa corrente explicativa é apresentada por McGowan (1968), que procura compreender padrões de alinhamento e não alinhamento de países africanos, relacionando diferentes tipos de comportamento com características de regimes, capacidades materiais e níveis de desenvolvimento. Entretanto, a abordagem mantém os países africanos como objeto das interações do centro do sistema, e ignora as relações interafricanas e os complexos processos históricos de formação de Estados e sociedades.

<sup>37</sup> A escassez de recursos dos Estados africanos produz um resultado quase ignorado pelos analistas de política externa que concentram seus trabalhos em uma perspectiva global. Normalmente, a realidade da escassez de recursos gera análises do tipo "os países africanos não possuem políticas estrangeiras". A interpretação dos resultados é que não devemos estudar a política externa africana como elemento da agência no sistema internacional, mas como uma forma de reação de questões globais. Além disso, essa visão pode interpretar as relações intra-africanas como um ambiente de deserto, habitado com meros atos procedimentais. Esse preconceito não é raro nos círculos acadêmicos. No entanto, isso não poderia estar mais distante da realidade. Sim, os Estados africanos são marcados pela sua posição dependente no sistema econômico mundial e sua falta de capacidades materiais, em termos políticos e militares. Mas, não, isso não significa que os Estados africanos não têm poder de agência no sistema internacional e que as relações intra-africanas são meros procedimentos formais.



em elementos (mais ou menos institucionalizados, formais ou informais) utilizados pelos países africanos para exercer agência nesse sistema assimétrico. Ressalta-se a capacidade de Estados africanos de valerem-se da participação em organizações internacionais de socialização, de coalizões políticas que geram resultados práticos, da imagem de referência anti-hegemônica e intelectual de seus líderes e, sobretudo, de regras internacionais de proteção à sua soberania (CLAPHAM, 1985, 2005; JACKSON; ROSBERG, 1982).<sup>38</sup> Além disso, salienta-se a capacidade de líderes africanos de se utilizar de sua posição como representantes da política externa oficial para articular alianças políticas e fortalecer sua posição e legitimidade internas (MINILLO, 2011).

Já a terceira abordagem sobre política externa na África, a perspectiva regionalista, sustenta, ao contrário do que é comumente concebido, as relações interafricanas não diferem muito daquelas produzidas em outros lugares. Elas são marcadas por tensões entre os governos, atritos fronteiriços, alianças e contra-alianças. Em outras palavras, a política externa na África não é nem naturalmente dada nem imposta de fora, é sim “[...] expressões dos objetivos da política dos numerosos atores estatais no continente.” (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 361). Além disso, os constrangimentos advindos da escassez de capacidades geraram uma concentração da “[...] atividade diplomática nas relações continentais, contribuindo para a intensidade das relações interafricanas.” (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 363). Sobretudo nesse nível de análise, os Estados africanos têm sido relativamente bem sucedidos em colocar seus interesses na política externa e executá-los. Portanto, é importante notar que, se alguém está interessado em investigar a produção de política externa dos países africanos, os ambientes regional e continental<sup>39</sup> são os que carregam informações mais abundantes.

---

<sup>38</sup> A discussão sobre a dualidade entre atributos jurídicos e empíricos de soberania africana (JACKSON; ROSBERG, 1982) é desenvolvida por Christopher Clapham (1996) para analisar a política externa desses países dentro de um modelo explicativo da política no terceiro mundo (CLAPHAM, 1985). Clapham ressalta como os atributos da estatidade jurídica permitem a sua agência (garantindo a sua participação no sistema interestatal), apesar de suas deficiências materiais e imateriais (reduzida estatidade empírica). Ademais, Clapham (1996) parece apresentar uma explicação que é mais robusta em termos de sua construção sociológica e política e também mais capaz de generalização para outros casos no sul global.

<sup>39</sup> Esse sistema continental de interação evoluiu por meio de ciclos. De acordo com Chazan et al (1999, p. 362–363), pode-se dividir as relações interafricanas em uma escala continental em *cinco* períodos desde a independência. O *primeiro*, a partir do movimento independência a maio de 1963 (criação da OUA), foi marcado pelos campos de concorrentes, coligações e a acomodação gradual das rivalidades em benefício de um projeto continental integrado. O *segundo* (1963-1970), ilustra o estabelecimento do sistema continental e o teste à sua sustentação em face de crises africanas do Congo e da Nigéria. Posteriormente, o *terceiro* período, de 1970 a 1975, a promessa de uma Nova Ordem Econômica Internacional integrou o continente de uma forma mais econômica/desenvolvimentista, incluindo a sua maior participação no MNA. Depois de 1975 (*quarto* período), no entanto, uma nova fase de tensões e crises tocou a diplomacia continental. Esta estava preocupada não apenas com a política de desestabilização do regime do *apartheid* na África do Sul, mas também com os conflitos no Chade, Marrocos/Argélia, no Chifre e no Congo. O *quinto* período, depois da Guerra Fria, foi marcado por crises econômicas e ajustes internos à globalização e à nova distribuição de poder global – o que contribuiu para a propagação de conflitos armados em todo o continente, que não receberam respostas eficazes das instituições continentais. Poder-se-ia adicionar um *sexto* período, começando por volta dos anos 2000, e que representa um renascimento do primeiro período. Atualmente a promessa de uma

De todo modo, ainda busca-se maior explicação sobre como a existência de mais ou menos espaço para ação nas relações interafricanas (perspectiva regionalista) está relacionada com a questão da capacidade estatal (perspectiva estatista/sociológica). Como a capacidade empírica (poder e capacidade estatal) de potências regionais pode instigar os níveis regionais de conflito ou cooperação, dependendo das opções de política externa, e até mesmo sobrepujar a estatidade jurídica de países mais fracos? Por outro lado, que limites de ação existem para as potências regionais, uma vez que as potências secundárias tem autonomia quanto aos seus interesses em inserir-se em projetos de integração, a fim de proteger a sua condição jurídica de Estado e seus próprios projetos para a região? Em outras palavras, urge a necessidade de integrar de forma mais explícita e coerente as abordagens estatista e regionalista da política externa africana, sob o pano de fundo global.<sup>40</sup>

Ademais, como será visto a seguir, vislumbra-se a importância de debater uma abordagem mais comparativa e focada no papel da construção do Estado e dos interesses das elites na produção de política externa na África e uma explicação das mudanças nos sistemas regionais africanos, ligando-a à análise sobre política externa das unidades sistêmicas e o papel das potências regionais. Discussões estas que este trabalho buscará ressaltar e que envolvem inicialmente a tentativa de integrar NR e APE.

### **2.3 CONECTANDO NOVO REGIONALISMO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA PARA O ESTUDO DA ÁFRICA AUSTRAL**

A integração de perspectivas do NR e da APE abre caminho para uma compreensão mais ampla sobre continuidades e mudanças de sistemas regionais e o papel de agência das unidades sistêmicas. Embora nas políticas externas dos países do terceiro mundo “[...] o nível mais efetivo de análise hoje é o regional e o sub-regional[...].” (BRAVEBOY-WAGNER, 2003a, p. 6), há reduzida integração entre essas duas agendas de pesquisa. Essa seção procura identificar os desafios principais para a superação dessa realidade.

A discussão integrada sobre NR e APE costuma centrar-se principalmente na análise da atuação de potências regionais em suas regiões. De fato, capacidades fundamentam o poder

---

nova independência tem incentivado uma nova geração de líderes africanos a lançar luzes sobre as possibilidades de organizações regionais produzirem respostas para problemas africanos.

<sup>40</sup> Exemplo inicial dessa tarefa está em John Akokpari (1999). Para o autor a busca pela sobrevivência dos Estados e regimes africanos está atualmente relacionada a conflitos armados de caráter regionalizado, instabilidades estatais e regionais, e a presença de diferentes atores estatais e privados em um ambiente hostil. "A estabilidade regional se tornou a preocupação dominante em política externa na medida em que Estados e organizações regionais engajam em pesquisas frenéticas para prevenir, conter ou encerrar conflitos." (AKOKPARI, 1999, p. 34). Ou seja, percebe-se uma articulação incipiente entre constrangimentos globais, agência relacionada aos problemas da sobrevivência e segurança e articulações regionais. Entretanto, ainda é ausente uma perspectiva sistêmica sobre como a formação das relações regionais e os aspectos de cooperação e conflito afetam e são afetados por essas políticas externas.

dos países e incrementam o seu potencial de moldar o sistema e de ver seus interesses efetivados com essa ação. No primeiro caso, importa que potências de nível global (em escala global e regional) e potências regionais (em escala regional) têm maior potencial de projeção de poder e influenciam mais efetivamente a ordem sistêmica.<sup>41</sup> No segundo caso, argumenta-se que, para potências globais ou regionais (dependendo do nível de análises) os seus interesses em política externa tornam-se tendencialmente vinculados à configuração do sistema<sup>42</sup>.

A análise da atuação regional das potências regionais envolve adotar um conceito de potência que possibilite a verificação de diferentes tipos de comportamentos, conflitivos ou cooperativos, por parte desses países. Para isso, o conceito de potência regional deve estar fundamentado em meios e não em fins.<sup>43</sup> Como será visto no próximo capítulo, potências sistêmicas são países com poder excedente (material e imaterial) em relação às demais unidades do sistema (capacidades relativas superiores). Importa para esse conceito que ser uma liderança regional e amplamente reconhecida não deve ser pré-condição para a identificação de potências regionais. O comportamento sistêmico variável de potências regionais tem sido o centro da vinculação entre NR e APE. As análises mais interessantes partem do pressuposto que potências regionais que agem de maneira desestabilizadora são mais comuns do que se poderia supor. Isso, porque potências regionais não podem ser tratadas como atores que, *ceteris paribus*, agem de maneira uniforme e a existência de preponderância material não necessariamente conduz a uma certa forma de comportamento hegemônico ou a resultados esperados, como fornecimento de bens comuns e ausência de conflitos (DESTRADI, 2010; FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2010, p. 739–746; PEDERSEN, 2002, p. 687; PRYS, 2010, p. 481).

Todavia, em sua maioria, estudos do NR ignoram alguns aspectos importantes em sua vinculação com a APE, quais sejam: as dificuldades de potências regionais empreenderem

---

<sup>41</sup> Para Sandra Destradi, “as (novas) potências regionais são tidas como fortemente influentes nas interações que ocorrem a nível regional, contribuindo assim de forma significativa para a definição da ordem regional, ou, em outros termos, para o grau de cooperação ou conflito ou para o nível de institucionalização em suas regiões.” (DESTRADI, 2010, p. 904).

<sup>42</sup> “Quanto maior o tamanho relativo de uma unidade mais ela identifica seus próprios interesses com os interesses do sistema. [...] Unidades que têm uma participação suficientemente grande no sistema agirão por sua conta, ainda que arquem com os custos de fazê-lo.” (WALTZ, 1979, p. 198).

<sup>43</sup> Seguindo-se a tradição do realismo político, para este trabalho potências regionais (ou globais) deveriam ser identificadas mais pelas capacidades excepcionais que possuem que pelo tipo de política ou ordem que produzem. Autores como Flesher (2010), Nolte (2010), Schoeman (2000) e Frazier e Stewart-Ingersoll (2010) trocam claramente fins pelos meios; o ideal pelo real. Consideram potências regionais apenas atores que utilizam suas capacidades excedentes para a desejável finalidade da liderança em prol da cooperação. Segundo Destradi, os autores mencionados adotam uma percepção valorativa sobre potências regionais e assumem como pressuposto devem possuir “[...] um caráter benevolente e interativo[...]”, ao passo que “[...] formas mais ‘duras’ do exercício de poder estão explicitamente excluídas das conceptualizações de potências regionais.” (DESTRADI, 2010, p. 906).

suas ações, sobretudo no terceiro mundo, devido a limites de capacidade estatal; as situações em que há a existência de outras potências regionais ou candidatos a tal posição; as ações e reações de países que não são considerados potências regionais; e como as políticas regionais das potências regionais e países secundários são produzidas.

Em primeiro lugar, potências regionais do sul possuem, em geral, constrangimentos de ação devido a limites de sua capacidade estatal. Falta de coesão interna e baixa legitimidade das instituições estatais e do governo distraem suas elites políticas para assuntos internos em detrimento de ações externas (SCHWELLER, 2006, p. 120–122). Não obstante esta realidade, poucos estudos sobre política externa regional de potências regionais tendem a dar atenção a tais aspectos ou a assumir variáveis que reflitam os limites de suas capacidades de ação externa. Além disso, potências regionais são relativamente menos capazes de impactar sistemas regionais do que potências globais. Adler e Greve (2009), por exemplo, ressaltam que estratégias de potências regionais conseguem afetar de modos diferentes ordens regionais e padrões institucionais.

Em segundo lugar, estudos em geral omitem situações em que há a existência de mais de uma potência relevante no sistema regional em questão. É comum haver análises que tomam como pressuposto a existência de hegêmonas regionais, sem, contudo, realizar verificações adequadas sobre a distribuição de poder regional. Mearsheimer (2001, p. 34,43,53) lembra-nos que apenas os Estados Unidos obtiveram efetiva hegemonia regional. Entretanto, a maior parte de estudos que vinculam política externa com dinâmicas regionais tende a pressupor que Estados mais capazes são necessariamente hegêmonas, sem verificar mais profundamente a distribuição de poder nos sistemas. Seria possível afirmar que Brasil, África do Sul, Israel, Etiópia, Índia, Indonésia, China e Alemanha estão no patamar de hegêmonas regionais, apenas porque se destacam em termos de capacidades agregadas? Poucas pesquisas dão respostas afirmativas convincentes a essa pergunta.<sup>44</sup> Caso tais potências compartilhem poder com outras potências com capacidade significativa, é imperativo avaliar o papel dessas outras potências regionais nos sistemas em questão para se compreender diferentes vetores de poder e alternativas de ordenamento sistêmico.

Em terceiro lugar, poucos estudos consideram o fato de que é frequente a falta de consenso sobre as competências de liderança das potências regionais. O papel da China no leste asiático, da Rússia no Cáucaso e leste europeu, da Nigéria na África Ocidental, da

---

<sup>44</sup> O estudo de Tellis et al. (2000, p. 19–23) dá pistas relevantes sobre a mensuração mais adequada do poder nacional, baseando sua análise em fatores que englobam a capacidade dos Estados de transformar recursos disponíveis em instrumentos de poder e a efetividade do emprego da força em conflitos armados (*combat proficiency*).

Etiópia no Chifre da África, e do Brasil na América do Sul sugerem que tal lógica é recorrente, principalmente no caso de potências emergentes que ainda possuem constrangimentos em suas capacidades de prover projetos benéficos aos vizinhos.<sup>45</sup> Não obstante esta realidade, a maior parte das pesquisas recentes sobre política externa e ordens regionais tende a focar exclusivamente nas estratégias de potências regionais. Nesse caso em especial, um estudo sobre sistemas regionais que inclua potências regionais deveria levar em conta não apenas as suas estratégias para suas respectivas regiões, mas também as respostas de potências com capacidade mínima de vetar ou retardar suas ações no sistema. Países de uma mesma região agem e reagem de modo diferente em relação às estratégias e ações das potências regionais, como ressaltado por Destradi (2010), Acharya (2007a) e Prys (2010). Contudo, estudos sobre políticas reativas das potências secundárias não substituem uma avaliação particular de seus projetos regionais, o que é fundamental para a compreensão do conteúdo das relações de obediência, consenso ou desacordo na interação regional. Em termos gerais, e principalmente no terceiro mundo (limites de capacidades da potência regional), torna-se impossível compreender os fundamentos de uma ordem regional olhando-se exclusivamente para as estratégias e ações da potência dominante. Importa transformar as teorias sobre ação das potências regionais em verdadeiras teorias dos sistemas regionais.

Em quarto lugar, a compreensão sobre como surgem as estratégias regionais dos países em questão (potências regionais ou não) também é relevante. A importância e escassez de estudos que vinculem coalizões domésticas e estratégias regionais de política externa em direção à cooperação ou ao conflito (rivalidade) e as estruturas da região foram salientadas por Väyrynen (2003). Exceções a esta regra são os estudos de Etel Solingen (1997, 1998), ao “[...] enfatizarem a importância de coalizões domésticas e grandes estratégias que perseguem vis-à-vis outros Estados[...]” (VÄYRYNEN, 2003, p. 36). Focado no caso da África Austral, James Hentz também é exceção à regra. Ao estudar o papel da África do Sul na África Austral, Hentz vincula estratégias regionais de cooperação econômica a interesses de elites domésticas que interagem e tornam-se dominantes em diferentes períodos históricos (HENTZ, 2005, p. 4–7). Esses casos trazem importantes contribuições sobre como coalizões internas afetam estratégias regionais de potências regionais. Entretanto, dois limites principais permanecem. O primeiro é a manutenção do foco exclusivo na agência das potências

---

<sup>45</sup> “Mas o que de regiões centradas em Estados poderosos? Tal situação pode surgir porque o estado regional é tão esmagadoramente dominante que ele pode impor sua vontade; ou porque ele consegue criar hegemonia consensual dentro de uma região – talvez pela cessão de benefícios econômicos, ou pela sustentação da segurança regional; ou pela pretensão de incorporar uma visão particular do mundo ou um conjunto de valores. Ou pode emergir quando a sua posição regional está ativamente apoiada por aqueles fora da região.” (HURRELL, 2007, p. 140–141).

regionais, desconsiderando-se o fato que “[...] mesmo mini Estados definem grandes estratégias[...]” (SOLINGEN, 1998, p. 9). O segundo limite é a ausência de análises sobre como coalizões relacionam-se com o processo macro-histórico de construção do Estado.<sup>46</sup> Inúmeros fatores domésticos e internos parecem afetar a composição, a ascensão e o declínio de elites de política externa. O estudo sobre o processo de construção do Estado permite atribuir uma conexão mais consistente a esses fatores e vinculá-los à lógica relacional de Estado e sociedade e a conceitos a ela associados, como coerção, extração, legitimidade, direitos, identidade, etc.

Em suma, sustenta-se que uma compreensão sobre o papel de agentes na formação de ordens regionais do sul deveria adotar uma perspectiva interacional e histórico-sociológica. Primeiro, uma análise mais generalizável do estudo sobre política externa e ordens regionais não poderia focar-se em conceitos como hegemonia, império e liderança, próprios apenas de países que se situam em posições superiores na hierarquia de poder. Um enfoque que refute uma visão *up down* das relações regionais (para além da noção de que agência é prerrogativa apenas de potências sistêmicas) deve superar conceitos fechados e buscar identificar estratégias de países de uma região sob perspectiva interacional. Segundo, procura-se vincular esses debates na análise sobre sistemas regionais, avaliando processos de construção do Estado e da política externa de forma comparativa. O estudo sobre os processos de construção dos Estados permite a produção de uma perspectiva histórico-sociológica sobre a formação de elites e a consequente produção de política externa, a qual afetará a ordem regional mediante mecanismos interacionais. Trata-se de levar a sério a recomendação de Ayoob de buscar a compreensão sobre a relação entre a construção do Estado, política externa e sistemas regionais, conectando esses fatores à agência de vários estados regionais (para além da principal potência regional). Segundo o autor,

[...] para que uma sociedade regional [,ambiente de cooperação regional,] seja estabelecida, os Estados da região devem perceber suas tarefas de construção do Estado e da nação como complementares a seus esforços para o mesmo fim e não como empreitadas hostis sendo tomadas em detrimento do outro. Esta é provavelmente a condição mais difícil de satisfazer devido à forma arbitrária pela qual as fronteiras dos Estados pós-coloniais foram elaboradas e ao nervosismo extremo com o qual as elites estatais percebem atividades de construção do Estado e da nação em sua vizinhança. (AYOOB, 1999, p. 258).

---

<sup>46</sup> Hentz (2005b) pode ser considerado uma exceção a esta regra, embora não adote o termo “construção” ou “formação” dos Estados, explicitamente.

O próximo capítulo discute justamente como se espera analisar continuidades e mudanças no sistema regional da África Austral e vincular esta análise à construção dos Estados e à política externa de países da região.

## 2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Este capítulo avaliou de maneira preliminar os avanços recentes do novo regionalismo e da análise de política externa e as suas possíveis contribuições para a compreensão da agência de Estados em sistemas regionais, sobretudo no sul global e na África. Os estudos do novo regionalismo têm contribuído para avaliar particularidades das regiões no sul global, seus elementos constituintes e as especificidades da formação e ação das unidades sistêmicas. A análise de política externa no terceiro mundo e na África também tem mostrado como Estados possuem liberdade de ação em suas regiões, nas quais atuam em larga medida pela lógica da *realpolitik*, embora com particularidades relacionadas à sua formação histórico-sociológica. Análises que procuram vincular a política externa de países para suas regiões têm igualmente avançado na leitura sobre o papel de potências regionais; as potencialidades, os limites e as reações à sua ação. Não obstante, compreender a agência de Estados em suas regiões de forma essencialmente interacional é ainda necessário. Trata-se de avaliar processos históricos e sociológicos de formação das regiões que se vinculem à política externa dos Estados, integrando as capacidades explicativas do NR e da APE a teorias sistêmicas.

### 3 CONTINUIDADE E MUDANÇA EM SISTEMAS REGIONAIS: COMPREENDENDO COOPERAÇÃO E CONFLITO

A diferença entre uma interpretação empírica e uma interpretação teórica das relações internacionais é comparável à que existe entre uma fotografia e um retrato pintado: “A fotografia mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu; o retrato não mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu, mas mostra algo que o olho não vê: a essência humana da pessoa que serve como modelo”. (ARON, 2002, p. 49).

Nem todos nós reconhecemos a mudança; frequentemente nós não a descrevemos ou não podemos o fazer; e, às vezes, nem sequer a vemos quando é óbvia. (HOLSTI, 2004, p. xiii).

A insuficiência das recentes abordagens do novo regionalismo (NR) e da análise de política externa (APE) na avaliação de processos que fundamentam a agência de atores sistêmicos em sistemas regionais, principalmente os do sul (incluindo a África), pode ser parcialmente superada pela contribuição de teorias sistêmicas das RI. Este capítulo propõe apresentar um modelo de análise que, ao adotar contribuições de teorias sistêmicas, compreenda a agência em sistemas regionais de maneira integrada, interacional e aberta às possibilidades de mudança. A mudança sistêmica é essencial para este trabalho, na medida em que ele se debruça sobre mudanças no padrão de cooperação-conflito de sistemas regionais. Buscar-se-á integrar a visão de mudança na maior parte dos processos sistêmicos, como parte da avaliação do papel da agência das unidades. A primeira seção desse capítulo introduz as premissas básicas do modelo. Elas dizem respeito à complexidade dos sistemas regionais, à percepção sobre a coconstituição de agentes e estruturas, e à confiança nas possibilidades teóricas para a análise de mudanças sistêmicas. A seção também apresenta o modelo de elementos constitutivos dos sistemas regionais, com base em uma perspectiva de continuidade e mudança. Com influência dos estudos de Gilpin (1981) e Buzan et. al. (1993), concebe-se os sistemas regionais em três níveis de análise: estrutura, interação e unidades. Além disso, por se tratarem de sistemas abertos, inclui-se aqui o nível de análise externo ao sistema, neste caso a penetração extrarregional. Estes níveis são avaliados nas três seções seguintes, com o intuito de compreender a definição de cada elemento constituidor do sistema, as suas possibilidades de mudança e possíveis explicações sistêmicas para elas e o possível impacto do elemento na esfera da cooperação e do conflito sistêmico – variável central para este trabalho. Ao tratar especificamente sobre o nível das unidades, a quarta seção propõe uma possibilidade de se compreender a agência sistêmica sob a forma da construção histórica das unidades e do elemento mediador da política externa dos atores regionais. O objetivo principal do capítulo é, portanto, propor um modelo teórico analítico que sirva como pano de fundo para a



compreensão integrada do NR e APE e que dê pistas sobre o papel da construção do Estado e da política externa na constituição de elementos sistêmicos, como as interações de cooperação e conflito.

### 3.1 PREMISSAS BÁSICAS E MODELO DE ANÁLISE

Esta seção apresenta a estrutura teórica básica sobre a qual se baseia esta pesquisa e o modelo que servirá como quadro geral para a análise de mudanças no sistema regional da África Austral. Três premissas básicas sustentam o modelo teórico desta tese, a saber: sistemas regionais são sistemas complexos; agentes e estruturas se coconstituem em sistemas regionais; e a teoria das RI auxilia a explicar mudanças em sistemas regionais. A partir da análise dessas três premissas, buscar-se-á apresentar a teoria que serve de base deste estudo.

#### 3.1.1 *Premissa I: Sistemas regionais são sistemas complexos.*

A causa profunda do erro não está no erro de fato (falsa percepção) ou no erro lógico (incoerência), mas no modo de organização de nosso saber num sistema de ideias (teorias, ideologias). [...] [E]sses erros, ignorâncias, cegueiras e perigos têm um caráter comum resultante de um modo mutilador de organização do conhecimento, incapaz de reconhecer e de aprender a complexidade do real. (MORIN, 2011, p. 9).

A primeira premissa sustentada por este trabalho estabelece que sistemas internacionais regionais, assim como sistemas internacionais globais, são sistemas complexos<sup>47</sup> que geram desafios e oportunidades para a compreensão dos sistemas internacionais. Os desafios envolvem entender as implicações de sua complexidade e as oportunidades relacionam-se com a relevância dos sistemas regionais na observação de fenômenos fundamentais para as RI.

Sistemas complexos<sup>48</sup> são sistemas relativamente abertos, contendo certa autorregulação e autorreferência. Sua lógica de funcionamento envolve a relação com forças

<sup>47</sup> Segundo Edgar Morin, “[...] é complexo o que não pode se resumir numa palavra-chave, o que não pode ser reduzir a uma lei nem a uma ideia simples.” (MORIN, 2011, p. 5). Todavia, exercícios de aproximação, e eventual redução, para compreender, descrever ou explicar esses sistemas (evitando o pensamento simplificador) são fundamentais para avançarmos na compreensão do mundo (MORIN, 2011, p. 9, 15).

<sup>48</sup> Teorias do pensamento sistêmico têm buscado entender sistemas desde o início do século XX e a percepção sobre a sua complexidade tem sido crescente (RODRIGUES; MENDONÇA, 2006, p. 7). A cibernética de Norbert Wiener (1954) trouxe os primeiros avanços a modelos rudimentares de sistemas (sistematizados pelo biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy) e possibilitou adaptações para a área da política interna dos Estados e para as relações internacionais (CAPRA, 1996, p. 43-48). No primeiro caso, David Easton (1957) e Talcott Parsons (2005) adaptaram à política ideias de comunicação, controle, retro-alimentação, *input* e *output*. No segundo, Karl Deutsch (1966, 1982), vinculou sua teoria sistêmica doméstica à análise do sistema internacional. A popularização do pensamento sistêmico possibilitou a ampliação da adoção do termo nos estudos de RI e o seu uso corrente e, deveras alongado (SARTORI, 1970, p. 1034). Ademais, a adoção desses conceitos tem se baseado em geral na noção de cibernética. Poucos estudos têm adotado evoluções posteriores desta teoria, tais como o avanço na compreensão interna das unidades (para além da *black-box*), a autoregulação e autopoiese de Maturana e Varela (1997) e a

externas, a coexistência e mútua influência entre ordem e desordem (cooperação e conflito) e o espaço ao acaso e ao incerto.

Sistemas regionais são ontologicamente abertos – ou “[...] inerentemente abertos[...]” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 79) – ainda mais do que o próprio sistema internacional global<sup>49</sup>. De acordo com Miriam Prys, “regiões são per se sistemas abertos, os quais são então vulneráveis aos impactos externos e cujas unidades componentes podem interagir com o seu ambiente externo por uma variedade de maneiras.” (PRYS, 2010, p. 484). Esses sistemas não estão, portanto, livres de penetração por parte de forças externas, estatais e não estatais, que afetam a sua configuração interna, incrementando níveis de conflito, cooperação e a capacidade de interação entre unidades. Sistemas regionais são partes de um sistema mais amplo; são “[...] ‘paralelos ou minissistemas’.” (KELLY, 2007, p. 198).

Por outro lado, sistemas regionais possuem, como pré-condição de existência, relativo fechamento operacional, ou seja, certa autonomia, estruturas próprias e padrões de interação autocentrados. É claro que níveis de autonomia regional (*openness* do sistema) podem variar significativamente devido a diferentes mecanismos (PRYS, 2010, p. 496–499). Parece haver, nesse caso, uma relação entre a vulnerabilidade de regiões à penetração extrarregional e o poder das unidades desta região de garantirem a sua autonomia na política interna e regional, e darem soluções autóctones aos problemas regionais. Todavia, é forçoso concordar que “Sistema é unidade [...], serve para descrever unidades [...] como singularidades autônomas ou quase-autônomas.” (RODRIGUES, 2008, p. 108), diferenciando-se do ambiente maior (o chamado sistema-mundo) e mantendo em si grande complexidade (LUHMANN, 1995, p. 62) – conforme a relação entre sistemas regionais e sistema global.<sup>50</sup>

---

dissipação ordenadora de Ilya Prigogine (CAPRA, 1996, p. 70–71). Exceções importantes são Jervis (1997), Hui (2005), Braumoeller (2012).

<sup>49</sup> O sistema internacional global é ontologicamente aberto por, internamente, englobar relações que vão além da interação de Estados, embora esses atores ainda sejam os mais impactantes (WALTZ, 2000, p. 16–17), e externamente, pois não se trata de um sistema interhumano absoluto (compreendendo todas as relações humanas) e não inclui a totalidade das relações da natureza e do universo (sempre haverá espaço para dinâmicas externas afetarem o seu funcionamento) (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 18).

<sup>50</sup> Essa combinação entre abertura ontológica e fechamento operacional dos sistemas regionais parece vincular-se à discussão sobre sistemas autopoieticos. Dependendo da intensidade e da conectividade das interações entre agentes de um sistema regional, a sua capacidade de autorregulação, autorreferência e ordenamento poderia direcioná-lo para tipos próximos a estruturas autopoieticas, próprias de sistemas cognitivos e organismos vivos. Segundo a concepção dos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela, nos sistemas autopoieticos (*poiesis*, em grego, significa criação, produção), “[...] sistema e entorno diferenciam-se um do outro[...]” (RODRIGUES, 2008, p. 112). Ele “[...] está, logicamente, contido num determinado meio, mas a sua individualidade (unidade discreta) [...] não depende deste meio.” (RODRIGUES, 2008, p. 112). Sistemas internacionais, como os regionais, não chegam a apresentar essa totalidade em completude e ordenamento, mas carregam uma unidade inegável com relação ao universo exterior (penetração externa) como pré-condição para a sua própria existência (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 4).

Outras duas características de sistemas complexos, como os regionais, são a não predisposição para a ordem ou desordem (mudança) e a incerteza explicativa de suas dinâmicas. No primeiro caso, aproximando-se à lógica de sistemas autopoieticos, que buscam apenas a sua autorreprodução e individualidade (RODRIGUES, 2008, p. 117), sistemas internacionais e regionais não são teleológicos. Não possuem uma finalidade funcional, um devir claro, embora suas unidades possam querer atribuir-lhe esse caráter. Essa visão alinha-se à percepção do pensamento complexo, crítica à cibernética<sup>51</sup>, de que “[...] a estratégia política requer o conhecimento complexo, porque ela se constrói na ação *com* e *contra* o incerto, o acaso, o jogo múltiplo das interações e retroações.” (MORIN, 2011, p. 13, grifos nossos). Isso se relaciona com teorias das RI que pensam na reconfiguração de sistemas e na sua capacidade de complexificação frente a forças degenerativas e de mudanças revolucionárias (HALLIDAY, 1999, p. 148–149). No sistema internacional como um todo e nos sistemas regionais em específico, o conflito pode ser o motor da cooperação; a instabilidade pode ser o elemento instigador da ordem. Nas relações internacionais, em que estruturas de ordem que se instauram após grandes conflitos armados centrais (GILPIN, 1981, p. 198), o caos não deve ser desprezado como fonte de incentivos para regulação sistêmica.

No segundo caso, explicações sobre sistemas complexos são contingentes, já que relações causais nesses sistemas são temerárias. A tentativa de estabelecer nexos causais deve sempre ser um intento probabilístico e que admita relações multidirecionais e multicausais, baseadas em um conhecimento multidimensional (MORIN, 2011, p. 6). Em primeiro lugar, importa compreender os limites de explicações baseadas em unidades fechadas (*black-box*) e primitivas (variáveis essencialmente independentes) como fonte ontológica de explicação (WENDT, 1987, p. 349). Em segundo, cumpre vislumbrar diferentes conexões entre níveis de análise mediante mecanismos explicativos (ELSTER, 1989, p. 1–10; HUI, 2005, p. 8).<sup>52</sup> Os

<sup>51</sup> A visão cibernética de retroalimentação de Norbert Wiener é conservadora, na medida em que tende a assumir como prioritária a estabilidade dos sistemas (WIENER, 1954, p. 24). Estes buscariam garantir a sua automanutenção, a homeostase frente às forças da entropia (dissipação “natural” de energia e base da deterioração dos sistemas, conforme defendido pela segunda lei da termodinâmica) (RODRIGUES, 2006, p. 52–54). Pouca atenção, contudo, se dá a retroalimentações negativas, de mudança do equilíbrio. É também por isso que historicamente poucas teorias sistêmicas avaliaram mudanças dos sistemas internacionais. Essa visão conservadora é adotada pelas teorias realistas, que veem com grande desconfiança ações revisionistas, de busca de mudança do *status quo* (MORGENTHAU, 2003, p. 180; SCHWELLER, 2006, p. 40–41). Já a termodinâmica não linear de Ilya Prigogine, busca superar a visão dualista da termodinâmica clássica e assume que, em sistemas complexos e ontologicamente abertos, a dissipação é fonte de ordem. Nesse caso, sistemas crescem com a sua própria instabilidade e se transformam “[...] em novas estruturas de complexidade crescente.” (CAPRA, 1996, p. 72). Esse “[...] desequilíbrio alimentador[...]

<sup>52</sup> Níveis de análise não são o mesmo que fontes de explicação. Segundo Buzan e Little, níveis de análise são “[...] unidades de análise organizadas pelo princípio da escala espacial [...] e que servem como os locais onde ambos os resultados e fontes de explicação podem ser localizados.” (BUZAN; LITTLE, 2000, p. 442). Por seu turno, fontes de explicação são “[...] variáveis que explicam o comportamento em qualquer dado nível de análise.” (BUZAN;

mecanismos servem como instrumentos analíticos que facilitam a compreensão dos vínculos (variáveis intervenientes) entre elementos sistêmicos em diferentes níveis de análise e auxiliam na identificação de variáveis dependentes e independentes no processo de explicação.

Cumpra, finalmente, mencionar as oportunidades que estudos dos sistemas regionais trazem para a compreensão de fenômenos relevantes às RI. Como visto no capítulo anterior, para além da perspectiva neorrealista de que a análise das grandes potências é a única efetivamente relevante no sistema internacional, os sistemas regionais importam para a maior parte da população mundial. Apenas uma porção pequena dos Estados e populações atuam no (e afeta o) nível global, os demais jogam os seus jogos dentro das fronteiras nacionais e junto aos vizinhos (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 14; KELLY, 2007, p. 198). Sistemas regionais periféricos, por exemplo, são marcados pela existência de desafios ao desenvolvimento e à segurança que se tornam mais claramente observados quando se incrementa o foco de análise.

Além disso, a compreensão sobre o funcionamento de sistemas regionais pode gerar progressos teóricos à disciplina. Sistemas regionais possibilitam a verificação de fenômenos pouco observados em sistemas internacionais. Por exemplo, sistemas regionais permitem a análise histórica de transições de estruturas organizadas de forma anárquica para estruturas hierárquicas (e vice-versa) (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 27).<sup>53</sup> Igualmente, mudanças em fronteiras sistêmicas são amplamente observadas e adicionam importante aspecto para a análise de estruturas regionais. Finalmente, devido à menor escala, a análise de sistemas regionais incrementa a viabilidade de estudos sobre a interação entre agente e estrutura e a integração entre teorias da política externa e teorias da política internacional.

### 3.1.2 *Premissa II: Agentes e estruturas se coconstituem em sistemas regionais*

A segunda premissa do estudo assume que agentes e estruturas se coconstituem em sistemas regionais. Se o pensamento sistêmico existe para compreender processos amplos, do todo, de uma união enquanto tal e da interação complexa entre as partes; seria realmente possível integrar teorias sistêmicas com explicações no nível das unidades? Como unidades e seus processos internos podem ser integrados ao entendimento sistêmico? Importa avaliar os

---

LITTLE, 2000, p. 442). Os primeiros se configuram como um artifício analítico, enquanto que estas são formas de compreender as transformações e continuidades em variáveis localizadas nos níveis estudados. Para um aprofundamento no debate sobre níveis de análise e fontes de explicação na teoria de RI, ver Singer (1961) e Buzan (1995).

<sup>53</sup> Este foi o caso da história europeia, que presenciou mutações da formação de impérios (Romano, notoriamente), unidades feudais e Estados nacionais; e do continente africano, marcado na história por sistemas regionais estruturados em unidades imperiais, depois coloniais e, por fim, Estados nacionais.

aspectos da agência que fuja do reducionismo sobre agentes (próprio do neorrealismo) e da reificação das estruturas (própria das teorias do sistema-mundo) e que assuma a coconstituição entre agentes e estruturas.

A percepção da coconstituição de agentes e estruturas decorre de avanços teóricos iniciados nas Ciências Sociais em fins da década de 1970 e durante toda a década de 1980, liderados por pesquisadores como Anthony Giddens e Pierre Bourdieu, com vistas a solucionar o que para alguns se configurava como “[...] o problema social mais premente da condição humana.” (ARCHER, 1988, p. x). Baseando-se, sobretudo, em Roy Bhaskar, Wendt introduziu às RI a contribuição da chamada teoria da estruturação ao afirmar que ela poderia contribuir para irromper com o individualismo ontológico do neorrealismo e o holismo ontológico da teoria do sistema mundo.<sup>54</sup> Segundo o autor, agentes e estruturas são entidades mutuamente constituídas e “nem os agentes estatais nem as estruturas sistêmicas nacionais e internacionais que os constituem deveriam ser tratados sempre como dados ou unidades primitivas.” (WENDT, 1987, p. 349). Trata-se de uma “[...] ‘síntese dialética’ que supera a subordinação de um a outro, que é característica de tanto o individualismo quanto o estruturalismo.” (WENDT, 1987, p. 356).

Para essa perspectiva, estruturas só podem ser compreendidas à luz da interação dos agentes; e agentes são constantemente constituídos por estruturas. Estruturas sistêmicas são “[...] um conjunto de elementos relacionados internamente[...].” e “[...] apenas instanciado pelas práticas dos agentes.”. Ou seja, não podem ser consideradas unidades primitivas, mas “[...] dependentes de, e portanto, constituídas por, práticas e auto percepções dos agentes.” (WENDT, 1987, p. 358–359).<sup>55</sup> Estruturas são derivadas da interação social, assim como é a própria configuração dos agentes. Agentes (ou atores), por seu turno, são “[...] constituídos e, portanto, explicados pelas estruturas[...].”, sejam elas externas (sociais) ou internas (organizacionais) (WENDT, 1987, p. 358–359). A tentativa da teoria da estruturação de

<sup>54</sup> Tais teorias buscam, segundo Wendt, solucionar o “problema” agente-estrutura atribuindo caráter precedente (primário) a uma ou outra unidade de análise (WENDT, 1987, p. 336–337). O neorealismo peca pelo reducionismo ontológico ao tratar os Estados como unidades primitivas e fechadas da onde a estrutura brota e constrange comportamentos no sistema. A teoria sistêmica do sistema-mundo faz o oposto; coloca na estrutura o caráter primitivo, reificado, unitário e incriado – que cria agentes e todas as outras relações sistêmicas.

<sup>55</sup> Assim como para Waltz, para Wendt a estrutura profunda do sistema internacional (anarquia) é derivada da característica dos agentes (Estados). Waltz afirma que essa característica é basicamente gerada a partir do momento em que Estados interagem e resulta da indiferenciação destes agentes em nível funcional (todos soberanos) e estrutural (todos possuem formas organizacionais semelhantes) (BUZAN, 1998, p. 228; WALTZ, 1979, p. 96–97). Para Wendt, a anarquia é derivada dos (e não pré-existente aos) valores e interesses dos Estados com a sua construção e reprodução. Aspectos intersubjetivos da compreensão sobre o funcionamento do sistema (autoreferência, autoajuda e interesse pela sobrevivência) fazem com que Estados reproduzam estruturas anárquicas e relações de competição (WENDT, 1987, p. 359). Este trabalho não discute se as estruturas profundas são derivadas de aspectos políticos e materiais ou intersubjetivos de agentes. Aceita-se a lógica subjacente de que estruturas sistêmicas, embora relativamente autônomas, não são preexistentes às práticas de agentes.

romper com a visão própria do neorealismo de que agentes são entidade pré-existentes e unitárias está relacionada com os recentes avanços das teorias dos sistemas complexos, frente aos desafios da cibernética, ao avaliar os aspectos internos das unidades e relacioná-los com a interação e a estruturação sistêmicas. No sistema internacional, este avanço é a base de uma teoria sistêmica que inclua uma compreensão mais adequada do Estado.

Este empreendimento está relacionado à principal fraqueza do neorealismo, de não possuir uma teoria explícita do Estado, apenas premissas (fundamentadas na microeconomia) sobre a lógica do seu funcionamento interno. Como resultado, para o neorealismo, agentes (Estados) são unitários e primitivos. Para romper com essa visão ontologicamente reducionista, importa compreender as propriedades relacionais e estruturais sistêmicas e domésticas que afetam a formação e a transformação das unidades, com vistas a desenvolver uma teoria social do Estado (WENDT, 1987, p. 342). Considera-se o desafio de que “[...] para realmente compreender a política, nós ainda precisamos ir além da estrutura para um entendimento mais profundo de agência.” (BRAVEBOY-WAGNER; SNARR, 2003, p. 18). Essa tentativa no âmbito do sistema internacional abre possibilidades para a integração de teorias da política internacional e teorias da política externa. Teorias sistêmicas, ao contrário do que argumenta Waltz (1979, p. 71–72), pressupõem a vinculação entre ambas as teorias. Isso significa, por um lado, compreender integralmente lógicas próprias da interação dos Estados e o papel das estruturas sistêmicas e, por outro, como Estados se articulam internamente e respondem de modo diverso os incentivos e desincentivos vindos do sistema (FENG; RUIZHUANG, 2006, p. 117; ROSE, 1998, p. 145; ZAKARIA, 2000, p. 259).<sup>56</sup> Assim, o entendimento sobre a relação agente-estrutura abre espaço para a discussão sobre como unidades afetam as estruturas sistêmicas, sobre como estruturas importam para formação e ação das unidades, e como teorias de política externa podem colaborar com teorias da política internacional, no estudo da continuidade e mudança.

### 3.1.3 *Premissa III: A teoria de Relações Internacionais auxilia a explicar mudanças em sistemas regionais*

A teoria de viés estruturalista, sobretudo o neorealismo waltziano, gerou pouca capacidade explicativa sobre fenômenos de mudança nas relações internacionais.<sup>57</sup> Isso se

<sup>56</sup> Este desafio tarefa equivale à promessa, dentro do realismo, de se construir uma “[...] teoria de política internacional em nível estatal[...]” ou uma “[...] teoria de política externa em nível sistêmico[...]” (FENG; RUIZHUANG, 2006, p. 133).

<sup>57</sup> Segundo Rugie, a teoria de Waltz “[...] contém apenas uma lógica reproduzida, mas não uma lógica transformativa[...]” (RUGIE, 1983, p. 285).

deve especialmente à quase impossibilidade de diferenciação entre unidades, à lógica constante da balança de poder e à simplificação das possibilidades de agência das unidades (HOBSON, JOHN M., 2002, p. 9). Entretanto, avanços teóricos recentes, marcados por uma visão mais histórica e equilibrada sobre a coconstituição de agentes e estruturas nos sistemas, possibilitam uma melhor compreensão sobre mudanças no sistema internacional. Ao mesmo tempo, tais visões teóricas parecem estar abertas a ampliação e adequação mediante o estudo de processos de mudanças em regiões. A partir dessas contribuições já existentes, busca-se constituir um modelo para análise de continuidades e mudanças em sistemas regionais.

Teorias das RI podem contribuir na tarefa de auxiliar na compreensão de processos fora do centro do sistema internacional desde que ampliadas por *insights* informados por novos estudos empíricos. Desse modo, “[...] teorizar sobre regiões se faz necessário pelo argumento de que regiões não são apenas micro versões do sistema global em cujo caso as mesmas teorias poderiam ser utilizadas.” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 79). Estudos do NR dão o passo inicial ao identificar elementos que compõem os sistemas regionais e os adequar a modelos conceituais mais ou menos coerentes.<sup>58</sup> Entre os principais modelos, o de Buzan e Wæver (2003) é certamente o mais rico, identificando elementos relevantes para a análise regional, entre eles: polaridade (número de potências regionais ou globais na região); centralidade do sistema nessas potências ou em instituições; polarização e grau de cooperação e conflito (o que os autores chamam de padrões de amizade e inimizade); grau de penetração de potências extrarregionais; e fronteiras do complexo (definidas pela intensidade de interações entre unidades) (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 40–82). Entretanto, os autores produzem mais um modelo analítico da segurança regional do que uma teoria dos sistemas regionais.<sup>59</sup> Permanece a necessidade de compreender como interagem os elementos dos

---

<sup>58</sup> Alguns autores valem-se do arcabouço conceitual das teorias das RI como ponto de partida para analisar regiões como sistemas relativamente autônomos. Buzan e Wæver (2003) e Lake (1997) incorporam elementos teóricos do neorealismo de Waltz, enquanto que Lemke (2002) se baseia no arcabouço da Teoria de Transição de Poder. Embora tais esforços sejam recentes, seguem em boa medida a iniciativa rudimentar de Thompson (1973) que avaliava subsistemas com base em múltiplos conceitos.

<sup>59</sup> O estudo de Buzan e Wæver (2003) é limitado por três pontos fundamentais. Primeiramente, avalia exclusivamente o setor securitário dos sistemas regionais, deixando um vácuo importante em áreas como economia e sociedade e distanciando-se da possibilidade de produzir uma teoria ampla dos sistemas regionais. Em segundo lugar, trata-se de um modelo em grande medida estatocêntrico. Embora abra espaço, conceitualmente, para interações entre atores não estatais, não as inclui de maneira significativa em seu modelo no momento de definir fronteiras de complexo (interação entre atores) e a ação de forças globais (focam-se exclusivamente no alinhamento de potências externas a Estados no CRS). Em terceiro lugar, os autores não apresentam grandes discussões sobre as relações de causa e efeito entre as variáveis de estudo. O que gera o aumento ou a redução dos níveis de conflito? O que produz expansão ou contração de fronteiras? Quais as causas e consequências das transformações na polaridade sistêmica e da penetração de potências externas? Ao passo que integram em sua análise a possibilidade de transformações internas (mudanças na estrutura anárquica, polaridade e padrões de amizade e inimizade) e externas (mudança de fronteiras) no sistema, dão poucas explicações sobre as possíveis causas de tais mudanças, para além de cenários prospectivos.

sistemas regionais, suas lógicas de alimentação e de retroalimentação causal, e como podemos entender processos de mudança.

A teoria do realismo estrutural de Buzan et al. (1993) pode auxiliar na superação desta lacuna. Os autores procuram produzir uma verdadeira teoria sistêmica das relações internacionais, ao propor um sistema de relacionamento de três elementos: unidades, interação e estrutura. Ao incluir o nível interacional no estudo dos sistemas internacionais e ao inserir em sua teoria os avanços do debate agente-estrutura da sociologia, a teoria possibilita uma melhor compreensão sobre as relações e conexões de elementos de um sistema e os mecanismos que mediam os processos entre agentes e estruturas.<sup>60</sup> Para os autores, os sistemas são compostos pela estrutura, que integra estrutura profunda e distributiva; pela capacidade de interação; e pelas unidades, representadas pelos processos de interação e seus atributos. No que tange aos aspectos de mudança, ao ressaltar processos envolvendo agência e estrutura, torna-se instrumento importante “[...] para prover a transformação do sistema.” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 46). De modo semelhante, a teoria da mudança sistêmica de Robert Gilpin (1981) já havia introduzido de os processos de mudanças em diferentes níveis de análise sistêmicos e aberto portas para estudos que incrementem a compreensão desses processos em sistemas regionais. Trata-se de esforço notório dentro da limitada capacidade da teoria das RI para explicar processos de mudanças (THIES; NIEMAN, 2014, p. 4–6). No entanto, apesar de complementares, ambos os estudos omitem individualmente elementos sistêmicos importantes para a análise de continuidade e mudança em sistemas regionais. Entre eles estão características significativas relacionadas à estrutura, tais como elementos da ordem sistêmica (conteúdo ético das relações) e das fronteiras do sistema; à interação, incluindo níveis de cooperação-conflito e polarização; e a fatores externos ao sistema, como a penetração de forças extrassistêmicas.

O modelo aqui proposto (quadro 1) adota elementos de análise sistêmica desenvolvidos por Buzan et al. (1993) e Gilpin (1981) – além de Buzan e Waever (2003), entre outros autores do NR. Ademais, adiciona alguns fatores omissos e os relaciona a estruturas e agentes sistêmicos em um vínculo interacional. Sustenta-se que sistemas regionais são sistemas relativamente abertos compostos por três elementos principais – estrutura, interação e unidades – e que estão continuamente sujeitos a mudanças. Essas mudanças

---

<sup>60</sup> Embora nomeiem a sua teoria de realismo estrutural, em oposição ao neorealismo de Waltz, Buzan et al. (1993) cumpriram com o esforço inicial de produzir uma teoria sistêmica das RI, que integre a perspectiva da estruturação entre unidades e estrutura e que inclua uma preocupação com o nível interacional e com mudanças sistêmicas (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 132–133). Para os autores, “ao confundir a estrutura com o sistema, Waltz perdeu de vista o elemento de interação sistêmica que é essencial para dar a noção de significado do sistema.” (1993, p. 39).



podem possuir diversos sentidos e relações lógico-causais como se verá mais concretamente nas próximas seções, que problematizam os elementos sistêmicos elencados, com foco nas explicações para a cooperação e o conflito de sistemas regionais e no papel de agência das unidades sistêmicas.

**Quadro 1 - Níveis de Análise e Interação Agente-Estrutura em Sistemas Regionais**

NÍVEIS DE ANÁLISE	CASTELLANO (2015)		GILPIN (1981) Elemento de análise	BUZAN <i>et al.</i> (1993) Elemento de análise
	Elemento de análise	Descrição		
ESTRUTURA	Fundamento estrutural	<i>Organização e natureza (tipo) predominante de unidades</i>	Mudança do Sistema	Estrutura profunda
	Polaridade	<i>Distribuição de poder entre unidades</i>	Mudança Sistêmica	Estrutura distributiva
	Ordem	<i>Regras políticas, econômicas, sociais e securitárias</i>		
	Fronteiras	<i>Limites estabelecidos por meio das interações</i>		
INTERAÇÃO				Capacidade de Interação
	Polarização	<i>Consolidação de alianças e rivalidades entre unidades em blocos estáveis</i>	Mudança de Interação	
Padrão Cooperação-Conflito	<i>Interação entre unidades (ações e reações)</i>			
UNIDADE	Política Externa	<i>Posicionamento externo e comportamento das unidades</i>		Formações de processo
	Características das Unidades	<i>Atributos e composição das unidades</i>		Análise de atributos
FATOR EXTERNO	Penetração Extrarregional	<i>Inserção de potências extrarregionais</i>		

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.2 ELEMENTOS ESTRUTURAIS

Estruturas são o que diferenciam os sistemas da simples soma das partes integrantes. Seres humanos e seus diferentes sistemas de interação (político, social, econômico, internacional) produzem estruturas mais ou menos estáveis que se conformam como “[...] relações sociais específicas (ou "regras do jogo") nas quais a ação está definida.” (WENDT, 1987, p. 338). Estruturas são, portanto, elementos organizacionais relativamente estáveis

derivados da interação das unidades e que operam indiretamente (“ausência de sujeito”) - mediante socialização, reprodução, competição e acomodação - produzindo resultados nos agentes e nas suas ações (BOUDON *et al.*, 1990, p. 97; WALTZ, 1979, p. 73–74). Ao mesmo tempo, estruturas, como “[...] conjunto de regras e recursos recursivamente organizados [...]” possuem uma dualidade intrínseca, que as permite serem “[...] ao mesmo tempo, meio e fim das práticas que elas recursivamente organizam.” (GIDDENS, 2009, p. 29–30). Para este estudo a avaliação do nível estrutural envolve a compreensão sobre o fundamento estrutural, a polaridade, a ordem e as fronteiras sistêmicas.

### 3.2.1 *Fundamento estrutural*

No âmbito da estrutura, o fundamento estrutural é o elemento mais estável e cuja transformação torna-se, como consequência, mais relevante. Esta esfera relaciona-se ao que Buzan *et al.* (1993) chamam de estrutura profunda, que está conectada ao princípio organizacional do sistema (hierárquico ou anárquico) e à diferenciação funcional de unidades. Sistemas hierárquicos possuem “[...] governança central sobre todas as unidades[...]”, enquanto em organizações anárquicas há “[...] nenhuma governança central sobre as unidades do sistema.” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 23). Por sua vez, unidades que compõem o sistema podem diferenciar-se funcionalmente pela “[...] gama de funções governamentais que elas afirmam e executam[...]” (Ibidem), mais especificamente, pela autoridade soberana em um território e população, incluindo padrões semelhantes de funções.

A compreensão sobre mudança nos sistemas internacionais implica uma concepção teórica que vá além da rigidez do neorrealismo em sua análise sobre a estrutura profunda. Waltz (1979), na prática, não admite a possibilidade de sistemas anárquicos com unidades que apresentam diferenças funcionais.<sup>61</sup> Esse fechamento da estrutura profunda causa grandes constrangimentos para uma teoria sistêmica que queira compreender a mudança.<sup>62</sup> Este trabalho assume possibilidades de existência de diferenças funcionais mais amplas e fluidas entre Estados. Em primeiro lugar, há a possibilidade de coexistência de diferentes tipos de Estados (coloniais, pré-modernos, modernos, pós-modernos) em um mesmo sistema (sobretudo em transição), como se verá no caso da África Austral. Em segundo lugar, embora exista grande equidade jurídica da estatidade no sistema internacional, alguns Estados

---

<sup>61</sup> Para Waltz, diferenças entre unidades na capacidade de cumprir suas funções (sobrevivência) são diferenças nas capacidades e não significam que tais unidades possuem em si diferentes funções (WALTZ, 1979, p. 96).

<sup>62</sup> De acordo com Buzan, há “[...] fortes argumentos de que o encerramento do segundo nível é um grande erro que distorce tanto toda a concepção de estrutura do sistema internacional do neorrealismo quanto a sua capacidade de identificar alterações significativas nos sistemas internacionais.” (BUZAN, 1998, p. 228).

possuem grandes discrepâncias no aspecto empírico de sua soberania, como se verá ao longo do estudo. Neste caso, “[...] a anarquia pode permanecer constante, mas as unidades podem se deslocar para dentro e para fora de padrões alternativos de diferenciação de função.” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 25).<sup>63</sup>

Esta possibilidade de flexibilização da ideia de estrutura profunda em sistemas nem tão anárquicos e indiferenciados quanto o previsto por Waltz vai ao encontro da necessidade de teorias que deem conta da realidade do sistema internacional sob o ponto de vista dos países do terceiro mundo (BUZAN, 1998, p. 229) e abre espaço para a compreensão de processos de mudança no fundamento estrutural. Trata-se de mudanças do sistema (*systems change*), ou seja, “[...] uma mudança na natureza dos atores ou entidades diversas que compõem um sistema internacional.” (GILPIN, 1981, p. 39–40). O fundamento estrutural é o exemplo mais claro de como processos de estruturação ocorrem na formação de um sistema, dado que é a característica predominante das unidades que afetará o fundamento das estruturas profundas. Isso ocorre tanto em termos materiais (unidades soberanas e autossuficientes que interagem) quanto sociológicos (de identidades e interesses intersubjetivos dessas unidades), o que acaba reproduzindo a lógica da anarquia e a da não diferenciação (WALTZ, 1979, p. 93), mas que também permite eventuais mudanças (BUZAN; LITTLE, 2000, p. 99).

O fundamento estrutural do sistema tem, por sua vez, impacto nas ações das unidades e no prospecto de cooperação e conflito. A anarquia, formada fundamentalmente pela coexistência das unidades similares, impulsionaria o surgimento de um ambiente baseado na competitividade e no princípio da autoajuda (WALTZ, 1979, p. 91), ou seja, na preocupação dos Estados com a própria segurança ou poder, limitando as perspectivas de cooperação (MEARSHEIMER, 2001, p. 38–39).<sup>64</sup> Por outro lado, poucas análises ajudam a compreender casos em que as estruturas profundas não são tão duras quanto propõe o neorealismo. Nesses casos, em que elementos de hierarquia convivem com a anarquia e em que unidades não são tão semelhantes quanto o tipo ideal, é possível que a cooperação inclusive seja parte

---

<sup>63</sup> Sobre este ponto, Hobson lembra- nos que “[...] a presença de unidades incomuns ou funcionais diferenciadas (i.e., onde existem fontes de autoridade política concorrentes no nível doméstico) sob a anarquia não apenas ocorreu na história mundial, mas, acima de tudo, tem precedência sobre a existência de ‘like-units’ para algo como 99 por cento da história do mundo.” (HOBSON, JOHN M., 2002, p. 16).

<sup>64</sup> A autoajuda bloquearia constantemente esforços cooperativos, por dois fatores principais: Estados estariam eternamente preocupados com a distribuição de ganhos relativos que possam favorecer outros países e Estados evitam tornar-se dependentes de outros por arranjos cooperativos (WALTZ, 1979, p. 106).

integrante do ordenamento do sistema e fundamenta a própria perspectiva de sobrevivência de alguns Estados (GILPIN, 1981, p. 28).<sup>65</sup>

### 3.2.2 Polaridade

Polaridade é a “[...] estrutura distributiva[...]” do sistema (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 30). Ela conecta-se diretamente às capacidades dos países, porém não se resume necessariamente a isso, já que “[...] capacidades são atributos das unidades, a distribuição das capacidades entre as unidades não é.” (WALTZ, 1979, p. 98). Em suma, “é a mediação relativa de poder que faz da sua distribuição um aspecto estrutural ao invés de unitário.” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 31). O conceito de potência regional é centralmente importante (ou potência global operando em sua própria região) para avaliar a polaridade de uma região.

O principal elemento que define a existência de uma potência global ou regional é a existência de uma diferença significativa de capacidades agregadas entre o país em questão e os demais países pertencentes ao sistema considerado. Em suma, o que importa é o *gap* entre o país candidato à potência e os demais. A pergunta em aberto é *gap* em que termos? Ou melhor, quais são os elementos que um país deve apresentar em excesso em comparação com outros membros da região para ser considerado uma potência regional? Há dois grupos principais de elementos que deveriam ser levados em consideração (BUZAN; WÆVER, 2003; DESTRADE, 2008; FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2010; NABERS, 2010; NOLTE, 2010; SCHIRM, 2009). O primeiro grupo engloba elementos tradicionalmente utilizados pelo realismo, as capacidades materiais.<sup>66</sup> Já o segundo grupo é mais ligado a critérios comportamentais e atitudinais, tais como o reconhecimento formal de um país como líder regional e a necessidade de que cálculos políticos dos membros da região levem em consideração os países mais poderosos. Todavia, mais do que interesse em liderar e reconhecimento dessa liderança, capacidades materiais são condição básica para a configuração de potência (FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2010, p. 737).

No que diz respeito à mudança, para Gilpin, mudanças na ordem do sistema (regras que governam as interações interestatais), como se verá a seguir, e na polaridade sistêmica

<sup>65</sup> Para o aprofundamento dessa discussão, focada nos países do terceiro mundo, ver Neuman (1998), particularmente o capítulo de Barry Buzan (1998).

<sup>66</sup> Kenneth Waltz considera fatores como população, território, recursos naturais, riqueza, força militar, estabilidade política e competência como critérios cuja distribuição entre unidades determina a polaridade (WALTZ, 1979, p. 131). John Mearsheimer argumenta que as capacidades de os Estados maximizarem poder no sistema estão relacionadas com a disponibilidade de poder potencial (população e riqueza) e poder concreto (capacidade militar) (MEARSHEIMER, 2001, p. 67).

(distribuição de poder) são mudanças sistêmicas (*systemic change*) (GILPIN, 1981, p. 39–40). Essas mudanças podem produzir grande instabilidade no sistema e, dependendo de fatores como paridade de poder, velocidade da ascensão ou declínio de potências, e interesses das potências ascendentes e declinantes, levar inclusive a guerras centrais. Estas impelem à concretização do poder das potências dominantes, onde pela projeção concreta da força definem-se de fato os arranjos de poder sistêmicos, sua mudança ou continuidade (ORGANSKI; KUGLER, 1980).

Para além do papel da guerra central como definidora das potências sistêmicas, a distribuição de capacidades no sistema relaciona-se com a cooperação e o conflito em dois pontos fundamentais. Em primeiro lugar, representa a geometria da distribuição de poder, o que afeta a predisposição do sistema para maiores níveis de cooperação e conflito, embora haja grande dissenso sobre geometrias distributivas mais ou menos propensas ao conflito ou à cooperação.<sup>67</sup> Em segundo lugar, a polaridade definirá quais Estados mais impactam no sistema. Como se fundamenta na capacidade de projeção de poder relativa de cada país, relaciona-se com o impacto e importância que suas ações terão nas dinâmicas sistêmicas (WALTZ, 1979, p. 192). Países mais poderosos terão mais condições de afetar o sistema e de serem menos afetados por ele (e por outros países) e, por isso, acabam sendo o centro da análise das teorias dominantes de RI. Todavia, como se verá adiante essa capacidade não é inequívoca. Por um lado, envolverá interesses de suas elites e a habilidades do Estado em extrair recursos disponíveis na sociedade e dispor de instrumentos de política externa. Por outro, não elimina por completo os meios de ação de potências secundárias, que se valem de alianças e instrumentos de barganha, de poderes simbólicos e de regras disponíveis no sistema (estatidade jurídica) para superar a posição desfavorável na hierarquia de poder. Mais importante agora é compreender como potências centrais são capazes de articular regras e normas de modo a estruturar ordens sistêmicas.

---

<sup>67</sup> Por exemplo, para Waltz (1979) a bipolaridade pode trazer maior estabilidade para o sistema, pois na multipolaridade há maior possibilidade de confronto entre as potências, o comportamento balanceador é mais fácil de ocorrer e há maior potencial para o erro de cálculo (sistema bipolar é mais previsível). Também para John Mearsheimer (2001), a bipolaridade é o sistema mais estável, pois o balanceamento é mais imediato e eficiente, não há *buckpassing* (transferência de custos), o poder é mais bem distribuído entre as grandes potências e há menor chance de ocorrerem percepções erradas. Ou seja, argumenta-se que quanto mais heterogêneo é um sistema, maior a possibilidade de conflito devido a erros de cálculo e falhas de percepção (MAOZ, 2006, p. 392). Já para Deutsch e Singer (1964) a multipolaridade aumenta as chances de paz ao expandir as oportunidades de interação e interdependência entre os Estados. Por seu turno, para teóricos da Transição de Poder a existência de uma liderança sistêmica (hegemonia ou unipolaridade) aumenta a estabilidade do sistema e reduz a tendência de conflitos (KUGLER; LEMKE, 1997; ORGANSKI; KUGLER, 1980). Outra hipótese é que não é a distribuição estática de poder no sistema que implicará maior ou menor conflito, mas as dinâmicas de relações de poder ao longo do tempo, como a ascensão e o declínio de grandes potências (GILPIN, 1981, p. 93–94; KUGLER; LEMKE, 2000, p. 132).

### 3.2.3 Ordem

A ordem do sistema é o “[...] conjunto de direitos e regras que governam ou ao menos influenciam as interações entre Estados.” (1981, p. 34). A noção de ordem sistêmica está presente, analítica e normativamente, nas abordagens do realismo clássico e da escola inglesa das RI<sup>68</sup> que a identificam nos elementos organizativos (normas) e de identidade cultural e moral sobre a legitimidade de comportamentos dos Estados.<sup>69</sup> Para este trabalho, refere-se a valores, regras e normas políticas, econômicas, sócio-identitárias e securitárias do sistema, que se estabelecem como instituições formais ou informais e que constroem ações dos atores.<sup>70</sup>

**Quadro 2 - Modelo Tipológico de Ordens nos Sistemas Internacionais**

		Tipo de Ordem		
		Desenvolvimentista	Liberal	Conservadora
Eixo da ordem	Política	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica) e aberta a mudanças pontuais na soberania (e.g. integração) caso vinculada ao desenvolvimento	Defesa dos direitos individuais acima da soberania	Defesa da soberania pelos próprios meios e do <i>status quo</i> territorial
	Economia	Distribuição de desenvolvimento	Relações comercialistas/Laissez-faire	Exclusividade da economia nacional
	Sociedade	Prioridade dos direitos sociais	Prioridade dos direitos civis e políticos	Dominação sociocultural de elites e possível discriminação sócio cultural de demais povos
	Segurança	Segurança regional	Segurança humana	Segurança nacional

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>68</sup> Tanto Hans Morgenthau quanto Hedley Bull percebem no sistema internacional aspectos simbólicos de ordenamento que vão além das interações de poder. Morgenthau divide o sistema complexo da política internacional em duas forças principais: a interação mecânica de forças opostas e o pacto silencioso entre elas (MORGENTHAU, 2003, p. 45). Esse segundo ponto é composto por limitações morais do comportamento dos Estados (sobretudo do comportamento imperialista/revisionista), mediante um relativo consenso sobre regras a serem seguidas. Valores e interesses comuns são também ressaltados por Hedley Bull, como parte de regras de relacionamento que redundam em instituições (BULL, 2002, p. 13). Esse seria o elemento básico de sociedade dentro do sistema internacional. Por esse motivo, autores da escola inglesa adotam o conceito de sociedade internacional.

<sup>69</sup> Para este trabalho o conceito de ordem está desvinculado da carga normativa, presente nos autores mencionados, de que a ordem internacional ou a sociedade internacional é um conjunto de valores moralmente corretos. O conceito de ordem aqui adotado fundamenta-se na ideia de valores, normas e regras predominantes, sejam eles justos ou não, do ponto de vista subjetivo do observador.

<sup>70</sup> Para Robert Keohane, instituições são “[...] persistentes e conectados conjuntos de regras (formais ou informais) que prescrevem papéis de comportamento, restringem atividades, e formam expectativas.” (KEOHANE, 1989, p. 3). A visão de Keohane alinha-se à definição de Douglas North. Para o autor, “Instituições incluem qualquer tipo de constrangimento que seres humanos inventam para moldar a interação humana.” (NORTH, 1990, p. 4).

Na área política, a ordem representa a visão sobre legalidade e legitimidade do comportamento externo dos Estados (autonomia/ingerência/guerra) e da sua organização política (Estados soberanos/colônias/protetorados). Na área econômica, envolve a legalidade e legitimidade da organização (qual o modo de produção socialmente aceito) e das interações econômicas (que modelo de desenvolvimento econômico e de distribuição de riquezas predomina). Na esfera social, a ordem sistêmica se refere ao papel da raça, nação, etnia e a estágio do processo coletivamente aceito de distribuição de direitos às populações. No âmbito da segurança, diz respeito à predominância de securitização de determinados objetos de ameaças (segurança humana, nacional, regional, etc.). Para fins analíticos de uma compreensão aproximada de continuidades e mudanças em ordens sistêmicas, optou-se por dividir padrões de ordens em três tipos ideais, aqui nomeadas de conservadoras, liberais ou desenvolvimentistas. Ordens conservadoras e liberais configuram-se geralmente como pactos de elites. Ordens desenvolvimentistas em geral integram elementos mais amplos, característicos de pactos sociais (BUENO, 2009). O quadro 2 acima busca descrever e sintetizar essa tipologia.<sup>71</sup>

Ordens sistêmicas surgem como padrões dominantes de interação, construídos pelas potências dominantes (KUGLER; LEMKE, 2000, p. 131) como projeção internacional de instituições adotadas domesticamente (LEMKE, 2002, p. 22) ou para lhes autosservir (CHANG, 2004). Essa perspectiva alinha-se com a noção de que potências hegemônicas fundamentam ordens globais não apenas nas capacidades materiais, mas, igualmente pela articulação de ideias e estruturas institucionais (COX, 1996b, p. 99–103).<sup>72</sup> A existência da ordem não implica a sua aceitação por todas as unidades, uma vez que regula a distribuição de custos e benefícios de forma diferente para diferentes Estados (ORGANSKI; KUGLER, 1989, p. 173). Contudo, a estabilidade do sistema carece da conformidade da ordem aos interesses das potências mais capazes. Embora surgidas como resultado da correlação de forças, as normas e instituições derivadas da ordem podem absorver ideias contra-hegemônicas para a

---

<sup>71</sup> Como qualquer tipologia, a proposta para ordens sistêmicas tem limites de aplicação ao mundo real e nunca será perfeita. Por exemplo, a ordem internacional criada em 1945 (Carta da ONU) conservava aspectos desenvolvimentistas, como a defesa da soberania jurídica dos Estados mais fracos, mas a combinava com a manutenção do *status quo* territorial (fronteiras). Além disso, fundamentava-se em uma ordem social que não priorizava programas globais de distribuição de desenvolvimento e mantinha a defesa de direitos humanos sustentada na visão europeia individualista. Por outro lado, nas décadas seguintes a ordem acabou incrementando seus aspectos liberais, culminando, no pós-Guerra Fria, com um ambiente muito mais aberto ao direito de ingerência, ao liberalismo comercial e aos princípios da segurança humana.

<sup>72</sup> A ideia de ordem no sistema sugere a possibilidade de instrumentos de governo e a eventual existência de uma organização hierárquica no sistema. Entretanto, ao contrário do que parece, a existência de regras que conformam hierarquias sistêmicas não se opõe necessariamente ao fundamento da organização anárquica do sistema, posto que “[...] relações internacionais continuam a ser uma luta recorrente por riqueza e poder entre os atores independentes em um estado de anarquia.” (GILPIN, 1981, p. 7).

sua própria sobrevivência (COX, 1996a, p. 137–140) e, em tese, adquirir autonomia suficiente para constranger os seus agentes criadores em diferentes áreas (GILPIN, 1981, p. xii; KEOHANE; MARTIN, 2003, p. 99–106).

A ordem está diretamente conectada a aspectos de continuidade e mudança. É o que aqui se chama de *status quo*, que se refere ao estado das coisas, mais especificamente ao estado da ordem internacional ou de padrões estabelecidos (KUGLER; LEMKE, 2000, p. 131; ORGANSKI, 1958, p. 315–316, 325). Na frase original, *in status quo res erant ante bellum* – ou *satus quo ante* (ARON, 2002, p. 75) – no estado em que as coisas estavam antes da guerra. Alude necessariamente ao sentido de mudança e a possibilidade de retorno ao estado de coisas. Como ordens são estabelecidas de forma mais ou menos negociada e concedida entre as potências dominantes, em situações de equilíbrio, o *status quo* é a decisão mais difícil de ser vetada, isso porque assegura a manutenção da correlação de forças.<sup>73</sup> Em situações de mudança, sobretudo referente a modificações na distribuição de poder ou no jogo de alianças, esse equilíbrio torna-se passível de transformações.

A ordem se relaciona com a cooperação e o conflito por duas vias principais, como resultado e como causa. Na primeira via, assim como a polaridade, a ordem sistêmica é em geral resultante de momentos de guerras centrais (ARRIGHI, 1996, p. 30; GILPIN, 1981, p. 15,198), cuja resolução produzem, em geral, sistemas mais complexos. Isso, pois “[...] a ordem auto-organizada só pode se complexificar a partir da desordem.” (MORIN, 2011, p. 6). No sentido oposto, ordens estabelecidas afetam diretamente o prospecto de cooperação e conflito no sistema, mediante duas lógicas. Primeiro, a ordem estabelecida instigará respostas das unidades sistêmicas frente a sua estrutura. Mudanças na polaridade, em fatores internos às unidades e na sua política externa podem afetar sua acomodação frente à ordem estabelecida e resultar em maior cooperação ou conflito sistêmico. A existência de uma ordem, mesmo em ambientes anárquicos invalida o critério neorrealista de que “[...] todos os atores reagem de forma idêntica a um determinado estímulo [dada a autoajuda].” (KUGLER; LEMKE, 2000, p. 133). Isso dependerá de sua posição, atitude e comportamento frente a esta ordem; de sua satisfação com o *status quo* (LEMKE, 2002, p. 23). Segundo, a própria potência sistêmica (ou potências sistêmicas) articuladora da ordem tem papel importante para a sua manutenção e propõe respostas diversas para os desafios à sua continuidade. Momentos de crise de ordens

---

<sup>73</sup> Na abordagem neo-institucionalista da escolha racional de George Tsebelis (2002), instituições são formadas por atores com poder de veto sobre o sistema – o que influencia no processo decisório. Veto players são “[...] atores cujo acordo é necessário para uma mudança no *status quo*.” (:17). O argumento é que quanto maior o número de veto players em um sistema, menor a possibilidade de mudança do status quo e menor o win-set – “[...] conjunto de alternativas que conseguem substituir o *status quo*.” (:21). Ou seja, quanto maior for a inclusão de atores relevantes (com poderes reais de veto) no sistema, maior será a sua estabilidade.



sistêmicas (aumento de pressões para mudança) são passíveis de levar a políticas militaristas das potências dominantes para a continuidade da ordem. Ademais, as próprias potências dominantes podem optar por modificações (mesmo que instrumentais) na ordem para manter a sua predominância sistêmica. A guerra pode trazer custos excessivos tanto para potências reativas quanto para revisionistas e aqui se situa uma das pistas de por que Estados dominantes nem sempre previnem a ascensão de potências emergentes (GILPIN, 1981, p. 193–194).

### 3.2.4 *Fronteiras*

As fronteiras do sistema regional, assim como proposto pelo pensamento sistêmico, são elementos fundamentais da unidade de um sistema auto-organizado (RODRIGUES, 2006, p. 57). Como sugerem Buzan e Waever (2003, p. 47–48) no caso dos Complexos Regionais de Segurança, fronteiras estabelecem a diferença entre baixa unidade externa e alta unidade interna. Esta unidade está fundamentada pelo grau de interação entre as partes, gerando conexões mínimas para inclusão em um sistema comum. As dinâmicas reais são capazes de demonstrar de forma mais adequada as fronteiras dos sistemas regionais, em oposição ao foco exclusivo em instituições<sup>74</sup> ou na geografia<sup>75</sup> – apesar de esses elementos indicarem fatores relevantes que interferem na intensidade das relações. Dinâmicas são, portanto, o aspecto primordial para vinculação e geração de “[...] interdependência entre unidades locais[...]”, elemento central para definição das fronteiras do sistema regional (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 15), a despeito de esse processo envolver incerteza e arbitrariedade<sup>76</sup>. Além disso, as dinâmicas podem dizer muito sobre a área de estudo (política, economia, sociedade e segurança) e as transformações que essa área pode sofrer ao longo do tempo (BUZAN; LITTLE, 2000). Contudo, embora diferentes setores de interação englobem diferentes processos e delimitações<sup>77</sup>, cada setor se retroalimenta e carrega em si elementos estruturais

---

<sup>74</sup> A opção pelo foco exclusivo nas instituições sofre de, no mínimo, duas dificuldades básicas. Primeiro, muitas instituições se sobrepõem, fenômeno que acabou sendo conhecido como *Spaghetti Bowl* (BHAGWATI, 2002, p. 112–113), o que traz dificuldades óbvias tanto em termos práticos, para os países, quanto para o estudo das regiões partindo das instituições (PRAZERES, 2007, p. 69). Segundo, muitas organizações importam pouco; significam pouca coisa na realidade ou tornam-se artificiais em determinado período histórico.

<sup>75</sup> A opção pela delimitação da região em termos exclusivamente geográficos não necessariamente indica relações políticas ou vínculos reais. Em certo sentido, as barreiras geográficas podem inclusive incentivar o relacionamento entre países por elas separados, na medida em que podem servir como um desafio para a segurança nacional e regional, sendo lócus de vácuo de poder onde grupos armados têm maior liberdade de atuação – como no caso do Sahel e da Amazônia.

<sup>76</sup> Gilpin lembra que “o que constitui um sistema internacional (ou subsistema) encontra-se, em certa medida, nos olhos de quem observa.” (GILPIN, 1981, p. 39).

<sup>77</sup> A opção pelo foco nas dinâmicas entre unidades/atores (Estados ou grupos sociais) sofre, outrossim, problemas importantes. Pode-se citar, por exemplo, a arbitrariedade, já que a escolha pela análise de diferentes setores de

relevantes para a avaliação das fronteiras. Essa realidade incentiva uma teoria dos sistemas regionais que englobe uma perspectiva integrada, alternativa ao monismo metodológico (foco em apenas um setor).

Assim como os demais elementos estruturais, mudanças em fronteiras podem afetar outros elementos sistêmicos, entre eles a cooperação e o conflito. Podem-se constatar dois tipos de mudanças de fronteiras em sistemas regionais. Uma, de aspecto estrutural, relaciona-se à ampliação de um tipo de unidades para outras regiões na lógica própria da expansão territorial e dos modos de produção. É o que Fernand Braudel (1996) chama, no capitalismo, de economia-mundo, que se expandiu historicamente e impactou diferentes regiões (sobretudo periféricas) com mudanças na natureza das unidades (WALLERSTEIN, 1974). Por exemplo, unidades pré-modernas (pré-coloniais) foram substituídas por Estados coloniais (impérios) e posteriormente por Estados nacionais, constituindo um verdadeiro sistema internacional global. Outro tipo de mudança de fronteiras, mais relevante para este trabalho, está relacionado à expansão ou contração das dinâmicas de interação entre as unidades. Dependendo da característica das novas dinâmicas e da possibilidade de inclusão de novas unidades ou exclusão de unidades antigas no sistema, essas transformações podem afetar outros aspectos sistêmicos. Entre eles, a polaridade, caso a inclusão ou exclusão de unidades altere significativamente a distribuição de poder no sistema, e as relações de cooperação e conflito, caso dinâmicas conflitivas sejam importadas pelo sistema em expansão. Ademais, a expansão do sistema para regiões periféricas pode funcionar como mecanismo de exportação do conflito sistêmico (central) para regiões distantes, onde os custos políticos, humanos e econômicos de travar a guerra sejam relativamente reduzidos, uma vez que esta passaria a envolver potências menores e engajamento indireto (guerra *proxy*). Tal lógica poderá ser observada no estudo da África Austral.

### 3.3 ELEMENTOS INTERACIONAIS E EXTERNOS

O elemento de mediação entre agente e estrutura, onde ocorrem interações constantes e mudanças mais recorrentes, é o nível interacional. Este nível compreende processos de

---

dinâmicas (política, economia, segurança, sociedade) interfere em diferentes tipos de delimitações. Se o pesquisador, por exemplo, optar por analisar a América do Sul a partir de interações comerciais, o seu foco poderia limitar-se à região andina ou aos países do Conesul. Já se o pesquisador optar por avaliar políticas de segurança da região, dificilmente poderia deixar de considerar as relações do subcontinente como um todo, sobretudo após a criação da Unasul. No caso da Europa, a situação se repete. Atualmente, é impossível avaliar de forma consistente as políticas econômico-comerciais no continente sem levar em consideração as relações dos países que compõem a União Européia. Por outro lado, ao avaliar as políticas de segurança e de defesa dos países da Europa Ocidental, a análise ficará pouco completa se não agregar as relações com os Estados Unidos – atualmente o principal fornecedor de segurança para a região.

interação, caracterizados pelas relações de ação e reação derivadas do comportamento das unidades (KEOHANE; NYE, 1987, p. 745). Se para Waltz (1979) e Buzan et al. (1993, p. 28) esta esfera é parte do nível das unidades,<sup>78</sup> este trabalho diverge dos autores e argumenta que o comportamento interacional das unidades é parte de um nível independente. No momento em que o comportamento de unidades passa a ser observado de forma interacional, sob a perspectiva da ação e da reação, as chamadas formações de processos (“[...] formação de processos[...]”) de interação (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 45) deixam de pertencer a uma unidade em particular e ascendem a um nível sistêmico intermediário. Essa interpretação também abre caminho para que se compreenda de forma articulada como cada unidade se posiciona e se comporta frente ao sistema, o que pertence ao plano da política externa (unidade), e quais as consequências interacionais desse comportamento, o que se situa no âmbito da política internacional (interação e estrutura). Assim, no nível interacional encontram-se processos de interação que adquirem certa consistência ao longo do tempo, “[...] mantendo tanto a distinção de estrutura quanto o sentido de padrões duráveis ou recorrentes de comportamento no nível da unidade.” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 28)<sup>79</sup>. Mudanças nesta esfera são “[...] mudanças na forma das interações regulares ou nos processos entre as entidades em um sistema internacional em movimento.” (GILPIN, 1981, p. 39–40). Incluem-se aqui a polarização e o padrão de cooperação e conflito.

### 3.3.1 Polarização

O nível mais estruturado da esfera interacional é representado pelo grau de polarização das unidades que a compõem. A polarização diz respeito ao fenômeno em que há identificação e aproximação entre unidades de um mesmo grupo e diferenciação e distanciamento entre unidades de grupos diferentes. Trata-se da configuração e característica das alianças de um sistema. Esse fenômeno pode variar em termos quantitativos (número e membros de grupos) e qualitativamente (intensidade, grau de homogeneidade, etc.). Na

---

<sup>78</sup> Buzan et al. (1993, p. 28) contudo, fazem a ressalta de que há necessidade de “[...] estabelecer um forte limite dentro do nível de unidade (entre atributos e processos) ao longo das mesmas linhas que entre o primeiro, o segundo e o terceiro níveis de Waltz[...]” e incluem no nível interacional a capacidade de interação sistêmica, elemento excluído do modelo aqui proposto por questões de parcimônia. Isso, pois trata-se sobretudo de aspecto mais amplo de transformação do sistema internacional global e não apenas de sistemas regionais e porque no sistema internacional atual parece estar em constante incremento, o que torna temporariamente desnecessária a análise desta variável de forma isolada. No entanto, suas consequências estarão presentes em outros elementos da esfera interacional (intensidade da cooperação e conflito), estrutural (especialmente nas fronteiras do sistema, que são resultado da maior ou menor capacidade de interação e da interação prática), além dos atributos das unidades (afetando o acúmulo e a projeção de poder).

<sup>79</sup> Para Buzan et al. (1993, p. 28), ao contrário de Waltz, os processos podem servir como fontes de explicação tanto para o interior das unidades (juntamente com seus atributos) quanto para o sistema como um todo.

observação de processos de mudança, o fenômeno da polarização pode ser abordado tanto como consequência de processos diversos (variável dependente), quanto como causa de situações de mais ou menos conflito (variável independente).

Como variável dependente, no âmbito das relações internacionais, importa tanto os efeitos do sistema internacional nas configurações domésticas de alianças, como o impacto de políticas domésticas na polarização sistêmica. No primeiro caso, por exemplo, Lijphart (1968) e Indridason (2008) relacionam a existência de ameaças externas com o grau de polarização interna de países, argumentando que ameaças externas como terrorismo tendem a reduzir a polarização social e aumentar o grau de cooperação. No segundo caso, destacam-se estudos que relacionam a polarização étnica de alguns países e o seu contágio na polarização e no grau de conflito de regiões (FORSBERG, 2008). Além disso, políticas comerciais de países e sua postura geral em política externa são elementos centrais para a formação de polarizações nos sistemas regional e global (MAOZ, 2006).

Tomando a polarização como variável independente, há interpretações diversas sobre a influência que a configuração e as características de alianças geram para o grau de conflito nas regiões<sup>80</sup>. As interpretações mais convincentes parecem ser aquelas que identificam a concentração da polarização em poucos grupos de grande tamanho e alta coesão como causadora de maiores conflitos no sistema (BUENO DE MESQUITA, 1975; MAOZ, 2006). Nas palavras de Esteban e Schneider (2008, p. 133), "[...] a existência de poucos grandes grupos de interesses opostos é mais condutiva ao conflito do que muitos, mas pequenos grupos."<sup>81</sup> Além disso, elementos qualitativos importam mais do que características quantitativas (número e tamanho dos grupos). Esteban e Schneider (2008, p. 136) argumentam que a simples contagem do número de alianças em um sistema não explica o seu grau de conflito; haveria a necessidade de se analisar o grau de heterogeneidade entre as diferentes alianças. Bueno de Mesquita (1975, 1978) já havia desbravado este caminho,

---

<sup>80</sup> Estudos verificam que quanto mais polarizada for a relação entre atores (sobretudo, Estados) maior será a propensão à escala de conflitos até a situação de guerra. Bueno de Mesquita (1975), por exemplo, busca medir a solidez de um sistema de alianças e sustenta que apesar de um sistema bipolar reduzir a magnitude da guerra, alianças na forma de bipolarização e fortemente construídas aumentam o risco de conflito armado entre os grupos opostos. Ou seja, a despeito do número de pólos de um sistema, a configuração das alianças (o tipo e o grau da polarização) influencia a maior ou menor propensão ao conflito armado. No mesmo sentido, Maoz (2002) sugere que a polarização de alianças no sistema internacional, que indica hostilidade, diferenciação e independência crescente entre blocos, tende a aumentar os níveis de conflito no sistema (MAOZ, 2006, p. 393, 404 e 409).

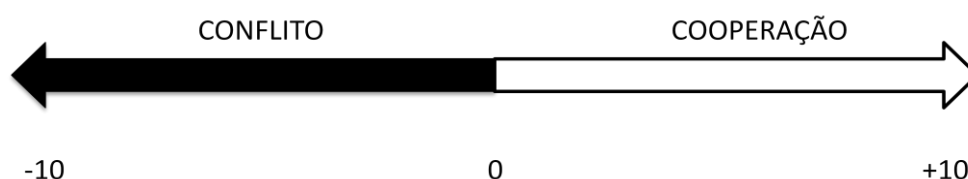
<sup>81</sup> Por outro lado, Esteban e Ray (2008) sugerem uma relação não linear entre polarização e conflito – o que significa que em casos de polarização muito alta e muito baixa há, respectivamente, custos muito altos e incentivos muito reduzidos para o surgimento do conflito. O nível de conflito seria maior em níveis intermediários de polarização (ESTEBAN; RAY, 2008, p. 180). Já Hegre (2008, p. 280) não conseguiu achar resultados conclusivos que pudessem estabelecer uma relação segura entre polarização (medida em termos de renda e democracia) e o conflito internacional. A questão parece ainda estar aberta para a análise de casos empíricos e para o avanço de metodologias de análise de redes.

buscando relacionar grau de conflito com a coesão das alianças no sistema. Nesse caso, há grande espaço para novas investigações que fujam do excesso de abstração e de considerações normativas simplificadoras.<sup>82</sup>

### 3.3.2 Padrão de Cooperação-Conflito

Outro fator fundamental para a análise sistêmica, e que representa o objeto central desse trabalho, é o que aqui chamamos de padrão de cooperação-conflito. Este conceito é aqui definido como o predomínio de determinada relação de cooperação ou conflito entre atores sistêmicos específicos em um determinado período de tempo. Fred Halliday o chama, por exemplo, de “[...] padrão de relações entre Estados regionais.” (HALLIDAY, 2005, p. 13). Assim, como a mensuração de autocracia-democracia adotada pelo projeto Polity IV<sup>83</sup>, o padrão de cooperação-conflito pode ser operacionalizado em um *continuum* que varia em temas (área política, econômica, securitária e sócio-identitária em que ocorre a cooperação e o conflito) e intensidade (grau de aproximação e grau de violência das relações). Essa categorização quantitativa que varia de -10 (mais conflito) a +10 (mais cooperação) (vide figura 1), foi proposta por Joshua Goldstein (1992) e serve de base para diversos indicadores relacionais entre atores internacionais disponíveis em bancos de *event data*, como WEIS e GDELT, os quais serão adotados por este trabalho.<sup>84</sup>

**Figura 1 - Continuum do Padrão de Cooperação-Conflito**



Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>82</sup> Estudos mais recentes adentram a esfera normativa, ao sustentar que instituições formais têm a capacidade de moderar a relação entre polarização e conflito (ESTEBAN; RAY, 2008; ESTEBAN; SCHNEIDER, 2008). Tais estudos, como os que lidam com arranjos político-institucionais de *power-sharing* em situações de conflito, podem pecar pelo superficialismo, ao subestimar a força e a ambição dos atores e a superestimar a força de arranjos institucionais formais como elemento constrangedor da ambição política de grupos em disputa (CASTELLANO DA SILVA, 2011).

<sup>83</sup> O projeto Polity IV (2015) produz o Polity 2, um índice revisado que mede grau de democracia e autocracia de um país. Os valores vão de -10 a +10, sendo -10 para forte autocracia e +10 para forte democracia. Para uma discussão bem informada sobre a utilidade destes índices, ver Norris (2008).

<sup>84</sup> Para um aprofundamento sobre o papel de *event data* na análise de aspectos relacionais na política externa, ver Schrodt (1995).

Como exemplos de relações de tipo conflitivo, têm-se declarações controversas, crises diplomáticas, estabelecimento de operações encobertas, e conflitos armados que envolvam rivalidade interestatal. A aproximação diplomática, o estreitamento das relações comerciais (acordos comerciais), a promoção de programas de cooperação estratégica, e a assinatura de tratados diplomáticos, comerciais e militares são exemplos de iniciativas cooperativas. A integração e unificação situam-se como aspectos profundos da cooperação e envolvem fundamentalmente concessão de grande parte da autonomia e soberania para obtenção de benefícios excedentes, relacionados à segurança, ao desenvolvimento e à legitimidade/identidade. Por outro lado, conflitos mais relevantes serão aqueles definidos como guerras hegemônicas, “[...] uma guerra que determina qual Estado ou Estados serão dominantes e irão governar o sistema.” (GILPIN, 1981, p. 15). Ou seja, guerras travadas no centro do sistema e que envolvem a definição das potências dominantes e da ordem que regerá as relações internas. A divisão entre cooperação e conflito é, contudo, simplificadora, dado que processos conflitivos e cooperativos coexistem e são mutuamente influenciados.

Como visto até agora (e como se verá ao longo do estudo) o padrão de cooperação-conflito de um sistema pode ser influenciado por aspectos estruturais, interacionais e das unidades (foco do estudo). Entretanto, pouco se discute o papel de agência do conflito nas relações internacionais. Conflitos têm o potencial de criar aspectos formativos no sistema. Um desses processos é a própria cooperação. Conforme formulação de Axelrod e Keohane (1985, p. 226), o conceito de cooperação envolve, ao contrário da harmonia, a presença potencial do conflito. O conflito potencial estabelece incentivos para ações cooperativas e a busca de ganhos absolutos para os atores, embora a distribuição desses ganhos seja predominantemente desigual. Conflitos também incrementam a complexidade do sistema, pois incentivam a reforma das capacidades das unidades e a tentativa de criação de ordens que rearticulem os interesses das potências dominantes e a sua relação com potências secundárias. No primeiro ponto, a literatura sobre o papel da guerra e da violência na construção dos Estados nacionais tem demonstrado, desde a década de 1970, que respostas interacionais aos desafios de sistemas competitivos podem resultar no fortalecimento das estruturas institucionais de organizações políticas, no desenvolvimento tecnológico e em sistemas sociais mais distributivos (CENTENO, 2002; HERBST, 2000; HUI, 2005; TILLY, 1996).<sup>85</sup> No segundo

---

<sup>85</sup> Além disso, parece haver uma relação entre o padrão de cooperação-conflito de uma região e o poder de suas potências regionais em âmbito global. Para Nolte, regiões conflituosas “[...] podem reduzir ao invés de aumentar a projeção de poder de potências regionais a nível global; os problemas no quintal podem ser o fardo de alguns.” (2010, p. 884). Todavia, integrando essa perspectiva com a tese de Tilly (1996) de que o sistema internacional (guerra) é um dos principais incentivadores do fortalecimento do Estado, estipula-se a hipótese de que, para um país

ponto, como visto anteriormente, a guerra é capaz de incentivar mudanças nas estruturas sistêmicas e restaurar equilíbrios de poder e ordens mais estáveis. Parece fato, como propõe Halliday (1999, p. 137), que a teoria das RI necessita romper com a perspectiva conservadora (sobretudo do neorrealismo defensivo) e amadurecer a sua concepção sobre o papel da guerra, da revolução e da mudança internacional. Uma visão que dê conta do papel da guerra, revolução e da desordem como forças reorganizadoras do sistema vai ao encontro das perspectivas mais atuais das teorias sistêmicas, vinculadas à termodinâmica não linear e aos sistemas autopoieticos.

### 3.3.3 *Penetração Extrarregional*

No modelo proposto por este trabalho, fatores externos ao sistema regional são representados pela ideia de penetração extrarregional. O conceito de penetração extrarregional diz respeito à interferência de atores extrarregionais (sobretudo potências globais) de maneira efetiva em regiões que não sejam a sua própria. A maneira efetiva é representada na criação ou na supressão de ameaças, no intervencionismo, na penetração comercial, empresarial e ideológica, e no estabelecimento de um sistema de pressão ou suporte para a realização de seus interesses.<sup>86</sup> A penetração também ocorre mediante a expansão de forças econômicas e político-ideológicas, que são a base da existência de certa hierarquia econômica no sistema internacional. Inclui-se aqui a penetração de grandes companhias e meios de pagamentos de países centrais em regiões periféricas, a expansão de ideias políticas como democracia, direitos humanos e conceitos de segurança, e a inserção de conteúdos ideológicos como língua, cultura e crenças. Assim, a penetração de forças globais não estatais, como empresas, OIs e ONGs internacionais também deve ser considerada.

Em suma, a penetração extrarregional é o mecanismo que conecta aspectos estruturais e interacionais do sistema global aos sistemas regionais. Esta interferência está vinculada ao grau de abertura de uma região para forças externas. Segundo Kelly, “[...] a maioria dos regionalistas aceita que a abertura à intervenção vertical, a partir do sistema primário, também é uma característica estrutural.” (KELLY, 2007, p. 199). Neste trabalho a abertura ou o fechamento do sistema para penetração externa serão avaliados exclusivamente pelo grau de

---

consolidar-se e fortalecer-se como potência regional de grande capacidade, o nível de conflito da sua região deve ser relativamente elevado. Contudo, para que se consolide como uma potência global estável e que possa competir no nível global deve necessariamente reduzir o grau de conflito de sua própria região.

<sup>86</sup> Podem-se citar as influências que a penetração de EUA e URSS em algumas regiões durante a Guerra Fria trouxeram para as estruturas regionais. Suas interferências, por exemplo, na África Austral (Angola), no Chifre da África (Etiópia e Somália) e no Sudeste Asiático (Vietnã) afetaram de maneira decisiva nas dinâmicas dessas regiões e no grau de conflito ali existente.

penetração de potências extrarregionais na região. Forças externas afetam de forma variada o nível interacional e das unidades, e como consequência no nível estrutural (distribuição de poder e ordem). Esse processo envolve tanto interesses de potências extrarregionais quanto a agência de potências locais.

### **3.4 ELEMENTOS DAS UNIDADES: A AGÊNCIA DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO**

A análise do nível das unidades é centralmente importante para se compreender aspectos de mudanças sistêmicas. Trata-se do comportamento individual das unidades no sistema (política externa) e dos atributos das unidades que fundamentam esse comportamento. Incluem-se aqui “[...] características domésticas, componentes e processos[...]” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 27) que estruturam e informam a sua política externa.

#### *3.4.1 Política Externa*

A política externa é, para Christopher Hill, “[...] a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais.” (HILL, 2003, p. 3). O estudo da política externa envolve a avaliação dos aspectos comportamentais dos atores no sistema (*output*) e, sobretudo, a compreensão dos seus aspectos formativos (*inputs*) relacionados aos fatores que afetam o processo de definição (agenda, formulação, decisão) da política externa (ADOGAMHE, 2003, p. 85). Para Hill (2003), analisar esta política implica adotar o princípio da pluralidade (múltiplos atores, mais de uma epistemologia e várias metodologias) e uma abordagem que integre diversos níveis de análise (níveis internacional e doméstico).

Adotar a perspectiva de complexidade da política externa envolve entender que políticas externas são produzidas por diferentes atores políticos e sociais, inclusive não estatais. Essa visão de “[...] múltiplas políticas externas [...]” (MILLS, 2000, p. 222) auxilia a compreender os desafios que serão enfrentados pelos definidores da política externa estatal oficial. Além disso, esta é afetada por processos em diferentes níveis. Laura Neack (2008, p. 10–13) sustenta que a análise da política externa deve ser feita em três deles. O primeiro é o individual, que evolui problemas relacionados à racionalidade da liderança. O segundo nível é o estatal, que integra o papel das elites decisórias, dos *lobbies*, das relações Legislativo-Executivo, dos grupos internos de pressão (opinião pública), além de fatores identitários como a autoimagem nacional e a cultura. O terceiro nível de análise é o sistêmico, que procura relacionar a posição do país no sistema internacional com o tipo de política externa adotada.



Todos esses níveis afetarão a política externa e resultarão em forças para continuidade ou mudança.

Como se buscará demonstrar neste trabalho, o direcionamento de políticas externas de atores regionais, sobretudo Estados, é capaz de afetar níveis interacionais e estruturais de sistemas regionais, tais como a ordem sistêmica, a polarização e fundamentalmente o padrão de cooperação-conflito. Fator importante para que isto ocorra e para que as políticas externas sejam direcionadas são as características das unidades.

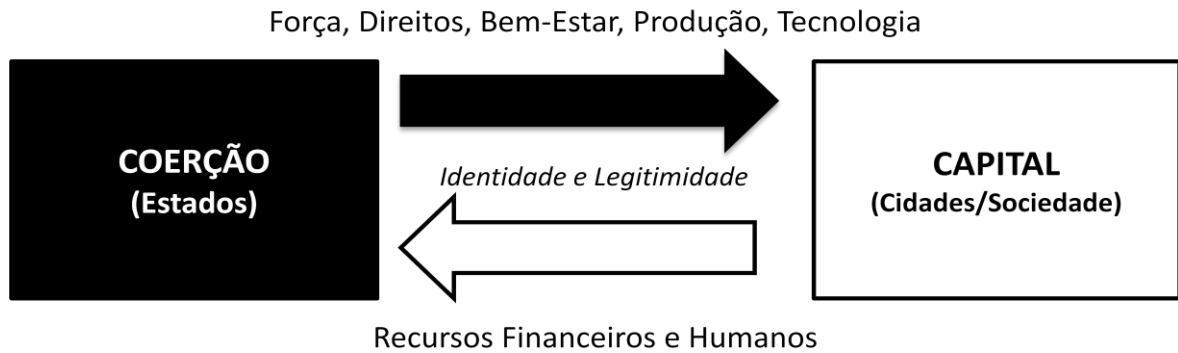
### 3.4.2 *Características das unidades*

As características das unidades estão vinculadas ao primeiro e segundo nível de análise da política externa e são constantemente afetadas por fatores sistêmicos (regionais e globais), como se verá adiante. Um conceito que auxilia na compreensão da complexidade que envolve as características das unidades é o de capacidade estatal. Capacidade estatal refere-se ao poder do Estado e à sustentabilidade dessa potência no longo prazo. Por isso, em âmbito doméstico, o conceito de capacidade estatal não se presta apenas a medir as *capabilities* do Estado, mas a compreender a sua capacidade efetiva de penetrar na sociedade e alterar a distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais (TILLY, 2007, p. 16). Ou seja, importa a força relativa do Estado ante a sociedade e quão sustentável é a interação dessas duas esferas.

Para Tilly (1996, 2007), capacidade estatal é a uma decorrência lógica do processo de construção do Estado; da interação entre coerção e capital, característica do caso europeu, como se apresentará no capítulo 4. Devido aos incentivos da competição sistêmica, tornou-se imperativa esta relação, na qual o Estado oferecia a capacidade coercitiva enquanto que as cidades/sociedades emprestavam recursos financeiros e humanos para travar a guerra. Os exércitos, por exemplo, surgiram da necessidade de controle e proteção e a infraestrutura foi o resultado do imperativo de os Estados taxarem e integrarem populações. Além disso, nos casos em que a sociedade possuía recursos mais amplos, e em que a identidade nacional e a legitimidade simbólica do Estado não supriam as demandas do capital, o Estado teve de ceder direitos, justiça e bem-estar para manter a coesão interna e a capacidade de extrair recursos da própria sociedade. A democracia surgiu historicamente como um desses elementos e era em geral mais natural nos casos de equilíbrio entre as forças de Estado e sociedade. Outras atividades em que o Estado teve de acabar se inserindo para enfrentar a competição

interestatal foram na esfera produtiva e tecnológica. A figura 2 procura representar graficamente a interação entre coerção e capital, Estados e sociedades.

**Figura 2 - Construção dos Estados: Interação entre Coerção e Capital**



Fonte: Adaptado de Castellano *et al.* (2012) com base em Tilly (1996).

A partir dessa perspectiva a capacidade estatal pode ser desmembrada analiticamente de acordo com os meios à disposição do Estado para articular a acumulação e concentração de coerção (esfera coercitiva), de capital (esfera extrativa e produtiva) e da legitimidade (obediência, identidade e benefícios) (HANSON; SIGMAN, 2013). A disponibilidade desses meios afetará centralmente a autonomia do Estado, as relações entre Estado e sociedade (MIGDAL, 1988), e a capacidade e os limites de elites dominantes concretizarem projetos políticos domésticos e externos. Estes últimos podem resultar em impactos sistêmicos e afetar padrões de cooperação-conflito.

### 3.4.3 A Construção do Estado como elemento de agência sistêmica

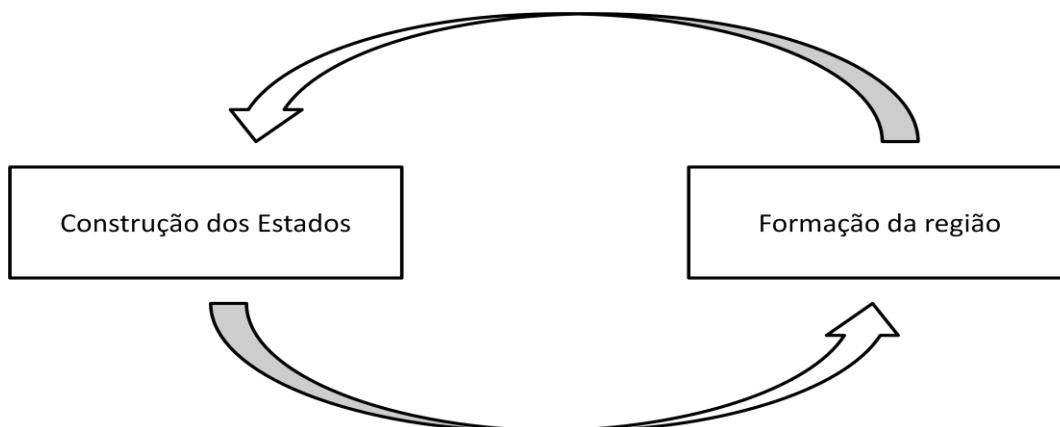
Este estudo preocupa-se com o impacto sistêmico de elementos situados no nível das unidades, por esse motivo essa subseção específica aborda o impacto das características das unidades e da política externa na formação e configuração sistêmica. Mudanças relevantes no sistema ocorrem quando agentes formam-se ou posicionam-se frente aos constrangimentos sistêmicos e acabam afetando processos interacionais e estruturais. Essa dinâmica de agentes e estruturas pode ser identificada no processo de construção dos Estados (formação e reformação de Estados). Esse fator, próprio da característica das unidades, parece ser fator relevante para a formação das regiões. Isso pode ocorrer de duas formas principais. A primeira, direta, e a segunda, indireta.

De **maneira direta**, mudanças significativas nas unidades do sistema podem gerar, pelo processo de estruturação, transformações nas características da estrutura. Mais propriamente, há conexões intrínsecas entre o tipo de unidades de um sistema e o princípio de organização da estrutura (hierárquico ou anárquico) e a diferenciação entre unidades (estruturas internas similares ou diferentes). Nesta esfera as vinculações entre unidades e estruturas estão mais claramente presentes. Não há como avaliar a organização da estrutura e a diferenciação entre unidades sem compreender a natureza das unidades em si, assim como não há como entender a natureza predominante das unidades sem compreender as estruturas sistêmicas condicionantes. Por exemplo, estabilidade política, em termos de coesão política entre Estado e sociedade (capacidade estatal), pode afetar a estrutura da diferenciação funcional de Estados, já que alguns Estados não apresentam funções básicas da soberania empírica (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 35) ou possuem características muito diferentes ao do tipo moderno/unitário, compreendido como predominante pela teoria realista das RI (BUZAN, 1998, p. 229). Mas não apenas Estados (unidades) afetam a formação das estruturas sistêmicas (WENDT, 1987, p. 340–344, 359–361). Fatores estruturais também interferem no processo de formação dos Estados, gerando forças que incentivam ou desincentivam a formação de unidades (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 29).

Para além da esfera estrutural, aspectos próprios do processo de construção do Estado podem afetar as características interacionais de uma região. A mudança da natureza dos Estados pode gerar efeitos de transformação no sistema como um todo, por processos de aprendizado (socialização) ou imposição, levando a alterações na esfera interacional (cooperação e conflito). Ademais, Kelly avança ao ressaltar que no Terceiro Mundo o dilema de segurança externa transforma-se em um dilema de segurança interna, fundamentado na característica dos Estados. Esse dilema, por sua vez, afetará a configuração regional, mormente no tipo das dinâmicas de segurança e nas iniciativas de cooperação e conflito (KELLY, 2007, p. 199).

Neste ponto, são relevantes os caminhos de pesquisa abertos pelas possibilidades que a sociologia histórica traz à teoria das RI, na medida em que possibilita a avaliação dos processos de construção dos Estados e a sua conexão com mudanças do sistema (HOBSON, JOHN M, 2003, p. 210–213). John Hobson, por exemplo, propõem uma abordagem estruturacionista, que compreenda como os complexos Estado-sociedade são agentes que constituem e são constituídos pelas estruturas sócio-domésticas e internacionais/globais (HOBSON, JOHN M., 2002, p. 21). A figura 3 representa a visão heurística da inter-relação direta entre construção dos Estados e formação da região.

**Figura 3 - Modelo do processo de retroalimentação causal entre construção das unidades e o sistema regional (interação e estrutura)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

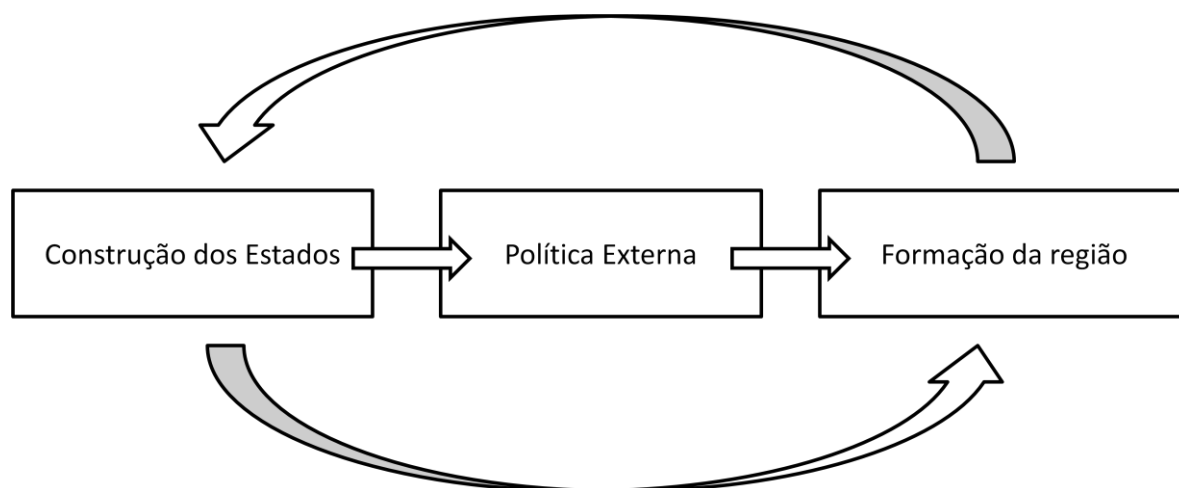
O **modo indireto** pelo qual a construção do Estado afeta a formação da região dá-se mediante os processos de política externa. A política externa é o instrumento de relação entre Estados e suas elites com os fatores interacionais e estruturais do sistema regional, conforme apresentado na figura 4 (abaixo). Este processo, informado pelo primeiro, é o foco principal deste trabalho e será detalhado no próximo capítulo. Por ora importa mencionar que esta perspectiva vai ao encontro de uma nova geração de estudos nas RI que relacionam aspectos domésticos ligados às características do Estado, à política externa e a resultados sistêmicos (e o seu impacto novamente nas unidades).<sup>87</sup>

Características internas às unidades derivadas do processo de construção do Estado auxiliam a compreender os aspectos formativos da política externa em dois pontos centrais. O primeiro relaciona-se aos interesses que predominarão na definição de política externa. A vontade do Estado de realizar determinada política será afetada por aspectos vinculados às elites dominantes e seu projeto político doméstico e externo. O segundo ponto vincula-se à capacidade e habilidade dessas elites de implementarem suas políticas mediante a extração dos recursos disponíveis no território e na sociedade de forma sustentável. Essa capacidade centra-se essencialmente na força do Estado de transformar recursos disponíveis de forma potencial (poder nacional) em capacidades efetivas de ação no sistema (poder concreto). Assim, as capacidades do Estado impactarão significativamente na disposição das elites

<sup>87</sup> A relação entre Estado e política externa tem sido foco crescente da análise de política externa e da teoria de RI. Por exemplo, teorias de política externa desenvolvidas pelo Realismo Neoclássico tentam avaliar como mecanismos sistêmicos afetam a política externa de países de diferentes formas mediante processos domésticos (coesão de elites, vulnerabilidade interna, percepção individual, etc) relacionados à construção dos Estados (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009; ROSE, 1998; SCHWELLER, 2003).

definidoras de política externa em agir ativamente no sistema.<sup>88</sup> Hill (2003, p. 137) salienta que é a capacidade dos Estados de converter recursos disponíveis em poder efetivo que ampliará o leque disponível de instrumentos de ação externa, inclusive a possibilidade do uso da força militar.

**Figura 4 - Modelo do processo de retroalimentação causal entre construção das unidades e o sistema regional (interação e estrutura), mediado pela política externa**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Países em desequilíbrio interno podem ter no curto prazo capacidade de se inserir livremente no sistema internacional. Contudo, no longo prazo haveria a necessidade de acomodar as forças internas e fazer mudanças necessárias, com vistas de evitar maiores instabilidades (revoluções, golpes, incapacidade de governo) – o que prejudicaria a sua capacidade de atuação e projeção externa. Cox lembra que “[...] Estados que são poderosos são precisamente aqueles que têm sido submetidos a uma revolução social e econômica profunda e têm mais inteiramente exercitado as consequências dessa revolução na forma de relações estatais e sociais.” (1996a, p. 134). Tais fatores vinculados ao processo amplo de construção dos Estados explicariam o tipo de resposta dada pelas unidades frente aos constrangimentos sistêmicos que experimentam.

Embora os avanços nas teorias de política externa sejam evidentes há ainda escasso esforço de conectar as teorias de política externa com teorias da política internacional (FENG; RUIZHUANG, 2006, p. 122–123), de forma a compreender o impacto da política externa em aspectos sistêmicos, como o padrão de cooperação-conflito. Neste âmbito, o estudo de como

<sup>88</sup> Fareed Zakaria (2000, p. 260–261), por exemplo, argumenta que justamente pela fraqueza relativa do Estado, os EUA entre 1865 e 1889 não conseguiam transformar a riqueza nacional em capacidade de ação externa, principalmente pelos constrangimentos e limites experimentados pelo poder Executivo.

políticas externas são informadas por processos vinculados à construção do Estado e pensadas e executadas em relação ao *status quo* (ordem) sistêmico pode trazer possíveis avanços na tentativa de auxiliar na compreensão sobre como processos das unidades afetam níveis interacionais e estruturais do sistema e sobre como estes processos são informados, retroativamente, por tais características sistêmicas. Esta perspectiva busca ressaltar o papel da agência de unidades no sistema internacional e sugere, assim como Gilpin, que “a explicação da mudança política internacional é em grande medida uma questão de contabilização de mudanças nas encostas e posições das curvas de indiferença de Estados e nos objetivos específicos de política externa.” (GILPIN, 1981, p. 23). Além disso, parece cumprir com a promessa de vincular teorias da política externa e teorias da política internacional, já que “essa importante ênfase em avaliações do status quo claramente [...] vincula as políticas doméstica e internacional dentro de uma única perspectiva.” (KUGLER; LEMKE, 2000, p. 131). Por fim, como se demonstrará no próximo capítulo, a avaliação da política externa frente ao *status quo* reduz as possibilidades de observações sobre o comportamento das unidades no sistema e possibilita encontrar padrões passíveis de categorização e teorização.<sup>89</sup>

### 3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Este capítulo procurou apresentar o modelo de análise que informará o estudo de caso desta tese. Frente às dificuldades de vinculação entre o NR e a APE em modelos sistêmicos que compreendam de modo mais amplo o papel de agência (contingente) das unidades, propôs-se uma análise informada pelas teorias dos sistemas internacionais. A ideia básica é fundamentar um modelo de avaliação dos sistemas regionais que reconheça a complexidade sistêmica e dê conta de aferir a relação coconstitutiva de agentes e estruturas em processos de continuidade e mudança. Mais especificamente, importa abordar a cooperação e o conflito sobre um ponto de vista sistêmico. Assim, o capítulo apresentou um modelo fundamentado em três níveis sistêmicos: estrutural, interacional e das unidades – somados a fatores externos. As possíveis explicações propostas para mudanças nesses níveis analíticos e o seu impacto na cooperação e conflito foram complementadas com a tese geral deste estudo: a influência das unidades em elementos sistêmicos pode ser compreendida por dois mecanismos principais. O

---

<sup>89</sup> A grande dificuldade no processo de produção teórica encontra-se justamente na identificação de uma solução intermediária entre a generalização unicausal, determinística e simplista, que possui pouca aplicação no mundo real, e a descrição total do fenômeno, que não identifica relações claras entre variáveis e padrões de interação. Este meio termo desejável é justamente o que justifica a existência do termo parcimônia. Este não significa construir teorias que simplistas, mas teorias tão simples quanto possam ser (ou melhor, “[...] não mais complicadas do que elas precisam ser[...]”) (RAY, 2003, p. 236).

primeiro relaciona-se com a formação das unidades e o processo de estruturação do sistema (organização e diferenciação funcional). O segundo, mais importante para este trabalho, ocorre por intermédio da política externa, que vincula de forma mais rotineira as forças do contínuo processo de construção dos Estados, como os elementos interacionais e estruturais do sistema. Esse conjunto de hipóteses será avaliado preliminarmente no capítulo que segue, com foco específico na África Austral.

#### **4 CONTINUIDADE E MUDANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL: O PAPEL DA POLÍTICA EXTERNA NO SISTEMA REGIONAL**

O modelo analítico proposto no capítulo anterior será aplicado ao caso da África Austral, com foco nas mudanças do padrão de cooperação-conflito entre 1975 e 2010. Apresentar-se-á uma visão ampla sobre mudanças no sistema regional da África Austral desde a formação de sua configuração atual, baseada em unidades de tipo Estados nacionais, e especificar em maior detalhe os mecanismos que levam a construção dos Estados a afetar a cooperação e conflito sistêmico mediante o papel da política externa. A primeira seção sintetiza as continuidades e mudanças do sistema regional da África Austral desde o início do século XIX. A segunda seção avalia possíveis explicações sistêmicas para as mudanças históricas nos padrões de cooperação-conflito e sugere explicações principais relacionadas à construção dos Estados, a saber: o processo de construção de Estados como aspecto da formação das unidades, que produz conflitos sobre a definição do tipo de unidade predominante no sistema (Estados pré-modernos, coloniais e modernos/nacionais); e a construção do Estado, como processo de constante formação e reformação das estruturas internas e das interações entre Estado e sociedade, que impacta a política externa das unidades sistêmicas. Sob essa lógica, a política externa é o fator que interfere mais diretamente na cooperação e no conflito sistêmicos na história recente da África Austral. A terceira seção, por fim, trata das possíveis relações entre política externa e padrão de cooperação-conflito sistêmico. Desmembra a política externa em políticas que se direcionam à ordem sistêmica (política frente ao *status quo* e ímpeto de ação) e nos condicionantes dessas políticas, baseadas no projeto político da elite definidora de política externa e na sua segurança em relação a pressões internas e externas.

##### **4.1 CONTINUIDADE E MUDANÇA NO SISTEMA REGIONAL DA ÁFRICA AUSTRAL**

Esta seção aplica de modo preliminar o modelo proposto ao caso da África Austral com o intuito de observar mudanças significativas ocorridas no sistema regional desde o início do século XIX. Nesse período, mudanças mais impactantes e voláteis começaram a ocorrer na região, as quais foram determinantes para a conformação do sistema regional que conhecemos hoje. O quadro 3 sintetiza as características e a amplitude das mudanças estruturais e interacionais no sistema regional da África Austral nos últimos 200 anos.



**Quadro 3 - Continuidades e Mudanças no Sistema Regional da África Austral (1800-2010)**

DÉCADA		1800	1810	1820	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	
ELEMENTO																								
<b>Fundamento estrutural</b>		Colonialismo (imposição de Estados coloniais)											Estados coloniais (exceção África do Sul)					Estados modernos independentes						
		Estados pré-coloniais (expansão e revolução)																Estados modernos autônomos						
<b>Polaridade</b>		Núcleos dispersos											3 núcleos --> unipolaridade crescente (África do Sul)					Unipolar (África do Sul)				Bipolar (África do Sul e Angola)		
<b>Ordem</b>		Dispersa											Centrada na África do Sul (conservadora)									Centrada na África do Sul (liberal)		
<b>Fronteiras</b>		Desagregadas (diversos processos-baixa interação)											Expansão							Contração		Expansão		
<b>Polarização</b>		Alta (dispersa)											Baixa					Alta		Média	Baixa			
<b>Padrão de Cooperação-Conflito</b>		Conflito sistêmico											Cooperação					Conflito sistêmico		Cooperação				

Fonte: Elaborado pelo autor.

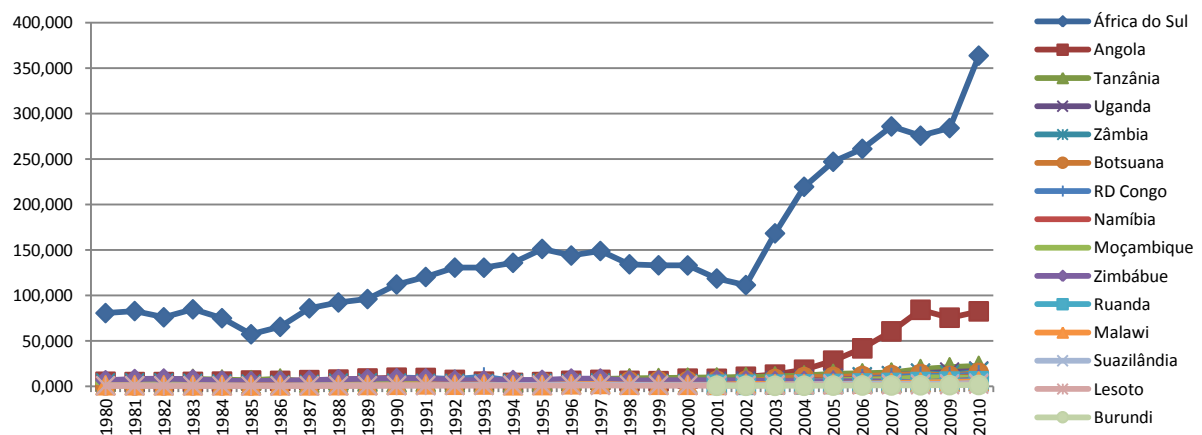
As mudanças no **fundamento estrutural** no caso da África Austral basearam-se na transformação de um sistema em que diferentes tipos de Estados competiam entre si para outro marcado pela vitória do modelo colonial e, posteriormente, do Estado moderno. Mais especificamente, em um primeiro momento pode-se observar a competição entre poderes coloniais, Estados pré-modernos (unidades políticas pré-coloniais) e Estados modernos autônomos estabelecidos pelos colonos africanos. Neste ponto, dois fatores importam ser mencionados. Primeiro, houve a vitória das potências coloniais sobre as unidades políticas locais, as quais experienciavam em sua maioria processos de revoluções políticas e crises. No âmbito do grupo *nguni*, dentre os *bantu* da África Austral, este processo foi identificado como o Mfecane (MASHINGAIDZE, 2010; NGCONGCO, 2010). O segundo fator concomitante foi a vitória do poder imperial contra projetos brancos autônomos, como por exemplo, o do grupo africano. Este processo envolveu combates intensos e a utilização de técnicas modernas de guerra (BOAHEN, 2010, p. 7–8), como se verá no próximo capítulo.

O Estado de tipo colonial, estabelecido em seguida, apresentava grande diversidade (YOUNG, 1994). A autonomia e proto-independência da União da África do Sul em 1910 deu a este domínio meios amplos de capacidade estatal para pôr em prática seu projeto regional, o que não era possível às colônias portuguesas nem às Rodésias. Com a chegada da década de 1960 houve uma inflexão sistêmica em direção ao estabelecimento de Estados nacionais politicamente independentes, os quais até os dias atuais predominam na região. Desde sua origem, portanto, a região foi marcada por grande diferenciação organizacional entre unidades, embora a existência de núcleos de poder autônomos garantisse o predomínio da anarquia. Posteriormente, as unidades reduziram sua diferenciação em termos organizacionais, na medida em que a maioria das unidades se tornou Estados nacionais, embora a diferenciação não tenha se exaurido por completo, devido à coexistência de estruturas pré-modernas e modernas no Estado nacional, e elementos de hierarquia tenham permanecido na polaridade e ordem regionais.

Em termos da distribuição de poder (**polaridade**), a África do Sul tem sido desde o início do século XX (pelo menos desde seu processo de industrialização e fortalecimento do estado na década de 1920) uma potência regional predominante. Desde o processo de construção hegemônica da primeira metade do século XX não houve ameaça real à hegemonia sul-africana de forma a substituir o país como potência regional mais poderosa. Entretanto, pelo menos duas reservas devem ser adicionadas a esta afirmativa. Primeiro, já que não há consenso sobre os indicadores adequados para capacidades materiais, um estudo mais rigoroso deveria ser processado para discutir teoricamente e identificar empiricamente a

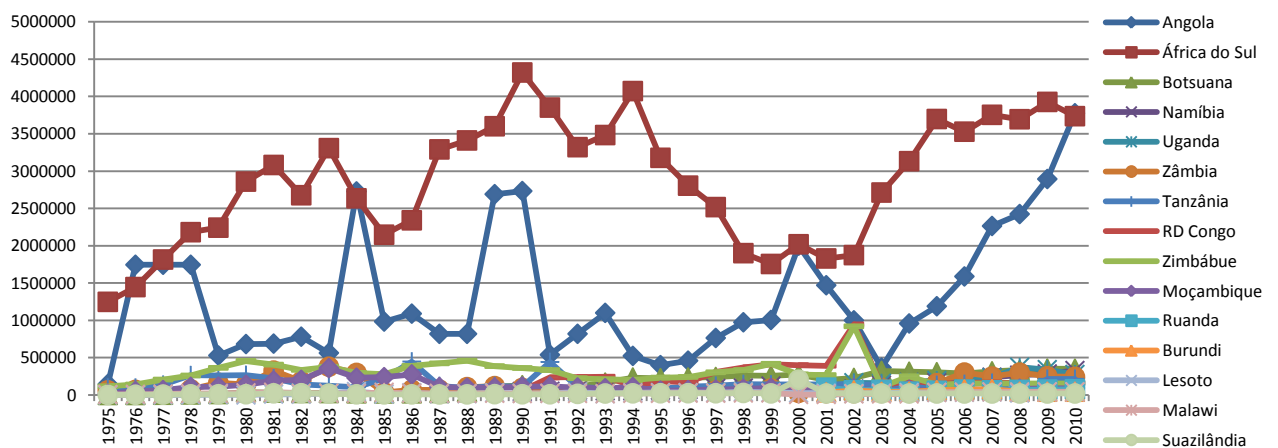
polaridade na África Austral em termos longitudinais.<sup>90</sup> A segunda reserva relaciona-se à recente ascensão de Angola ao posto de potência regional, em termos materiais. Angola experimentou alto nível de renovação militar, crescimento econômico e reforma do Estado desde os momentos finais de sua guerra civil, encerrada em 2002. Essa situação confere ao país uma maior proximidade às capacidades materiais da África do Sul e uma distância mais ampla das potências secundárias da África Austral (CASTELLANO DA SILVA, 2012b).

**Figura 5 - África Austral: PIB, bilhões de US\$ correntes, 1975-2010**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de INTERNATIONAL MONETARY FUND-IMF (2011).

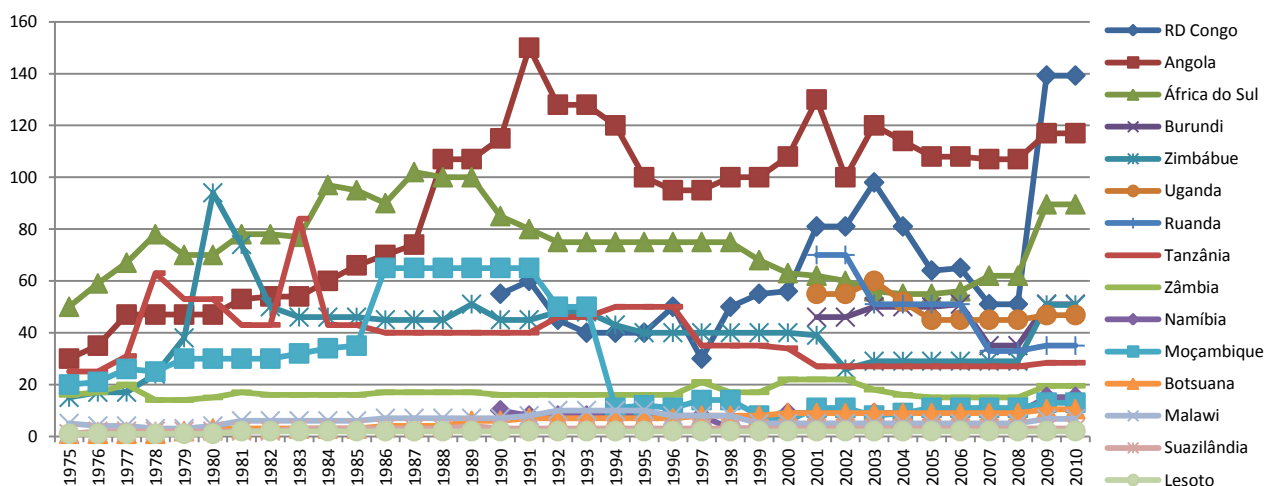
**Figura 6 - África Austral: Gasto militar, milhares de US\$ correntes, 1975-2010**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de CORRELATES OF WAR-COW (2015).

<sup>90</sup> Ademais, há uma necessidade vital de integrar aspectos imateriais do poder na análise, já que eles são um dos fundamentos da hegemonia. Por este critério poder-se-ia identificar uma crise da liderança da África do Sul na sua própria região a partir da década de 1960, devido à independência dos Estados com regime de maioria negra concomitantemente ao *apartheid*. Todavia, neste trabalho optou-se por excluir tal elemento devido à sua proximidade com fatores relacionados à ordem regional. Aqui, portanto, a variável liderança pode ser avaliada indiretamente, à medida que a ordem sistêmica que determinado país sustenta seja aceita ou questionada pelas demais unidades do sistema.

Figura 7 - África Austral: Contingente militar, milhares, 1975-2010



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de COW (2015).

Para o período em foco nesta pesquisa (1975-2010), pode-se inferir dos dados abaixo sobre PIB, gasto militar e contingente militar dos países da região (figuras 5, 6 e 7) que a África do Sul manteve relativa distância das potências secundárias da região, em termos de capacidades nacionais agregadas, pelo menos até a década de 2000. As décadas de 1970, 80 e 90 foram marcadas pela continuidade da primazia sul-africana, sendo que os países com potencial para a construção de maiores capacidades tinham políticas de fortalecimento interno muito transitórias.<sup>91</sup> Somente com a resolução do conflito interno angolano é que este país inaugurou sua ascensão, baseada em três aspectos, como referem as figuras abaixo: uma trajetória diferenciada de crescimento econômico acima dos demais países da região, o que a fez se destacar dos demais países além da África do Sul; um aumento mais sustentável nos investimentos militares, diferente dos momentos anteriores, marcados por picos e declínios; e uma política mais clara de construção de forças militares robustas e permanentes, como se verá no capítulo 8.

Do mesmo modo em que a África do Sul construiu sua hegemonia, a **ordem** sistêmica da África Austral foi sendo centrada nesse país e articulando seus interesses vinculados a valores, normas e instituições políticos, econômicos, sociais e securitários. Como se verá nos próximos capítulos, a construção do Estado sul-africano esteve diretamente vinculada à construção da região e ao estabelecimento na região de um ordenamento que espelhasse a sua

<sup>91</sup> Na década de 1990 não se sabia qual país poderia eventualmente rivalizar com a capacidade sul-africana. O Zimbábue dava algumas cartas na diplomacia regional, mas não dispunha de uma política de construção de capacidades reais. Angola, por seu turno, envolvia-se em conflitos regionais relevantes, mas ainda possuía o desafio histórico da guerra civil, o que contribuía para a contenção do seu crescimento econômico.

estrutura interna. A ordem regional foi assim centrada em princípios conservadores. Na esfera política, predominava a defesa da soberania pelos próprios meios (militares) e a manutenção do *status quo* territorial colonial dentro de um sistema de governança centralizada (baseada nos interesses dos Estados mais fortes). Na esfera econômica, a ordem regional era pautada pela centralidade da economia sul-africana e de políticas que favorecessem a sua industrialização, embora com iniciativas que garantisse o fluxo de comércio do centro para a periferia do sistema. No eixo social, o acesso a direitos era limitado à elite branca ou a grupos sociais aliados. No âmbito da segurança, o princípio da segurança nacional (dos regimes) predominava.

A partir da década de 1960, contudo, esta ordem regional passou a ser gradualmente contestada, o que acabou por consolidar na década de 1990 a ascensão de uma nova ordem sistêmica baseada predominantemente em fundamentos liberais, rearticulados pela África do Sul em transição. Na esfera política, gradualmente a ordem passou a defender o respeito à soberania dos mais fracos (apenas jurídica), embora com a valorização prioritária dos direitos individuais (humanos), e a implantação de mecanismos mais democráticos de governança. No eixo econômico, a ordem passou a priorizar as forças do mercado e relações de perfil comercialista entre as unidades do sistema. Na esfera social, houve a crescente adoção da agenda liberal da prioridade estabelecida aos direitos civis e políticos, a despeito de algumas exceções relacionadas à solidariedade regional (e.g. limite das pressões ao Zimbábue). Na área de segurança, a visão de segurança humana passou a ser elemento defendido como parte de um regime global de reforma do perfil das forças de segurança e de priorização de ações direcionadas a ameaças existenciais a indivíduos.

As **fronteiras** regionais apresentaram dois tipos de modificação. Primeiro, após um período de desconexão entre diferentes redes regionalizadas (a mais ampla sendo a composta por vínculos econômicos e sociais das comunidades e Estados pré-coloniais pertencentes ao tronco linguístico *bantu*), houve uma expansão do Estado de tipo colonial através da região, criando uma forma mais organizada e extensa de interação político-econômica. Nesse período, a expansão do projeto colonial, os capitais britânicos e as relações exteriores da África do Sul tornaram possível a consolidação de dinâmicas que se expandiam até a região sudeste congoleza de Katanga. A partir da segunda metade do século XX pôde-se evidenciar uma interação mais volátil entre o centro geográfico regional ao sul e a periferia ao norte. As lutas de independência conectaram Tanzânia à lógica regional e reforçaram a forte presença do Congo/Zaire em assuntos regionais, principalmente na guerra civil de Angola (CHAN, 1990b, p. 71–72). Durante os anos 1980, no entanto, a acomodação das relações entre Angola

e Zaire e o foco da Tanzânia nos conflitos civis de Uganda geraram um movimento de contração das fronteiras regionais – já que Zaire e Tanzânia deixaram de compor o eixo principal de interações da África Austral. No entanto, no final dos anos 1990, a renovação da SADC e a explosão da Segunda Guerra do Congo nos Grandes Lagos da África Central levaram a um novo grande movimento de expansão das fronteiras, não apenas para a Tanzânia e Congo em si, mas também em direção à região dos Grandes Lagos como um todo, conforme figura 8.

**Figura 8 - Mapa do Sistema Regional da África Austral (pós-1998)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Chegando ao nível interacional, no que diz respeito à **polarização**, pode-se constatar que nos últimos anos houve mudanças relevantes na configuração de alianças da região. Desde o processo de formação regional, a polarização entre Estados na região sempre foi dispersa ou muito baixa. Entre 1975 e 1994, disputas interestaduais regionais fundamentaram uma configuração de alianças claramente dividida. De um lado, estavam os países que

compunham os Países da Linha de Frente (PLF) e a SADCC (esta última formalmente composta por Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue). O outro bloco era composto pela África do Sul, por aliados (Rodésia do Sul, até 1980) e por países que eventualmente vinculavam-se a ela por serem economicamente dependentes (Malawi, Botsuana, Suazilândia e Lesoto, em algumas ocasiões). A partir da queda do *apartheid* na África do Sul e da ascensão do *African National Congress* (ANC) ao governo nacional, houve garantias necessárias para a configuração de um padrão de alianças regional mais amplo que incluía a própria África do Sul. Esse padrão foi institucionalizado na nova SADC, o que reduziu significativamente a polarização no centro do sistema.

Não obstante, a expansão das fronteiras regionais para os Grandes Lagos da África Central em fins da década de 1990 e a consequente importação das dinâmicas e rivalidades existentes na África Central demonstraram que o novo padrão de alianças não estava de forma alguma consolidado. Novos eixos de alinhamento surgiram, inclusive internamente à SADC. Na periferia geográfica do sistema (Grandes Lagos), a polarização se caracterizou pela aliança Uganda, Ruanda e Burundi contra a agora República Democrática do Congo (RDC). Já no centro do sistema regional Angola, Zimbábue e Namíbia se inseriram nesta polarização ao lado da RDC, se opondo de maneira relativa ao bloco neutralista, composto sobretudo pela África do Sul. Rivalidades eventuais entre Zimbábue e África do Sul e Angola e África do Sul caracterizaram esse momento. Já na década de 2000, principalmente após 2002 (fim da guerra do Congo e fim da guerra civil de Angola), a configuração de alianças na África Austral esteve caracterizada pela difusão de alianças e a quase generalização de um bloco de diálogo que, no entanto, possui contradições internas e pouca coesão, como se verá adiante.

Sobre o elemento mais relevante para esta tese, o **padrão de cooperação-conflito**, podem-se observar três mudanças significativas no sistema da África Austral desde o século XIX. A primeira foi a modificação de um sistema de altos níveis de conflito, que envolviam a formação dos Estados na região para um ambiente marcado pela cooperação e formação de dinâmicas regionais que consolidaram as fronteiras do sistema. Esta cooperação era baseada na relação amistosa dos Estados coloniais portugueses (África Oriental Portuguesa e África Ocidental Portuguesa) e britânicos (Rodésias e Niassalândia) e a União Sul-Africana.

A segunda mudança transformou este ambiente cooperativo em um sistema marcado por conflitos políticos, econômicos e militares, embora com importantes iniciativas de cooperação entre países aliados. No período característico da Guerra Fria havia um enfrentamento aberto entre África do Sul e os PLF e, posteriormente, da SADCC. Esse conflito era caracterizado por ataques diretos, operações encobertas e guerras *proxy* de lado a

lado, com grupos irregulares sendo apoiados por Estados contra países rivais. Contudo, a partir do final da década de 1980 houve uma aproximação crescente entre os mesmos países. Este movimento teve como marco fundamental as derrotas sofridas pela ofensiva sul-africana em Angola e a decisão pela assinatura do Acordo Tripartite junto a Angola e Cuba, em Nova Iorque, em 22 de Dezembro de 1988.

Este terceiro movimento de mudança envolveu o distanciamento do padrão conflituoso para um ambiente marcadamente cooperativo, que tem visto o fortalecimento das instituições regionais e conexões cooperativas políticas, econômicas, sociais e de segurança. O processo de distensão se concretizou com o ingresso da África do Sul pós-*apartheid* na agora reformulada SADC e com a transformação (ainda em curso) da ordem regional. É importante referir que, com a expansão das fronteiras da região aos países dos Grandes Lagos, a África Austral acabou por importar conflitos característicos dos países centro-africanos. Todavia, os padrões de cooperação-conflito entre os antigos países rivais da África Austral tradicional se mantiveram consideravelmente declinantes – em que pese a permanência de alguns focos de tensão, como a existente entre Zimbábue e África do Sul pela disputa da liderança regional, na década de 1990. A próxima seção procurará avaliar as possíveis explicações para as alterações mais significativas no padrão de cooperação-conflito da África Austral.<sup>92</sup>

#### **4.2 POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES PARA A MUDANÇA NO SISTEMA REGIONAL DA ÁFRICA AUSTRAL: O PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO**

Esta seção procura explicações plausíveis para as transformações históricas no padrão de cooperação-conflito da África Austral, principalmente a transição que ocorreu em 1988-9. Transição esta marcada pelos Acordos de Nova Iorque de 22 de dezembro de 1988, quando Angola, África do Sul e Cuba decidiram pelo fim de treze anos de conflitos armados interestatais e *proxy*. A fim de identificar tal fator explicativo, é importante ter em mente a discussão posta até agora sobre o poder de agência atribuído às unidades sistêmicas e às forças domésticas dos Estados. Dos elementos propostos na análise da seção anterior é razoável assumir possíveis fatores explicativos para as transformações no padrão de cooperação-conflito regional. Uma das conexões mais plausíveis é a relação existente entre os

---

<sup>92</sup> Para esse trabalho os conflitos mais relevantes a serem examinados são os chamados conflitos hegemônicos. Não obstante as grandes dimensões dos conflitos dos Grandes Lagos da África Austral e o seu impacto para a política africana, eles não se configuram como um conflito hegemônico; ou seja, um conflito (sobretudo armado) em que se decide qual Estado, ou grupos de Estados, definirá o destino do sistema regional. Desde a formação regional da África Austral, o único conflito hegemônico significativo ocorreu entre 1975 e 1988 entre a África do Sul e as novas potências secundárias que surgiram do processo de descolonização. É especificamente sobre o surgimento e o declínio deste conflito hegemônico que este trabalho se debruçará, avaliando os avanços e limites dessa transformação, bem como dos fatores que condicionaram essa mudança.



movimentos de mudança no fundamento estrutural do sistema (ou seja, da natureza das unidades) e as mudanças no conflito e cooperação na região. Antes de pesar os argumentos a favor desta explicação importa prospectar explicações alternativas. Explicações sistêmicas alternativas (interacionais e estruturais) que coincidem com transformações no padrão de cooperação-conflito apresentadas no quadro 3 podem ser observadas na polaridade, na ordem, nas fronteiras e na polarização sistêmica.

A **polaridade** acompanhou a transformação no padrão de cooperação-conflito já no início da formação do sistema, visto que a unipolaridade crescente da África do Sul coincidiu com um sistema cooperativo desde 1910. Por outro lado, a consolidação da África do Sul como única potência regional na década de 1960 não evitou o acréscimo do conflito no sistema. Posteriormente, a unipolaridade se manteve a despeito do acréscimo de cooperação regional a partir de 1989. Por fim, a bipolaridade somente começou a se vislumbrar a partir da década de 2000 com a gradual ascensão de Angola, quando não ocorreu qualquer transformação significativa no padrão de cooperação-conflito regional. Portanto, embora haja pontos de associação, a polaridade não parece ter relação inequívoca e direta com a cooperação e o conflito sistêmico desde 1975. A continuidade da predominância da África do Sul poderia isoladamente até explicar o conflito existente a partir da década de 1960, mas dificilmente explicaria a cooperação após 1989. Assim, o argumento hipotético de que *houve a ascensão de novas potências regionais, o que teria constrangido a África do Sul a adotar uma política mais cautelosa em relação a seus vizinhos* não parece válido. As mudanças na polaridade da região ocorreram mais de uma década após as mudanças nos seus padrões de cooperação-conflito não podendo ser, assim, a sua causa.<sup>93</sup>

A **ordem** do sistema regional da África Austral sofreu importantes transformações em períodos de estabelecimento de cooperação, como o do início do século XX e aquele estabelecido na década de 1990. Sua mudança sugere, portanto, alguma relação com sistemas de maior cooperação. Por outro lado, a ordem regional não sofreu mudanças com a

---

<sup>93</sup> Entretanto, a análise poderia ser complexificada em dois pontos principais, relacionados a um certo abalo no equilíbrio de poder regional ocorrido na década de 1980. Em primeiro lugar, houve a crescente impossibilidade de a África Sul sustentar sua posição militar em Angola, devido ao massivo suporte militar cubano para este país. Entretanto, não há consenso sobre a incapacidade militar convencional da África do Sul em continuar travando uma guerra de atrito em Angola por período prolongado, mesmo com o suporte que esta recebia de Cuba. A insustentabilidade da política sul-africana parece não estar relacionada com o poder militar concreto, mas envolver outras pressões domésticas e externas que constrangiam as ações externas. Além disso, a presença cubana, ao contrário do que poderia argumentar Aron (2002, p. 157–158), não criava uma bipolaridade na África Austral, apenas acrescia os constrangimentos da potência dominante. De acordo com a teoria neorealista, este fator somente acrescentaria o ímpeto de balanceamento desta potência, o que, como visto, não ocorreu. O segundo motivo, foi o abalo na liderança regional da África do Sul, que ruia desde a década de 1970. Embora não conste isoladamente na perspectiva da polaridade adotada por este trabalho, esta variável possui grande relevância e importará na medida em que possa ser observada no poder de arregimentação e capacidade de criar consentimento por parte da ordem regional criada pela potência dominante.

instauração de um ambiente mais conflituoso na década de 1970 – o que limita a sua capacidade de se configurar como variável independente. Não obstante, como já observado no capítulo anterior, esse fator possui uma relação complexa com a cooperação e o conflito sistêmicos, já que o conteúdo da ordem está no centro de grandes disputas sistêmicas, próprias de conflitos hegemônicos. Desse modo, argumenta-se que a ordem se configura como fator estrutural interveniente, que constrange atores a tomar posturas diferenciadas, mas que não possui capacidade de agência própria.

As mudanças nas **fronteiras** regionais tampouco são capazes de explicar conflito ou cooperação sistêmicos. A hipótese seria de que *houve mudanças estruturais na região no que diz respeito à ampliação das relações com novos Estados (expansão das fronteiras) e isso levou a mudanças no padrão de cooperação-conflito*. O alargamento das fronteiras regionais a partir da década de 1910 esteve envolvido na ampliação da ordem cooperativa centrada na África do Sul. Contudo, a continuidade da expansão das fronteiras regionais não evitou o incremento do conflito sistêmico a partir de 1960. Além disso, a contração das fronteiras na década de 1980 parece ter afetado de forma reduzida o padrão de cooperação-conflito, já que o conflito manteve-se ainda mais intenso durante o período. A posterior expansão das fronteiras sistêmicas para a região dos Grandes Lagos da África Central afetou o grau de conflito na região, introduzindo importantes conflitos armados e instaurando rivalidades entre potências dominantes. Entretanto, a guerra manteve-se na periferia regional e não criou conflito armado sistêmico envolvendo a potência hegemônica. Como fronteiras são derivadas das dinâmicas, dificilmente conseguem explicar o surgimento de cooperação ou conflito sistêmico.

A **polarização** também se apresenta como uma variável mais causada do que causadora dos conflitos. A hipótese seria que *as mudanças nas relações de cooperação e conflito estiveram relacionadas com uma nova configuração de alianças na região (mudanças na polarização)*. Todavia, o incremento do conflito sistêmico ocorreu anteriormente ao surgimento de alianças como a dos PLF e a SADCC. Além disso, a dissolução da aliança anti-África do Sul ocorreu em meados da década de 1990, após a redução significativa dos níveis de conflito sistêmico. Como a polarização significa na prática cristalização de tensões interacionais, ela é geralmente derivada dessas tensões. É claro que não se descarta a importância da polarização e conformação de alianças para consolidar e escalar conflitos, como ocorrido na década de 1980. Entretanto, não parece haver relação necessária entre polarização e escalada de conflito. Como se verá neste trabalho, na década de

1990 houve incremento relativo da polarização dentro da nova SADC, mas este fator não resultou em conflitos significativos no centro do sistema.

Frente à incapacidade de variáveis estruturais e interacionais alternativas explicarem mudanças no padrão de cooperação-conflito do sistema, vislumbra-se a possibilidade de a mudança no **fundamento estrutural** do sistema ter afetado as mudanças no conflito e cooperação na região. A hipótese seria que *transformações na natureza das unidades afetaram os padrões de cooperação-conflito do sistema regional*. De fato, em dois momentos de mudança significativa no padrão de cooperação-conflito sistêmico havia grandes transformações na natureza das unidades. Transformações ocorridas nas décadas de 1910 e 1960 foram concomitantes a processos de transformação no fundamento estrutural, com o câmbio no tipo de unidades predominantes. Além disso, durante os ambientes conflituos compreendidos entre as décadas de 1800-1900 e de 1960-1980 havia grande instabilidade e incerteza no estabelecimento do tipo de unidades predominante no sistema. O conteúdo do conflito envolvia em si uma disputa sobre o caráter mais adequado e preeminente das unidades. Ademais, embora os conflitos tenham permanecido constantes mesmo após a independência da maior parte dos Estados da região, não é coincidência que o nível de conflito sistêmico só decresceu de forma significativa em fins da década de 1980, concomitantemente ao asseguramento da independência da última colônia na região (a Namíbia). Esta lógica explicativa concorda com a perspectiva de que a formação de Estados (unidades) interage de maneira coconstitutiva com forças estruturais e interacionais do sistema.

Entretanto, a explicação da mudança baseada na transformação das unidades não explica adequadamente por que havia disputas sobre o tipo de unidades predominante e por que unidades levavam esta disputa a limites extremos. Também não esclarece os mecanismos causais que explicam os conflitos recorrentes dentro das (e entre as) unidades que compartilhavam a mesma natureza de Estado. Por exemplo, os conflitos entre Angola, Moçambique e África do Sul já não diziam respeito ao estabelecimento de Estados soberanos, os quais já estavam garantidos. Além disso, a construção dos Estados na região não explica de modo inequívoco por que houve a modificação do ambiente conflitivo para um cooperativo em fins da década de 1990. Por fim, todas as explicações aqui propostas dizem pouco a respeito de elementos mediadores entre agentes e estrutura, os mecanismos explicativos. O que, então, poderia explicar esse fenômeno? Dois tipos de variáveis ainda restariam para auxiliar na explicação, conforme modelo aqui proposto. A primeira, discutida ainda nesta seção, é a penetração extrarregional, que representa elementos de agência externos ao sistema.

A segunda, problematizada na seção seguinte, é composta por fatores das características internas das unidades que influenciariam as suas políticas externas (agência no sistema).

Como assumido anteriormente, a **penetração extrarregional** é a variável explicativa mais adotada pela APE para compreender processos em sistemas regionais situados na periferia do sistema global. A assimetria de capacidades daria grandes espaços à agência de atores externos ao sistema em detrimento das unidades regionais. Entretanto, o estudo da África Austral mostra como a penetração extrarregional carrega limites, posto que potências externas não atuaram de forma autônoma, mas sim por intermédio de, ou interagindo com, unidades locais. O alto nível de conflito no século XIX teve grande interferência de potências extrarregionais, sobretudo de potências coloniais, mas envolveram importantes pontos de conflito e cooperação com atores locais. Após o quase completo estabelecimento de Estados coloniais, a agência de grupos e unidades locais foi ainda incrementada. A consolidação da União da África do Sul foi gradualmente pressionando o caráter político de domínio à simples esfera formal e tornando-se, mais do que Inglaterra ou Portugal, a garantidora de estabilidade sistêmica da região até a década de 1960. Além disso, o incremento do conflito sistêmico na década de 1960 denotou a importância da agência de grupos políticos locais mobilizados nos movimentos de libertação nacional. A continuidade do colonialismo português afetou a opção pela luta armada, mas a posição liberal inglesa não evitou que elites brancas locais assumissem a dianteira da repressão a movimentos antirracistas. A chegada da disputa da Guerra Fria certamente agravou a situação, mas não criou os conflitos, apenas os elevou a níveis mais intensos. As elites locais souberam utilizar dos meios materiais e simbólicos disponíveis em prol dos seus interesses políticos. A dificuldade de compreender o seu papel de agência foi justamente uma das principais falhas das superpotências. Além disso, a distensão do conflito bipolar auxiliou a redução das tensões na região.

Neste caso, a hipótese seria de que *a saída de EUA e URSS da região gerou motivos para uma política mais amistosa por parte de Angola e África do Sul*. Entretanto, isso não se deu de forma tão simples e direta. De fato, com o fim da Guerra Fria houve um desengajamento relativo e temporário das grandes potências da região, reduzindo-se o número de assessores estrangeiros, de tropas externas, de envio de equipamentos militares e de operações encobertas.<sup>94</sup> Em fins da década de 1980, mesmo antes do fim formal do conflito bipolar (1991, com a extinção da URSS), EUA e URSS já começavam a desengajar da

---

<sup>94</sup> Por outro lado, o posterior avanço do EUA aos Grandes Lagos e a rivalidade com a França nesse *locus* influenciou o aumento do grau de conflito, próprio das duas guerras do Congo.

região.<sup>95</sup> Assim, os acordos de Angola/Namíbia poderiam ser claramente vistos como resultado da nova postura das superpotências. Contudo, apesar de possuir peso significativo, a decisão das superpotências não obteve impacto imediato e suficiente na pacificação do conflito interestatal em Angola, uma vez que as tropas cubanas e sul-africanas ainda travariam combates dramáticos em Mavinga, Cuito Cuanavale e Calueque, nos quais a URSS ainda apoiava amplamente as operações militares das Forças Armadas de Libertação de Angola (FAPLA) contra a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA).

Assim, o desengajamento das superpotências não foi a causa direta do fim dos conflitos, suas consequências no padrão de cooperação-conflito da região foram mais indiretas, como se verá adiante. Atuaram de maneira a habilitar um ambiente propício no qual “[...] atores domésticos poderiam resolvê-los [os conflitos] sem a necessidade de temer que combatentes desapontados seriam capazes de apelar ao suporte de uma superpotência.” (CLAPHAM, 2005, p. 158). Se os acordos de dezembro de 1988 foram liderados pelos EUA com ativo suporte da URSS, na prática a sua atitude apenas auxiliou a encerrar os conflitos regionais, “[...] que foram basicamente ambos causados e resolvidos em nível doméstico[...].” (Ibidem). Embora a ação de potências extrarregionais constanja e ampare significativamente a ação das unidades locais, não há uma relação direta inequívoca entre penetração extrarregional e cooperação e conflito na região. Por isso, sustenta-se aqui que a penetração extrarregional em sistemas regionais é compreendida de maneira mais adequada se for avaliada como fator que constrange ou incentiva a política externa dos Estados locais; ou seja, a ação de agência das unidades sistêmicas. É o que se avaliará na próxima seção.

#### **4.3 CONSTRUÇÃO DO ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA**

Sugere-se que a política externa dos Estados é o mecanismo que media mais claramente os processos internos ligados ao fundamento estrutural e às esferas interacional e estrutural dos sistemas regionais. Como se averiguará nos próximos capítulos, *mudanças na política externa para a região, sobretudo dos países mais relevantes do sistema regional, afetaram mais diretamente a mudança no padrão de cooperação-conflito da África Austral.*

De maneira introdutória, e informando-se ainda pelo quadro 3, percebe-se que os conflitos regionais centrais entre 1800 e 1910, envolvendo diferentes tipos de unidades políticas, só tomaram corpo devido à política dessas unidades em direção ao sistema, de tal modo que tornavam inevitáveis choques de interesses e conflitos significativos. Os bôeres que

---

<sup>95</sup> Em 1986, os EUA condenavam abertamente o regime do *apartheid*, com o estabelecimento de sanções econômicas efetivas, e em 1988, EUA e URSS concordavam com a solução pacífica de conflitos regionais.

penetraram o território da África Austral, por exemplo, procuravam sobretudo uma transformação na ordem territorial da região, o que levou a conflitos profundos com unidades políticas locais. Ao mesmo tempo, grupos políticos locais mais interessados na manutenção da ordem existente empreenderam resistência violenta contra a presença branca transformadora. O mesmo ocorreu quando da ocupação dos impérios coloniais que executaram seus objetivos de forma mais conflituosa. Os conflitos surgiam especialmente quando seu interesse de atuação era mais agudo e quando a interação ocorreu com grupos também fortemente interessados em políticas opostas. O conflito apenas cessou quando as unidades sistêmicas agora predominantes e estáveis compartilharam da mesma política em relação ao ordenamento regional.

Quando os conflitos reiniciaram na década de 1960, envolveram primeiramente interesses opostos de potências coloniais e movimentos de libertação nacional. Os primeiros buscavam a manutenção da ordem vigente enquanto os segundos lutavam por mudanças estruturais profundas na natureza das unidades (fim dos Estados coloniais) e no conteúdo da ordem vigente. Novamente, a transformação do tipo de unidade predominante foi mediada por políticas externas diretamente opostas. Do contrário, não necessariamente gerariam conflito. Logo a disputa entre potências coloniais e movimentos de libertação nacional foi transformando-se para uma rivalidade interestatal inédita na África Austral. Construía-se o ambiente conflitivo mais importante para este trabalho. Entre 1975 e 1988 políticas externas diametralmente opostas em direção à região fundamentaram as bases do conflito. No período seguinte, após 1989, políticas externas crescentemente alinhadas em relação à (nova) ordem regional garantiram um ambiente de cooperação no centro do sistema regional. Como consequência, a explicação da mudança estaria situada na agência das unidades, em sua política externa regional.

Mas que variáveis explicativas podem auxiliar a compreender o conteúdo e a relação interacional entre política externa, ordem regional e padrão de cooperação-conflito? Indo um pouco mais adiante, que fatores afetam as posturas dos Estados a decidirem por um ou outro interesse frente à região? É isto que será abordado no restante desta seção.

#### *4.3.1 Política Externa e Status Quo*

Este trabalho argumenta que continuidades e mudanças em padrões de cooperação-conflito de sistemas regionais podem ser mais bem compreendidas a partir da análise da política externa das unidades do sistema, sobretudo potências sistêmicas, mas também de

potências secundárias, candidatas a tal posto ou que encontrem formas de impacto nas relações regionais.<sup>96</sup> Compete, portanto, reconhecer mudanças na política externa das unidades que possam afetar o sistema regional, particularmente o seu padrão de cooperação-conflito.

A política externa dos Estados possui grandes elementos de estabilidade. Os papéis de política externa adotados pelo Estado e o conteúdo do interesse nacional predominante dificilmente se alteram de maneira frequente (THIES; NIEMAN, 2014, p. 4–6). Procurar mudanças em política externa envolve genericamente estudar casos relevantes de inflexão e reestruturação, ou seja, “[...] uma alteração ou rompimento majoritário da orientação de um ator em favor do estabelecimento de um novo conjunto de compromissos e alianças.” (DESSOUKI, 2008, p. 167). Uma possibilidade de avaliar essas mudanças na política externa (inclusive incrementais) envolve o estudo da postura das unidades em relação ao sistema, sobretudo à ordem estabelecida. Neste trabalho, duas variáveis são mais importantes a compreensão da política externa de países em direção ao sistema: a posição do país em relação à ordem sistêmica e o seu ímpeto de ação para a implementação desta política.

O estudo da posição de uma unidade em direção à ordem sistêmica é critério fundamental para entender o seu comportamento na esfera interacional e seu impacto sistêmico (interacional e estrutural). Estados e suas elites agem em direção ao *status quo*, pois, além de representar elemento fundamental da política internacional, a garantia de uma ordem adequada a seus interesses pode gerar ganhos internos na forma de benefícios materiais (recursos) e imateriais (legitimidade) externa e interna (LEMKE, 2002, p. 22). A postura de uma unidade em direção à ordem do sistema envolve o seu grau de satisfação em relação a esta ordem. Segundo Douglas Lemke, “[...] avaliações do status quo (se um Estado está satisfeito ou insatisfeito) são claramente declarações de preferências.” (LEMKE, 2002, p. 41). Dois aspectos importam nesse ponto. O primeiro é conceitual. A satisfação de um Estado em relação ao *status quo* afeta a sua posição em relação a esta ordem. Uma ordem benéfica para os interesses internos e externos da unidade deve ser recebida com apreço e, conseqüentemente, haveria grandes motivos para o Estado posicionar-se favoravelmente à manutenção deste *status quo*. Por outro lado, a insatisfação de um Estado frente ao *status quo* tende a incentivar a sua posição pela mudança da organização sistêmica.

---

<sup>96</sup> O modelo aqui proposto vai além da preocupação da teoria de transição de poder, já que não aborda apenas Estados com capacidade de desafiar imediatamente a(s) potência(s) dominante(s) (próximos à paridade), mas também potências secundárias que encontram formas alternativas de pressionar as políticas dessas potências.

O segundo aspecto que importa para a discussão sobre satisfação com o *status quo* é metodológico, tendo em vista as notórias dificuldades para a operacionalização e a mensuração da variável (DICICCO; LEVY, 2003, p. 126). A maior parte das mensurações trata do comportamento das unidades frente ao sistema e não de suas atitudes, o que são coisas bem diferentes<sup>97</sup>, posto que percepções podem existir e modificar-se a despeito do comportamento do ator.<sup>98</sup> É por isso que se propõe o desmembramento de atitudes (posições declaradas e não declaradas em relação ao *status quo*)<sup>99</sup> e comportamento (ímpeto da ação frente ao *status quo*). Neste trabalho, a posição dos atores em relação ao *status quo* pode variar nos quatro eixos principais que fundamentam a definição de ordem sistêmica aqui adotada. Estados agem frente às bases políticas, econômicas, sociais e securitárias da ordem e a partir da sua posição frente a esses fatores – e a conformação de projetos regionais desenvolvimentistas, liberais ou conservadores – pode-se avaliar o quanto esta posição implica mudança ou continuidade na ordem sistêmica estabelecida.

O ímpeto de ação dos Estados em relação ao sistema é a segunda variável de política externa aqui proposta. Trata-se de um conceito comportamental e relaciona-se com os benefícios que a ação no sistema pode gerar ao Estado e suas elites definidoras de política externa. Na equação também se encontra a variável de riscos e custos que a ação no sistema implicará. Neste caso, está envolvida a capacidade do Estado de afetar o sistema e a percepção das elites sobre a disponibilidade dessas capacidades. Segundo Gilpin, “[...] um grupo ou um Estado irá tentar mudar o sistema apenas se os benefícios esperados excedem os custos previstos; ou seja, deve haver um ganho líquido esperado.” (GILPIN, 1981, p. 50). Esses fatores são ponderados, consciente ou inconscientemente, pelas elites definidoras de política externa no momento de empreenderem suas políticas em direção ao *status quo*.<sup>100</sup> Por

<sup>97</sup> Por exemplo, a solução de Lemke (2002, p. 104) de utilizar “[...] aparatos militares extraordinários[...]” ou votos na AGNU como indicadores da satisfação em relação ao *status quo* não resolve o desafio de mensurar atitudes ou preferências, mas sim comportamentos que podem ou não estar relacionados a essas atitudes.

<sup>98</sup> Satisfação está relacionada à percepção e não à ação. Por um lado, uma ação pela mudança de *status quo* pode estar representando não a vontade de um Estado, mas respostas a pressões externas, por exemplo. Isso também ocorre nas ações pela neutralidade ou suporte em relação ao *status quo*. Estas posturas podem ser resultado de pressões externas ou da própria incapacidade de ação por parte do Estado, como se verá adiante. Por outro lado, uma inação em relação ao *status quo* pode esconder interesses de mudança da ordem vigente. Comportamento envolve interesses e percepção de benefícios que excedem os custos da ação, como se verá a seguir.

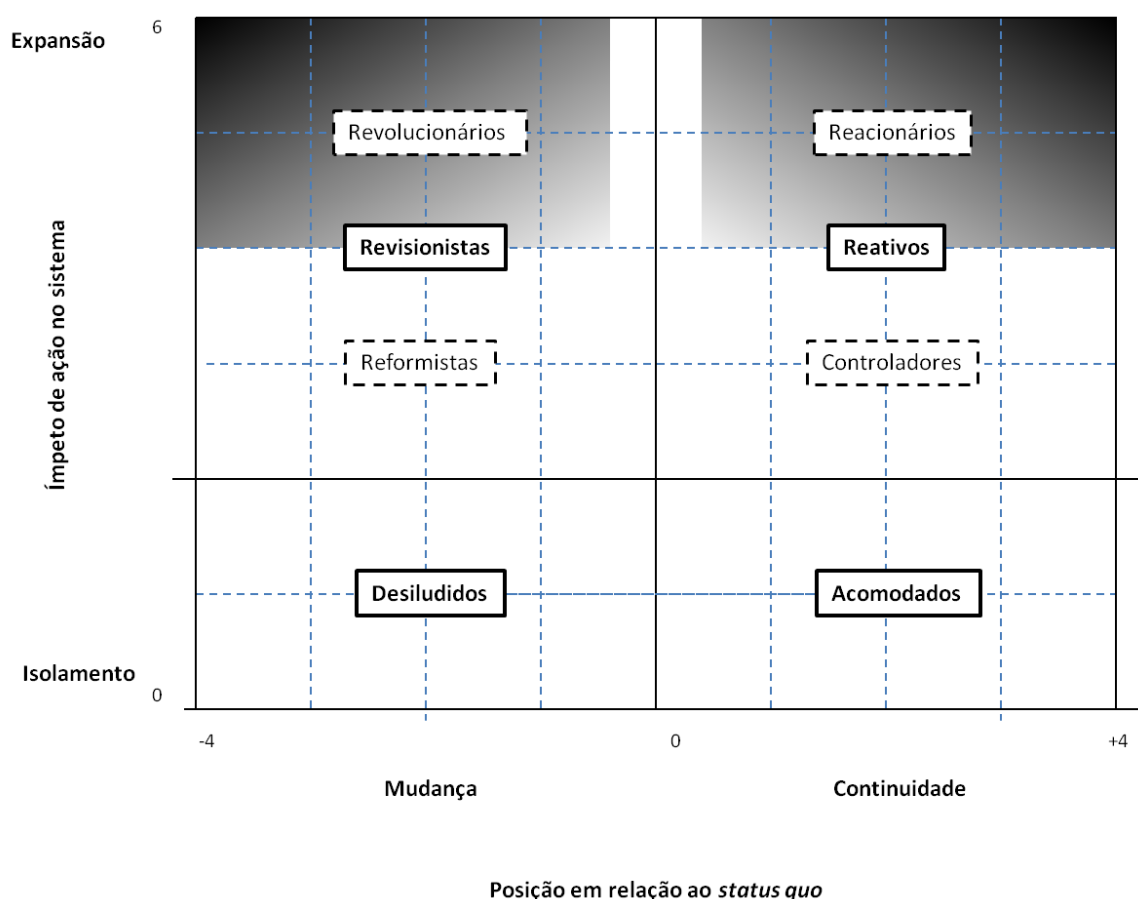
<sup>99</sup> Frente às dificuldades de mensuração, este trabalho, ao contrário dos teóricos da transição do poder, adota uma postura metodológica qualitativa. Sustenta-se que avaliar a posição das unidades em relação à ordem do sistema envolve um estudo de percepções/atitudes, manifestadas ou não manifestadas, em direção à ordem do sistema. Estudos de documentos históricos, discursos, biografias e documentos políticos relacionados ao Estado e às elites definidoras de política externa podem auxiliar nesta tarefa, que pode ser complementada com a avaliação das capacidades militares, proposta por Lemke

<sup>100</sup> A percepção sobre custos e benefícios não é derivada de um cálculo puramente econômico. Envolve valores e ideologia das elites governantes, além de normas e instituições que constroem ações e expectativas futuras incertas, que abrem espaço para ações inesperadas. A visão sobre benefícios, como se verá posteriormente, depende “[...] dos percebidos interesses das elites dominantes e coalizões em uma sociedade[...]” (GILPIN, 1981, p. 51).



um lado, é possível afirmar que quando os custos são maiores que os benefícios, geralmente derivado da incapacidade ou desinteresse que o Estado possui para a manutenção ou mudança do seu projeto sistêmico, o seu ímpeto será tendencialmente reduzido (LEMKE, 2002, p. 25). Por outro lado, Estados fracos e insatisfeitos nem sempre atuam de modo pacífico, uma vez que o ímpeto de ação não resulta apenas da disponibilidade de capacidades para agir, mas também do cálculo de pressões internas e externas à segurança das elites, como se verá posteriormente. Em algumas situações Estados fracos optam pelo conflito devido a expectativas de benefícios por parte das elites definidoras de política externa.

**Figura 9 - Política Externa Regional, Ordem Sistêmica e Zonas de Conflito**



Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura 9 projeta em um plano geométrico a relação esperada entre as variáveis posição em relação ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema. No eixo horizontal a posição de continuidade ou mudança em relação ao *status quo* é definida pelos quatro eixos da ordem

sistêmica (política, economia, social e segurança).<sup>101</sup> O eixo vertical estabelece o ímpeto de ação no sistema em um contínuo de isolamento-expansão e institui seis possibilidades amplas e tipológicas de comportamento no sistema.<sup>102</sup> Do modelo proposto, quatro padrões gerais de países podem ser identificados de acordo com sua política regional. Países *desiludidos* têm interesse de mudar o sistema, mas não empreendem ações para isso. Países *acomodados* agem da mesma forma, mas estão interessados na continuidade da ordem. Países *revisionistas* e *reativos* são mais fáceis de encontrar no núcleo de interações do sistema (em geral entre potências sistêmicas e potências secundárias cujas ações têm grande impacto no sistema) e em momentos de mudança. Países *revisionistas* buscam transformações da ordem regional e agem para isso. Esses países podem ser subdivididos entre aqueles que limitam suas ações a meios pacíficos (*reformistas*) e aqueles que utilizam da força (indireta e direta) para a concretização do seu projeto (*revolucionários*). No espectro oposto, países *reativos* procuram agir para a manutenção da ordem sistêmica, sendo que *controladores* mantêm suas ações em meios pacíficos e *reacionários* utilizam a força para a continuidade do ordenamento sistêmico.

Diferentes combinações da interação entre posições de países em relação à ordem sistêmica e ímpetos de ação tendem a instigar conflito ou cooperação em nível sistêmico. A figura sugere que a tendência de conflito geralmente emerge quando diferentes países da região posicionam-se concomitantemente em espectros opostos do *status quo* (muita mudança contra muita continuidade) e atuam impetuosamente (de forma expansiva) (zonas cinzentas). Ou seja, momentos sistêmicos de maior tensão envolvem o choque entre potências revolucionárias e reacionárias.<sup>103</sup> Por outro lado, políticas mais cooperativas são esperadas de potências que se situam muito próximas em sua posição sobre a ordem regional, buscando ou não mudanças. O poder relativo desses países afetará, além de seu ímpeto de ação (quando relacionado à capacidade estatal), o impacto que a sua posição em relação à ordem sistêmica terá na política regional.

---

<sup>101</sup> Mudanças muito significativas refletem posições diferentes em todas as quatro esferas (-4). Posturas muito continuistas refletem o interesse na manutenção dos quatro eixos da ordem sistêmica (+4).

<sup>102</sup> Elas são: 0= recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3= instrumentos econômicos e institucionais (incluindo participação relevante em missões de paz da instituição regional); 4= instrumentos militares indiretos (guerra *proxy*, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5= instrumentos militares diretos; 6= guerra total.

<sup>103</sup> O modelo propõe que, sob perspectiva interacional, só será verdadeira a afirmativa de que, no momento de transição de poder, “[...] a existência de um poder revolucionário que aceita riscos exclui qualquer possibilidade de gerir a situação pacificamente[...]” (SCHWELLER, 2006, p. 56) na medida em que haja uma potência igualmente disposta a defender interesses opostos sobre a ordem sistêmica. O sub-balanceamento de Schweller refere-se a situações em que Estados revolucionários são recebidos com pouca ação limitadora por parte de potências interessadas na manutenção do *status quo* (postura controladora ou acomodada). Este trabalho busca entender esta e outras situações de comportamento de Estados frente ao *status quo*.

Vale ressaltar ainda que a ordem não se mantém intacta ao longo do tempo. Essas mudanças ocorrem quando transformações relevantes na distribuição de poder ou na política externa das potências dominantes refletem alterações no conteúdo da ordem sistêmica. Negociações de mudanças incrementais na ordem podem auxiliar a manutenção da correlação de forças e garantia de continuidade de potências tradicionais e satisfação temporária de potências emergentes. Ou seja, mudanças em geral ocorrem quando potências tradicionais são derrotadas em guerras centrais ou quando elas adotam a plataforma de mudança (incremental) para a sua manutenção de seu poder e satisfação na ordem futura (COX, 1996a, p. 138–139; DICICCO; LEVY, 2003, p. 127; GILPIN, 1981, p. 194–198).

Contudo, saber quando e quais estratégias regionais são adotadas não é suficiente para entender a complexidade da política externa. As simples dinâmicas estruturais de balança de poder, ameaças ou posições em relação à ordem não explicam *por que* Estados tomam decisões sobre a ordem sistêmica e *como* essas decisões são produzidas. Isso é assunto para a formação da política externa.

#### 4.3.2 *Política Externa e os mecanismos de mediação entre construção do Estado e o sistema regional*

Nos capítulos anteriores mencionou-se que o processo de construção (formação e reformação) dos Estados é o fator mais significativo para a formação estrutural do sistema. Essa afirmativa carrega um dos poucos elementos de concordância entre neorrealistas e construtivistas. Entretanto, essa relação macro-histórica prevista por ambas as escolas teóricas é mediada por processos menos alargados de ação entre agentes e estruturas. Um dos elementos principais desses processos é a política externa dos Estados. Esta, por sua vez, não é um fator dado ou primitivo. É afetada pelo contínuo processo de construção interna das unidades frente a constrangimentos e oportunidades sistêmicos.

O conceito de construção do Estado procura dar conta desses mecanismos amplos. Considera que “se um Estado tentará ou não mudar o sistema internacional depende basicamente da natureza do Estado e da sociedade que ele representa.” (GILPIN, 1981, p. 54). A construção do Estado envolve fatores sistêmicos externos (globais e regionais) e dinâmicas domésticas. Além disso, relaciona-se com a visão proposta pelo realismo neoclássico de que “[...] imperativos internacionais são filtrados através do ambiente político interno, o que pode levar a variações na forma como os Estados respondem às pressões internacionais comuns.” (RIPSMAN, 2009, p. 174).

Três fatores são fundamentais para a análise da construção do Estado. O primeiro fator é o contexto. Aqui se situam as estruturas sociais externas e internas que servem como *input* do processo de construção do Estado. Uma visão histórico-sociológica da política externa assume que “[...] as decisões e capacidades dos governantes são em grande medida formadas pela história e pelo contexto em que operam.” (HALLIDAY, 2005, p. 40). Essa perspectiva fundamenta a visão de interação entre ambiente externo e doméstico própria do realismo neoclássico. Forças internas e externas interferem diretamente na forma pela qual lideranças decidirão sobre os rumos da política externa, já que “tanto a estrutura do sistema internacional quanto as condições domésticas das sociedades são determinantes primários da política externa.” (GILPIN, 1981, p. 87). Segundo Wendt, essas forças afetam a constituição dos Estados e podem ser identificadas em “[...] ao menos quatro estruturas sociais [...]: econômico-doméstica, político-doméstica, econômico-internacional e a político-internacional.” (WENDT, 1987, p. 366). Estas estruturas servem de pano de fundo para o processo constante de construção dos Estados e devem servir como parte explicativa de suas políticas externas.

O segundo fator fundamental para a avaliação do processo de construção do Estado relaciona-se aos meios que o Estado e suas elites dispõem para realizar as suas finalidades. Importa questionar: quais os meios de coerção, capital e legitimidade à disposição das elites governantes? Situam-se aqui instrumentos mais próximos da relação entre Estado e sociedade, a capacidade estatal. A esfera coercitiva se vincula às capacidades que o Estado dispõe na sua finalidade de provimento de segurança e proteção. A esfera do capital envolve a acumulação e concentração do capital na sociedade e a capacidade extrativa do Estado em transformar recursos sociais (capital e pessoas) em poder político e econômico. A esfera da legitimidade compreende, para este estudo, a obediência derivada da coação, os aspectos simbólicos (identidade nacional, mitos comuns e imaginário social) que fundamentam a sustentabilidade da relação entre Estado e sociedade e a efetividade das instituições e a garantia de direitos, bem-estar e justiça.<sup>104</sup>

Entretanto os fatores contextuais e os meios de ação do Estado e das elites que o governam não têm significado prático se não forem compreendidos à luz de um terceiro fator: as relações Estado-sociedade e os seus princípios básicos. As relações entre Estado e

---

<sup>104</sup> Tentou-se aqui operacionalizar alguns fatores que possam incrementar a crença na legitimidade de um Estado/regime, conforme conceito weberiano (HARDIN, 2007, p. 248–250). Para isso, parece necessário incluir fatores positivos (autoridade que leva à obediência), simbólicos (identidade coletiva/nacional, afetividade, religiosidade) e normativos (efetividade das instituições e das políticas distributivas do Estado). Todavia, trata-se apenas de uma aproximação imperfeita operada mediante o desmembramento do conceito. Em última análise, como sustenta Weber, o Estado/regime será legítimo se a população percebe sua autoridade como tal (WEBER, MAX, 2000a, p. 23, 139), independentemente da existência ou predomínio de obediência, identidade ou benefícios. A legitimidade deriva mais da atitude da sociedade do que do comportamento do Estado.

sociedade (incluindo o mercado) são historicamente relevantes para compreensão de processos internos às unidades sistêmicas.<sup>105</sup> Este terceiro fator abre espaço para o estudo das elites governantes: quem elas são (quem governa), qual o conteúdo do seu projeto político e como elas interagem com os demais membros da sociedade. Toma-se como pressuposto de que “[...] em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada.” (BOBBIO, 1998, p. 385).<sup>106</sup> Na área da política, esta minoria articula o poder de tomar e impor decisões válidas, o que se intensifica na definição da política externa, como se verá a seguir. É relevante compreender, portanto, as características, os interesses e as contradições desses grupos e a sua relação com a porção da sociedade destituída de maiores poderes políticos.<sup>107</sup>

O resultado desse processo complexo de interação doméstica, próprio do mecanismo constante de construção do Estado, afeta diretamente a formação e definição da política externa. Essa influência pode ser resumida em dois pontos principais: quem são as elites definidoras de política externa (EDPEs) e que projeto político defendem, e como essas elites se relacionam com pressões e suportes de outras elites e grupos sociais.<sup>108</sup>

O primeiro ponto preocupa-se com quais agentes definem política externa e quais os seus interesses e projetos políticos principais. Considera-se aqui a compreensão da vontade (*willingness*) da elite definidora de política externa (EDPE) (SCHWELLER, 2004, 2006), representada em projeto político, sua percepção sobre ordem vigente e o projeto de ordem. Em geral as elites com poder de definição e decisão na produção de política externa

---

<sup>105</sup> Segundo Jeffrey Taliaferro, “[...] a sociedade era um adversário no processo de construção dos Estados porque ‘resistia aos esforços dos governantes estatais em extrair recursos e monopolizar a autoridade política e judicial’. A disposição das instituições domésticas frequentemente reflete barganhas particulares alcançadas entre governantes e atores sociais. **Esta tensão entre os atores estatais e sociais é uma das razões pelas quais diferentes sistemas políticos sempre têm diferentes instituições domésticas.**” (TALIAFERRO, 2009, p. 212, grifos nossos).

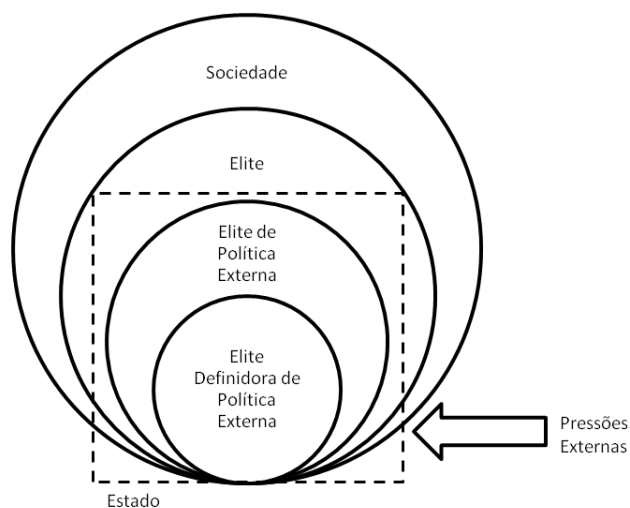
<sup>106</sup> A divisão da sociedade entre dominantes e dominados identificada por Gaetano Mosca (1939, p. 50, 329) assume complexidade em Vilfredo Pareto, que ressalta a transitoriedade da elite governante e as disputas envolvidas com outras elites na sua tentativa de permanência em posição dominante (BOBBIO, 1998, p. 386; GRYSZPAN, 1999, p. 193; HOLLANDA, 2012, p. 291). Embora compartilhe do realismo maquiavelista (desigualdade política entre dominantes e dominados e centralidade do conflito político), Antonio Gramsci expande a compreensão sobre a relação da elite com grupos subalternos, destituído da visão naturalista do poder e adotando uma visão histórica sobre “[...] as relações de forças entre grupos antagônicos na sociedade[...].” (BIANCHI; ALIAGA, 2012, p. 337). Além de refutar uma visão conservadora da estabilidade, articulou o papel dos partidos aos instrumentos materiais (dominação) e simbólicos (direção) da construção hegemônica da elite (GRAMSCI, 1999, p. 20–21).

<sup>107</sup> A capacidade do Estado e a autonomia de suas instituições determinarão a sua vulnerabilidade à instrumentalização por parte de elites. Joel Migdal (1988, p. 39), por exemplo, argumenta que Estados no terceiro mundo são caracterizados pela baixa capacidade e alto grau de vulnerabilidade de instrumentalização por parte de elites fortes e articuladas. O fenômeno do caudilhismo no período pós-independência na América Latina, com elites que se apropriavam do Estado para concretizar interesses de suas coalizões, é exemplo deste caso.

<sup>108</sup> Estes elementos alinham-se à visão de Niall Ferguson de que “[...] aqueles Estados ambiciosos que procuram exercer poder além de suas próprias fronteiras, poder depende tanto da vontade dos mestres quanto do consentimento dos sujeitos.” (FERGUSON, 2005, p. 299). Percebe-se de antemão que a política externa é aqui considerada um processo fundamentalmente elitista, mas também sociológico (interacional): “[...] Os benefícios perseguidos por um grupo e o preço ao qual se está disposto a pagar dependerá em última instância dos percebidos interesses das elites dominantes e das coalizões em uma sociedade.” (GILPIN, 1981, p. 51).

caracterizam-se pelo número restrito de pessoas ou grupos de decisão.<sup>109</sup> Sobretudo no caso de países em desenvolvimento que apresentam regimes autoritários ou democracias em processo de consolidação que a definição de PE é fundada no círculo fechado do “[...] executivo de política externa[...]”, embora sempre haja limites no seu insulamento (HILL, 2003, p. 56).<sup>110</sup> Essas elites possuem interesses políticos próprios, e variam de acordo com articulações em processos internos competitivos e de construção identitária e socialização. Esses círculos de elites políticas que definem política externa podem estar apoiados em coalizões, ou “[...] redes políticas que abrangem os atores políticos estatais e privados[...]”, envolvendo elites políticas com atuação no Estado e atores sociais (mercado e sociedade civil) em projetos conjuntos (SOLINGEN, 1998, p. 9).<sup>111</sup> Assim, “[...] os objetivos e a política externa dos Estados são determinados principalmente pelos interesses de seus membros dominantes ou coalizões governantes.” (GILPIN, 1981, p. 19). Esses membros e seu projeto político terão grande influência na grande estratégia do Estado e no *output* da política externa frente ao *status quo* sistêmico.

**Figura 10 - Contexto Político-Social das Elites Definidoras de Política Externa**



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

<sup>109</sup> A política externa é, na prática, conduzida por corpo executivo que inclui o chefe de governo e Estado, e ministros/outros servidores públicos encarregados de construí-la (ministros das relações exteriores, defesa, economia e comércio; conselhos permanentes e *ad hoc*; assessores; diretor do serviço de inteligência) (RIPSMAN, 2009, p. 171).

<sup>110</sup> Isso também ocorre em situações de crise, quando “[...] a tomada de decisão é controlada por poucos líderes de elite e é altamente pessoal, impulsionada pelas percepções individuais da situação.” (HANEY, 1995, p. 104).

<sup>111</sup> Tais coalizões são compostas por grupos com identidade e/ou interesses comuns que podem estar vinculados a redes que vão além das fronteiras do Estado e que possuem estratégias políticas, baseadas em suas identidades e/ou interesses comuns, direcionadas a sua atuação interna e externa (BRUCAN, 1974; SOLINGEN, 1998, p. 8).

O segundo ponto que conecta o processo de construção do Estado à política externa problematiza o ambiente histórico e sociológico complexo da EDPE, o qual afeta a sua habilidade (*ability*) de agir em relação ao *status quo* sistêmico (SCHWELLER, 2004, 2006). Envolve o processo competitivo que elites definidoras de política externa (e suas coalizões apoiadoras) experimentam junto a outras elites de política externa com menor poder de definição e decisão na produção de PE (e.g. grupos concorrentes, burocracia diplomática e outros ministérios) e a outras elites políticas e econômicas; demais grupos sociais (sobretudo, sociedade civil organizada e movimentos insurgentes); e atores externos diversos.<sup>112</sup> Essas pressões (representadas na figura 10) impactam a força relativa do projeto político da elite definidora de política externa frente a outros grupos e projetos alternativos<sup>113</sup> e podem ser mensuradas pelo grau de segurança das EDPEs. Segurança aqui representa a manutenção dos interesses, da posição política das elites e da existência da própria coalizão que sustenta a elite definidora de política externa como tal.<sup>114</sup>

No ambiente doméstico, pressões de elites concorrentes são um dos principais desafios para a ação de elites definidoras de política externa. Embora nunca haja coesão e consenso absolutos entre elites (GERNER, 1995, p. 25–26; HAGAN, 1995, p. 123–124), o impacto maior ocorrerá quando a falta de coesão (fragmentação) e a consequente inexistência de consenso (desacordo) entre elites gerarem resultados significativos na segurança das EDPEs. Quanto mais próxima for a fragmentação de elites da tomada de decisão em PE e quanto mais poderosas e articuladas forem as elites opositoras, maior será o seu impacto na segurança das EDPEs, produzindo constrangimentos à ação (eventualmente, paralisia decisória) e pressões para mudança. Pressões de grupos sociais mais amplos também afetam a habilidade de ação das EDPEs e serão influenciadas pela coesão social e a legitimidade/vulnerabilidade do Estado e regime. Impactarão na capacidade de um regime de “[...] mobilizar recursos[...]” e

<sup>112</sup> Esta tipologia de elites definidoras de política externa assume o pressuposto da teoria das elites de que “[...] o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo.” (BOBBIO, 1998, p. 385). Quer gostemos ou não, a política externa em geral concentra-se nas mãos de poucos, justificada pelo apelo de lidar com interesses especiais e muitas vezes sigilosos da política pública (CARLSNAES, 2002, p. 432–433; COHEN, 1968, p. 530). Entretanto, isso não significa que esse grupo seja homogêneo ou esteja isolado de interações com outras elites (visão pluralista), tampouco com outros grupos sociais.

<sup>113</sup> Essa perspectiva vai ao encontro da afirmativa de Joe Hagan de que “[...] uma avaliação ampla das influências políticas domésticas deve considerar as limitações tanto das divisões no interior da liderança (e seus grupos de apoio) quanto dos grupos e movimentos no ambiente político mais amplo que ameaçam sua permanência no poder.” (HAGAN, 1995, p. 127). Para a política externa de países em desenvolvimento isso é o mais importante, pois está mais objetivamente relacionado com as dificuldades de se implantar uma política externa coerente e legítima (com grande base de apoio).

<sup>114</sup> A ideia da segurança aqui adotada relaciona aspectos materiais (desde discursos opositores e mobilizações até pressões concretas, como sanções e ações violentas) e perspectivas cognitivas (como tais elites entendem os sinais concretos e sentem-se ameaçadas), assim como pressupõe o enfoque de segurança dado pela escola de Copenhagen (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 28–33).

ser capaz de fazer “[...] escolhas em política[...].” (SCHWELLER, 2006, p. 144). Essa dinâmica doméstica não age de forma isolada; está suscetível a pressões externas que impactam a segurança das elites na forma de desequilíbrios de poder e ameaças, que se manifestam de forma indireta ou direta.<sup>115</sup>

As pressões domésticas e externas indicarão o grau de segurança das EPDE e afetarão de diferentes maneiras o seu comportamento externo. Quando as ameaças ocorrem entre EPDEs e elites concorrentes, a política externa é mais instável e sempre passível a mudanças no curto prazo, caso a situação se torne insustentável. Quando as ameaças surgem apenas de grupos sociais opositores, as elites dominantes têm mais condições de se aliar e sobreviver, executando políticas que desafiem a ordem social. Por outro lado, tais pressões podem se tornar insustentáveis no longo prazo, dado que a baixa coesão social prejudicará a capacidade de elites governarem e empreenderem políticas públicas (TALIAFERRO, 2009, p. 220). O pior cenário para EDPEs é sofrer de grandes pressões de elites e de grupos sociais de forma concomitante. Essa realidade, além de afetar a implementação de seu projeto de política externa, prejudicará a sua própria manutenção no poder. Por outro lado, essas pressões também podem incrementar o ímpeto de ação externa, como forma de as EDPEs rearticularem seu poder de sobrevivência (HAGAN, 1995, p. 127, 140).<sup>116</sup>

No âmbito das pressões externas, a forma como as EDPEs responderão externamente a sua insegurança dependerá de como as lideranças vêem a sua liberdade de ação no sistema e de como esse sistema pode estar na origem de sua instabilidade interna. Sistemas internacionais mais competitivos trazem maiores custos de atuação externa, mas também grande ônus à inação. A ação externa com alto ímpeto (em caso de expansionismo ou balanceamento) e em situações de alta fragmentação interna (como o caso dos países do terceiro mundo) ocorrerá na medida em que as elites definidoras de política externa percebam no sistema a origem de sua insegurança.<sup>117</sup> Todavia, o balanceamento ou o expansionismo tenderão a ocorrer, até o

---

<sup>115</sup> De forma indireta, importa a atuação de grupos internos que interagem externamente (MILLS, 2000, p. 222). Por exemplo, movimentos sociais, partidos políticos, e grupos empresariais possuem políticas externas próprias que acabam intermediando a relação de forças externas na política doméstica e podem impactar profundamente as elites políticas internas. A maior parte dos casos ocorre, contudo, quando forças externas valem-se de grupos internos opositores para desestabilizar elites governantes. De forma direta, forças externas agem mediante pressões diplomáticas, econômicas e militares. Em situações de baixa coesão social, estas ameaças podem enfraquecer as elites governantes caso perdurem e não sejam instrumentalizadas a seu favor.

<sup>116</sup> Quando elites sentem o poder escapar-lhes das mãos, tornam-se mais propensos a atender preferências de grupos domésticos expansionistas e a eventualmente adotar políticas de segurança mais arriscadas com o objetivo de garantir a sua posição política, manejando a política externa para amparar a sua própria segurança (RIPSMAN, 2009, p. 173).

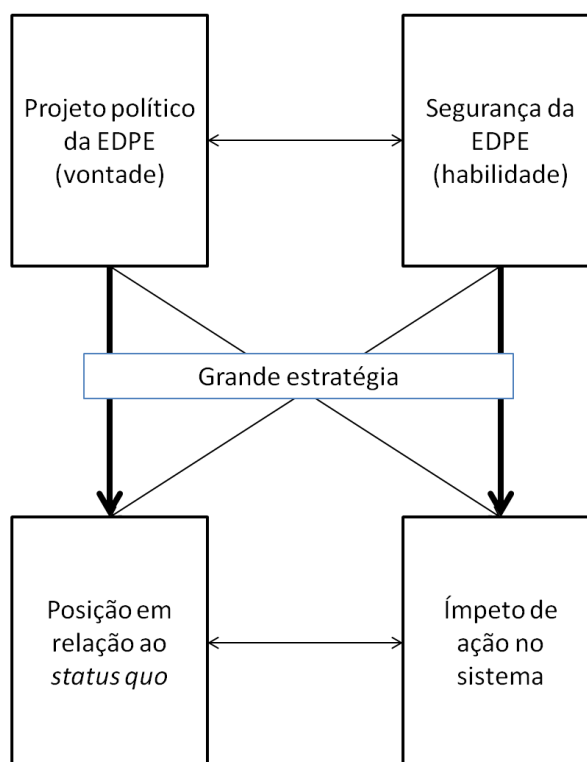
<sup>117</sup> Como se verá ao longo do trabalho, o alto ímpeto externo de África do Sul e Angola em meados da década de 1980 falseia parcialmente a afirmativa de Schweller de que “[...] Estados incoerentes e fragmentados não estão dispostos e habilitados a contrabalancear ameaças potencialmente perigosas porque as elites veem os riscos domésticos como muito altos e são incapazes de mobilizar os recursos necessários de uma sociedade dividida.” (SCHWELLER, 2006,



ponto de a situação se tornar insustentável. Esta lógica sugere que em última instância a capacidade estatal é um fator assegurado da sustentabilidade da ação externa dos países, o que será discutido ao longo do trabalho, sobretudo no capítulo 12.

Portanto, a política externa dos Estados será diretamente afetada pelas elites que definem política externa e seu projeto político e a segurança dessas elites frente a grupos domésticos e externos. A figura 11, abaixo, resume esta hipótese. O projeto político da EDPE afetará mais diretamente a posição do Estado em relação ao *status quo* (ordem) sistêmico. O grau de segurança dessas mesmas elites afetará o ímpeto de sua ação no sistema regional. Essa interação é mediada pelo que comumente se chama de grande estratégia do Estado.<sup>118</sup>

**Figura 11 - Elites Definidoras de Política Externa e Política Externa Regional**

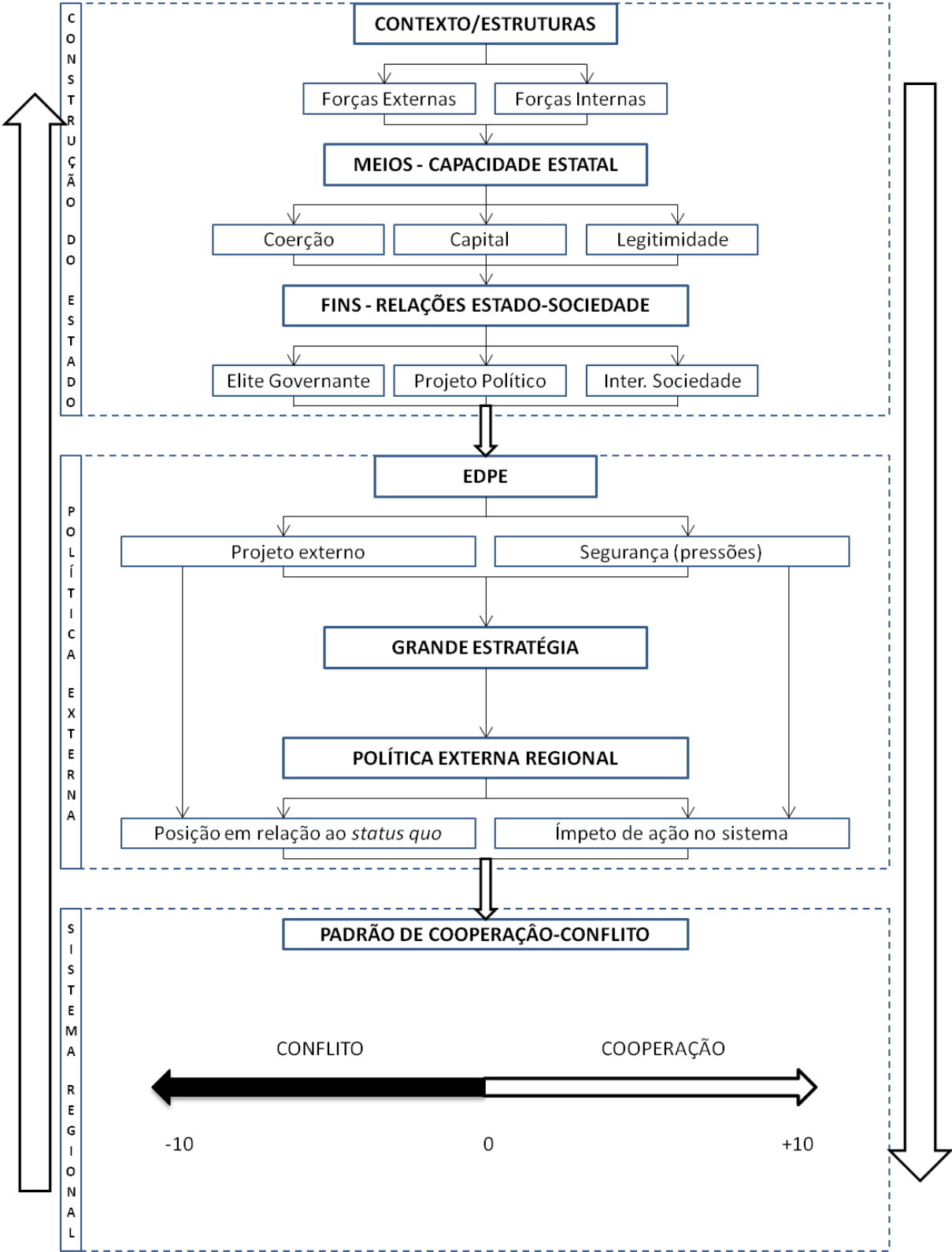


Fonte: Elaborado pelo autor.

p. 59). Esta afirmativa pode auxiliar na compreensão de casos de sub-balanceamento, mas não explica como países com alto grau de fragmentação interna acabam balanceando ou agindo de forma expansionista no sistema

<sup>118</sup> A grande estratégia é “[...] aquela coleção de meios e fins militares, econômicos e políticos com os quais um Estado tenta atingir a segurança.” (POSEN, 1984, p. 7). Ou seja, envolve amplos instrumentos de ação externa visando objetivos fundamentais do Estado; nesse trabalho, relacionados à sua posição no sistema regional. Inclui nesse sentido a estratégia em sentido estrito (política militar e de defesa) (ARON, 2002, p. 72–73), a diplomacia, a política econômico-comercial, etc.

Figura 12 - Construção do Estado, Política Externa e Sistema Regional: Mecanismos de mediação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Destarte, quando se questiona “que posição elites terão em relação ao *status quo*?” a resposta envolverá a posição que se alinhe ao projeto de ordem regional de sua EDPE e que incrementa sua posição interna e externa, vinculada com à sua visão político-ideológica. Já no questionamento “que ímpeto as elites terão para implementar a sua visão em direção ao *status quo*?” a resposta sugerida é que este será função da sua percepção da sustentabilidade dessa ação frente pressões domésticas e externas, calculada de acordo com as capacidades do Estado para agir. Importa reiterar que os dois elementos que caracterizam as elites definidoras de política externa possuem interferência mútua. Em primeiro lugar, o tipo de elite definidora de política externa e seu projeto político interferirão amplamente no ímpeto de ação no sistema. Elites com grandes interesses em continuidade ou mudança serão sempre ativadoras da ação externa. Além disso, elites com grande predisposição a maximizar poder (*power-seeking*) incrementarão o ímpeto de ação no sistema, mesmo em situações de baixas pressões externas e internas. Em segundo lugar, a segurança das elites também terá interferência na sua opção em relação à ordem regional. Em diversas ocasiões de mudanças na posição em direção à ordem, as elites de política externa permanecem no poder, mas seus interesses são modificados devido a pressões experimentadas interna e externamente.

Em suma, este trabalho compreende a política externa como um processo complexo que envolve grandes mecanismos sistêmicos que convergem na construção do Estado e, por intermédio de mecanismos sociológicos, chega à definição da política externa regional. A figura 12 sintetiza os mecanismos intervenientes que auxiliam na compreensão das variáveis deste trabalho, as quais foram abordadas nesses três primeiros capítulos.

#### **4.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

Este capítulo avaliou de forma preliminar o modelo de análise de sistemas regionais proposto pela tese. Abordou de forma introdutória o caso da África Austral desde o processo de formação do sistema regional de moldes atuais, em que há o predomínio dos Estados nacionais. Discutiram-se possíveis explicações e processos de mudança nos padrões de cooperação-conflito percebidos no início do século XIX e no final do século XX. A hipótese de que o processo de construção dos Estados afetou significativamente essa mudança sustenta-se em dois sentidos. O primeiro ocorre de forma direta: os conflitos presenciados entre 1800 e 1910 e entre 1975 e 1988 tinham em seu conteúdo básico grandes transformações nas unidades sistêmicas e no destino do fundamento estrutural sistêmico. Esse elemento macro-histórico é essencial para se compreender a relativa volatilidade dos

fundamentos estruturais de sistemas regionais. Todavia, a definição última sobre a opção de mudança cooperativa ou conflitiva é competência própria das unidades, seu elemento de agência no sistema. Por esse motivo, o estudo de suas políticas externas, afetadas pelo contexto da construção dos Estados, é centralmente relevante para o entendimento das causas objetivas da cooperação e do conflito.

A política externa dos Estados age de forma interacional no sistema frente à ordem vigente. Estados que procuram transformar a ordem sistêmica podem encontrar defensores do *status quo* não dispostos a admitir a mudança. Ações revisionistas com grande ímpeto (revolucionárias) recebidas com atitudes reativas também expansivas (reacionárias) têm alta probabilidade de gerar conflitos sistêmicos. O mesmo pode ser dito de ambientes cooperativos, que tenderão a surgir quanto mais próxima for a posição dos Estados em relação à ordem sistêmica. A decisão dos Estados por uma ou outra política externa é afetada por forças domésticas. O conceito destacado é o processo de construção do Estado que serve como pano de fundo explicativo da relação entre a EDPE e outras elites, grupos sociais e forças externas que afetam a sua segurança. Estes fatores são centrais para a compreensão da escolha do Estado por uma política externa reativa, revisionista, acomodada ou desiludida em relação ao *status quo*. A discussão teórica apresentada nesses três primeiros capítulos é o elemento norteador do estudo de caso sobre o padrão de cooperação-conflito da África Austral (1975-2010) e as políticas externas dos países que estiveram no centro da cooperação e do conflito sistêmicos.

**PARTE II**  
**COOPERAÇÃO E CONFLITO NA ÁFRICA AUSTRAL**

---

## **5 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO COMO CONSTRUÇÃO DA REGIÃO: ESTRUTURAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL**

O que torna a política do terceiro mundo em alguma medida distinta não é a natureza dos povos e dos políticos que tomam parte nela, mas a natureza das circunstâncias em que se encontram; e até mesmo o que não é familiar pode então majoritariamente ser compreendido com facilidade por qualquer um disposto a tentar entender essas circunstâncias e os tipos de ação que são suscetíveis a conduzir. (CLAPHAM, 1985, p. 1).

A compreensão sobre o processo histórico de formação da África Austral é relevante para entender os fundamentos da ordem sistêmica em disputa no período analisado por este trabalho (1975-2010). Por conta disso, envolve compreender os processos de formação do próprio sistema regional e o papel predominantemente assumido pela África do Sul, como decorrência do seu processo de construção do Estado. A trajetória de formação do Estado na África do Sul foi fundamentada em um ambiente amplamente conflitivo que acabou por fortalecê-la e distingui-la dos seus vizinhos regionais. Este diferencial a capacitou para liderar o processo de formação regional e o erguimento de uma ordem sistêmica adequada aos seus interesses, em conformidade e cumplicidade com os eixos político, econômico, social e securitário da ordem colonial internacional. A primeira seção aborda as compreensões genéricas sobre o processo de construção dos Estados africanos, em comparação com a realidade onde o modelo analítico adotado surgiu, a Europa. A segunda seção problematiza as teses gerais sobre construção dos Estados na África para o caso da África Austral. A região, sobretudo no extremo sul, se distinguiu do restante do continente pela concentração de meios de coerção, capital e fatores simbólicos (legitimidade e identidade) que capacitaram a África do Sul a tornar-se gradativamente o centro de uma ordem regional em construção. A terceira seção estuda a formação da ordem regional da África Austral e os seus fundamentos básicos, os quais seriam gradualmente questionados por grupos sociais e, mais efetivamente, por Estados revisionistas recém-independentes após 1975.

### **5.1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA ÁFRICA: CONTEXTUALIZANDO A FORMAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL**

Assim como na Europa, Américas e Ásia, a compreensão do processo de construção dos Estados na África é fundamental para o entendimento da política internacional na região e a formação da política externa. Para avaliar o processo de construção dos Estados na África Austral, valer-se-á da perspectiva da sociologia histórica, que auxilia a romper com o

ahistoricismo da teoria das RI e possibilita a compreensão de transformações históricas na conformação sistêmica (HOBSON, JOHN M., 2002, p. 13; TILLY, 1995, p. 1596). Isso porque a construção dos Estados consiste essencialmente em mudanças, na “[...] criação de novas instituições governamentais e o fortalecimento daquelas que já existem.” (FUKUYAMA, 2005, p. 9). O estudo da construção dos Estados europeus tem servido de base para a compreensão de como este processo evoluiu historicamente e como podemos entender as trajetórias particulares dos países do terceiro mundo que desviam da trajetória europeia, onde “[...] a guerra fez o Estado e o Estado fez a guerra[...]” em um mecanismo natural e interacional de barganha entre detentores de meios de coerção e de capitais, e da sua competição frente a projetos concorrentes (TILLY, 1975, p. 42). Dessa forma, antes de adentrar especificamente ao estudo da construção dos Estados no terceiro mundo e na África, é importante lembrar, mesmo que brevemente, da construção dos Estados nacionais europeus.

### *5.1.1 A Construção dos Estados Nacionais Europeus*

Processos inter-relacionados envolvendo níveis doméstico e internacional foram fundamentais para a configuração dos Estados nacionais europeus e para a sua vitória frente a alternativas concorrentes (SPRUYT, 1994).<sup>119</sup> No ambiente externo, a competição com atores rivais e a guerra levaram à construção interna, na medida em que rivalidades e pactos externos influenciaram a forma e o lócus dos Estados (TILLY, 1985, p. 185). A própria guerra gerava a possibilidade de adquirir recursos e impelia os Estados a mobilizarem meios para empreender ações de conquista e pilhagem e “os Estados se desenvolveram como consequência não planejada dos esforços que os dirigentes envidaram para extrair os recursos e homens necessários para a prática da guerra.” (MONSMA, 1996, p. 25).

Era no âmbito doméstico, contudo, onde as interações mais complexas ocorriam. Para entregar proteção às elites governantes e populações aliadas, o Estado extorquia recursos que elas detinham e acabavam produzindo e reproduzindo a justificativa para a sua existência, baseada em “[...] oferecer proteção contra a violência local e externa.” (TILLY, 1985, p. 171). Por outro lado, Estados diferenciaram-se da violência produzida por piratas, saqueadores e redes criminosas pela sua eficiência e efetividade no emprego da força, assim como pela maior legitimidade de suas atividades, as quais derivavam de forças coercitivas

---

<sup>119</sup> Os Estados nacionais surgiram como vitoriosos entre diferentes tipos de organização política, como “[...] impérios extorquidores de tributos[...]” e “[...] sistemas de soberania fragmentada[...]” (i.e. cidades-estados e ligas capitalistas) (TILLY, 1996, p. 69–74). Essas formas organizacionais acabaram convergindo ao modelo de Estados nacionais, posto que estes acabaram organizando de forma mais efetiva a acumulação e concentração dos meios de coerção e das fontes de capital disponíveis para fazer frente à competição interna e externa (TILLY, 1996, p. 62).

crescentemente unificadas e permanentes. Uma aliança entre detentores de meios coercitivos e a população local se firmava na medida em que grupos sociais detinham recursos significativos para as tarefas de sobrevivência<sup>120</sup> e a coleta destes recursos sustentava o desenvolvimento de uma esfera extrativa crescentemente especializada. O Estado também respondia a grupos competidores, destruindo-os caso quisessem sobreviver. Grupos internos saíam ilesos apenas se pudessem ser controlados e sua existência oferecesse benefícios para as tarefas do Estado. Isso significou crescentemente a monopolização das atividades de coerção interna por parte do Estado, mediante a extensão do corpo burocrático a comunidades locais e o encorajamento da criação de forças policiais subordinadas ao governo central em detrimento de padrões locais (TILLY, 1985, p. 181).<sup>121</sup>

Em suma, a produção da guerra, a construção de estruturas do Estado, o controle do território, a extração de recursos da população e a proteção desta mesma são processos básicos da formação dos Estados europeus. Entretanto, as funções do Estado não permaneceram restritas a tais atividades. Em outras palavras, Estados passaram gradualmente de “[...] vespas a locomotivas[...]” (TILLY, 1985, p. 157). À medida que a competição internacional e a inovação em unidades políticas vizinhas exigiram maiores capitais humanos e financeiros advindos da sociedade, o Estado passou a instituir os motivos que mobilizariam a sociedade a lutar pelos seus direitos. A resposta do Estado frente a pressões sociais e o estabelecimento de sua esfera responsiva institucionalizaram as relações de barganha entre Estado e sociedade e geraram estabilidade doméstica e os princípios básicos da cidadania (QUIJANO, 2005, p. 15). O exército nacional foi um dos agentes deste processo de democratização das relações Estado-sociedade e da ampliação dos direitos de cidadania (CASTELLANO DA SILVA; MARTINS, 2014, p. 140–4; GIDDENS, 2008, p. 250). Isso, pois, “[...] à medida que aumentaram as exigências da guerra, cresceu a necessidade de cooperação por parte das populações nacionais [...] [e de] concessões verdadeiras aos civis.”(MONSMA, 1996, p. 28). Como consequência, “[...] a guerra, ironicamente, acabou aumentando o poder dos setores civis do governo.” (MONSMA, 1996, p. 28).

Neste processo, elementos simbólicos ligados à legitimidade e à identidade, como a religião e o sentido de nacionalidade, afetaram a forma como Estados aglutinaram sociedades em torno de sua autoridade. A articulação da religiosidade como suporte à autoridade Estatal

---

<sup>120</sup> Entre eles, recursos financeiros (pela extorsão ou por impostos regulamentados sob a forma de mercadorias ou moedas) e humanos (homens, mulheres e crianças para auxiliar nas atividades que envolviam a guerra).

<sup>121</sup> Tanto os Tudors na Inglaterra como Louis XIII e XIV na França (aconselhados por Richelieu e Mazarino, respectivamente) compreenderam que “[...] um Estado que de forma bem sucedida erradica suas forças internas rivais reforça a sua habilidade em extrair recursos, fazer guerra, e proteger seus principais apoiadores.” (TILLY, 1985, p. 181).



amparou a origem dos Estados soberanos europeus, mediante a instrumentalização tanto do protestantismo (Holanda, Prússia, Inglaterra) quanto do catolicismo (Espanha, França) (GORSKI, 2003, p. 45–72, 165). O sentido de nacionalidade fundado nas revoluções modernas, e relacionado ao capitalismo e industrialização (GELLNER, 2008; HOBBSBAWM, 1990), também apoiou a autoridade do Estado fundando a sua “[...] religião civil[...]” (ROUSSEAU, 1999, p. 241) e oferecendo à população uma solução imediata às hierarquias tradicionais (GREENFELD; EASTWOOD, 2007, p. 266). Além disso, a legitimidade também se sustentou nas finalidades distributivas do Estado que se transformou na medida em que se evoluiu o processo de aquisição de direitos e cidadania (MARSHALL, 1967, p. 75).<sup>122</sup>

Mediante particularidades históricas e conservando resíduos organizacionais, os Estados europeus convergiram ao modelo do Estado nacional. E não apenas isso; também o expandiram ao redor do mundo a partir do século XV e “[...] acabaram absorvendo, eclipsando, ou eliminando todos os seus concorrentes, inclusive os sistemas de estados centralizados que então existiam na China, na Índia, na Pérsia e na Turquia.” (TILLY, 1996, p. 49, 234–235). O modelo europeu, pelo processo de competição, interação e imitação, acabou predominando no sistema internacional. O grande poder de agência das potências dominantes foi fator determinante para esta vitória. À medida que reduziam o papel dos impérios na Europa, aumentavam sua dominação fora dela, expandindo seu domínio militar e econômico ao mundo inteiro (TILLY, 1996, p. 244, 249).

### 5.1.2 *A Construção dos Estados no Terceiro Mundo e na África*

Embora tenha sido destino principal do processo de expansão do sistema europeu de Estados e da exportação de Estados nacionais (MONSMA, 1996, p. 27; TILLY, 1985, p. 185), os Estados do terceiro mundo experimentaram processos muito particulares de formação. Na Europa, Charles Tilly (1996) observou três tipos de trajetórias que os Estados europeus seguiram para, finalmente, evoluir para uma tendência de coerção capitalizada, o Estado nacional. No terceiro mundo, em geral, e na África, em particular, o resultado foi diferente. Um fraco nível de coerção e de capital predominou, favorecendo elites minoritárias que se apropriaram de instituições pré-Estatais estabelecidas pelos sistemas coloniais, empreendendo toda a sorte de distorções a favor de benefícios particulares (MIGDAL, 1988, p. 39, 2011, p. 122). Estas elites não possuíam capacidades de capital suficiente e quase

<sup>122</sup> Embora o conceito de legitimidade tenha sido central na sociologia weberiana, as teorias neo-weberianas sobre o capacidade estatal e processo de construção do Estado tem deixado de lado a discussão sobre o papel da legitimidade no desenvolvimento das relações Estado-sociedade. Para críticas, ver Seabrooke (2002) e Vu (2010).

sempre se conectavam com o mundo exterior mediante economias de enclave<sup>123</sup>. O patrimonialismo, clientelismo e caudilhismo marcaram, assim, a relação entre Estado e sociedade. Mas esta é uma parte da história. Outros resultados na política interna e externa derivaram do processo particular de construção dos Estados no terceiro mundo. Nestas regiões, as experiências próprias que marcaram seus processos de construção do Estado ocorreram mais profundamente nos Estados jovens que fizeram parte da grande expansão do número de países no sistema internacional global desde 1945.<sup>124</sup> A África situa-se como exemplo significativo de três experiências que afetaram o processo de construção do Estado e, como consequência, a formação de regiões: a implantação de Estados pelas potências europeias, a manutenção da ideia de Estado como devir e o impacto negativo da guerra.

A primeira experiência relaciona-se com a história de implantação dos Estados sob o formato colonial. Esse tipo de Estado imperial e semimoderno competiu com organizações políticas locais, mormente Estados pré-modernos africanos que organizavam a estrutura social de modo mais complexo do que as chefias.<sup>125</sup> A vitória da penetração colonial em fins do século XIX produziu unidades políticas arbitrárias, formação econômica dependente e problemas para a legitimação da autoridade central. Os princípios básicos da soberania negativa (legal) foram principiados neste momento, com o estabelecimento de delimitação territorial e populacional e a instauração de um governo com grau de controle reduzido sobre estas duas esferas.<sup>126</sup> Além disso, Estados coloniais estabeleceram uma estrutura empírica mínima que garantia a produção de coerção e extração. Estas atividades eram, contudo, limitadas aos interesses metropolitanos e não possuíam presença em todo o território. Com a passagem para a independência, “[...] uma grande maioria de estados recém-independentes começou as suas trajetórias de vida com organizações formais criadas a partir dos modelos ocidentais e incorporaram partes expressivas do aparelho colonial.” (TILLY, 1996, p. 274). A

<sup>123</sup> Trata-se de “[...] núcleos de atividades primárias controladas de forma direta pelo exterior[...]” que operam como “[...] uma espécie de prolongamento tecnológico e financeiro das economias centrais.” (CARDOSO; FALETTO, 1977, p. 46,48). Além disso, “[...] os enclaves produtores chegaram a ordenar o sistema econômico nacional e a imprimir-lhes características comuns. [...] Nessas condições, os produtores locais perdem em grande parte a possibilidade de organizar dentro de suas fronteiras um sistema autônomo de autoridade e de distribuição de recursos.” (CARDOSO; FALETTO, 1977, p. 47).

<sup>124</sup> Em 1945, havia 73 Estados soberanos reconhecidos internacionalmente. Em 2014 este número chegou a mais de 190 (Estados reconhecidos de forma indisputável). Os 51 Estados africanos que se tornaram independentes no período (exceto Libéria, Etiópia e África do Sul) compuseram mais de dois quintos de todos os Estados independizados até os dias atuais.

<sup>125</sup> Entre os casos mais notórios estão a imposição colonial sobre os reinos de Benin, Congo, Ngola, Songhai, Ndebele e Zulu.

<sup>126</sup> Por um lado, esse processo criou absurdos geográficos (HERBST, 2000). Limites foram estabelecidos mais pelo acordo entre grandes potências do que pela predisposição geográfica ou projeção de poder proveniente das zonas capitais ocupadas efetivamente pelos colonizadores. Por outro lado, o Estado colonial reproduziu formas mais ou menos autônomas de estruturas tradicionais de organização política (AYOUB, 1995, p. 34–36).

importação do Estado consolidava-se de forma generalizada mediante a reprodução de estruturas legais e institucionais e o reconhecimento internacional (JACKSON, 1990, p. 2). Mas na maioria das vezes não estavam presentes condições empíricas (capital humano e econômico) para dar sentido ao rígido arcabouço preexistente. Concomitantemente, os desafios postos às relações sociais e à interação Estado-sociedade permaneceram presentes no período pós-independência, como as relações de raça e a desigualdade de distribuição de poder e riqueza entre a população local.

A segunda experiência particular dos Estados do terceiro mundo e africanos relaciona-se com a manutenção do Estado externamente implantado e a propagação da ideia de Estado como devir; um fim em si mesmo, um caminho a ser traçado pelas colônias independizadas. O Estado se tona um devir, pois é a garantia de igualdade e sobrevivência no sistema, dados o estabelecimento e a consolidação do regime internacional da soberania negativa, que protege e privilegia a estatidade jurídica dos países. O mecanismo natural de seleção e competitividade entre Estados, que se destacou na Europa, foi substituído por uma proteção artificial das unidades e seus fundamentos de existência legal. Este regime, fundamentado no congelamento das fronteiras nacionais e no banimento de guerras de agressão pelos regimes internacionais da ONU e da OUA (HERBST, 1989, 2000), gerou uma relativa estabilidade do sistema interestatal global e regional e baseou-se na inviolabilidade territorial e na rigidez de fronteiras ineficazes. O princípio da defesa da estatidade jurídica foi essencialmente elemento de igualdade internacional para Estados recém-independentes, porém gerou poucos incentivos para o fortalecimento de suas capacidades de existirem autonomamente e se fortalecerem como autoridade pública (HYDEN, 2006, p. 65).<sup>127</sup> Ademais, a soberania da *letterbox*<sup>128</sup> tornou-se legitimada quando elites políticas que controlavam apenas a cidade capital mantinham a posse formal da soberania do Estado, embora não exercessem controle sobre regiões do interior do país, marcadas por ilhas de coerção rivais ao poder do Estado (CLAPHAM, 2005; JACKSON; ROSBERG, 1982; RENO, 1998).<sup>129</sup> Todavia, hoje ao

---

<sup>127</sup> A patronagem da época da Guerra Fria, hoje substituída pelos programas de ajuda internacional (MOYO, DAMBISA, 2009, p. 32), contribuiu para esse processo, assegurando a sobrevivência de Estados sem capacidade para isso (TILLY, 1985, p. 184).

<sup>128</sup> Christopher Clapham (2005, p. 20) utiliza o termo “[...] soberania de caixa de correios[...]” para se referir à situação em que quem abre as cartas no palácio presidencial e recebe convites para representar o Estado nas Nações Unidas e outros organismos é na prática o representante jurídico da soberania.

<sup>129</sup> Houve, portanto, a reduzida necessidade de negociação interna entre detentores de coerção e capital para a sobrevivência do Estado. O Estado passa a não ter de incrementar esforços de integração interna (meios de coerção e extração e fundamentação de coesão) para fazer frente à ameaça da guerra. De fato, “[...] Estados no mundo contemporâneo não se envolvem mais em grandes guerras que resultam em expansão para os vencedores e contração, se não desaparecimento, para os perdedores.” (TAYLOR; BOTEVA, 2008, p. 31). O insulamento do Estado frente à sociedade foi ainda agravado em casos de abundância de recursos fixos (minerais, energéticos, *commodities*)

mesmo tempo em que o ambiente externo garante a sobrevivência estatal, o devir se torna muito mais difícil de ser alcançado, em virtude da complexificação das tarefas de construção do Estado, caracterizadas pela pressões externas e internas para o provimento de uma complexa gama de atividades e de direitos à população. Há, portanto, o encurtamento do tempo tolerado e da autonomia para o desenvolvimento do Estado, como ponto estabelecido indiscutivelmente no devir (AYOOB, 1995, p. 31), ao passo que poucas alternativas restam aos países em desenvolvimento para além dos esforços de autofortalecimento e equiparação (BUZAN, 1998, p. 218–219).

A terceira experiência configuradora do Estado no terceiro mundo foi a guerra. O impacto da guerra no terceiro mundo foi diverso ao constatado na Europa, embora também tenha afetado o modo de organização social. Diversos processos podem explicar a incapacidade da guerra em gerar Estados fortes nesta região.<sup>130</sup> Buscando-se uma síntese das teses mais coerentes, cinco aspectos têm sido considerados como variáveis centrais nesta relação (CASTELLANO DA SILVA, 2012a), a saber: a natureza das ameaças da guerra (interna, externa, *proxy*), a origem das forças combatentes principais (externas, mercenárias, nacionais), a forma de financiamento das operações (empréstimos, extração de recursos naturais, taxaço), a característica das elites governantes dos Estados em conflito ou pós-conflito (elites autoenfraquecedoras ou autofortalecedoras), e como a guerra é concluída (paz negociada exclusivamente formal ou por definição militar). Em tipos ideias, guerras que envolvem ameaças/rivalidades interestatais, a formação de forças nacionais, o financiamento mediante taxaço, a presença de elites autofortalecedoras e que criam instrumentos de definição militar tendem a favorecer a construção do Estado. Por outro lado, guerras marcadas pela predominância de ameaças internas, pela utilização de forças mercenárias ou emprestadas (tropas e assessores externos), pelo financiamento externo ou com recursos fixos, com a presença de elites enfraquecedoras do Estado e cujo encerramento é apenas

---

que permitiam que as elites estatais ignorassem a importância da população para sustentação de meios econômicos do Estado (ANDERSON, 1987, p. 9–10; MONSMA, 1996, p. 32).

<sup>130</sup> A partir da contribuição de autores da escola tillyana (também chamada de belicista) têm-se buscado identificar fatores relacionados à guerra e à forma de travá-la e superá-la como explicação para o predomínio da lógica destrutiva da guerra nos Estados do terceiro mundo (TAYLOR; BOTEIA, 2008). Jeffrey Herbst sustenta que a baixa capacidade de projeção de poder por parte dos Estados e o regime da soberania negativa reduzem o nível de rivalidade interestatal na África, a intensidade dos conflitos e por consequência os incentivos para o fortalecimento dos Estados no continente (HERBST, 2000). Miguel Centeno argumenta que o efeito nocivo da guerra na América do Sul resultou da sua incapacidade de gerar estruturas de extração que incentivassem o controle de populações e do território. A disponibilidade de financiamento direcionou os meios de sustentação do Estado para fora (CENTENO, 2002). Victoria Tin-Bor Hui dá grande importância para aspectos da liderança. Elites autofortalecedoras do Estado fazem diferença na relação competitiva que leva à construção de instituições (HUI, 2005). Taylor e Boteia (2008) identificam na fragmentação étnica e na inexistência de revoluções nacionais que mobilizem grupos excluídos as possíveis razões para casos em que a guerra não produz fortalecimento do Estado, como em países do terceiro mundo.

legal/formal levam ao enfraquecimento do Estado. O continente africano, mais especificamente a África Subsaariana, parece ter sido o *locus* onde este segundo caso ideotípico chegou mais perto de se concretizar.

A trajetória geral da construção dos Estados africanos foi marcada pelo caráter nocivo do sistema internacional e a relação perniciosa entre guerra e construção do Estado, mas os países que se destacam no continente em termos de capacidades foram justamente aqueles que tiveram experiências diferenciadas da trajetória padrão. Alguns Estados africanos experimentaram uma história de organização de coerção e capital diferenciada. Estas exceções são muito relevantes e podem explicar porque alguns Estados se fortaleceram e acabaram tornando-se o centro de ordens regionais. Este é o caso da África do Sul e da sua presença na África Austral.

## 5.2 GUERRA E CONSTRUÇÃO DO ESTADO E A CRIAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL

O caso do extremo sul da África Austral se diferenciou da trajetória padrão de baixa acumulação e concentração de coerção, capital e legitimidade no processo de formação dos Estados nacionais africanos. Essa realidade, essencialmente ligada à formação estatal da África do Sul, possivelmente explica a centralidade deste Estado na ordem regional desde os primórdios da formação sistêmica. A criação da África Austral está ligada à ocupação da região por grupos sociais e à luta entre diferentes projetos de organização coletiva. A mais notória delas ocorreu entre forças coloniais e unidades políticas locais no sul da região e engendrou o surgimento da potência regional.

### 5.2.1 Guerra na Formação da África Austral

Em toda a África Austral, a ocupação colonial desde o século XV levou a encontros cooperativos e conflituos entre forças coloniais e grupos locais. A chegada dos primeiros europeus (portugueses, no final do século XV) incidiu processos completamente diferenciados, vinculados ao desenvolvimento do capitalismo, o que elevou a intensidade dos conflitos preexistentes na região a outro patamar.<sup>131</sup> Tratava-se, conforme Immanuel Wallerstein, dos primeiros estágios de integração da região à economia capitalista, que iria

---

<sup>131</sup> É possível afirmar, mediante fontes europeias e africanas, que quando da chegada dos primeiros viajantes europeus a África Austral vivia um momento de intensos choques entre povos e unidades políticas locais. Este momento teve sua origem muito antes da penetração colonial, e se estendeu até os primeiros decênios do século XIX, quando – já com a presença extensiva de colonos portugueses, holandeses e ingleses – conflitos entre povos africanos permaneciam acontecendo e moldando as dinâmicas da região. Para uma discussão da historiografia da África pré-colonial, ver Ki-Zerbo (2010), Macedo (2008), Vansina (2010a) e Ngcongco e Vansina (2010).

gradualmente tender à “[...] assimilação periférica[...]” (que incluiria a dominação e a transformação de estruturas políticas para “[...] facilitar uma circulação relativamente fluída dos fatores de produção no interior da economia-mundo.” (WALLERSTEIN, 2010, p. 32).

Embora pontos de cooperação tenham surgido<sup>132</sup>, o conflito predominou em muitas ocasiões. Alguns confrontos contavam com superioridade tecnológica europeia, outros nem tanto; o que possibilitou vitórias militares de Estados africanos, como as ocorridas no Cabo<sup>133</sup>, Congo e Angola<sup>134</sup>, inclusive envolvendo articulações diplomáticas com potências coloniais rivais<sup>135</sup>. No entanto, no século XIX mudanças políticas e econômicas favoreceram substancialmente as forças coloniais. Do lado político, o equilíbrio europeu (confirmado diplomaticamente na Conferência de Berlim de 1884-85) favoreceu o processo (BRUNSCHWIG, 2013, p. 71), já que “[...] a Europa podia concentrar-se militarmente de maneira quase exclusiva nas atividades imperiais ultramarinas, mas os países e os Estados africanos tinham suas forças paralisadas pelas lutas intestinais.<sup>136</sup>” (UZOIGWE, 2010, p. 44). Do lado econômico, a experiência moderna do Estado nacional e a segunda revolução industrial resignificaram o papel da África na economia capitalista/imperialista e incrementaram exponencialmente o poder de projeção e fogo dos exércitos imperiais, que não foi acompanhado pelos povos africanos.<sup>137</sup> O palco principal dessa correlação de forças foi o extremo sul da África Austral.

<sup>132</sup> No caso do reino do Kongo, por exemplo, já em 1482, Diogo Cão estabeleceu contatos profícuos com o Mani Kongo Nzinga a Nkumu, que, visando fortalecer a coesão do reino e o seu prestígio, converteu-se com sua corte ao catolicismo – apesar de manter elementos essenciais da religião tradicional. Posteriormente, o reinado de Álvaro I (1566-1587) presenciou em 1568 invasões de guerreiros *imbangala*, ou *jaga* (sinônimo de bárbaros) e teve de apelar para o auxílio do rei de Portugal, ocidentalizando o reino e levando a concessões que levariam à perda da província de Luanda (agora colônia de Angola) e da Ilha de Luanda, que era então fonte de conchas *nzimbu*, a moeda do reino (CASTELLANO DA SILVA, 2012a, p. 69–71).

<sup>133</sup> Em 1510, o vice-rei das Índias, dom Francisco de Almeida, foi morto, juntamente com 60 soldados portugueses, em Table Bay, num confronto entre khoi-khoi e portugueses, o que prova que os khoi-khoi eram suficientemente organizados para aniquilar a coluna portuguesa munida de armas de fogo (NGCONGCO; VANSINA, 2010, p. 670).

<sup>134</sup> Nos combates com o Reino do Congo, “[...] em 1670, um segundo exército português foi tão desastrosamente derrotado no Soyo que Angola pôs fim a suas tentativas de conquista do Congo.” (VANSINA, 2010b, p. 668).

<sup>135</sup> O caso de Angola é emblemático nesse ponto. Os conflitos de Portugal com o reino de Ndongo e seu rei (*ngola*) desde a década de 1580 levaram o reino, agora governado por pela rainha Nzinga, a aliar-se à Holanda na invasão desta à Luanda em agosto de 1641, pelo Almirante Cornelis Jol. Holanda também havia sido pressionada pelo reino do Congo desde a década de 1620 a expulsar os portugueses, acordo feito com a ascensão de Garcia II em 1641.<sup>135</sup> Os portugueses revidaram a invasão de Luanda com a captura de territórios do Ndongo, em 1646. Tal ação foi igualmente retaliada por holandeses e Nzinga na vitoriosa batalha de Kombi em 1647. Somente com reforços do Brasil (frota comandada por Salvador de Sá), Portugal pôde recapturar Luanda e parte da colônia de Angola em 1648 (VANSINA, 2010b, p. 663–667). No mesmo período, o Congo repelia tentativas de colonização portuguesa “[...] graças a uma aliança diplomática com o Vaticano e ao contrapor Portugal à Espanha, conseguindo até opor estes dois últimos países aos Países Baixos.” (VANSINA, 2010b, p. 663).

<sup>136</sup> Transformações ocorridas nas unidades políticas locais, como o Mfecane (ver abaixo), favoreceram o processo de crise, além de a dominação colonial ter incentivado o conflito entre povos africanos, o que levou a rivalidades difíceis de serem resolvidas moderadamente pelos sistemas políticos das unidades pré-coloniais, que entraram em crise desde então.

<sup>137</sup> Houve a crescente utilização de navios de aço movidos a vapor e a construção de ferrovias em territórios coloniais, ao passo que eram adotados fuzis de tiro rápido (de carregar pela culatra, com cadência de tiro quase dez vezes

### 5.2.2 Guerra no Extremo Sul da África Austral

O impacto da guerra na formação do Estado adquiriu maior significado no extremo sul da África Austral. A diferença dessa sub-região resultou de três motivos principais: a força e organização das unidades políticas africanas (Estados *nguni*), além da amplitude das transformações pelas quais passavam; a presença de unidades políticas de caráter relativamente moderno (Estados bôeres) que procuravam autonomia frente ao projeto colonial; e a força coercitiva e de capital do projeto imperialista (Estado britânico). As próximas subseções abordarão essas três forças em confronto.

#### 5.2.2.1 Estados Nguni: a ascensão e queda do Reino Zulu

O sul da África Austral foi ocupado tardiamente por populações de origem *bantu*, no último estágio da grande migração de povos desse tronco linguístico ao sul do continente, iniciada séculos antes da era cristã, desde a África Ocidental até os Grandes Lagos da África Central e, posteriormente, ao sul da África.<sup>138</sup> Esse último estágio migratório foi iniciado com a ocupação do sul do continente por povos de origem *nguni*, como populações *xhosa* e posteriormente povos *zulu*. O movimento foi marcado por choques e conflitos entre diferentes unidades políticas, dentre as quais o povo *zulu* destacou-se pela estrutura social rígida, o militarismo e o expansionismo.

A força dessas unidades políticas foi gradativamente incrementada pelo tipo de organização social que se estruturava e, posteriormente, pelo aumento da competição externa. O excedente agrícola/pecuário das economias mistas<sup>139</sup>, favorecido por vantagens geográficas (regularidade de chuvas e qualidade dos solos)<sup>140</sup>; a consequente concentração demográfica; e

superior e carga seis vezes mais forte que as versões anteriores), canhões e metralhadoras Gatling e Maxim. De sua parte, os povos locais tinham acesso limitado à tecnologia europeia e dispunham de equipamentos militares obsoletos como espingardas de pedreira e de carregar pela boca, e não possuíam artilharia pesada nem forças navais (UZOIGWE, 2010, p. 45). Contribuiu para essa assimetria o banimento de venda de armas a comunidades locais, como aquelas sustentadas pela Convenção de Sand River (1852) e pela Conferência de Bruxelas (1890) (CHANAIWA, 2010, p. 220).

<sup>138</sup> É possível afirmar que “[...] por volta de 1500, os Nguni [povos *zulu*, *xhosa*, *ndebele*, *swazi*, etc falantes de línguas Nguni, grupo pertencente ao tronco Bantu da África Austral] ocupavam quase todo o território no qual viviam em 1800, apesar de nas regiões ocidentais estarem misturados com os Khoi-khoi, a quem assimilariam progressivamente.” (NGCONGCO; VANSINA, 2010, p. 668). Não obstante, assassinatos e expulsões de caçadores-coletores (*san*) e pastores (*khoi-khoi*) nativos, levaram à fuga a oeste daqueles que não se subjugaram.

<sup>139</sup> As economias mistas envolviam o uso de metais, o sedentarismo e a crescente especialização, além de serem “[...] mais produtivas do que as economias de ambos os pastores e coletores”. Como consequência “eles então tinham uma dieta mais rica e confiável e possuíam condições físicas mais fortes do que os caçadores e coletores, e eles conquistaram níveis mais densos de população.” (THOMPSON, 2009, p. 16).

<sup>140</sup> Áreas que favoreciam a agricultura situavam-se sobretudo na região leste da atual África do Sul, nos locais em que havia a concentração de 500 a 1.000mm de chuva ao ano, em comparação com a região ocidental em que a média anual de chuvas não chega a 130mm (exceto no litoral sudoeste) (THOMPSON, 2009, p. 3).

a organização social mais centralizada formaram as bases iniciais para a emergência de unidades políticas fortes<sup>141</sup>. Essa situação expandiu-se com o aumento da competição externa pelo território do sul da África Austral (a partir de meados do século XVIII) e pelo controle de rotas comerciais. A formação do reino Zulu foi o resultado mais importante desse fenômeno. Esteve vinculada à escassez de recursos e ao acréscimo populacional na região agrícola do atual KwaZulu-Natal e resultou em um movimento de centralização e expansão do poder político a partir do início do século XIX. Sob a liderança de Shaka houve ampliação das capacidades militares (exército de conscritos e inovações em táticas de guerra) e formação de um poder burocrático que regulasse a força dos chefes (DEFLEM, 1999, p. 377).<sup>142</sup> A competição externa esteve relacionada com o processo, haja vista que o reino buscava o monopólio do comércio de marfim (GUMP, 1988, p. 525–527) e fortalecia-se frente às ameaças externas existentes (e.g. aumento das atividades de comerciantes portugueses estabelecidos na Baía da Lagoa, hoje Baía de Maputo) (THOMPSON, 2009, p. 82). Tratava-se de um Estado muito próximo aos padrões europeus do início da era moderna e que conseguia fazer frente à penetração externa de bôeres e britânicos (DEFLEM, 1999, p. 378).

Entretanto, políticos e econômicos foram centrais para a incapacidade do reino Zulu em fazer frente ao incremento da penetração europeia e estão relacionados à imaturidade das transições que estavam por ocorrer. Na área política, a formação de unidades políticas como o reino Zulu acabou pressionando povos locais frente a sua expansão, o que levou a migrações em massa e a reconfiguração política da região. Este processo, chamado de Mfecane, acabou criando fuga de populações africanas ao oeste e pontos de vácuo de poder, favorecendo a penetração externa. Além disso, Estados fortalecidos neste processo (sobretudo o reino Zulu) não tiveram tempo suficiente para consolidar suas instituições políticas de modo a acompanhar o avanço de forças externas, que fomentavam rivalidades internas entre diferentes lideranças políticas em um quadro de instituições ainda incipientes.<sup>143</sup> Na área

---

<sup>141</sup> Estas se expandiam pelo vínculo a populações (e rebanhos) submetidas a sua autoridade (em oposição ao território) (HERBST, 2000, p. 46–49) e se caracterizam pelo caráter multi-étnico/multi-tribal e comunitário (com conselhos permanentes e reuniões políticas públicas) (HYDEN, 2006, p. 53–54).

<sup>142</sup> A história Zulu se iniciou com o reinado de Dingiswayo, do reino Mthethwa. Entre 1808 e 1818 ele foi o responsável pela conquista de diversos povos próximos ao seu território. As conquistas eram possíveis em razão da reestruturação da forma de lutar para regimentos unificados. Outra mudança empreendida por Dingiswayo foi a centralização da administração política das áreas dominadas. Neste período, o povo zulu estava organizado em uma chefia de cerca de dois mil membros, governada por Senzangakona. A chefia também foi conquistada por Dingiswayo. Nesta comunidade vivia Shaka, filho ilegítimo do chefe Zulu que se juntou ao exército dos Mthethwa. Shaka tornou-se um grande guerreiro e assumiu a chefia Zulu com apoio de Dingiswayo, após a morte de Senzangakona. Posteriormente, a morte de Dingiswayo pelo seu principal rival, Zwide, líder do Reino Ndwandwe, provocou a desintegração do reino Mthethwa. Shaka logo reintegrou as chefias da região e derrotou o Ndwandwe e, com reformas auto-fortalecedoras, firmou a ascensão do reino Zulu em meados da década de 1820.

<sup>143</sup> Shaka fora assassinado em 1828 devido a uma conspiração organizada por seus meio-irmãos. Dingane, um dos irmãos conspiradores, assumiu o reino sob a ameaça de desintegração e utilizou da violência para manter a unidade



econômica, a reduzida capacidade econômica das unidades políticas para fazer frente à tecnologia dos colonizadores, sobretudo do Império Britânico, manifestou-se na dificuldade logística de responder à necessidade de mobilização de tropas e recursos, e de garantir estoques de alimentos frente a táticas de guerra arrasada, e no desafio de competir com as inovações da máquina de guerra europeia, principalmente as relacionadas à mecanização da infantaria, possibilitada pela segunda revolução industrial. A incipiência da organização política ainda em transição (marcada pelo fracionalismo e baixa diferenciação e especialização) e a escassez relativa de capital resultaram em dificuldades para enfrentar o avanço bôer e na derrota para o maior império do planeta (DEFLEM, 1999, p. 386).

#### 5.2.2.2 Repúblicas Bôeres: o isolamento ofensivo

A presença de colonos europeus com projeto político autônomo ao empreendimento colonial diferenciou o sul da África Austral de outros locais da África Subsaariana.<sup>144</sup> Esses colonos (holandeses, alemães e huguenotes) chegaram à região sul-atlântica do continente na segunda metade do século XVII, incentivados pela Companhia das Índias Orientais Holandesas com apoio na forma de transporte e terras. Seu primeiro diferencial era que vinham para ficar; buscavam uma terra que pudessem considerar sua e que trouxesse recursos para a sua subsistência (FARLEY, 2008, p. 1). Este vínculo à promessa da nova terra estava relacionado a elementos simbólicos (visão sagrada da terra e rígida aderência ao calvinismo) e se fortalecia com um comunitarismo pré-iluminista, pautado no conservadorismo social e político (estrutura patriarcal hierarquizada, cultura de ordem e racismo explícito). A concretização do projeto do *afrikanerdom* envolvia a latente utilização da coerção, que garantiu a ocupação do território em detrimento de grupos locais menos poderosos<sup>145</sup> e assegurou certa autonomia frente à autoridade da Companhia (SERFONTEIN, 1979).<sup>146</sup>

---

política. Todavia, a presença cada vez mais significativa dos europeus e as rivalidades internas continuaram a enfraquecer o reino. O irmão de Dingane, Mpande, utilizou do incremento da presença europeia para rebelar-se (com apoio dos europeus) contra o rei Zulu e assumir o poder (DEFLEM, 1999, p. 378). A fragmentação interna e penetração externa acabou sendo fatal para a sustentabilidade do reino.

<sup>144</sup> No sul da África Austral os holandeses suscederam os portugueses, que no século XVI instauraram no Cabo da Boa Esperança um pequeno entreposto comercial que ligava a Península Ibérica às Índias Orientais. A rivalidade entre ibéricos e holandeses pela supremacia europeia na Ásia fez com que os últimos passassem a perceber a relevância das regiões atuais do Cabo (sudoeste) e de Natal (centro-sul) como extremos das correntes marítimas para as jornadas de ida e vinda da Índia e de Java (hoje parte da Indonésia). Pela iniciativa da Companhia das Índias Orientais Holandesas de Jan van Riebeeck, em 1652 foi estabelecida uma pequena colônia na região com a função de ser nada além de um entreposto comercial com a capacidade de abastecer navios de suprimentos. (FARLEY, 2008, p. 38).

<sup>145</sup> A colônia expandiu-se nos séculos XVII e XVIII, em busca de terras para pastagem seu gado, concomitantemente à consolidação e expansão de alguns reinos africanos que se estabeleciam nos planaltos do centro-norte e nos vales da costa sudeste. Inicialmente, confrontos foram travados com os *san* e *khoikhoi*, que foram incorporados no sistema de produção da colônia, juntamente com escravos vindos de outras colônias holandesas (regiões como Indonésia, Índia

Todavia, a autonomia e o fortalecimento efetivo surgiriam como resposta à chegada dos britânicos em fins do século XVIII<sup>147</sup> e o impacto que seu governo trazia para a modernização das estruturas sociais, políticas e econômicas da colônia<sup>148</sup>. A inclusão social relativa de *khokhoi* e *san* e emancipação de escravos levou a um grupo de dez mil colonos bôeres (agricultores, em holandês) deixarem a região entre 1835 e 1842 em direção ao interior do continente (movimento conhecido como Grande Retirada, ou *Great Trek*, em inglês). Buscando a terra-prometida para sua autonomia política e para manter sua comunidade sob estruturas tradicionais, os *voortrekkers* (pioneiros) atravessaram o rio Orange e moveram-se para o norte e leste. O isolamento foi, contudo, ofensivo para os povos africanos encontrados pelo caminho<sup>149</sup>. Os embates mais importantes dos *trekkers* ocorreram contra o reino Ndebele<sup>150</sup> nas proximidades do rio Vaal e o reino Zulu<sup>151</sup> na região de Natal, nos quais os *trekkers* se saíram vitoriosos. A vitória dos bôeres frente aos *zulu*, cujo reino já entrava em processo de desintegração<sup>152</sup>, possibilitou o estabelecimento da República do Natal (limitada ao norte pelo remanescente reino Zulu e ao sul pelo Mpondo).

ou Ceilão) (NGCONGCO; VANSINA, 2010, p. 670). Posteriormente, houve embates com povos de estrutura política mais organizada, como os *xhosa* (fins do séc. XVIII), que inclusive tiveram vitórias militares importantes, como a de 1799 em que aliaram-se aos servos *khoikhoi* e imputaram derrota ao novo governo britânico no Cabo.

<sup>146</sup> Os colonos logo adquiriram poderes paralelos sobre a organização político-social da colônia e estabeleceram formas de organização e vínculos autônomos aos da Companhia, ao contrário do que ocorria nas colônias portuguesas. Uma das formas autônomas de poder foi o instituto dos *commandos*, organizações militares compostas exclusivamente de civis (a partir de 1715). Os *commandos* eram formalmente submetidos à Companhia e dependentes dela para armas e munições. Porém tinham autonomia prática de comando e controle e eram utilizados independentemente, sobretudo pelos *trekboers*. Estes eram camponeses brancos semimigrantes – geralmente filhos de agricultores – que perderam espaço na economia agrícola devido ao escravismo e adotaram a pecuária extensiva e caça nos limites da colônia, onde disputavam a fronteira norte e oeste com grupos africanos.

<sup>147</sup> Em 1795, a Grã-Bretanha conquistou o Cabo como parte de uma política imperial em oposição à França revolucionária (que tinha a Holanda em seu círculo de influência) e que visava o controle das rotas comerciais com o Oriente. Após o retorno da colônia para a República Batava em 1803, tensões entre os dois campos levaram a retomada do território pelos britânicos em 1806.

<sup>148</sup> O Império assumiu o controle da região formalmente em 1814, instituindo a colônia do Cabo, que teve estruturas sociais transformadas com a intensificação da produção de vinho e da extração de lã de ovelha; a importação em larga escala de capitais e imigrantes britânicos; a entrada de missionários, principalmente metodistas; o estabelecimento do inglês como idioma oficial (1828); a abolição do trabalho escravo (1834) e das estruturas de servidão; e a (precária) inclusão social dos *khokhoi* e *san*.

<sup>149</sup> Táticas de incursões e cerco mediante grupos ágeis de *commandos* (que geralmente capturavam crianças como mão-de-obra) e o estabelecimento de postos de defesa avançada por meio da formação de fortificações circulares de carroças (*laager*) representavam o caráter ofensivo deste isolamento (THOMPSON, 2009, p. 88–89).

<sup>150</sup> O reino Ndebele havia sido formado pelo processo do Mfecane. Entre 1836 e 1837 a formação de aproximadamente cinco mil guerreiros Ndebele não conseguiu fazer frente às ofensivas dos *commandos* afrikâneres, compostos por não mais do que 500 homens. Com ataques à sede da administração *ndebele*, os *trekkers* expulsaram a sua população para além do Limpopo, onde construíram uma nova Matabeleland pressionando para o norte os povos *shona* que lá habitavam, fato que marcaria a história futura do Zimbábue.

<sup>151</sup> As pressões dos *trekkers* que chegavam a Natal (governados por Piet Retief) geraram temores ao rei Dingane, que respondeu a sinais do avanço com um ataque preemptivo em fevereiro de 1838. Entretanto, a ação zulu não conteve a expansão dos *trekkers*. Reforçados por 500 emigrantes do Cabo e liderados por Andries Pretorius, em dezembro, os bôeres imputaram uma derrota significativa a Dingane, na Batalha de Ncome, também conhecida como *Blood River*. Nesta batalha, 10 mil guerreiros zulu foram recebidos com um *laager* de carroças que protegia os soldados bôeres, cujas armas e canhões levaram a morte de quase 3 mil africanos (THOMPSON, 2009, p. 90).

<sup>152</sup> A superioridade das táticas ofensivas e do poder de fogo dos *trekkers* contribuiu para a desestabilização do reino Zulu. Como visto acima, foi após esta derrota que Mpande, irmão de Dingane, aliou-se, em 1839, às forças

Entretanto, o fortalecimento dos bôeres despertou a atenção do Reino Unido, que preocupava-se que a manutenção de um sistema governamental e social segregacionista e novas anexações territoriais (o ameaçado reino Mpondo solicitava proteção britânica) ocasionassem instabilidades para sua zona de influência e atraíssem eventual intervenção de outras potências na região. O resultado foi o desembarque de forças britânicas no porto e a anexação de Natal ao Império. A penetração dos britânicos na região de Natal pressionaria os bôeres para o norte, no entorno do rio Vaal, unindo-se a outros *trekkers* estabelecidos ao sul e ao norte do rio. No primeiro local os bôeres fundaram a República do Estado Livre do Orange (*Orange Free State*); no segundo, a República Sul-Africana – Transvaal (*South African (Transvaal) Republic*). Suas independências foram reconhecidas em 1854 e 1852, respectivamente, e garantida pelos acordos de Sand River e Bloemfontein de 1854. Entretanto, a superioridade da força dos Estados bôeres frente aos grupos africanos não se reproduzia em relação aos britânicos e a estabilidade dessas unidades políticas logo estaria comprometida.

### 5.2.2.3 Imperialismo Britânico: sinergia entre coerção e capital

A magnitude do projeto colonial britânico também ressaltou a diferença da experiência do sul da África Austral, ao integrar da região a um novo estágio da economia mundial, vinculado à segunda revolução industrial, ao capitalismo monopolista de Estado e ao imperialismo. A ação do imperialismo britânico na África Austral foi marcada pela intensidade da acumulação e concentração de meios de coerção e de capital, mediante a aliança dos donos das armas (poder político) com os donos do dinheiro (ARRIGHI, 1996, p. 25). O imperialismo britânico impeliu à guerra pelo caráter expansionista ligado ao controle territorial e ao acesso a fontes de recursos minerais estratégicos (objeto de investimentos de capitais europeus). Estas características ligam-se ao supramencionado processo descrito por Wallerstein como assimilação periférica (2010, p. 32). Os objetos do empreendimento britânico foram inicialmente os povos nativos, como os *xhosa*<sup>153</sup> e *zulu*<sup>154</sup>, que devido aos limites da organização política e econômica interna acabaram sendo subjugados.

---

invasoras, as quais cederam um *commando* para derrotar as tropas de Dingane, que fugiu ao norte e foi morto, posteriormente, pelos *swazi*.

<sup>153</sup> O poder militar britânico pôde superar as dificuldades dos bôeres para a supressão dos povos *xhosa* na costa do Cabo Oriental. Táticas desestabilizadoras das forças imperiais, que atacavam reservas de alimentos das aldeias, e a morte de diversos chefes *xhosa* contribuíram para a desestabilização do grupo africano e a sua incorporação no sistema de governo indireto (chefes se tornam oficiais assalariados) em 1854.

<sup>154</sup> Os *zulu* acabaram sendo subjugados em 1879 após diversas batalhadas na atual província de KwaZulu-Natal, mantendo-se posteriormente ao norte do rio Tugela.

O ímpeto da atuação britânica manteve-se comedida<sup>155</sup> até que dois fenômenos principais começassem a se desenvolver. O primeiro foram as descobertas de minérios na região (diamantes em Kimberley em 1867 e ouro no Transvaal em 1886). As descobertas minerais inauguraram uma nova fase, quando o império britânico teve de incrementar a sinergia entre capacidade coercitiva e fontes de capital, que acabaram sendo causa e instrumento do conflito. O segundo foram as novas ameaças relacionadas a potências capitalistas industriais concorrentes após 1870 (EUA e Alemanha) que incrementavam a importância de regiões estratégicas em termos de mercados e fontes de recursos e minérios. Isso se agravou com a presença física da Alemanha na África após a Conferência de Berlim de 1884-1885 e a anexação da Namíbia, Togolândia, Camarões, e Tanganica. Com as novas oportunidades e ameaças, o expansionismo dos britânicos acabou adquirindo caráter mais emblemático à medida que direcionou a sua força às repúblicas bôeres.

O “novo” imperialismo britânico revolucionou o passo da acumulação e concentração de capital e coerção na região. A descoberta da maior reserva mundial de diamantes na região incentivou a penetração e concentração de capitais<sup>156</sup> e investimentos em infraestruturas (sistema de ferrovias), acompanhados de interesses na integração política da região por parte dos britânicos. Posteriormente, a descoberta do ouro no Transvaal aprofundou os interesses do império. Se a região já era conhecida desde a década de 1840 pelo potencial de suas reservas de ouro, a corrida para extração do minério foi incrementada com a descoberta em 1886 da maior reserva mundial de ouro em Witwatersrand (doravante Rand), na República Sul-Africana (HARVEY; PRESS, 1990, p. 105; RICHARDSON; VAN-HELTEN, 1984, p. 320; ROSS, 2008, p. 70–71). Houve a formação de diversas companhias mineradoras de ouro e uma corrida de capitais londrinos<sup>157</sup> e de pessoas<sup>158</sup> suficiente para colocar a África do Sul na

---

<sup>155</sup> Até a descoberta de diamantes no Orange Free State, o império investia pouco na colônia e limitava-se a manter o controle da rota do Cabo e a estabilidade da região. Até 1870 o sul da África Austral era habitado por pouco mais de 250 mil pessoas, número mais de cem vezes menor do que nos EUA. As cidades eram pequenas e, com exceção de Cape Town, não passavam dos 30 mil habitantes. Havia também reduzida concentração de infraestrutura: apenas 113 km de ferrovias frente aos 62 mil km dos EUA (THOMPSON, 2009, p. 105–107).

<sup>156</sup> A descoberta de diamantes em 1867, atraiu a atenção dos capitalistas londrinos e do projeto de controle político pelo império. A região dos minérios era reivindicada tanto pelo Orange Free State quanto pelos britânicos de Griqualand West e acabou sendo assegurada pelos últimos. A transferência em 1875 do Governador Southey, de posição mais conservadora em relação aos grandes capitais, permitiu a substituição de um sistema de garimpeiros individuais com créditos garantidos por mercadores de Port Elizabeth por um sistema de grandes comerciantes como James Ferguson e E.W. Tarry & Co. que financiavam a exploração pela importação de máquinas para as minas. Em 1880 operações de amalgamação das principais companhias operando na região levaram à concentração de um capital de £2,5 milhões em 12 empresas. Empresários como Cecil John Rhodes (De Beers Co.) e a elite comerciante de diamantes de Londres percebiam que as minas poderiam ganhar em eficiência a partir de unidades mais amplas e que a redução da competição sustentaria os preços em patamares mais elevados (CHAPMAN, 1985; HARVEY; PRESS, 1990, p. 111; ROSS, 2008, p. 60–61).

<sup>157</sup> Essa corrida esteve relacionada com a transição gradual da exploração de minas de superfície (*boom* de investimentos entre 1886 e 1889) para minas de maior profundidade (investimentos a partir de 1895), o que incrementou os processos de amalgamação e concentração de capital em grandes conglomerados (*mining houses*)

liderança da indústria mineradora mundial. Todavia, a posição reticente do governo bôer independente<sup>159</sup> em relação aos capitais externos e ao crescimento descontrolado da região<sup>160</sup> incentivou respostas coercitivas por parte dos britânicos, na tentativa fracassada de submeter o governo de Paul Krueger e, posteriormente, na guerra Anglo-Bôer. Esta guerra foi o divisor de águas na formação da região: incentivou a maior concentração de coerção, definiu os destinos da concentração de capital e marcou a correlação de forças que levou à África do Sul tornar-se posteriormente o centro da ordem regional.

#### 5.2.2.4 A Vitória Decisiva do Império: a Guerra Anglo-Bôer

A concentração de capital na Rand incentivou a instalação de companhias que trabalhavam com níveis profundos no setor central e oeste da Rand, que tinham algum nível de diversificação de tipos de minas (operavam em algumas minas de curto prazo que garantiam rendimentos rápidos) e que trabalhavam com interesses sobretudo de longo prazo. Dados os bloqueios de Kruger à expansão do acúmulo e da concentração de capitais<sup>161</sup>, essas empresas estabeleceram uma posição de liderança na Câmara de Minas e pautaram sua oposição às políticas do governo (DENOON, 1980, p. 118). Os capitalistas estavam interessados em uma intervenção britânica que reduzisse custos de produção e substituísse o governo bôer obstruidor (MENDELSON, 1980, p. 170). Os britânicos, por seu turno, já percebiam que a nova competição imperialista invalidava o pressuposto anterior de que o controle das regiões costeiras significava o controle de toda a África do Sul. Ademais, políticas autonomistas de Kruger, como a construção de uma linha férrea que ligava a Rand

---

que controlavam várias minas e que possibilitaram um importante aumento na produção. Havia uma relação de ganhos mútuos entre os empresários no campo e os banqueiros na metrópole, que combinavam expertise e capital e que deram proeminência a, no máximo, 15 grupos principais na Rand, chamados por Hobson de *Randlords* (senhores da Rand) (HOBSON, J.A, 1900, p. 189).

<sup>158</sup> A descoberta de ouro em Rand também incentivou a política de imigração em massa para a região. Em 1896 a população de Johannesburg havia crescido para mais de cem mil, sendo que dos 50 mil brancos residentes, apenas 6 mil eram cidadãos – os demais eram chamados *uitlanders* (estrangeiros) e representavam em sua maioria os britânicos. As pressões sociais em direção à população bôer era uma forma assessoria de pressão para a federalização do Transvaal.

<sup>159</sup> Entre 1877 e 1881, os britânicos já haviam dominado a República do Transvaal. Posteriormente, em 1881, na Batalha de Majuba Hill a república do Transvaal retomou a sua independência como *Zuid-Afrikaansche Republiek*.

<sup>160</sup> O governo de Transvaal buscava controlar esse processo representando os interesses de camponeses que disputavam pelo trabalho da população negra e viam Johannesburg como um antro de iniquidade que ameaçava a sobrevivência política, material e cultural da nação (THOMPSON, 2009, p. 118). Além disso, pequenos empreendedores africanos (e alguns africanos) viam ameaçados seus empreendimentos pela difícil concorrência com conglomerados vinculados à indústria mineira.

<sup>161</sup> Paul Kruger mantinha uma política fiscal regulatória que resultava no aumento dos custos de trabalho das minas e no estabelecimento de taxas sobre os lucros e barreiras técnicas (necessidade de licenças) que acabavam por atrasar investimentos (BLAINEY, 1965, p. 356). Além disso, o governo mantinha o controle da exploração da força de trabalho para garantir a defesa dos trabalhadores africanos (DENOON, 1980, p. 118–119). Finalmente, os opositores ao governo de Kruger acusavam a exclusão política dos *uitlanders* – o que resultava em dificuldades para influenciar os rumos do governo.

ao porto de Maputo (Lourenço Marques), em detrimento da conexão com Durban (Natal), foram recebidas com desconfiança em Londres, que temia pelo avanço de potências concorrentes em sua zona de influência.

O aumento das tensões levou à concretização de incursões para a derrubada de Kruger por meio de coerção. A primeira tentativa foi indireta e resultou, em 1885, em uma conspiração articulada pelas lideranças capitalistas (Jameson Raid), com apoio de autoridades britânicas, que foi rapidamente desarticulada.<sup>162</sup> O fracasso da primeira tentativa e o aumento da polarização na Rand levaram à metrópole incrementar seu comprometimento e, finalmente, empreender uma guerra direta em 1899.<sup>163</sup> A Guerra Anglo-Bôer, ou Guerra Sul-Africana (1899-1902) foi o principal conflito militar de conquista pela África Austral e a primeira guerra relevante do século XX. O comprometimento britânico em número de tropas já demonstrava a importância do conflito para Londres, ao passo que mexia com o fervor imperialista na metrópole (ROSS, 2008, p. 78). Por parte dos britânicos, o comprometimento com significativos meios de coerção e a superioridade numérica<sup>164</sup> sustentavam a esperança de que a guerra, começada em outubro, estaria encerrada até o natal. Todavia, a conflagração mostrou-se longa e custosa. Por sinal pode ser considerada a mais longa, custosa, sangrenta e humilhante guerra travada pelo Reino Unido entre 1815 e 1914 (WEBER, MARK, 1999, p. 25).<sup>165</sup> No entanto, a despeito do impacto negativo da guerra na sociedade local<sup>166</sup> e da derrota

<sup>162</sup> Em 29 de dezembro de 1885, 500 britânicos tentaram assumir à força e de modo não-oficial o controle das Repúblicas Bôer. O capitão Leander Starr Jameson, amigo pessoal de Cecil Rhodes, realizou uma incursão do território britânico à Johannesburg dizendo agir em nome dos *uitlanders*, buscando tomar o controle da cidade e proclamar um novo governo em Transvaal. Sete principais companhias mineradoras estiveram envolvidas no planejamento do chamado Jameson Raid (1885) (BLAINEY, 1965). A operação também contava com o apoio tácito do novo Secretário Colonial, Joseph Chamberlain, que proveio clandestinamente aos conspiradores rifles e disponibilizou um território da onde partiriam os ataques (WEBER, MARK, 1999, p. 25). Entretanto, Jameson e seus companheiros foram capturados e colocados em julgamento, após a morte de 21 homens. Jameson foi sentenciado a 15 meses de prisão e Lionel Phillips (acusado de conspiração) foi sentenciado à morte, porém liberado após o pagamento de fiança de £25.000. Após retornar a Londres, Phillips foi condecorado às honras de Cavaleiro da Coroa.

<sup>163</sup> A situação se agravou quando o governo impôs novas medidas taxativas, como por exemplo, em 1898, uma nova taxa de 5% sobre os lucros do ouro (JEEVES, 1973, p. 68–69). As tensões se acirraram quando em março de 1899 os capitalistas recusaram negociar com o governo em troca de romper com o apoio a seus aliados da South African League (liga de trabalhadores *uitlanders*) e às reformas políticas (direitos de cidadania para os *uitlanders*). Concomitantemente, o Alto Comissário Britânico para a colônia Lord Alfred Milner buscava *status* de cidadania para os *uitlanders* nos encontros de maio e junho de 1899, o que sabia que seria impossível de obter dos bôeres. Em agosto Chamberlain começou a ameaçar o governo de Kruger e em setembro Lord Salisbury decidiu enviar 10 mil tropas adicionais para as colônias da África do Sul. Do outro lado, as duas Repúblicas juntavam suas tropas e armas preparando-se para a guerra ao passo que as demandas de Milner tornaram-se insustentáveis.

<sup>164</sup> Houve o estabelecimento de 330 a 350 mil tropas na região para conquistar as duas Repúblicas, que detinham uma população branca total de 300 mil pessoas (incluindo mulheres e crianças). As forças bôeres contabilizavam de 83 a 86 mil homens (incluindo voluntários irlandeses e bôeres da colônia do Cabo).

<sup>165</sup> Em 1900, a guerra tornou-se insustentável e Pretória rendeu-se. Todavia, a resistência bôer continuou por mais dois anos sob a forma de guerrilhas (*commandos*) – que adotavam táticas de emboscadas. As guerrilhas não conseguiram sobreviver às táticas britânicas de terra arrasada – destruição de vilas, cidades, rebanhos e plantações – e a ataques diretos contra a população civil.

<sup>166</sup> Em 1902, 26 mil mulheres e crianças tinham morrido de doenças e em campos de concentração britânicos – prática que aprisionou mais de 115 mil bôeres (militares e civis) e que antecipou os expedientes nazistas da Segunda Guerra

militar dos bôeres<sup>167</sup>, os custos que ela representou de parte a parte instigou ambos os lados a instaurarem uma aliança relativamente estável que garantiu a consolidação da África do Sul e a acomodação dos interesses de britânicos e africâneres.

Com a chegada do século XX, o embate entre as três forças que interagiram para a formação do extremo sul da África Austral resultou na vitória do modelo que articulava de modo mais efetivo coerção e capital. Todavia, suas dificuldades em empreender uma autoridade legítima e arcar com os custos de governo o impeliram a aliar-se de forma assimétrica com os Estados derrotados. No entanto, o Estado colonial não poderia exterminar integralmente ambos os projetos, a fim de manter a legitimidade da dominação. A autoridade africana manteve-se importante para legitimar o Estado colonialista externa (em face das pressões sociais pelos direitos dos indígenas) e internamente (a fim de garantir o uso da força de trabalho negra). O uso de mediadores locais e o discurso do desenvolvimento nativo independente caíram como uma luva às necessidades dos poderes coloniais e das elites brancas dominantes. Além disso, a centralidade destas últimas foi determinante para o estabelecimento do governo local relativamente alinhado aos interesses europeus e de uma ordem regional que assegurasse estabilidade suficiente para o projeto imperialista. Desta dualidade implícita de dominação e autonomia surgiu a África do Sul e a ordem regional que ela acabou centralizando.

### 5.3 ÁFRICA DO SUL E A FORMAÇÃO DA ORDEM REGIONAL

Devido à diversidade e magnitude das unidades políticas em disputa, a guerra teve papel destacado no sul da África Austral, o que resultou na força diferenciada da nova União da África do Sul, formada em 1910, em termos de coerção (concentração de meios e experiência de combate), capital (acúmulo de investimento em importantes cidades), e legitimidade (sentido de identidade e burocracia formada pelas elites brancas locais). O vínculo desses fatores fundou-se no pacto entre o capital britânico e a organização política africâner (a conexão entre o dinheiro e as armas de Arrighi) que garantiu a centralidade da África do Sul na ordem regional. Na região, embora coexistindo com núcleos alternativos (colônias portuguesas e a Rodésia do Sul), estes não produziram entraves significativos para a

---

Mundial. Os africanos também foram inseridos no centro dos conflitos, sendo fuzilados por qualquer bôer que aparecesse e subjugados pelos britânicos – apesar de estes terem se utilizado do seu suporte no campo de batalha (aproximadamente 10 mil homens) com o intuito de retomar terras que deles haviam sido tiradas décadas antes pelos bôeres.

<sup>167</sup> Em 1902, o Tratado de Vereeninging garantiu a anexação das repúblicas de Transvaal e Free State ao Império Britânico e assegurou a proeminência britânica no sul da África Austral.

ordem regional centrada na África do Sul. Pelo contrário, o país tinha um sistema modelo de construção do Estado que era reproduzido voluntária ou involuntariamente, com devidas adaptações, nas demais colônias. Ademais a África do Sul adquiriu centralidade nas conexões políticas, econômicas, sociais e securitárias da região. A ordem não era necessariamente sul-africana, mas a conexão entre os princípios políticos coloniais sul-africanos e os incentivos aos capitais internacionais fizeram da África do Sul o centro dos eixos político, econômico, social e securitário que ordenaram o sistema regional.

### 5.3.1 *O eixo político da ordem regional*

O projeto político da nova União Sul-africana foi liderado pelos africâneres e seu controle do Estado foi gradualmente intensificado, com o incremento do nacionalismo e da autonomia política interna. O acordo político entre britânicos e africâneres garantiu a autonomia da União Sul-Africana como domínio em 1910, o que assegurou um Estado politicamente orientado pelos africâneres e uma economia aberta aos capitais britânicos. Além disso, o pacto político do Partido Sul-Africano, que representava a conjunção dessas forças dentro do projeto da União, foi gradualmente cedendo espaço para o nacionalismo africâner, fundado na defesa da posição social dos proletários brancos e nas políticas segregacionistas.<sup>168</sup> Como resultado, o Partido Nacional, de alinhamento ao grupo africâner e liderado por Barry Hertzog (líder do Estado Livre de Orange), ascendeu nas eleições de 1924 em coalizão com o Partido Trabalhista, beneficiando a população africâner, e consolidou sua predominância política a partir de 1948 sob a pauta autonomista.<sup>169</sup> Essa autonomia crescente do governo e do Estado (inclusive na gestão de elementos econômico-comerciais da política externa) contrastava com a dependência das demais colônias da região, que se mantinham sob controle externo.<sup>170</sup>

<sup>168</sup> A vitória do Partido Sul-Africano, liderado por Louis Botha e Jan Smuts, em 1910 foi logo revertida pelas pressões sociais dos trabalhadores africâneres (que pressionavam pela garantia de níveis de emprego, a despeito de salários quinze vezes mais altos que o dos negros) e pelo interesse dos africâneres em desassociar a África do Sul do Império (crítica ao envolvimento automático da África do Sul com o Reino Unido na Primeira Guerra Mundial).

<sup>169</sup> A crise de 1929 e o choque nas exportações impeliram uma mudança nas alianças e a coalizão entre liberais (liderados por Smuts) e nacionalistas (liderados por Hertzog) no Partido Unido, formalizada em 1934. Posteriormente, a divisão entre estes grupos na decisão sobre a participação na Segunda Guerra Mundial (defendida por Smuts) resultou no fortalecimento de elites nacionalistas e as crescentes pressões internas com a expansão da economia durante a guerra (aumento do emprego de trabalhadores não brancos) levaram à eleição do Partido Nacional em 1948, agora baseado no sistema social do *apartheid*. O Partido Unido nunca se recuperou e acabou dissolvido em 1977.

<sup>170</sup> No início do século XX as colônias da África Austral estavam divididas em quatro colonizadores, Reino Unido, Portugal, Bélgica e Alemanha. Este último acabou perdendo suas colônias durante a Primeira Guerra Mundial (Tanganica, Ruanda-Urundi e Sudoeste Africano) que foram transformadas em mandatos da Liga das Nações controlados por Reino Unido, Bélgica e África do Sul. As colônias belgas (Congo e, posteriormente, Ruanda-Urundi) e portuguesas (África Oriental/Moçambique e África Ocidental/Angola) eram estruturadas sob a forma do



A autonomia e centralidade da África do Sul não significava que ela estivesse desvinculada ao projeto político colonial. Na realidade, a ordem regional estava centrada no colonialismo, que era instigado pela África do Sul interna e externamente. Internamente, a África do Sul possuía seu próprio colonialismo e procurava inovar com o sistema de chefias e a garantia de autonomia controlada aos chefes locais<sup>171</sup>, o que acabou resultando na estrutura dos bantustões (ou *homelands*), formalizados, posteriormente, em 1951.<sup>172</sup> Além disso, a África do Sul tornou-se efetivamente uma potência colonial ao conquistar o Sudoeste Africano em 1915, derrotando as forças alemãs no contexto da Primeira Guerra Mundial, e ao garantir o mandato do território pelo Tratado de Versalhes em 1919 no sistema da Liga das Nações. Externamente, a África do Sul era uma metrópole dentro da região colonial e garantia a manutenção do *status quo* mediante a defesa do colonialismo, da distribuição territorial e dos governos coloniais. A existência de Estados independentes rivalizaria diretamente com seus intentos políticos e econômicos regionais. Sua aliança era com os governos e populações metropolitanas e o comprometimento era com a manutenção da sua posição favorável no sistema regional. Inclusive atesta a permanência do sistema colonial britânico centrado na África do Sul.<sup>173</sup> Aliada ao capital britânico e aos princípios da ordem colonial, Pretória perseguiu uma política externa expansionista, estabelecendo um projeto colonial próprio e ampliando sua centralidade regional.

### 5.3.2 O eixo econômico da ordem regional

No eixo econômico da ordem, o desenvolvimento do capitalismo na África Austral conduziu à formação de um sistema no qual o principal polo de acumulação e concentração de capital se situou na África do Sul. A complexidade da economia sul-africana destacou sua

---

colonialismo direto (assimilacionista) (BETTS, 2010, p. 356–357). As colônias britânicas foram governadas de forma predominantemente indireta e dividiam-se em protetorados [Suazilândia, Basutolândia (depois Lesoto), Bechuanalândia (depois Botsuana), Rodésia do Norte e Niassalândia], uma colônia autônoma (Rodésia do Sul) e um domínio (União da África do Sul), em ordem de maior autonomia política.

<sup>171</sup> Após o estabelecimento da União Sul-Africana, os chefes locais continuavam governando o sistema de reservas nativas. Porém houve uma mudança importante nesta hierarquia com a introdução de magistrados brancos como autoridades máximas das reservas, para os quais os chefes locais tradicionais se reportavam. Os chefes acabavam cooperando com os brancos em troca de baixíssimos salários (THOMPSON, 2000, p. 172).

<sup>172</sup> Tratava-se de territórios reservados à população negra administrados por tutela branca sobre as autoridades *bantu*. Os bantustões eram justificados pela retórica da autonomia dos povos africanos, mas os privava de meios de sustento (dada a divisão desfavorável de terras) e mantinha controle político sobre os territórios.

<sup>173</sup> Na África do Sul, até 1961 um Governador Geral da União era indicado pela rainha britânica, mas tinha poucos poderes políticos reais, já que o governo era na prática comandado pelo Primeiro Ministro eleito localmente. Todavia, era da África do Sul que emanava os poderes do Alto-Comissário para a África Austral, que muitas vezes era o próprio Governador Geral. O Alto-Comissário tinha responsabilidade direta por Suazilândia, Basutolândia e Bechuanalândia para onde indicava Comissários Residentes até a sua independência; controle sobre a administração da *British South Africa Company* em Rodésia do Sul (até 1923) e do Norte (até 1924); e mantinha poderes em relação aos interesses da população nativa da Rodésia do Sul após 1923.

posição na região. A economia do país após a União foi centrada no princípio da aliança entre ouro e milho, que representava dialética entre a economia sustentada por capitais externos e a economia fundada no capital nacional. O símbolo do ouro indica a importância dos capitais internacionais investidos na indústria mineradora, que cresceu com auxílio dos capitais metropolitanos<sup>174</sup> e apoio estatal<sup>175</sup>. O símbolo do milho representa a importância da agricultura e, crescentemente, da indústria local para a economia sul-africana. Ambas tinham amparo do Estado<sup>176</sup> e a última tornou-se gradualmente o centro da aliança entre Estado (investimentos e proteção), burguesia local e operariado branco. Com a desaceleração da economia mundial entre 1920 e o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo envolveu-se em um projeto de substituição de importações e a criação de monopólios industriais do Estado, que cada vez mais visava proteger os trabalhadores brancos<sup>177</sup> (WALLERSTEIN; VIEIRA, 1992, p. 7–8). A participação da indústria gerava uma tensão para a proteção da economia nacional e por políticas que se chocariam com os interesses do capital internacional, devido ao controle do acesso a mão de obra não branca. A ordem combinava tanto relações comercialistas e o fluxo de investimentos quanto a exclusividade e prioridade da economia nacional sul-africana baseada na industrialização.

Assim, quando no pós-1945 ocorreu a retomada da economia-mundo, a África do Sul estava em uma boa posição para tentar criar a "região" da África Austral com ela mesma como um poder agora claramente semiperiférico, um que dominaria a região economicamente e até mesmo política e militarmente. (WALLERSTEIN; VIEIRA, 1992, p. 9).

<sup>174</sup> Em 1913 a África do Sul supria dois-terços do mercado mundial de ouro, com mais de 200 companhias de minérios britânicas estabelecidas no país e mais de £90 milhões em capitais investidos, que também acabavam por integrar outras regiões da África Austral. No início da década de 1910, a África do Sul, sobretudo a Rand, contava com quase metade dos capitais empregados por companhias mineradoras internacionais britânicas, o que garantia a posição da União como principal produtora mundial de ouro (posição assumida desde o final da Guerra Anglo-Bôer, chegando a 38% em 1914) (HARVEY; PRESS, 1990, p. 104, 106–107).

<sup>175</sup> Quando a Guerra Anglo-Bôer acabou, o valor de mercado da indústria mineradora era estimado em £188 milhões, ou seja, de longe o empreendimento mais produtivo da colônia (DENOON, 1980, p. 120). A manutenção dessas capacidades envolvia o auxílio do Estado colonial no avanço tecnológico do setor (importação de equipamentos) e em incentivos para a expansão das relações capitalistas de produção. Via-se uma crescente relação de benefícios mútuos entre setor minerador e governo, permitindo o fortalecimento de ambas as partes (capitalização do Estado e poder político às companhias) e amplos processos de amalgamação para a ampliação dos investimentos (RICHARDSON; VAN-HELTEN, 1984, p. 337). Verificou-se uma tendência transição do capitalismo competitivo (mas oligopolista) para o capitalismo monopolista (DAVIES, R. H., 1979, p. 46–47).

<sup>176</sup> No âmbito da agricultura, o apoio do Estado aos agricultores brancos situava-se na divisão favorável de terras, no auxílio financeiro, apoio ao uso do trabalho forçado e subsídio para o uso de ferrovias (THOMPSON, 2000, p. 164).

<sup>177</sup> Essa configuração de forças se baseou na aliança política entre Partido Trabalhista e Partido Nacional. Com a recuperação do capital minerador internacional nas vésperas e durante a Segunda Guerra Mundial, as forças políticas se reconfiguraram na aliança do Partido Unido. Não obstante, a ascensão da industrialização e a necessidade de construir uma solução para o problema da carência de trabalho semiquilificado rompeu com a aliança e garantiu a vitória das forças conservadoras do Partido Nacional (LEFORT, 1978, p. 46–53).

A centralidade da África do Sul pode ser vista na comparação com as colônias da África Austral.<sup>178</sup> A exploração das colônias portuguesas e belgas era relativamente recente, dado que capitais atingiram a região apenas no pós-Primeira Guerra Mundial, mas as economias só integraram-se efetivamente ao sistema capitalista no final da década de 1930, depois de passados os impactos mais nocivos da Crise de 1929. A agricultura teve grande expansão nessas colônias, embora, no caso português, o potencial das economias fosse desperdiçado pela negligência da metrópole.<sup>179</sup> No que tange à mineração, os investimentos concentraram-se em Angola (*Diamang*) e Congo (*Societe Generale*), que experimentaram importante incremento nos investimentos a partir da década de 1920. Não obstante o incremento de acumulação e concentração de capitais, o processo era reduzido comparado à África do Sul (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 410), o que se repetia no caso das colônias britânicas.<sup>180</sup> Como resultado, diversos países da região acabaram assumindo uma posição subordinada, como reservas de mão de obra, fornecedores de matérias-primas ou alguns serviços específicos (transporte) baratos, e mercados para os produtos sul-africanos (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 182).

A ordem centrada na África do Sul consolidava-se mediante a penetração de capitais, a conexão infraestrutural e fluxos migratórios. A penetração de capitais internacionais e sul-africanos garantiu um sistema integrado de fluxo de capitais desde a Rand até a região de Katanga, fomentado pela presença de colonos provenientes da África do Sul.<sup>181</sup> Ademais, apenas a África do Sul mantinha autonomia monetária (libra sul-africana) e começava a expandir o poder de sua moeda para região da África Austral (BECK, 2014, p. 119). Com o estabelecimento do *South African Reserve Bank* (SARB) em 1921 a libra sul-africana tornou-

<sup>178</sup> Martin H. Y. Kaniki lembra que o grosso dos investimentos na África colonial entre 1880 e 1939 foi canalizado para a África do Sul, os quais “[...] permitiram o desenvolvimento não só da indústria de extração mineral, mas também [...] da infraestrutura[...].” (KANJI, 2010, p. 475).

<sup>179</sup> Em Angola, “[...] a negligência portuguesa deixava a sua irregular produção agrícola entregue aos caprichos do clima e da especulação, o que a fez estagnar durante dez anos[...].” (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 434).

<sup>180</sup> A Rodésia do Sul, por exemplo, possuía a maior concentração de colonos brancos da região, mas mantinha uma economia baseada na agricultura apoiada pelo Estado (sob a forma de empréstimos, conselhos técnicos e pesquisas), algo que se reproduziu na Rodésia do Norte e no Quênia (KANJI, 2010, p. 458). Alguns investimentos em mineração eram mantidos por capitais estrangeiros na Rodésia do Sul (ouro e carvão) e do Norte (cobre).

<sup>181</sup> Na Rodésia do Sul, a ocupação de populações brancas tinha proveniência significativa do vizinho do sul (32,6% dos 35mil europeus em 1926) (KANJI, 2010, p. 444). Na Rodésia do Norte (atual Zâmbia), durante o colonialismo a maior parte das receitas do cobre ia para a Rodésia do Sul e as minas pertenciam a estrangeiros, sobretudo sul-africanos (MBEKI; NKOSI, 1992). O sistema se estendia até a região do cobre de Katanga, onde britânicos e sul-africanos estavam envolvidos na *Union Minière du Haut-Katanga* (UMHK), mediante a TCL (*Tanganyika Concessions Limited*) e o fornecimento de trabalhadores brancos e negros através da Robert Williams Company (do empresário britânico Robert Williams, dono da TCL). A TCL era a controladora da ferrovia de Benguela – o que auxiliava nas pretensões de integrar toda a região do cobre no complexo econômico sul-africano (CASTELLANO DA SILVA, 2012a, p. 83). Já as colônias portuguesas eram menos suscetíveis à penetração de capitais internacionais vinculados à África do Sul. Não obstante, gradualmente, nessas colônias “[...] o Reino Unido e a União Sul-Africana estavam assumindo o desenvolvimento capitalista[...].” (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 436).

se a moeda comum da sub-região<sup>182</sup>, fortalecendo o papel do primeiro banco central estabelecido no continente africano (HENTZ, 2005, p. 198; PATROBA; NENE, 2013, p. 7).<sup>183</sup> A conexão infraestrutural sustentava o fluxo de investimento e comércio da região. Embora as colônias também tivessem recebido importante ampliação da rede infraestrutural<sup>184</sup>, voltada para a conexão externa, a verdadeira ligação física da África Austral começou com a criação de uma infraestrutura de ferrovias e rodovias centralizadas economicamente na Rand. A linha principal atravessava a Rodésia do Sul era “[...] um prolongamento da rede da África do Sul[...]” e em 1909 “[...] foi estendida até a fronteira do Congo[...]” (KANIKI, 2010, p. 472). Por fim, os fluxos migratórios eram o instrumento principal de acesso à mão de obra para os centros econômicos da região, sobretudo a Rand. Na África do Sul, as migrações garantiam o acesso à mão de obra doméstica e estrangeira. Internamente, a construção de uma economia pré-capitalista nas reservas africanas (posteriormente, bantustões) afiançava o fluxo (sempre racionalmente controlado) de migrantes.<sup>185</sup> Externamente, a busca por mão de obra estabeleceu conexões regionais por meio da migração de trabalhadores para a União Sul-Africana (de Moçambique, Niassalândia, Rodésia do Sul, Basutolândia, Bechuanalândia e Suazilândia). A volatilidade dos preços dos produtos coloniais incrementava o papel periférico dessas regiões na ordem sul-africana. Priorizava-se a venda, para a África do Sul, de contratos de trabalhadores migrantes e reservava-se a tarefa do investimento às grandes companhias (DIOP, 2010, p. 73–75).<sup>186</sup> Em

<sup>182</sup> Os acordos de união aduaneira entre a União da África do Sul e pequenos protetorados do Alto-Comissário Britânico foram institucionalizados em 1910 no *Customs Union Agreement*, futura SACU. O acordo estabelecia o livre-comércio de produtos manufaturados (quase exclusivamente sul-africanos), uma tarifa externa comum e uma fórmula de distribuição de receitas que garantia a União Sul-Africana 98,7% da receita conjunta (SIDAWAY; GIBB, 1998, p. 171–173).

<sup>183</sup> A partir de 1922 o SARB passou a emitir a libra sul-africana (South African pound), moeda oficial desde 1910 (SOUTH AFRICAN RESERVE BANK-SARB, 2015). Em 1961, a libra sul-africana foi substituída pelo rand e em 1974 a *Rand Monetary Area* foi estabelecida entre os mesmos países do *Customs Union Agreement* (nomeado SACU desde sua reforma em 11 de dezembro de 1969).

<sup>184</sup> As colônias portuguesas e belgas vislumbraram expansão considerável das suas infraestruturas ferroviárias. A rede do Congo Belga se expandiu consideravelmente, de 1.940km em 1920 para 2.410km em 1935, visando ligar Katanga ao sistema rodesiano, ao Baixo Congo e a Benguela. Nas colônias portuguesas também houve a priorização das ferrovias como base do comércio, chegando 1.936km em Moçambique e 2.348km de linhas férreas em Angola (COQUERY-VIDROVITCH, 2010, p. 433).

<sup>185</sup> O *Natives Land Act* de 1913 proibia os africanos de comprar ou alugar terras situadas fora das reservas nativas, que correspondiam a apenas 7% do território, constituídos pelas terras menos férteis a serem mantidas por mais de 75% da população da União. Como consequência, os africanos nas reservas não eram capazes de produzir o suficiente para garantir sua sobrevivência e ainda pagar os impostos ao governo. Ademais, a precariedade da vida nas reservas (1/5 das crianças morriam antes de completar um ano de vida) garantia o destino da maior parte da população para as cidades e setores agrícolas brancos, visando à venda de mão de obra barata.

<sup>186</sup> Em Moçambique a maior parte da renda era extraída da mão de obra enviada a África do Sul e os próprios nativos da colônia portuguesa preferiam trabalhar nas minas e plantações sul-africanas e rodesianas onde salários eram 200-300% superiores aos das empresas e plantações portuguesas (BASIL DAVIDSON; ISAACMAN; PÉLISSIER, 2010, p. 815). Um acordo de migração de trabalhadores para a indústria mineradora foi firmado em 1901 e ao todo mais de 100 mil moçambicanos se direcionaram para a África do Sul no período colonial. Um acordo similar foi posteriormente estabelecido com a Rodésia do Sul (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 114).

suma, a penetração capitalista incrementou a conexão assimétrica da África Austral. Em nenhuma outra parte da África Subsaariana o setor capitalista se desenvolveu tão rapidamente em detrimento da economia africana ‘tradicional’, o que contribuiu para a construção de uma ordem regional centrada na África do Sul.

### 5.3.3 *O eixo social da ordem regional*

A ordem social de segregação racial foi operacionalizada de forma mais precisa na África do Sul e aceita, em alguma medida, como base para a ordem regional. A estrutura social da ordem regional era fundamentada na dominação sociocultural de elites brancas vinculadas aos Estados coloniais e à União Sul-africana e embasada nos princípios da civilização e da raça. O primeiro deles, que legitimara o empreendimento colonial, fora renovado na experiência do imperialismo do século XIX e reiterado nos pilares da ordem global da Liga das Nações.<sup>187</sup> Todavia, os “benefícios da civilização” (BRUNSCHWIG, 2013, p. 59) eram implementados de forma limitada, sobretudo nas colônias de povoamento. Para os colonos brancos da África Austral o processo civilizatório deveria ser feito de forma independente, segregada, e à custa dos povos nativos. O princípio da raça sustentava a diferença ontológica entre populações e naturalizava a desigualdade, estabelecendo relações em termos de raça e, posteriormente, de cor, como elemento fundacional das relações de dominação. Vinculava-se estreitamente uma relação entre raça, cor e modo de produção (classe) em uma “sistemática divisão racial do trabalho” (QUIJANO, 2005, p. 227–228).

O modelo mais acabado de discriminação racial foi construído na União da África do Sul, onde o Estado passou a legislar as barreiras raciais, anteriormente existentes principalmente como costume. O Estado utilizou seu poder para impor mecanismos de discriminação racial nas indústrias de manufatura e em cargos públicos. A pobreza dos brancos era reduzida em face da deterioração da situação dos negros. Em todos os setores da economia os brancos gozavam de vantagens no mercado e nas condições de trabalho, monopolizando os postos de mão de obra especializada e recebendo salários maiores. A situação da população negra segregada era complexa e é possível identificar quatro tendências principais: os africanos estavam largamente preocupados com sua situação imediata, ou seja, para onde seriam alocados e onde residiriam; os chefes e líderes se adaptaram à perda de autoridade e ao seu papel ambíguo dentro da nova ordem social estabelecida; uma pequena elite mais instruída monopolizava os trabalhos assalariados; e muitas pessoas possuíam algum

---

<sup>187</sup> Esta fundamentava em seu artigo 22 a responsabilidade das “[...] nações desenvolvidas[...]

nível de instrução, todavia eram alienadas da sociedade tradicional e excluídas da modernização. Um dos principais fundamentos das barreiras raciais era econômico; procurava acesso à mão de obra barata e minimamente treinada<sup>188</sup>, protegendo os direitos e posições de trabalhadores brancos concorrentes.<sup>189</sup> Além disso, esse sistema de segregação material era amparado pela discriminação cultural dos povos locais da África Austral, manifestada nos sistema linguístico<sup>190</sup> e educacional<sup>191</sup>, que funcionavam como mecanismos sutis de assimilação<sup>192</sup>.

O conservadorismo foi ainda incrementado na África do Sul com a ascensão da elite política branca africâner que socializava na *Afrikaner Broederbond*. Esta era uma organização secreta calvinista para homens que teve grande influência na vida social e política da África do Sul e na formação do Partido Nacional (CHAN, 1990c, p. 10–13). Um de seus principais líderes foi D. F. Malan, primeiro-ministro entre 1948 e 1954, período que marcou o surgimento do programa oficial do *apartheid*.<sup>193</sup> Os africanos perderam os direitos sobre terras, e foram expulsos de áreas urbanas irregulares e áreas rurais e obrigados a residir nas

<sup>188</sup> Na maior parte da região o sistema educacional assegurava os limites da ascensão social das populações nativas, ao passo que disponibilizava força de trabalho para a economia capitalista. A educação africana era ofertada prioritariamente pelos missionários, cujas escolas eram os locais em que os negros aprendiam e desenvolviam as habilidades necessárias ao trabalho industrializado.

<sup>189</sup> Na África do Sul, o acesso à mão de obra era sempre limitado pelo controle da miscigenação e urbanização da população negra. Já na década de 1790 a legislação da colônia holandesa do Cabo discriminava os escravos libertos que eram obrigados a carregar passaportes se quisessem sair de cidades e fazendas (THOMPSON, 2009, p. 36). Após o *Natives Land Act* de 1913, o governo buscou limitar o acesso dos negros às cidades, para proteger os trabalhadores brancos e manter a política de segregação. As complexas leis de passes estabeleciam que os africanos poderiam permanecer tempo reduzido nas cidades se não possuíssem uma autorização especial. Esta só era válida por seis dias, que deveriam ser destinados à procura de emprego. O descumprimento das normas poderia acarretar em prisões ou expulsões das cidades. O Estado permaneceu fiel à política de trabalho civilizado, garantidora de postos de trabalhos para os brancos e pagando mais do que o dobro para estes. Em oposição, os africanos formaram sindicatos responsáveis por organizar greves e boicotes, que foram crescentemente tratados como questão de segurança (como se verá abaixo), com escassas tentativas de diálogo.

<sup>190</sup> As línguas oficiais na África do Sul e das colônias na África Austral eram as línguas de origem europeias e acabavam sendo disseminadas pelas necessidades de comunicação relacionadas aos contratos de trabalho.

<sup>191</sup> Em 1939, um acordo firmado com a Santa-Sé fez das missões católicas o braço do Estado colonial português na educação da população africana. Na África do Sul, o controle governamental sobre o sistema educacional se intensificou gradualmente, mantendo grande disparidade entre escolas de diferentes grupos raciais. Em 1953 foi introduzido o *Bantu Education Act* que formalizava controle público da educação negra e ressaltava diferenças no tipo de educação oferecido aos diferentes grupos étnicos, com diferenças na qualidade do ensino, dos professores e da infraestrutura. Além disso, em todas as escolas e universidades eram ensinados os pilares básicos da visão segregacionista do governo. O *Extention of University Education Act* (1959) proibia universidades de aceitar os negros, que ficavam restritos a universidades separadas.

<sup>192</sup> Nas colônias portuguesas, havia uma política assimilacionista aberta, que, assim como nas colônias francesas, buscava conquistar a nascente burguesia africana fornecendo-lhe verniz de cultura portuguesa. De acordo com o “regime do indigenato”, os assimilados (indivíduos empregados nos setores capitalistas, capazes de ler e escrever o português, e que rejeitaram a os “costumes tribais”) poderiam teoricamente gozar de todos os direitos e responsabilidades dos cidadãos portugueses. “Embora teoricamente fosse possível a todos os africanos mudar seu estatuto legal, as coerções impostas pelo sistema colonialista e capitalista – as quais incluíam a falta de escolas, a limitada possibilidade de obter um emprego pago e a arrogante preponderância cultural dos funcionários públicos – tornavam, na realidade, a coisa impossível, negando a 99% da população africana os direitos mais elementares do cidadão.” (BASIL DAVIDSON; ISAACMAN; PÉLISSIER, 2010, p. 817).

<sup>193</sup> O governo do Partido Nacional logo modificou a administração da população africana, extinguindo o conselho de representantes nativos, estabelecendo as *homelands*, ou bantustões, em 1951, mediante o *Bantu Authorities Act*.

*townships* (subúrbios), caso empregados nas cidades, ou nos bantustões. O caso da África do Sul representava a sofisticação do modelo civilizatório excludente, baseado no princípio da raça, presente em menor ou maior escala em toda a África Austral. A situação da população africana ao longo da primeira metade do século XX foi fator fundamental para as mudanças que estavam por vir e a fundamentação de pressões para transformações políticas significativas.

#### 5.3.4 O eixo securitário da ordem regional

O principal elemento securitário que conectava a nascente ordem regional da África Austral era o primado da segurança interna, sobretudo voltada contra forças políticas e sociais que procuravam a mudança das relações de dominação. As mobilizações sociais tinham suas formas principais na resistência camponesa<sup>194</sup>, nas religiões reivindicatórias<sup>195</sup>, e nos movimentos operários<sup>196</sup> e urbanos<sup>197</sup>. Sobretudo esses últimos contavam com lideranças intelectuais que adquiriram posição cada vez mais nacionalista. Importa lembrar que havia uma conexão entre o crescimento da indústria, o acesso relativo à educação e o surgimento de um grupo culturalmente intelectualizado. Essa realidade contribuiu para a emergência de uma consciência protonacional.<sup>198</sup> Aqui também os processos de luta social que ameaçavam a

<sup>194</sup> No ambiente rural, predominavam ações individuais como a fuga, o não pagamento dos impostos, a violação das leis sobre registro e ataques contra os chefes e a polícia. Entretanto, em sua maior parte as revoltas camponesas eram espontâneas e não tinham envergadura (BASIL DAVIDSON; ISAACMAN; PÉLISSIER, 2010, p. 822–823).

<sup>195</sup> A religiosidade era vista como importante ameaça para o regime colonial e, embora fosse parte do sistema de dominação do colonizador, o cristianismo, adotado mediante o sincretismo, trazia elementos de unidade na religiosidade dos africanos e instrumentos de contestação. Na África do Sul, Rodésias, Moçambique, Angola e Congo, movimentos messiânicos, igrejas sionistas milenaristas e igrejas separatistas etíopes aglutinavam africanos na causa da libertação pacífica e violenta (BASIL DAVIDSON; ISAACMAN; PÉLISSIER, 2010, p. 793–809).

<sup>196</sup> Os movimentos operários nasciam nas regiões industriais e representavam uma nova forma de luta anticolonial. Ascenderam nas primeiras décadas do século XX, com influência dos movimentos europeus. Na África do Sul, destacavam-se a Industrial and Commercial Workers' Union of Africa (ICU), criada em 1919 e reunindo mais de 100 mil aderentes na década seguinte, e o Partido Comunista da África do Sul, fundado em 1921 como primeiro do gênero a ser organizado no continente africano e de caráter multi-racial.

<sup>197</sup> Os movimentos urbanos eram caracterizados por 'associações indígenas' ou 'sociedades de ajuda mútua' (geralmente aglutinadores de classes médias e fundamentados na raça ou etnia), que pouco a pouco conseguiam mobilizar a participação popular para a ação politicamente orientada. No último caso, a África do Sul presenciou a ascensão do *African National Congress* (de 1912 a 1952 chamava-se *South African Native National Congress*), que almejava construir uma organização africana que reagrupasse todos os países da África meridional. Em Angola, as principais organizações proto-nacionalistas foram a Liga Africana (1919) que optava pelo reformismo de Du Bois e o Partido Nacional Africano (1921) que manifestava maior simpatia pela filosofia de Marcus Garvey. Em Moçambique, jornais reformistas como *O Africano* em 1908, e seu sucessor *O Brado Africano* denunciavam abusos crônicos da opressão colonial, como o *chibalo* (trabalho forçado), as precárias condições de trabalho dos africanos livres, o tratamento preferencial dado aos imigrantes brancos, e a falta de possibilidades de educação (BASIL DAVIDSON; ISAACMAN; PÉLISSIER, 2010, p. 820–829).

<sup>198</sup> Além disso, a limitação do emprego e das posições no Estado e na economia colonial aproximou os intelectuais da população. Até 1939 o ANC estava sob o comando de advogados, clérigos e jornalistas que barganhavam apoio de brancos para revogar as injustiças através de meios constitucionais. O fim da Segunda Guerra trouxe uma nova geração de líderes negros, que buscavam novas formas mais efetivas de resistência. Em 1943 um grupo de jovens criou uma liga para pressionar o ANC por medidas mais efetivas. Estes eram Nelson Mandela, Oliver Tambo e

segurança e estabilidade das colônias eram espelhados na liderança dos movimentos sul-africanos, que “[...] serviram de modelo em muitos países das Áfricas meridional, central e oriental.” (BASIL DAVIDSON; ISAACMAN; PÉLISSIER, 2010, p. 832). Isso não ocorria por acaso, era justamente ali que o processo de concentração de coerção e capital demonstrava suas contradições no âmbito da legitimidade.

Um marco importante foram as inflexões nacionalistas na Europa durante o entreguerras e os reflexos nas colônias, gerando respostas também alinhadas ao nacionalismo.<sup>199</sup> Posteriormente, a Segunda Guerra Mundial foi catalisadora de impactos opostos. Por outro lado, devido às funções de polícias e o caráter brutalmente repressivo (antinacional) dos exércitos coloniais, “[...] soldados africanos sentiam-se desarraigados de seu próprio meio social e hostilizados pelas populações locais.” (BETTS, 2010, p. 371). Por outro lado, ao contar com participação de soldados das colônias e ao instigar o emponderamento revolucionário, percebido por Giddens, a guerra contribuiu para a relativa tomada de consciência política e uma postura reivindicatória frente, por exemplo, ao bloqueio da ascensão de nativos a postos do oficialato. Além disso, nascia com o fim do conflito uma nova ordem sistêmica que abria espaço para a defesa dos princípios fundamentais da soberania jurídica e o direito de autodeterminação e independência de povos colonizados.

A resposta a esses movimentos era realizada com meios coercivos. Na década de 1930, o governo de Salazar (1932) buscava compensar a falta de controle efetivo do território<sup>200</sup> intensificando a natureza opressiva da dominação com programas mais repressivos (censura, delação, polícia secreta e força militar).<sup>201</sup> Na África do Sul, o grande aparato coercitivo governamental herdado pelos africanos foi expandido e reforçado pelo governo do Partido Nacional.<sup>202</sup> Seu conservadorismo político estabeleceu um sistema ainda mais reativo a mudanças que significassem derrotas a sua posição social e projeto político,

Walter Sisulu. Nomes que participaram dos encontros pan-africanos, momento em que interagem com nacionalistas de peso como Senghor, Jomo Kenyatta e Kwame Nkrumah.

<sup>199</sup> Segundo Diop, “[...] a década fascista, 1935-1945, teve maior impacto sob o nacionalismo africano que sobre a natureza do imperialismo europeu.” (DIOP, 2010, p. 68). O impacto político foi incentivo ao desenvolvimento do nacionalismo moderno no continente, de novos níveis de consciência política, de jornais nacionalistas e de organizações políticas modernas.

<sup>200</sup> Nas colônias portuguesas, antes da década de 1920, importantes zonas de Angola e Moçambique escapavam ao controle efetivo de Portugal. Regiões inteiras do interior continuavam a ser dominadas apenas nominalmente, com Portugal dependendo muitas vezes de alianças com os chefes locais e a polícia africana para garantir o controle do território.

<sup>201</sup> Em Angola, volta do Alto-Comissário Norton de Matos tornou os movimentos nacionalistas vulneráveis e os confinou à clandestinidade, deportando vários membros influentes e proibindo jornais ‘nativistas’. Em Moçambique, o Regime de Salazar impôs censura extremamente severa silenciando O Brado Africano.

<sup>202</sup> Uma das leis sociais punitivas foi o *Suppression of Communism Act* (Ato de Supressão do Comunismo) de 1950. Havia leis específicas para o controle do governo sobre os negros, como a *Bantu Laws Admendment Act* (1964). A legislação excessiva dava vastos poderes à polícia, autorizada a deter e prender pessoas sem julgamento e sem revelar sua identidade.



implantando efetivamente o *apartheid* a partir da década de 1960<sup>203</sup>, concomitantemente a consolidação de sua independência política<sup>204</sup>. Na região como um todo, a África do Sul sustentava inclusive um mecanismo de suporte à contrainsurgência. Em uma "[...] aliança tripartite[...]", Portugal e Rodésia do Sul acabaram se tornando cada vez mais dependentes da capacidade econômica e coercitiva do Estado sul-africano, principalmente para enfrentar seus desafios internos relacionados ao processo de descolonização (WALLERSTEIN; VIEIRA, 1992, p. 11–13). Com as ameaças crescentes da descolonização, importava, assim, a manutenção de um cordão sanitário que “[...] reforçasse a estabilidade dos regimes de minoria branca e, por extrapolação, ampliasse a estabilidade da África do Sul.” (VALE, 1990, p. 173). Esse cordão era sustentado, além da centralidade da economia sul-africana, na posição deste país em assumir o papel de força estabilizadora e capaz de fornecer paz à região. Como resposta, os movimentos de contestação da ordem foram tornando-se mais radicais à medida que a viabilidade de mudança era menor e as respostas mais violentas. A ordem sul-africana passou a ser continuamente contestada externa e internamente.

#### 5.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Em suma, a ordem na África Austral construída na primeira metade do século XX não era uma ordem colonial, mas sim uma ordem centrada em uma potência praticamente independente. A experiência da África Austral diferenciou-se da trajetória africana de implantação relativamente fácil das estruturas estatais de modelo europeu. Antes mesmo da garantia de soberania jurídica, dada pelo sistema internacional após 1945, já havia na África Austral ao menos um Estado com soberania empírica e capacidade de sobrevivência no sistema. Apesar da derrota dos povos africanos politicamente estruturados e dos colonos brancos bôeres frente ao projeto colonial em 1902, as estruturas do Estado foram introjetadas pelas elites locais a partir de 1910, com amparo das elites metropolitanas. O empreendimento colonial na África Austral favoreceu a centralidade relativa da África do Sul, sustentada em

<sup>203</sup> O projeto conservador extremado das eleições de 1948, sustentado pelo slogan “*Gevaar, K.K.K.*” [i.e. “Perigo, Kaffer (cafre), Koelie (indiano), Kommunismus (comunismo)] só se tornou efetivamente combativo nos anos posteriores frente às ameaças de mudanças. A recessão do fim dos anos 1950, a ascensão das organizações nacionalistas não brancas na década de 1960, e as ameaças de descolonização regional pressionaram o Partido Nacionalista a “[...] pôr em marcha o programa eleitoral de 1948[...].” (LEFORT, 1978, p. 57). Assim, era nos anos 1960 que a África do Sul assistiria a real passagem do regime segregação para o *apartheid*. O grande responsável pela elevação do termo *apartheid* de slogan político para programa social foi Hendrik Frensch Verwoerd, primeiro-ministro de 1958 até 1966. Seu sucessor, Balthazar Johannes Vorster, continuou a implementação das políticas segregacionistas.

<sup>204</sup> As elites do Partido Nacional quebraram o compromisso Anglo-Bôer e concretizaram o rompimento formal com o império britânico em 31 de maio 1961 (referendo republicano). Ademais, tentaram proteger a industrialização sob controle branco e “[...] buscaram ativamente projetar a África do Sul como um país com seu próprio *hinterland*, os estados vizinhos da África Austral.” (WALLERSTEIN; VIEIRA, 1992, p. 9).

uma ordem política, econômica, social e securitária conservadora e influenciada pelos pressupostos do colonialismo.

Por este motivo a ordem do período colonial não acabou com a descolonização. Houve sim o incremento da reivindicação pela mudança da ordem, com a tentativa de construção de uma ordem alternativa por parte dos países recém-independizados. Estes não eram revolucionários apenas internamente, mas também regionalmente, pois buscavam o emponderamento de populações subalternas, a distribuição do desenvolvimento e adotavam princípios da segurança coletiva, opostos à ordem estabelecida. Por isso, a construção da região tem a ver com a construção dos Estados, principalmente em Estados do terceiro mundo, cujo processo de construção é ainda incipiente e centralmente influenciado pela construção regional. A busca de uma nova ordem pelos novos Estados foi baseada no compartilhamento de uma nova identidade. Por um lado esta identidade se alinhava aos princípios da ordem internacional do pós-II Guerra Mundial, que reiterava o primado da autodeterminação e descolonização. Por outro, tinha caráter desenvolvimentista particular, baseado na identidade revolucionária pan-africanista e socialista.

Assim, enquanto o *apartheid* criava raízes na África do Sul, o poder político caminhava em outra direção no resto da África e os nacionalismos africanos se empoderavam. O cerco também se fazia presente com pressões extrarregionais (ONU) e regionais (OUA). Na África do Sul pressões revolucionárias e a crescente mobilização política doméstica denotava que a descolonização não era uma luta apenas externa. Contudo, apesar dos esforços dos novos regimes africanos em combater o *apartheid* eles possuíam poucos meios para tal tarefa, devido às capacidades do Estado sul-africano. Em seu projeto de transformação regional necessitariam invariavelmente cooperar entre si, com parceiros externos ou ceder às pressões sul-africanas. A África do Sul passaria a atuar mediante o impedimento do avanço dos movimentos anticoloniais da região e de seu próprio território e o asseguramento de relações de dependência econômica dos territórios vizinhos (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 182). Esta história de conflito e cooperação será o centro da narrativa do próximo capítulo.

## 6 COOPERAÇÃO E CONFLITO NA ÁFRICA AUSTRAL (1975-1988)

Logo após a consolidação da República Sul-Africana em 1961, agora formalmente independente, a ordem regional centrada na África do Sul começou a experimentar o seu declínio. As independências de novas unidades sistêmicas que mantinham uma política externa revisionista incrementaram significativamente o conflito sistêmico. Iniciado na década de 1960 como parte de tensões político-diplomáticas e sob a forma de guerras de libertação nacional (Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia) ou separatismo (Congo), os conflitos do sistema adquiriram intensidade e caráter regional a partir de 1975 com a independência de Angola e Moçambique. Entretanto, foi apenas com a ascensão de mais um ator regional de postura revolucionária em 1980, o Zimbábue, que o conflito tomou novas proporções e somente entrou em declínio em meados da década, com retrocessos importantes até o ano de 1988.

Este capítulo buscará descrever brevemente os principais focos de conflito sistêmico na África Austral entre 1975 e 1988, relacionados à crise da ordem regional sul-africana. Também tentará avaliar as iniciativas de cooperação que surgiram no ambiente conflitivo com o intuito de fortalecer os Estados e reduzir seus custos excedentes. Ainda analisará o impacto da ação das políticas de atores extrarregionais nas dinâmicas regionais, como forma de ponderar a tese principal de que as unidades é que tiveram papel mais significativo na conformação do padrão de cooperação-conflito sistêmico. A primeira seção retoma os fundamentos da ordem regional sul-africana em contestação e adianta os principais elementos que contribuíram para a escalada do conflito regional. As seções seguintes abordam a cronologia de eventos mais conflitivos e cooperativos na região até a acomodação dos níveis de conflito sistêmico em 1988.

### 6.1 A ORDEM REGIONAL E AS ORIGENS DO CONFLITO

Como visto no capítulo anterior, a ordem do sistema regional da África Austral, ao passo que se formava, passou a ser gradualmente centrada na África do Sul e a sustentar-se em quatro pilares básicos. No pilar político, a ordem conservadora baseava-se na herança do sistema colonial no *status quo* territorial e no princípio da defesa da soberania pelos meios do Estado, mediante uma governança centralizada nos Estados mais fortes. Na área econômica o conservadorismo (protecionismo e mercantilismo) combinava-se com o liberalismo, já que este favorecia a centralidade da posição da África do Sul. Essa centralidade sustentava-se,

mediante eixos logísticos (infraestruturais) e financeiros, e relações comercialistas centradas no polo econômico da Rand. No pilar social, a ordem conservadora baseava-se na dominação sociocultural de elites vinculadas ao projeto colonial e em sistemas discriminatórios e segregacionistas. Na esfera da segurança, mantinha-se o primado da segurança nacional, com atenção especial aos desafios da segurança produzidos pelos movimentos de libertação nacional. O quadro 3 resume os fundamentos da ordem regional conservadora centrada na África do Sul.

**Quadro 4 - Ordem Regional predominante na África Austral (1910/1975-1988)**

		Tipo de Ordem	
		1910/1975-1988	
<b>Eixo da ordem</b>	<b>Política</b>	Defesa da soberania pelos próprios meios e do <i>status quo</i> territorial	<b>Conservadora</b>
	<b>Economia</b>	Relações comercialistas centradas na África do Sul	<b>Conservadora/Liberal</b>
	<b>Sociedade</b>	Dominação sociocultural de elites (brancas) e discriminação sócio cultural de demais povos	<b>Conservadora</b>
	<b>Segurança</b>	Segurança nacional	<b>Conservadora</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após 1960 os princípios desta ordem passaram a entrar em choque crescente com as estruturas do sistema global, agora ordenado pelo sistema ONU, e com movimentos sociais e Estados independentes que procuravam a revisão dos fundamentos que regravam as relações regionais. Globalmente, a Carta do ONU estabelecia um sistema que defendia o processo de descolonização e primava pelo respeito à soberania jurídica dos novos Estados, além de valorizar o asseguramento de direitos humanos de perfil individualista. Já os grupos regionais revisionistas propunham em geral uma ordem que valorizasse a distribuição de poder político e econômico a Estados e populações periféricos e um modelo coletivo de segurança.

Não obstante, a despeito do discurso do primeiro-ministro britânico Harold Macmillan ao parlamento sul-africano em 1960, anunciando que os ventos da mudança haviam chegado à África, grande parte da África Austral pareceu imune às mudanças políticas que ocorriam no resto do continente. Entretanto, embora a independência negociada não tivesse ecoado livremente pela região, os ventos da mudança geraram outras importantes transformações. Duas lógicas diferentes relacionadas à construção dos Estados da região e a aspectos do sistema internacional levaram o sistema regional a relações predominantemente conflituosas,

a saber: a dissolução progressiva dos Estados coloniais e as ameaças à ordem sul-africana e o influxo das dinâmicas da Guerra Fria.

### 6.1.1 *As pressões da descolonização*

A dissolução progressiva dos Estados coloniais significava a insegurança da ordem sul-africana e branca para a região (CROWDER, 2010, p. 120). Nesse processo, três movimentos foram mais relevantes. O primeiro estava relacionado a fatores econômicos. Refletiu o rompimento da rede comercial e empresarial que se baseava o sistema da África Austral centrado na África do Sul. Na periferia do sistema houve a perda do cinturão do cobre com a independência do Congo (1960), o fracasso do separatismo da região mineradora de Katanga (a independência do enclave era apoiada pelos capitalistas britânicos e sul-africanos presentes na região), e a independência da Zâmbia (1964) sob regime de maioria negra.

O segundo movimento foi principalmente securitário, com o estabelecimento na Tanzânia e na Zâmbia de regimes de maioria negra, nacionalistas e defensores da libertação da região, mediante o apoio a movimentos de libertação nacional. Sobretudo a independência da Tanzânia em 1961, representava uma ameaça para o domínio branco ao sul, na medida em que o presidente Julius Nyerere assumia uma postura progressista e neutralista, apoiando a autonomia dos povos africanos (JORRE, 1992, p. 4). A erosão do poder branco com as independências em 1964 de Niassalândia (Malawi), que seria governado por Hastings Banda, e Rodésia do Norte (Zâmbia), sob a liderança de Kenneth Kaunda.<sup>205</sup> Enquanto o primeiro era ligado a elites britânicas, o segundo era nacionalista e amigo de Nyerere – do qual herdou uma linha política de luta pela independência dos povos africanos mais ao sul – o que ameaçava o poder da minoria branca (JORRE, 1992, p. 5–6). Como consequência, vários acordos bilaterais e cooperações multilaterais informais foram estabelecidos pelos países do eixo revisionista. Na década de 1970, o prospecto de libertação das colônias portuguesas e da Rodésia incentivou a retomada de iniciativas anteriores sob liderança de Tanzânia e Zâmbia e a estruturação dos PLF, grupo informal criado em 1976 para coordenar a luta de libertação zimbabuana (Tanzânia, Zâmbia, Botsuana, Angola e Moçambique) (OMARI; MACARINGUE, 2007, p. 48).<sup>206</sup>

<sup>205</sup> Ambas faziam parte da Federação Centro-Africana, estabelecida pelos britânicos na década anterior, visando integrar territórios com grande população de colonos brancos, como as Rodésias. Não é a toa que a maior parte dos africanos habitantes da região opunha-se à federação, enxergando-a como um instrumento para perpetuar o domínio branco. Pressões de grupos nacionalistas nos territórios da federação levaram ao Reino Unido concordar com a sua dissolução em 1963.

<sup>206</sup> Os PLF procuravam superar os desafios de iniciativas anteriores, como o PAFMECSA (*Pan African Freedom Movement for East, Central, and Southern Africa*), as CECAC (*Conferences on East and Central African Countries*)

Concomitantemente, na década de 1960 os movimentos de libertação nacional passaram a se organizar sob forma de luta armada em Angola, Moçambique, Namíbia, Zimbábue e África do Sul. A situação também trouxe nova intensidade no fluxo de armas e na percepção de ameaça dos regimes coloniais e brancos, o que era agravado pela criação da Organização da Unidade Africana, em 1963. Embora fosse caracterizada pela grande diversidade de realidade e interesses dos seus países membros, um dos poucos pontos de consenso dentro da organização era a oposição aos regimes de minoria branca e aos domínios coloniais ainda presentes no continente (CLAPHAM, 2005, p. 107). O apoio à autonomia dos povos africanos se dava mediante o reconhecimento de diversos movimentos de libertação nacional no Comitê de Libertação e o apoio a movimentos armados (apoio financeiro, ajuda militar, treinamento e armamentos).

O terceiro movimento que representava ameaça à ordem sul-africana é de caráter político e está relacionado a este último aspecto. As pressões internas e externas para a independência da Namíbia e contra os regimes racistas da África do Sul e Rodésia criaram uma enorme percepção de ameaça em elites políticas dominantes brancas (CHAN, 1990b, p. 55, 185). A recusa da África do Sul de garantir independência do Sudoeste Africano (SWA - *South West Africa*) gerava ciclo semelhante de insegurança. O território fora ocupado desde a Primeira Guerra Mundial e garantido por mandato da Liga das Nações. Entretanto, o domínio não foi reconhecido pela ONU, que declarou a ocupação ilegal, em 1966. A insurgência da *South West Africa People's Organization* (SWAPO), liderada por Sam Nujoma, tinha objetivo declarado de obter independência do território e instaurar um regime de maioria negra. Foi logo apadrinhada por Kenneth Kaunda da Zâmbia, estabelecendo bases em Lusaka. A situação agravava-se com o aumento da oposição interna na África do Sul ao regime do *apartheid*, que a reprimia com violência. O massacre de Sharpeville em 1960 foi emblemático, nesse sentido. A posição, que se somava à declaração de estado de emergência e o banimento de partidos políticos como ANC e PAC (*Pan Africanist Congress*), instigou a luta armada como única alternativa para esses grupos que se tornaram ativos com bases na Zâmbia e Tanzânia.

---

e o Clube Mulungushi. O PAFMECSA foi formado em 1958, procurava integrar os movimentos nacionalistas da África Central e Oriental e posteriormente foi expandido para a África Austral. Em 1963, foi dissolvido com a criação da OUA. O movimento estava configurado para lutar contra o colonialismo tradicional e não contra os desafios adicionais da África Austral, fundamentados no *apartheid* e na presença de colonos brancos. As CECAC eram conferências de cúpula que, na década de 1960, procuravam suprir o vácuo deixado pela dissolução do PAFMECSA e friccionavam com a OUA. Sua existência foi marcada pela ambiguidade, simbolizada no Manifestos de Lusaka (1969), que se aproximava do Ocidente e tentava buscar soluções negociadas para a descolonização, e na Declaração de Mogadishu (1971), que ressaltava suporte à luta armada. O Clube de Mulungushi existiu entre 1970 e 1974, também liderado por Nyerere e Kaunda e antecipou a plataforma dos PLF, embora também incluísse lideranças reacionárias como Mobutu Sese Seko, presidente do Zaire (OMARI; MACARINGUE, 2007, p. 49–51).

Os ventos da mudança foram, contudo, barrados nas águas do Zambezi, trazendo alívio momentâneo ao regime sul-africano. O Reino Unido buscou persuadir os colonos brancos da Rodésia do Sul a adotarem a independência sob controle da maioria negra, o que foi prontamente rejeitado. Como consequência, o antigo piloto, Ian Smith, articulou a Declaração Unilateral de Independência (DUI), em 1965. Smith ordenou a supressão dos partidos políticos negros e caçou os seus líderes. Por um lado, o Reino Unido declarou a medida ilegal e impôs sanções econômicas ao país, além de ter trabalhado nas Nações Unidas para fazê-las mandatórias. Todavia, estava descartada qualquer possibilidade de utilizar a força para acabar com a rebelião. Entendia-se que a segurança da África do Sul estava garantida por mais alguns anos, visto que se cercava ainda de regimes de minoria branca (colônias portuguesas e Rodésia). Além disso, se a independência dos pequenos protetorados de Basutolândia e Bechuanalândia (hoje, Lesoto e Botsuana, respectivamente), em 1966, e de Suazilândia, em 1968, significava que os enclaves conseguiram resistir às tentativas de incorporação pela África do Sul, nenhum dos três possuía regimes que ofereciam oposição real ao domínio branco. Pelo contrário, sua dependência econômica frente ao vizinho rico, concretizada na adesão à SACU em 1969, impedia qualquer confronto direto.

### 6.1.2 *O influxo das dinâmicas da Guerra Fria*

A segunda lógica que levou a região ao aprofundamento do conflito sistêmico foi o influxo das dinâmicas da Guerra Fria. A retração de Reino Unido e Bélgica e o apelo de movimentos de libertação nacional por apoio militar, político e econômico foi percebido como uma oportunidade para a ação por parte de EUA e URSS, além de Europa Oriental, Cuba e China.<sup>207</sup> A competição EUA-URSS foi de longe o determinante mais significativo do ambiente extrarregional frente os Estados africanos (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 421). Isso ocorreu principalmente em momentos e regiões de crises, o que caracterizou a África Austral no pós-1975. Não se pode esquecer que, mesmo com o crescente interesse das superpotências pelo continente, esse interesse era relativamente reduzido *vis a vis* a importância estratégica de outras regiões do globo (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 441; CLAPHAM, 2005, p. 135).<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Para potências extrarregionais e mesmo para países africanos, o sucesso de seu projeto de libertação nacional era mais importante do que os objetivos de não intervenção apregoados pela OUA. Para países não ocidentais, abriu-se a oportunidade de desfrutar de influência em uma região caracterizada pelo domínio de potências ocidentais. Para a URSS importava dar aspecto mais palpável à retórica anticolonial e antirracista. À China interessava não ficar de fora da disputa com seu concorrente estratégico (URSS), a despeito de possuir menos recursos. Já Cuba, procurava um espaço de mobilização e articulação de prestígio no terceiro mundo para exercer pressões ao bloco ocidental (JORRE, 1992, p. 10).

<sup>208</sup> Com relação à África pode-se dizer que ambos os países estabeleceram tardiamente suas políticas de influência. Nos EUA, até 1957 – quando o Departamento de Estado criou um *Bureau of African Affairs* – as relações com o

Todavia, a falta de interesse relativo em direção à África e a indisposição de comprometer-se com o envio de forças armadas para a região era compensada pelo grande *gap* em termos de capacidades entre as superpotências e os países africanos. Assim, embora o comprometimento fosse reduzido o impacto era significativo. Além disso, o engajamento das superpotências no continente africano foi instigado pela agência de líderes locais, que, na prática, foram os grandes beneficiados da presença externa, garantindo recursos humanos, econômicos e militares. Por outro lado, a presença externa agravou os conflitos – dando-lhes proporções ainda maiores.<sup>209</sup>

Ambos, EUA e URSS, compartilhavam a falta de experiência e de conhecimento do continente e uma rivalidade mútua que desviava o foco das realidades locais. Na África Austral, os países ocidentais não estavam preparados para treinar ou armar os movimentos de libertação nacional. Até meados de 1970 os EUA tinham poucos interesses na África Austral e, apesar da retórica anticolonial, não queriam interferir na política de um de seus aliados da OTAN, Portugal. Havia ainda um erro de leitura sobre as possibilidades de transformação da região, acreditando, assim como os regimes de minoria branca, que uma transformação revolucionária não estava em curso e que uma mudança na região só poderia surgir da iniciativa dos governos brancos, que detinham o controle da região. Todavia, a posição recalcitrante inicial logo foi modificada, principalmente devido à percepção de ameaça da penetração comunista. Os EUA passaram de uma posição de tímido e gradual envolvimento com a África Austral no pós-Segunda Guerra Mundial, para uma postura mais incisiva até o final da Guerra Fria. As independências africanas traziam o desafio de que os novos países se mantivessem na esfera de influência ocidental. Assim, apesar de apregoar uma tradição anticolonial, os EUA eram aliados tradicionais das potências europeias e grandes mantenedores do *status quo*. O anticolonialismo dos africanos era, além de um princípio comum, uma força imprevisível que poderia causar danos aos interesses ocidentais, dentro do grande jogo Leste-Oeste (KENNEDY, 1989, p. 371). No continente negro, apesar de os EUA

---

continente eram pobres e estavam institucionalmente submetidas ao bureau para o Oriente Médio. Já a URSS havia tido antes do ano africano (1960) – em que 17 países adquiriram independência – apenas três anos para desenvolver alguma estratégia para o continente. Em ambos os casos, a Crise de Suez (1956) parece ter sido o marco para o início do envolvimento com a África. Com o sinal de que Inglaterra e França tinham políticas relativamente independentes para o continente, “[...] a África era repentinamente muito importante para ser deixada a tais trapalhões.” (WILSON, 1994, p. 167). Todavia, até os anos 1990 os EUA tinham presença e interesses limitados na região, comparativamente ao peso dado para a Europa, a Ásia e o Oriente Médio.

<sup>209</sup> Contribuiu para a grande atuação das superpotências na África Austral, a falência de uma relação efetiva pós-colonial, devido à presença declinante do Reino Unido e de Portugal na região. A primeira, teve papel relativamente declinante, exceto em situações de crises (como a mediação de Lord Carrington na resolução da guerra civil da Rodésia) e pelas atuações nas estruturas da Commonwealth (como nas tímidas pressões e sanções contra o regime do *apartheid*) (CLAPHAM, 2005, p. 87). O segundo país (o primeiro a chegar e o último a sair da África) manteve a sua presença colonial o quanto pôde, mas após a Revolução dos Cravos de 1974 saiu completamente do espectro político da região.



terem demorado tanto quanto a URSS para dar-lhe peso em sua política externa, o processo tomou ritmo acentuado assim que começou.<sup>210</sup>

A URSS, por seu turno, via na África Subsaariana oportunidades e interesses geopolíticos na concorrência com os EUA, tendo como base uma política reativa (não previamente planejada). Para os soviéticos, a descolonização trazia oportunidades para a expansão de sua esfera de influência para novas regiões, especialmente onde surgiam fortes movimentos anti-imperialistas, ideologia que fundamentava a sua abordagem em direção ao continente (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 421,431). A existência de movimentos e lideranças que se alinhavam a esta ideologia (Egito, Guiné, Congo, Mali e Argélia) trazia oportunidades para a expansão da presença diplomática – com o intuito de ser reconhecida como uma grande potência em contato com o número mais amplo possível de países, estivessem ou não eles alinhados ao comunismo. Outro interesse significativo era o mercado de armamentos, que tornou a URSS o maior fornecedor de armas para a África Subsaariana, sendo que Angola era um dos principais clientes.<sup>211</sup> Todavia, a URSS de Krushev tinha marcadamente um interesse reduzido em expandir o domínio do comunismo (HOBSBAWM, 1994, p. 424)<sup>212</sup> e nos anos 1960 a inserção soviética no continente foi tímida *vis a vis* ao movimento de penetração norte-americano.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> Eisenhower não tinha intenções de lutar guerras convencionais na África ou na Ásia e, tentando evitar que os custos experimentados na Coreia se repetissem, estabeleceu uma estratégia de quatro pontos. O primeiro era utilizar habilmente a CIA para informar a tomada de decisão política norte-americana e para estabelecer operações encobertas em áreas que ameaçavam se tornar instáveis. O segundo ponto era utilizar assessores militares norte-americanos para treinar tropas nativas e incentivar oficiais a realizar treinamento nos EUA. O terceiro era encorajar a criação de alianças anticomunistas entre líderes amigos para lutar contra inimigos internos e externos. Em último lugar, Eisenhower predicou a política geral de ameaça de uso de bombas de hidrogênio e armas nucleares táticas caso a URSS ou China empreendesse invasões ou se envolvessem profundamente com revolucionários (WILSON, 1994). Posteriormente, as viagens de vice-presidentes ao continente em 1957 (Richard Nixon) e 1961 (Lyndon Johnson) iniciaram um processo que resultaria, já nos anos 1960, em assistências técnicas, cooperação e intercâmbios educacionais, planos de auxílio ao desenvolvimento e abertura de embaixadas e postos diplomáticos (SARAIVA, 2008, p. 224).

<sup>211</sup> A URSS possuía diferenciais importantes na oferta de armamentos. Suas armas eram mais baratas, mais fáceis de manejar, eram entregues com mais rapidez e poderiam ser obtidas com termos de pagamento muito facilitados (CLAPHAM, 2005, p. 154). Para aliados africanos, a URSS era uma alternativa ao *status quo* e à dependência representada pelo neocolonialismo. Possuía recursos atraentes, tais como o anti-ocidentalismo; o apoio à libertação nacional e a regimes radicais; uma ideologia centrada no Estado - o que trazia vantagens do planejamento econômico centralizado e da construção de uma identidade nacional centrada no partido; e recursos de segurança, como armamentos, serviços de segurança e apoio logístico (CLAPHAM, 2005, p. 145).

<sup>212</sup> “Durante várias décadas, a URSS adotou uma visão essencialmente pragmática de sua relação com os movimentos revolucionários, radicais e de libertação do Terceiro Mundo, pois nem pretendia nem esperava aumentar a região sob governo comunista além da expansão da ocupação soviética no Ocidente, ou da intervenção chinesa (que não podia controlar inteiramente) no Oriente. Isso não mudou nem no período de Krushev (1956-64), quando várias revoluções autóctones, em que os comunistas não tomaram parte, chegaram ao poder com energia própria, notadamente em Cuba (1959) e Argélia (1962).” (HOBSBAWM, 1994, p. 423).

<sup>213</sup> Predominaram a ajuda econômica, a assistência técnica, e o envio de armas e equipamentos militares e de bolsas para estudos em Moscou. A ajuda modesta baseava-se na desconfiança do Kremlin para com os líderes africanos devido à descontinuidade política de seus países. Assim, “[...] até mesmo os soviéticos eram criticados por serem lentos, desinteressados, e muito brancos, especialmente quando se tratava da sua percebida falha em apoiar de forma eficaz o suficiente os movimentos de libertação do Terceiro Mundo.” (WESTAD, 2006, p. 106).

A Crise do Congo foi o elemento principal que ligou o ano de 1960 – o ano Africano (símbolo da independência política) – ao de 1975 – a independência das colônias portuguesas e a explosão de conflitos da Guerra Fria na África. A situação do Congo marcou o início da preocupação ocidental com o continente africano e do surgimento de movimentos radicais apoiados por armas e equipamentos soviéticos e chineses e assessores cubanos. Os EUA passaram a atuar na lógica da Guerra Fria e de forma preemptiva, temendo ganhos soviéticos. Depois de 1975, a oposição entre as políticas externas de Nixon/Ford/Kissinger e Castro/Brejnev trouxe para a África, em geral, e a África Austral, em particular, o lado quente da Guerra Fria (SHUBIN, 2008). O conseqüente agravamento das guerras civis gerava oportunidades para a África do Sul desestabilizar os seus vizinhos, assim como um paraíso para a atuação de grupos rebeldes SWAPO e ANC. Além disso, houve um efeito psicológico na África do Sul frente à percebida penetração do comunismo nos territórios vizinhos e no seu próprio. Essa situação começa a se tornar um problema regional mais amplo com a Revolução dos Cravos em 25 de abril de 1974, que depôs o regime do Estado Novo português, e a conseqüente independência das colônias portuguesas em 1975.

## **6.2 O AUMENTO DAS TENSÕES (1975-1980)**

As vitórias de MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) e FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) representaram um novo cerco à ordem branca na África Austral e foram a mudança mais significativa e estrutural na região desde a formação da União Sul-Africana. Em Angola, uma guerra civil explodiu com a saída dos portugueses, e a disputa de três grupos armados pelo poder, MPLA, FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e UNITA. Em Moçambique, o movimento marxista FRELIMO assumiu o poder sem oposição real em 1975. Apesar das diferenças, ambos os países apresentavam a possibilidade de ascensão de regimes de maioria negra, com viés contestatório e revolucionário, no quintal da África do Sul. O aumento das ameaças ao regime branco e à ordem regional centrada na África do Sul forjou o aumento das rivalidades interestatais na região, manifestada por meio de guerras *proxy* (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 193, 202). Por outro lado, iniciativas de cooperação surgiram justamente para fazer frente ao ambiente crescentemente conflitivo.

### 6.2.1 *Dinâmicas do Conflito*

O aumento das tensões entre 1975 e 1980 foi marcado pelo apoio dos movimentos insurgentes pelos regimes conservadores e radicais na região. África do Sul iniciou suas hostilidades contra o regime do MPLA, que controlava Luanda na luta de 1975, apoiando operações da UNITA e FNLA. Quando a luta escalou em Angola, em meados de 1975, a África do Sul procurou agir imediatamente. Enviou, com suporte clandestino dos EUA, tropas em apoio ao FNLA (também apoiado pela CIA, Zaire de Mobutu, e China) e à UNITA. A URSS respondeu enviando armas, equipamentos e contribuindo com transporte para cinco mil tropas cubanas em apoio ao grupo de alinhamento marxista, MPLA. O grande apoio direto cubano a este último grupo foi centralmente importante e muito superior àquele dado aos rebeldes congolese e a outros movimentos radicais na África durante a década de 1960. Com o apoio, o MPLA garantiu o controle da capital e reconhecimento internacional. As forças sul-africanas recuaram para a fronteira com a Namíbia em janeiro de 1976 (JORRE, 1992, p. 11).

Em Moçambique, o conflito após a independência foi criado pela Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), um grupo fantoche forjado pelo governo de Ian Smith da Rodésia contra o regime da FRELIMO. Como resposta, a FRELIMO passou a apoiar forças nacionalistas na Rodésia, auxiliando o grupo de Robert Mugabe, o ZANU (*Zimbabwe African National Union*), ao permitir o estabelecimento de bases em Moçambique (treinamento e bases para ataques). Além disso, a FRELIMO apoiou o embargo internacional à Rodésia, bloqueando saídas rodoviárias, ferroviárias e portos fundamentais para o acesso rodesiano ao Oceano Índico. A postura não gerou, contudo, grandes reações nos sul-africanos. Ao contrário do avanço incisivo a Angola, Pretória foi cautelosa no caso de Moçambique: rejeitou inicialmente apelos de portugueses e grupos de direita do país para apoiar a luta contra a FRELIMO e acabou optando por uma postura de relações relativamente estáveis com o vizinho. O motivo mais claro dessa postura cautelosa era a interdependência econômica. O porto de Maputo servia para o escoamento de produtos do Transvaal e a hidrelétrica de Cahora Bassa que havia sido inaugurada no momento da revolução em Lisboa, disponibilizava energia para o regime branco (JORRE, 1992, p. 12).

O incremento das relações conflituosas na região foi incentivado pela penetração extrarregional. O vácuo de poder gerado pela saída de Portugal levou ao envolvimento mais ativo dos EUA no continente, dada a preocupação principal com a penetração do comunismo na região. As políticas de Nixon/Ford/Kissinger seguiram os parâmetros do que se costumou chamar de *Congo Syndrome* – ou seja, a leitura dos eventos políticos na África pelas lentes da

Guerra Fria.<sup>214</sup> A postura incrementava o conflito regional, pois levava a respostas proporcionais do bloco comunista. A participação da URSS na África Austral foi impelida a se modificar em meados da década de 1970. Primeiro, como resposta ao posicionamento americano (e chinês<sup>215</sup>), que fazia com que a não participação soviética fosse interpretada como sinal de fraqueza de Brejnev. Segundo, devido ao incentivo dado pelas ações autônomas de Cuba, que atuava na base de uma política de prestígio e defesa do terceiro-mundismo. Terceiro, o alinhamento oficial ao marxismo-leninismo por parte dos regimes do MPLA e FRELIMO em 1977 gerou pressões para o apoio soviético com base na solidariedade ideológica (WESTAD, 2006). Como consequência, a penetração extrarregional incrementou a intensidade do conflito regional, afetando no incremento da polarização e no fluxo de dinheiro, armas, equipamentos, tropas e assessores militares.

### 6.2.2 Dinâmicas da Cooperação

Houve, entretanto, dentro da dinâmica do conflito, eixos cooperativos. No âmbito securitário, o regime de John Vorster da África do Sul (primeiro-ministro sul-africano, de 1966 a 1978) cooperou secretamente com o governo Ian Smith na Rodésia contra ZAPU (*Zimbabwe African People's Union*, apoiado pela URSS) e o ZANU (apoiado pela China). A cooperação entre África do Sul e Rodésia tentava garantir a integridade do bastião branco. Na época, a África do Sul provinha suprimentos consideráveis de armas, combustíveis, e unidades militares para proteger rotas de transporte no país vizinho (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 24).

Isto foi compensado pelos laços políticos do movimento radical e pelo apoio através das lideranças históricas de Julius Nyerere (Tanzânia) e Kenneth Kaunda (Zâmbia), que foram gradualmente herdadas por José Eduardo dos Santos e Samora Machel – dois dos principais

---

<sup>214</sup> O secretário de estado, Henry Kissinger, desempenhou esse papel de forma primorosa. Essa posição levava a equívocos de leitura sobre a política local, interpretada como mera transposição da disputa político-ideológica entre as duas superpotências e acabou resultando no apoio, formal ou tácito a regimes reacionários e repressivos, que garantiam o *status quo* (domínio branco) na África Austral. Ao interpretar a luta interna de grupos políticos de Angola como um componente do confronto bipolar, Kissinger superestimou as capacidades do FNLA de vencer a disputa pelo poder, julgou mal as disputas locais e a realidade regional e subestimou a reação cubano-soviética (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 444).

<sup>215</sup> A China teve papel ativo no continente africano desde meados da década de 1960, principalmente no apoio a movimentos de libertação nacional. Na década seguinte, a parceria avançou, com o comprometimento de quase US\$2 bilhões em assistência para o continente, praticamente o dobro do valor transferido pela URSS no período, excluídas as transferências de armamentos (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 456). Na África Austral, o principal projeto fora a construção da ferrovia TANZARA, que dava a Zâmbia acesso alternativo ao oceano, ficando, assim, livre das rotas controladas pelos regimes brancos da Rodésia e África do Sul. Entretanto, depois da morte de Mao Zedong, os interesses chineses na África declinaram.

líderes dos PLF<sup>216</sup>. O sucesso de MPLA e FRELIMO deu fôlego para os movimentos nacionalistas negros não somente na Rodésia, mas na própria África do Sul. O ANC também passou a ganhar assistência material dos governos de Angola e Moçambique, estabelecendo escritórios e campos de treinamento para seu braço armado, o *Umkhonto we Sizwe* (MK). No início de 1980, Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue permitiam o ANC estabelecer escritórios e grande quantidade de pessoal em seus territórios.<sup>217</sup>

Em termos econômicos, iniciativas de cooperação vieram de eixos opostos. Por um lado, a África do Sul propôs em 1979 a ideia de uma constelação de Estados da África Austral (CONSAS - *Constellation of Southern African States*). Tratava-se de uma constelação de sete a dez países da África Austral, baseada num esquema de cooperação econômica e pactos de segurança mútuos. A ideia era distanciar os vizinhos tanto dos países ocidentais quanto da URSS e convencê-los, mediante meios de pagamentos, a cessar suporte e base de atuação para o ANC e a SWAPO. A constelação buscava garantir sobrevivência à ordem regional centrada na África do Sul, incrementando a dependência das economias vizinhas, dependentes de empregos (mormente trabalhadores moçambicanos), comércio e infraestrutura sul-africanos – principalmente Botsuana, Lesoto e Suazilândia (BLS). O projeto não oferecia uma alternativa viável de distribuição do desenvolvimento pela região. Pelo contrário, buscava manter a África do Sul como núcleo dinâmico e reproduzir as relações de dependência (MBEKI; NKOSI, 1992, p. 70).

Por sua vez, os regimes desenvolvimentistas estavam à procura de uma alternativa coletiva à proposta sul-africana. Como resposta, os PLF lançaram em 1º de abril de 1980 o seu próprio plano de desenvolvimento, o Conselho de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC). Seus objetivos eram diametralmente opostos à proposta do CONSAS. Visavam fortalecer a cooperação econômica e o desenvolvimento entre os países

---

<sup>216</sup> O PLF era um sistema de cúpulas, sem tratado constitutivo, mas que adquiriu grande notoriedade pela sua ação na transição do Zimbábue e acabou assumindo mandato da OUA e da ONU para lidar com a libertação da África Austral, além de ser reconhecido pelas potências globais como importante interlocutor. Havia também um braço funcional da cúpula, o *Defence Staff Committee*, que posteriormente tornou-se o *Inter-state Defence and Security Committee* (ISDSC). O ISDSC era o mecanismo securitário dos PLF e gerava aconselhamento e recomendações para as reuniões de cúpula. Além disso, planejava e apoiava diversas operações junto aos movimentos de libertação nacional, incluindo treinamento, logística, trânsito e infiltração, além de se relacionar com o Comitê de Libertação da OUA (OMARI; MACARINGUE, 2007, p. 51–53).

<sup>217</sup> Em Angola e Moçambique, havia virtualmente santuário completo para o grupo, com bases militares e campos de treinamento. Outros países eram mais cautelosos, dando apenas permissão de estabelecimento de pessoal não militar e proibição de ataques através da fronteira, embora, dentre esses países, apenas o Zimbábue tivesse reais capacidade de monitorar atividades do ANC e impedir estabelecimento de forças armadas.

de regimes de maioria negra e reduzir a sua dependência, mormente frente à África do Sul.<sup>218</sup> A adesão em peso ao projeto (Angola, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue), inclusive de possíveis aliados da África do Sul (Botsuana, Lesoto, Malawi e Suazilândia), foi um golpe duro para os sul-africanos. Assim,

Como Pretoria se esforçou para reforçar o poder branco contra os desafios externos e internos usando uma matriz de pressões econômicas contra seus vizinhos, esses países, então, tentaram reduzir a hegemonia econômica da África do Sul aumentando os esforços de cooperação entre si e ampliando suas opções. (MBEKI; NKOSI, 1992, p. 69).

Todavia, a aproximação possuía limites significativos. Apesar de fazerem parte da OUA e com o objetivo político da independência da Namíbia e fim do *apartheid*, os membros da SADCC possuíam grande diversidade, inclusive no grau de dependência frente à África do Sul. Essas assimetrias geravam muitas vezes interesses difusos e até contrapostos. Rotas de transportes, comércio e investimento e trabalho de migrantes eram temas de grande tensão. Além disso, devido às suas diferenças e a prioridade comum de afirmar a estatidade dos seus países, a SADCC mantinha forte caráter intergovernamental, com estrutura permanente reduzida (possuía um pequeno secretariado comparado ao robusto aparato para reuniões de delegações regionais) (MBEKI; NKOSI, 1992, p. 70).<sup>219</sup>

Outros processos cooperativos vinham de fora da região. A intervenção sul-africana em Angola em 1975 gerou apoio amplo ao MPLA, por países africanos (Nigéria) e europeus. Até mesmo nos EUA, constrangidos pelos traumas do Vietnã, houve embaraço pelo apoio a grupos aliados do regime racista da África do Sul. Foi então que o senador Dick Clark (democrata de Iowa, presidente do subcomitê do Senado sobre África) conseguiu em 1976 articular o *Clark Amendment*, uma legislação que emendava o *U.S. Arms Export Control Act* e baniu, pelo menos formalmente, o apoio dos EUA a qualquer grupo armado em Angola. Além disso, os EUA começavam a se preocupar com a guerra civil na Rodésia e Kissinger passou a buscar uma transição no país com o apoio tanto de Vorster e quanto dos PLF (BARBER;

<sup>218</sup> A SADCC era fruto de discussões de encontros anteriores dos PLF (e.g. Arusha, em julho de 1979). Havia a perspectiva comum de que problemas econômicos particulares (seca, instabilidade de preços das commodities, alta dívida externa, instabilidade política, má gerência econômica, corrupção e falta de IED) e a ação desestabilizadora da África do Sul geravam maior dependência dos países periféricos. Para a redução da dependência externa, particularmente em relação à África do Sul, três níveis de transformação precisariam ocorrer: nas economias domésticas de cada um dos Estados; nas relações econômicas entre os membros da SADCC; nas relações dos Estados pertencentes como um grupo e o mundo exterior. Formulava-se um programa de desenvolvimento multilateral concentrado na infraestrutura, particularmente de transporte, e na segurança alimentar. Outras áreas abrangidas eram desenvolvimento de agricultura no semi-árido, políticas energéticas, e cooperação industrial e técnica (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 196–197).

<sup>219</sup> Para além dos sucessos pontuais em coordenação setorial (notavelmente em segurança alimentar e transporte) e mobilização de ajuda, o sistema da SADCC servia muito mais como um elemento de fortalecimento da soberania dos PLF, mediante a reiteração das regras diplomáticas e de uma “[...] performatividade política[...]”, com uma mínima concessão de poder a estruturas regionais (SIDAWAY; GIBB, 1998, p. 167, 178–179).

BARRATT, 1990). Ian Smith concordou com o governo de maioria, mas recusou sair do poder. Apesar do insucesso, Kissinger abriu o precedente para um papel mais pró-ativo da diplomacia dos EUA na região, com vistas a reduzir a influência soviética e estabilizar a área, tendo como prioridade Rodésia, Namíbia e África do Sul, em ordem decrescente. Esse foi o tom da nova administração de Carter, a partir de 1977.

Com as pressões ao governo de Salisbury e a atuação de guerrilhas na Zâmbia e em Moçambique, Ian Smith buscou em 1978 cooptar líderes negros para um diálogo interno, que levou a eleições e ao estabelecimento de um governo com o opositor Bispo Abel Muzorewa, na posição de primeiro-ministro. Todavia, o governo não foi reconhecido internacionalmente, tampouco pela ZANU e ZAPU, e as sanções continuaram, assim como a insurgência armada. Ao passo que as guerrilhas iam tornando-se cada vez mais difíceis de serem vencidas, aliados de ambos os lados passavam a incomodar-se com os custos do conflito - inclusive o novo primeiro-ministro sul-africano P.W. Botha (desde 1978). O encontro dos países da *Commonwealth* em Lusaka, em agosto de 1979, abriu espaço para a proposta de Nyerere de que se estabelecesse uma conferência de mesa-redonda (*Round-table conference*) em Londres, que seria seguida por eleições livres controladas pelos britânicos e a independência. O resultado foi o estabelecimento dos Acordos de Lancaster House, em dezembro de 1979. Em fevereiro de 1980 foram realizadas eleições gerais, que levaram ao cargo de primeiro-ministro Robert Mugabe, um católico autodenominado marxista, em detrimento do bispo Abel Muzorewa (supostamente mais próximo de Pretória). A independência do Zimbábue em abril daquele ano e a ascensão de um governo nacionalista representaram mais uma derrota para a ordem regional sul-africana, que acabou tornando-se um divisor de águas nas relações regionais.<sup>220</sup>

A partir daí as pressões externas seriam focadas na independência da Namíbia, enquanto que as internas seriam em direção à liberalização do regime do *apartheid*. A Namíbia era o próximo na fila para a libertação na África Austral e, a despeito das pressões internacionais dos próprios aliados da África do Sul, Pretoria parecia pouco convencida a

---

<sup>220</sup> À derrota do projeto do CONSAS frente à SADCC, somou-se a emergência no Zimbábue de um regime vizinho abertamente crítico ao *apartheid* e que incorporava-se aos PLF e à SADCC. Robert Jaster (1992, p. 26) considera a vitória de Mugabe um divisor de águas na região por três motivos. Primeiro, gerava receios em Pretória de que uma eventual postura mais liberal com relação à Namíbia envolvendo a permissão de eleições, como no Zimbábue, poderia acarretar na "síndrome Muzorewa". Ou seja, na ascensão de um regime autonomista e potencialmente inimigo. Segundo, a vitória do *Zimbabwe African National Union - Patriotic Front* (ZANU-PF) trazia esperanças para os insurretos sul-africanos, que celebravam o triunfo de mais um líder revolucionário. E, terceiro, a perda do último bastião branco aliado significava que Pretoria teria maiores constrangimentos e pressões em sua política regional, sendo levada a adotar uma estratégia mais incisiva.

ceder no processo transitório.<sup>221</sup> Em âmbito interno, revoltas em diversos subúrbios, como Soweto, explodiram em 1976 e 1977. Havia também o aumento do ostracismo do regime, com o estabelecimento pelo CSNU, em 1977, do caráter mandatório para o embargo internacional de 1963. Ambas as pressões tinham decorrência para a segurança regional, pois envolviam a operação de grupos armados baseados nos países vizinhos à África do Sul e geravam respostas enfáticas do governo sul-africano. À época, a África do Sul mantinha grande superioridade econômica e militar em relação aos vizinhos, além de sua população branca estar relativamente coesa para resistir a pressões externas e internas.

### 6.3 A ESCALADA DO CONFLITO (1981-1988)

Em 1981, o ambiente da África Austral sofreu grandes transformações. A derrota do regime de Ian Smith na Rodésia do Sul, o fortalecimento dos PLF com a ascensão de Mugabe, a institucionalização da SADCC (maior polarização na região), e as pressões sobre Jimmy Carter contra o *apartheid* contribuíram para o incremento da política sul-africana de desestabilização dos seus vizinhos. O avanço dessa política regional foi representado por ataques transfronteiriços e por outras operações de desestabilização militar e econômica, particularmente, em Moçambique e Angola. A rivalidade entre as superpotências ainda exacerbavam conflitos locais ao passo que as tentativas de mediação internacional falhavam. Assim, houve entre 1981 e 1988 uma escalada do conflito na região, embora com algumas iniciativas cooperativas.

#### 6.3.1 Dinâmicas do Conflito

O eixo conflitivo era composto por elementos político-securitários e econômicos. No lado da segurança, a ofensiva direta e indireta (*proxy*) sul-africana foi ampliada em Angola, Moçambique, Zimbábue e outros países que eram acusados de dar refúgio aos braços armados de ANC e SWAPO. Em resposta, os países vizinhos aumentaram o seu apoio a movimentos anti-*apartheid*, a sua retórica contra o *apartheid* e operações de contra-insurgência interna. No entanto, quando o apoio externo era escasso e as alternativas econômicas reduzidas, poucas opções restavam além de ceder a acordos com o regime do sul-africano. O elemento econômico do eixo de conflito criou incentivos para esta posição, uma vez que a diplomacia

---

<sup>221</sup> Em 1977 houve a formação do *Western Contact Group* (WCG) por EUA, Reino Unido, França, Alemanha Ocidental e Canadá, liderados pela administração Carter. Posteriormente, em 1978, um plano de transição foi produzido e adotado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU (resolução 435). Este projetava o cessar-fogo entre África do Sul e SWAPO, a saída de tropas da África do Sul, a criação de uma missão de paz e monitoramento, eleições e independência (JORRE, 1992, p. 14).



econômica da África do Sul estabelecia custos para os vizinhos, que ingressaram no projeto CONSAS. O país usou, assim, da dependência de meios de transporte e comunicação de países rivais para infligir constrangimentos significativos a suas políticas revisionistas. Um dos principais eixos de conflito ocorria entre o Estado sul-africano e o ANC estabelecido em bases no exterior, a partir das quais, o ANC planejava e executava grande quantidade de ataques sofisticados contra alvos sul-africanos. Ao passo em que infringiam perdas ao regime do *apartheid*, os ataques do ANC acabavam incentivando pressões vindas da base de apoio do Partido Nacional para que Botha tomasse atitudes mais enérgicas. Foi empreendida uma série de ataques *blitzkrieg* contra alvos suspeitos do ANC em capitais vizinhas.<sup>222</sup>

Moçambique era um dos alvos principais de Botha e percebido com o principal refúgio do ANC para operações através da fronteira. Neste caso, a África do Sul também adotava a *guerra proxy* como estratégia de engajamento e a RENAMO era utilizada para sabotagem e destruição.<sup>223</sup> Com os desgastes sofridos pelo regime de Machel, direta ou indiretamente resultantes das ações da África do Sul, em 1983 o governo moçambicano passou a buscar uma solução pacífica e procurar auxílio dos EUA, denotando importante inflexão em sua política externa (vide capítulo 9). Assim, em 16 de março de 1984, os governos sul-africano e moçambicano assinaram, em Komatipoort, o Acordo Nkomati.<sup>224</sup> Entretanto, a despeito de Machel ter mantido a sua posição no acordo, a África do Sul conservou a sua política de desestabilização, violando o cessar-fogo e mantendo apoio secreto à RENAMO.<sup>225</sup>

No Zimbábue, a desestabilização sul-africana focava-se em aspectos securitários e econômicos. As SADF atacaram escritórios e pessoal do ANC no país e apoiaram grupos

<sup>222</sup> Em janeiro de 1981, Maputo foi o alvo, onde as *South African Defence Force* (SADF) disfarçadas de tropas de Moçambique mataram uma dúzia de membros do ANC. O ataque ocorrera dois dias antes do anúncio de eleições para brancos na África do Sul, servindo de alibi para o sucesso do Partido Nacional. Em dezembro de 1982, Maseru (capital de Lesoto) foi o alvo de ataques aéreos contra suspeitos do ANC. Em outubro de 1983, outro ataque a Maputo foi empreendido, em um suposto escritório do ANC, que era na verdade uma fábrica de geleia (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 27).

<sup>223</sup> Como visto, tratava-se de uma força de mercenários e dissidentes moçambicanos, originalmente organizada pelo governo de Ian Smith na Rodésia antes mesmo da independência de Moçambique. Após a independência do Zimbábue, a RENAMO passou a ser treinada, armada, financiada e dirigida pela África do Sul para desestabilizar o governo da FRELIMO.

<sup>224</sup> Tratava-se de um pacto de não agressão e boa-vizinhança que instaurou uma comissão para monitorar o seu cumprimento. Estava acordado que Moçambique expulsaria o pessoal do ANC de seu território e a África do Sul cessaria seu apoio a RENAMO.

<sup>225</sup> Por um lado, 80 mil membros do ANC ligados ao MK foram expelidos, representando o fim de ataques do grupo à África do Sul, vindos de Moçambique. Por outro lado, houve a ampliação das operações da RENAMO. Em fins de 1984, o secretário de negócios estrangeiros da África do Sul, Pik Botha, buscava manter o baixo perfil e mediar o conflito. Entretanto, em agosto de 1985, a captura de documentos em uma base da RENAMO em Gorongosa revelou a continuidade o apoio da África do Sul ao grupo rebelde (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 28). Finalmente, oficiais sul-africanos admitiram as acusações argumentando que buscavam consolidar contatos para facilitar negociações de paz. Assim, "o pacto foi quebrado dentro de um ano, quando se tornou óbvio que a África do Sul ainda estava ajudando os dissidentes da RENAMO." (MBEKI; NKOSI, 1992, p. 87).

armados dissidentes em Matabeleland (grande ameaça securitária ao governo de Mugabe até 1988).<sup>226</sup> O governo recém-independente suprimiu os dissidentes, mas, posteriormente, os trouxe para a mesa de negociações. Além disso, medidas econômicas para a acomodação do Zimbábue foram amplamente adotadas pela África do Sul. A chamada diplomacia das ferrovias era o ponto central e visava manipular o fluxo do comércio, dissuadir hostilidades e encorajar bom comportamento entre os vizinhos, valendo-se das dificuldades geográficas de países sem litoral.<sup>227</sup> Como consequência, Mugabe optou por manter comércio extensivo e *links* de transporte com a África do Sul. Além disso, negou bases e trânsito para guerrilhas do ANC em seu território. Incomodado com tal submissão, Mugabe, recusava, contundo, a lidar com Pretoria acima do nível ministerial e mantinha forte retórica anti*apartheid*. Pretoria, por outro lado, mantinha pressões ao governo de Mugabe, principalmente na esfera econômica.<sup>228</sup>

Poder-se-iam ainda citar outros focos de conflito<sup>229</sup>, todavia, o desafio mais importante à política sul-africana foi encontrado em Angola. A situação nesse país mostrava que a política de desestabilização sul-africana possuía limites importantes quando buscava projetar poder a países com maiores capacidades, alianças mais significativas e política externa mais assertiva. Não é por acaso que Angola tornou-se o centro do conflito regional na década de 1980 (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 37). As ações do governo sul-africano visavam especialmente à desmobilização da SWAPO e do ANC. Em meados dos 1980 o governo de Angola concentrou suas atenções em avançar militarmente contra a UNITA. Ao contrário da RENAMO, a UNITA possuía fortes credenciais nacionalistas e grande popularidade sustentada pela figura de Jonas Savimbi. Com base em Jamba, próximo à fronteira com Namíbia, o grupo sustentava-se sobretudo pelo apoio de outros países. A África do Sul fornecia apoio logístico e financeiro e envolvimento direto das forças armadas. Em troca, a

<sup>226</sup> Tratava-se de um grupo de guerrilhas nacionalistas que recomeçavam uma rebelião do sudoeste do país em meados de 1980. Os rebeldes atacavam fazendas e outros alvos civis.

<sup>227</sup> Neste caso, o Zimbábue era o alvo principal. Pretória ofereceu pressões econômicas com o corte no fornecimento de combustíveis e controles de fronteira para dar lentidão ao fluxo de mercadorias ao Zimbábue.

<sup>228</sup> Em 1982, Pretória cortou suprimento de combustível ao país e em 1986 estabeleceu controles mais firmes de fronteira e a redução da velocidade do tráfego de ferrovias no transporte de mercadorias da África do Sul para Zimbábue e Zâmbia. A política foi resultado das ameaças de Zimbábue e Zâmbia de acabar com rotas aéreas conectando a África do Sul, como parte de um pacote da *Commonwealth*. Após as pressões sul-africanas, as ameaças foram desfeitas.

<sup>229</sup> Na Zâmbia, a África do Sul proveio armas, treinamento, comunicações e dinheiro a grupos dissidentes. Outra vitória da política de desestabilização ocorreu em 1982 com a assinatura de um acordo de não agressão com Suazilândia, que resultou na expulsão de quadros do ANC. Além disso, em 1985 incursões sul-africanas nas capitais de Lesoto e Botsuana levaram esses países a monitorarem mais proximamente os quadros do ANC e a expulsarem membros suspeitos de atividades de guerrilha. Entretanto, não houve assinatura de pactos de não agressão (possível efeito Nkomati). No Lesoto, em janeiro de 1986, África do Sul impôs um bloqueio, cortando todos os suprimentos de alimentos, combustível, e outras mercadorias, ao regime do Chefe Leabua Jonathan, que protegia ativistas e exilados do ANC e mantinha fortes vínculos com países comunistas. Posteriormente, um golpe, encorajado pela África do Sul derrubou Jonathan do poder. O novo governo concordou em expulsar membros do ANC, mas recusou-se a entregá-los a autoridades sul-africanas. O bloqueio foi finalmente levantado.

UNITA auxiliava em operações de contra-insurgência frente a SWAPO e ANC e oferecia inteligência sobre bases e movimentos desses grupos.<sup>230</sup> Ademais, o conflito foi intensificado após 1986 com o aumento da penetração extrarregional de lado a lado. Do lado da UNITA, os EUA buscavam uma resposta à capacitação do Estado angolano financiando o reaparelhamento do grupo insurgente.<sup>231</sup> Do lado do governo Angolano, a URSS provinha grande número de tanques de última geração, aviões e helicópteros de ataque, mísseis e outras armas de assalto. Adicionalmente, Cuba enviava a Angola tropas com papel estritamente defensivo até 1986-7, não provocando nem engajando forças sul-africanas.<sup>232</sup>

O reaparelhamento das Forças Armadas Angolanas (FAAs) e o incremento do apoio soviético e cubano permitiram novo avanço frente a forças da UNITA. Em setembro de 1987, houve nova ofensiva de Angola em direção à base central da UNITA, em Jamba, desde Cuito Cuanavale.<sup>233</sup> O resultado foi a batalha mais violenta travada na África desde El Alamein na II Guerra Mundial. Na batalha de Mavinga, as forças da SADF e UNITA acabaram superando as FAAs, que recuaram para Cuito Cuanavale com mais de mil mortos e centenas de blindados capturados.<sup>234</sup> A derrota em Jamba levou ao presidente angolano solicitar incremento do apoio cubano.<sup>235</sup> Novas tropas chegaram em dezembro e seguiram diretamente para Cuito, enquanto os EUA procuravam negociar um acordo. Após perseguirem as tropas angolanas em retirada (Operação *Hooper*) em outubro, os sul africanos decidiram que a presença das FAPLA em Cuito deveria ser removida por completo. Ignoraram a demanda do CSNU de 13 de dezembro de retirada das tropas de Angola e lançaram em janeiro a Operação

<sup>230</sup> No caso da SWAPO, a UNITA bloqueava diretamente a infiltração deste grupo na Namíbia. Desde 1975, as forças de Savimbi praticavam uma campanha de guerrilha (sabotagens, ataques rápidos, e isolamento de áreas rurais) que desestruturou a economia angolana. O avanço das forças angolanas contra o grupo foi intensificado em setembro de 1985, com uma campanha contra Jamba. Com novos helicópteros e blindados fornecidos pela URSS, o governo do MPLA realizou ataques terrestres e aéreos. Em contrapartida a África do Sul enviou um batalhão mecanizado e jatos para resgatar a UNITA e avançar contra as colunas angolanas.

<sup>231</sup> Se em 1976 haviam cessado o seu apoio à UNITA com o Clark Amendment, com a ascensão de Reagan e o estabelecimento de uma nova doutrina, que visava proteger e armar *freedom fighters* para conter expansionismo soviético. Assim, o apoio à UNITA foi intensificado no Executivo, no Congresso, e em grupos de interesses de direita. Como consequência, houve a supressão do Clark Amendment, em 1985. Como resultado, mísseis antiaéreos Stinger e armas antitanque TOW foram enviados para a UNITA.

<sup>232</sup> Já, em julho de 1986, em conferência do Movimento dos Não-Alinhados (MNA), Castro tomou uma posição mais firme, assegurando que Cuba permaneceria em Angola enquanto o *apartheid* existisse (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 39).

<sup>233</sup> A operação *Saludando Octubre* foi dirigida e planejada pelo Major-General soviético Konstantine Shanganovitch e contou com o emprego de 10 mil tropas regulares angolanas e centenas de tanques em direção a Mavinga e à base aérea ao sul que recebia suprimentos de EUA e África do Sul. Do outro lado, tropas da UNITA eram quase tão numerosas, mas não preparadas para combate convencional em termos de treinamento e equipamento. Os rebeldes tiveram de contar com apoio das SANDF, que intervieram com uma força mecanizada de 5 mil soldados, os quais contavam com artilharia pesada (Operação *Moduler*).

<sup>234</sup> Por outro lado, houve baixas significativas para a África do Sul, incluindo tropas de negros da Namíbia que lutavam ao lado da UNITA e quase duas centenas de brancos, entre mortos e feridos (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 40).

<sup>235</sup> Em 1987, Dos Santos voou para Havana, para conversas com Castro. O líder cubano respondeu com o envio de mais de 15 mil homens, despachados imediatamente.

*Packer*, com novas tropas e equipamentos (tanques Olifant e artilharia G-5 e G-6) (BAXTER, 2012, p. 56–57; HAMANN, 2001, p. 94). Todavia, a chegada de reforço cubano (agora comandados com participação direta de Castro desde Havana), o recebimento de novos equipamentos soviéticos (destaque para os sistemas antiaéreos SAM-7 e SAM-8), e a proximidade do suporte logístico em Menongue garantiram a defesa da posição em Cuito e a derrota das SADF em 23 de março.

Concomitantemente, a outra face da *Operação XXXI Aniversario de las FAR*, de liderança cubana, centrou-se na província de Cunene (DOSMAN, 2008, p. 215). Como resposta a ataques aéreos realizados pela SAAF em fevereiro de 1988 à base de Lubango, no sudeste de Huíla, e com o intuito de consolidar a nova correlação de forças, os cubanos, junto a FAPLA e SWAPO, avançaram em direção à fronteira da Namíbia. Os cubanos chegavam mais ao sul do que jamais haviam estado, estabelecendo em um front de 200 milhas, com bases para bombardeiros e aviões de ataque. A África do Sul acusou a movimentação como provocativa, ordenando a mobilização parcial de suas reservas e enviando mais tropas para o norte da Namíbia. Em 27 de junho de 1988, uma unidade mecanizada sul-africana com Ratel-90 abriu fogo contra uma força de tanques cubana próxima a Calueque (20 milhas ao norte da fronteira), causando a morte de soldados cubanos e a destruição de dois tanques. Uma retaliação cubano-angolana foi lançada no mesmo dia, com um ataque aéreo de 8 MiG-23 à represa de Cunene (ligada à hidrelétrica de Ruacana, na Namíbia) e a morte de uma dúzia de soldados brancos sul-africanos (HAMANN, 2001, p. 99). Na ocasião havia 50 mil cubanos em Angola. Com os novos engajamentos, cresceram temores de ambos os lados dados os custos esperados de uma iminente escalada da guerra.

### 6.3.2 *Dinâmicas da Cooperação*

Embora limitadas, as iniciativas de cooperação existentes no período avançaram pautando-se em dois pontos. O primeiro foi o incremento das relações cooperativas dentro do eixo revisionista. O segundo foi a necessidade de países revisionistas regionais cederem às pressões da África do Sul e negociarem acordos de não agressão e manterem seus vínculos de comércio dependentes da potência regional.

No primeiro ponto, as dinâmicas de cooperação situaram-se na vias institucionalizada e *ad hoc*. A SADCC avançou em diversos encontros na década de 1980, embora a cooperação se limitasse devido às diferenças entre os seus membros e os interesses particulares dos líderes regionais. Além disso, havia pouco capital disponível e reduzida complementaridade

econômica para viabilizar efetivamente o projeto da organização. Stephen Chan lembra que havia “[...] bases econômicas nacionais insuficientes para qualquer economia regional altamente desenvolvida[...]” e que a organização não conseguia “[...] atuar como uma alternativa substancial à dependência econômica em relação à África do Sul” (CHAN, 1990c, p. 30). Na via *ad hoc*, o apoio contínuo de Angola à SWAPO e ao ANC (este último também e principalmente ajudado por Zâmbia) e a cooperação como a assistência dos vizinhos moçambicanos para as operações da FRELIMO contra a RENAMO, mostrou como o conflito foi também um grande gerador de cooperação, sobretudo na área político-securitária. No caso de Moçambique, por exemplo, a redução apenas relativa da participação da África do Sul no conflito interno incentivou respostas dos aliados de Maputo. Com a expansão dos combates em Moçambique em setembro de 1986, os vizinhos (Zimbábue, Tanzânia e em menor medida Malauí) não tardaram a responder<sup>236</sup>, devido à solidariedade política e à importância do território moçambicano como eixo logístico<sup>237</sup>. As ações, aliadas à aproximação da FRELIMO ao Ocidente<sup>238</sup>, contribuíram para o aumento dos constrangimentos à RENAMO.

No ponto das iniciativas de cooperação firmadas com a África do Sul, os acordos de cessar-fogo e não agressão assinados com o regime de P.W. Botha tiveram um impacto simbólico, uma vez que normalmente significavam relativa submissão à ordem regional sul-africana e raramente resultaram na retirada das suas incursões militares diretas ou indiretas.<sup>239</sup> Além disso, a dependência com relação à África do Sul fazia com que Estados menos capazes tivessem de manter-se submetidos à sua ordem econômica. Se o país não logrou obter relações diplomáticas com vizinhos da região (com exceção do Malauí), mantinha missões comerciais em vários deles, inclusive no Zimbábue. Links infraestruturais (rodovia, ferrovia e ar) se mantiveram funcionando na maior parte do tempo e operações de *joint venture* foram

<sup>236</sup> Em 1987, Zimbábue enviou 12 mil tropas para proteger o corredor de Beira, alvo de sabotagens pela RENAMO. O trajeto dá-se em um quarto da distância até os portos da África do Sul e era responsável pelo trânsito de quase a totalidade do petróleo importado por Harare. Além das forças zimbabuanas, Tanzânia enviou mil tropas para a segurança de cidades liberadas por tropas de Zimbábue e Moçambique, e Malauí cooperou com 200 soldados que auxiliaram na proteção da ferrovia até o porto de Nacala. As operações resultaram em sérios reveses à RENAMO.

<sup>237</sup> O corredor de Beira era composto por infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e oleodutos que propiciavam a ligação de Harare ao Oceano Índico, via porto de Beira, também utilizado por Malauí e Zâmbia. A saída para Maputo (maior porto dos Estados negros) via rodovia Limpopo também era vital para o Zimbábue, além de ter sido saída tradicional para a Rodésia do Sul. A via também era alvo de ataques da RENAMO. A conexão com o porto de Nacala (menor dos três portos, com importância estratégica para Malauí e Zâmbia, mesmo em menor escala, e de águas profundas - não precisa de dragagem), também foi bloqueada diversas vezes devido à guerra civil.

<sup>238</sup> No âmbito extrarregional, países ocidentais passaram a perceber vantagens na inflexão de Moçambique em relação ao Ocidente. Em abril de 1986, o secretário de Estado dos EUA, George Shultz, acusava a África do Sul de não cumprir sua parte no acordo (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 28). Posteriormente, em 1988, a administração de Reagan resistiu a dar apoio a RENAMO e manteve suporte à FRELIMO.

<sup>239</sup> Como visto, o Acordo de Nkomati assinado em 1984 com o governo de Moçambique foi um exemplo disso, já que a incursão sul-africana continuou. O Acordo de Lusaka (1984) com Angola também resultou em nenhum avanço de cooperação para além do início da posição dos EUA como mediador e a popularização da solução do *linkage* de Chester Crocker.

firmadas por empresas sul-africanas com Botsuana, Moçambique e Lesoto. O setor privado também era encorajado a investir na região e os objetivos eram dois principais: maiores contatos com países africanos e aceitação na África poderiam levar à melhora nas relações com ocidente, e fugir das sanções impostas pelo ocidente mediante a criação de mercados para produtos sul-africanos e em operações de mediação (em que mercadorias do país eram exportadas sem selo de origem, o que ocorria em Suazilândia e Moçambique).<sup>240</sup> Os BLS eram certamente os países mais afetados<sup>241</sup>, mas países maiores também eram profundamente impactados por conexões infraestruturais, como nos casos Zâmbia<sup>242</sup>, Zimbábue<sup>243</sup>, Moçambique<sup>244</sup> e Malauí<sup>245</sup>.

<sup>240</sup> Como consequência, na década de 1980 houve grande aumento do comércio sul-africano com a África Subsaariana. Se em 1984 ele representava \$650 milhões (6,5% do comércio total da África do Sul), em 1988, chegou a \$1,5 bilhão (10% do comércio total do país) (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 60).

<sup>241</sup> Sua proximidade com a África do Sul e os vínculos estreitos à economia sul-africana geravam ameaças latentes de anexação, o que foi evitado graças a particularidades históricas e à astúcia de seus líderes. Todavia, sempre mentiveram-se na posição de satélites do irmão mais velho, sobretudo em termos econômicos. Mediante a SACU, integravam-se comercialmente (livre movimento de bens e serviços) e fiscalmente ao regime do *apartheid* (coleta de impostos aduaneiros e redistribuição entre os membros em uma fórmula de *revenue-sharing*). Por um lado, os BLS garantiam grande parte de sua receita fiscal do acordo. Por outro, dependiam da África do Sul, que determinava as taxas e operava o sistema. A dependência também se reproduzia pelo *Rand Monetary Agreement* (1974) que regulamentava a zona do Rand entre África do Sul, Lesoto e Suazilândia. Botsuana estabeleceu sua própria moeda em 1976. Entretanto, manteve-se dependente das companhias sul-africanas, do fornecimento de produtos e serviços da África do Sul e do mercado do país vizinho. A rede de infraestrutura da África do Sul também era essencial para os BLS, visto que integrava Suazilândia e Lesoto ao litoral.

<sup>242</sup> O comércio externo da Zâmbia foi sempre dependente dos portos de África do Sul, Moçambique (via Rodésia do Sul, Malauí ou Botsuana), Zaire e Angola. Em fins da década de 1960, a aproximação política com a Tanzânia possibilitou uma nova rota para o escoamento de exportações, mediante a construção da ferrovia TAZARA (entre 1970 e 1975, financiada pela China), e o acesso a petróleo, com o estabelecimento de um oleoduto vindo do país vizinho. No entanto, nos anos 1980, atrasos e dificuldades operacionais das conexões com Tanzânia eram frequentes, além de os corredores moçambicanos (Nacala, via Malauí, e Beira e Maputo, via Zimbábue) terem sido extremamente afetados com as ações da RENAMO. A situação incentivava dependência frente à África do Sul, dificultando o uso de alternativas à dominação.

<sup>243</sup> O Zimbábue também possuía estreitos vínculos com a África do Sul, nas áreas de comércio (maior parceiro comercial, havendo um acordo preferencial de comércio), investimentos (setor mineiro e na indústria manufatureira), infraestrutura (rede de rodovias e ferrovias sul-africanas eram necessárias quando a alternativa de Moçambique não era possível). Mugabe mantinha-se crítico ao regime do *apartheid* e às táticas de desestabilização da África do Sul, mas suas ações impetuosas em Moçambique eram limitadas na área econômica. Contudo, alternativas graduais acabaram surgindo, sobretudo na área de energia (produção de carvão, operação da hidrelétrica Kariba e importação de petróleo desde Moçambique, mediante o oleoduto de Beira). Além disso, o governo de Mugabe logrou atrair investimentos mais diversificados e um dos indicadores da crescente capacidade econômica do Zimbábue era a redução do número de emigrantes para a África do Sul.

<sup>244</sup> Moçambique também mantinha interdependência com a África do Sul na área de transportes (o porto de Maputo era saída natural do comércio exterior da província do Transvaal), social (grande número de migrantes, sobretudo mineradores, que trabalhavam na economia sul-africana) e de energia (geração e transmissão de energia elétrica). No último caso, a hidrelétrica de Cahora Bassa, construída pelos portugueses (segunda maior hidrelétrica africana com capacidade instalada de 2.075 MW, atrás de Aswan no Egito, com capacidade de 2.100MW) poderia abastecer Moçambique e fornecer quase 10% da energia para a África do Sul. Na prática, contudo, Moçambique era dependente da energia da África do Sul para quase metade da sua eletricidade, devido às ações de sabotagem da RENAMO às linhas de transmissão.

<sup>245</sup> Malauí era o principal parceiro da África do Sul na região; mantinha-se contra a posição da OUA de condenação ao *apartheid*, cultivava laços diplomáticos completos com Pretória e recebia ajuda substancial, inclusive para a construção de sua nova capital em Lilongwe em 1975. Por outro lado, os PLF buscavam trazer o país para sua esfera de influência, conseguindo integrá-lo à SADCC. Sua proximidade dos conflitos de Moçambique geravam grandes externalidades ao país, como bloqueio de rotas ao litoral e grande fluxo de refugiados, o que o levou a ceder as pressões dos PLF para auxiliar nas ações militares contra a RENAMO.

Do lado revolucionário, como visto acima, o apoio cubano ao governo do MPLA foi ampliado no novo avanço das FAPLA contra as bases da UNITA desde 1986. Os soviéticos mantinham o suporte ao MPLA de Angola e a FRELIMO de Moçambique, direcionado, sobretudo, a investimentos no setor militar (principalmente em Angola) e à cooperação técnica no setor agrícola e industrial (especialmente no caso de Moçambique). Todavia, ambos os países viram-se obrigados a flexionar a sua política externa para o ocidente em meados da década de 1980, visando obter maiores investimentos, volume de comércio e desenvolvimento do setor financeiro. Além disso, acabaram por perceber que haveriam de lidar com os EUA para obter a aceitação por parte deste país, reduzindo a percepção de ameaça comunista/soviética, como forma de isolar a África do Sul e vislumbrar acomodação dos conflitos internos e regionais.

No caso dos EUA, houve avanço significativo para a realização de seus interesses na região.<sup>246</sup> O *constructive engagement* de Chester Croker (*Assistant Secretary of State for African Affairs* entre 1981 e 1989) procurava instaurar na África Austral a ideia da Segunda Guerra Fria (HALLIDAY, 1989). Reagan, ao retomar a prioridade da luta contra o comunismo, “[...] reajustou o relógio para a era clássica de Kissinger[...]” e realinhou os interesses dos EUA aos de Pretória (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 446). Somente após 1986, com o aumento da violência interna na África do Sul e a recorrente recusa do governo sul-africano de reduzir a ofensiva regional, aceitar negociações e fazer cumprir cessar-fogos, é que os EUA romperam mais claramente com o país. Na ocasião, o Congresso norte-americano finalmente passou, sobre um veto presidencial, sanções econômicas efetivas contra o *apartheid* e o Executivo começou a engajar-se mais claramente nas negociações de paz, ainda sob o escopo do *constructive engagement*. A política regional direcionava-se gradualmente para a redução dos níveis de conflito e a transição efetiva.

#### **6.4 O AUMENTO DAS PRESSÕES E O DESENGAJAMENTO (1988)**

A escalada dos custos dos conflitos na região e as perdas de ambos os lados resultaram em um desengajamento mútuo, abrindo caminho para o acordo. Em Moçambique, o avanço do apoio dos países vizinhos e a ampliação dos reverses à RENAMO impeliram Botha a realizar uma inflexão de sua política para o país em 1987. O presidente cessou a ajuda militar

---

<sup>246</sup> Anteriormente, Kissinger havia projetado uma nova política, adotada na Rodésia do Sul onde passou a condenar abertamente o regime racista de Ian Smith. Já o governo Carter passara a ler os conflitos regionais pelos princípios do anticolonialismo e dos direitos humanos, aumentando as pressões para a independência da Namíbia e a dissociando-se da África do Sul. Reagan, contudo, retomou a visão ideológica sobre a África Austral e relacionou a libertação da Namíbia com necessidade de retirada de tropas cubanas de Angola (política do *linkage*).

clandestina a RENAMO e buscou uma reaproximação com o governo de Maputo.<sup>247</sup> Houve, conseqüentemente, pela combinação de fatores, a decadência da RENAMO como movimento nacionalista legítimo, embora a continuidade da sua atuação gerasse embaraços para o governo Botha. Fato é que, assim como em diversos outros casos na África, o movimento adquirira autonomia de seus principais patrões, o que gerava dificuldades na desmobilização da guerrilha *proxy*. Em Angola, em meados de 1988, pressões internacionais incentivaram avanços nas tratativas de paz. A presença de tropas continuou, embora sem mais batalhas. Os embates em Cuito Cuanavale e Calueque foram os grandes catalisadores do processo na medida em que “[...] tanto África do Sul quanto Angola perceberam que enfrentariam um aumento acentuado no número de baixas se a luta continuasse.” (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 42).

Em âmbito extrarregional, gradualmente vislumbrava-se, após o seu auge, o declínio da rivalidade da Guerra Fria na África Austral. A África do Sul concordou com a independência da Namíbia, tropas cubanas (que estavam por mais de uma década em Angola) começam a desengajar, e as superpotências passaram a abandonar a hostilidade mútua. Tais mudanças diluíram algumas das causas mais profundas da instabilidade regional (JORRE, 1992, p. 3). A crise na África do Sul e o impasse militar em Angola foram combinados a dois fatores incentivadores da acomodação das forças em conflito. Em primeiro lugar, pôde-se perceber a iniciativa diplomática americana, que foi capaz de dialogar com os lados em disputa e mediar a independência da Namíbia, além de negociar a saída de tropas cubanas e sul-africanas de Angola. Em segundo lugar, houve a postura conciliadora do presidente Mikhail Gorbachev, que percebeu que a participação soviética em uma guerra custosa e invencível como a de Angola seria um obstáculo para as relações com os EUA, o que era necessário para o sucesso de suas reformas. Com a escala dos conflitos em Angola e após derrota das FAA em Jamba, a URSS reconheceu que a guerra não poderia ser vencida e começou a pressionar Luanda a buscar uma solução pacífica. A Cúpula de Moscou de junho de 1988 marcou nova posição das duas superpotências, de defesa de soluções pacíficas para conflitos regionais. Em 1989, diplomatas soviéticos começaram a visitar a África do Sul e, em 1991, havia pouca diferença entre a política externa norte-americana e soviética para a África Austral: ambas buscavam reformas e soluções negociadas (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 449–

---

<sup>247</sup> Em agosto de 1987 os dois governos reavivaram o acordo de Nkomati e negociaram cooperação técnica e econômica. Em setembro de 1988, Botha fez visita oficial a Moçambique e os países reafirmaram seu comprometimento com o acordo.



450). Embora, não tenham sido a causa do acordo, as superpotências foram indispensáveis para a sua concretização (JASTER, ROBERT SCOTT, 1992, p. 20).

Enfim, em 22 de dezembro de 1988, foram assinados os acordos de paz Tripartite em Nova Iorque, que apesar de não terem resolvido os conflitos domésticos em Angola e Moçambique, acabaram por resultar na remoção de forças internacionais de Angola e no fim do conflito de duas décadas sobre a Namíbia. Como previa a política do *linkage* a resolução do conflito entre a África do Sul e Angola envolveu a retirada das tropas cubanas, a independência e a realização de eleições, longamente esperadas, na Namíbia. Todavia, se fatores como a polarização, as mudanças no equilíbrio de poder e penetração de potências extrarregionais foram elementos que contribuíram para as transformações no padrão de cooperação-conflito, todos esses fatores tiveram de ser filtrados e mediados pelas políticas externas dos países da região, principalmente dos atores centrais do conflito, como se verá na terceira parte da tese.

## 6.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Se 1960 causaria a transformação estrutural mais profunda na África Austral, com o início dos processos de independência, 1989 trouxe consigo os ventos da mudança interacional no padrão de cooperação-conflito. O incremento do conflito regional observado entre 1975 e 1988 gerou custos excedentes para a potência regional e as potências secundárias. A alternativa intermediária durante o período era firmar mecanismos de cooperação que articulassem maiores poderes de barganha, melhores condições de fortalecimento dos Estados e de suas economias, e a redução dos custos da competição. No entanto, com os crescentes desafios de sustentação do regime do *apartheid* e da política de desestabilização regional, a alternativa restante à África do Sul, agora sem qualquer apoio internacional, era manter a sua posição central na África Austral, incentivando o incremento dos níveis de cooperação regional mediante a transformação da ordem sistêmica.

## **7 COOPERAÇÃO E CONFLITO NA ÁFRICA AUSTRAL (1989-2010)**

As mudanças no posicionamento regional da África do Sul a partir de 1989 e a sua iniciativa de articular a reorganização da ordem regional sob escopo liberal, alinhada à ordem global, abriu caminho para o incremento da cooperação sistêmica. O maior espaço de ação deixado pelo recuo relativo de potências extrarregionais, foi compensado, por um lado, com o avanço de atores não estatais globais na região (Instituições Financeiras Internacionais - IFIs, Organizações Internacionais - OIs e Organizações Não Governamentais - ONGs), gerando contradições adicionais, e, por outro lado, por níveis mais profundos de cooperação mediante a integração regional e institucionalização da SADC e SACU. Todavia, o incremento da cooperação não foi destituído de dilemas importantes, que envolviam disputas sobre o conteúdo da ordem regional e das instituições que a sustentam, e a complexificação das dinâmicas regionais devido à expansão das fronteiras sistêmicas. Novos processos recentes parecem ainda aprofundar as incertezas nas relações regionais, tais como a ascensão de Angola ao posto de potência regional e a penetração renovada de potências tradicionais e emergentes. Este capítulo aborda o conteúdo da ordem regional após 1989 e as dinâmicas prioritariamente cooperativas que se formaram no período. Destaca também os desafios ainda existentes que implicaram conflitos centrais e periféricos.

### **7.1 A ORDEM REGIONAL E AS ORIGENS DA COOPERAÇÃO**

Desde 1989, a África Austral experimentou uma transformação na ordem regional devido a três fatores fundamentais. O primeiro foi a transição na África do Sul, inicialmente em sua política externa e posteriormente em seu sistema político. Em 1988 os primeiros sinais de transformação na política externa surgiam com a inflexão nas políticas expansionistas de Botha e a assinatura do Acordo Tripartite. Em 1989, a ascensão de De Klerk à presidência do país deu continuidade ao processo, que redundou em 1990 na libertação dos presos políticos, na legalização dos partidos e no anúncio da transição política. A transição política na África do Sul era guiada pelos princípios do liberalismo político e econômico e via na transformação da ordem regional um dos fundamentos da renovação da liderança do país. Como consequência este procurou liderar os processos de cooperação regional e se inserir apenas parcialmente nas dinâmicas de conflito, de forma que direcionasse a ordem sistêmica a seu favor.

O segundo fator foi a conseqüente redução dos níveis de conflito regionais após 1989 e a predominância de elementos que incentivavam maiores níveis de cooperação e integração. Dentre os principais fatores que tenderam a integrar a região na década de 1990 podem-se elencar: a solidariedade político-partidária regional entre antigos movimentos de libertação nacional aliados, que se tornaram (ou mantiveram-se como) partidos governantes, entre eles, MPLA, FRELIMO, ZANU-PF, SWAPO e ANC; a interdependência infraestrutural e comercial da região, incluindo a rede de transportes e energia e a centralidade da África do Sul para o comércio regional; a interdependência social, tendo em vista os desafios demográficos e os fluxos migratórios envolvendo trabalhadores e populações emigrantes de zonas de crise (e.g. Grandes Lagos e Zimbábue); e a importância da estabilidade regional para a projeção internacional da “nova” África do Sul. A maior parte desses fatores históricos que incrementavam a cooperação já se alinhava a um ordenamento liberal e acomodava-se à ordem internacional nascente.

O surgimento de uma nova (des)ordem global (VIZENTINI, 2004) em fins da Guerra Fria era o terceiro fator fundamental que incentivou a formação de uma ordem também de cunho prioritariamente liberal na África Austral. A ordem global nascente foi fundamentada em quatro princípios básicos. O primeiro era a valorização da soberania jurídica dos Estados, mesmo os menos capazes, mas com a crescente tendência de aceitação à ingerência externa na defesa de direitos humanos.<sup>248</sup> Paradoxalmente, a ordem, que se fundamentava na desigualdade empírica entre Estados, permitia a concomitante defesa e manipulação do princípio da igualdade jurídica, subjugando-o quando necessário (JACKSON, 1998; NASSER, 2009, p. 122). No âmbito econômico, a ordem adotava o neoliberalismo e a abertura aos fluxos de comércio e capitais como parte da dita irreversível globalização.<sup>249</sup> No pilar social, a prioridade dos direitos sociais econômicos, que havia embasado os Estados de bem-estar europeus – bem como programas sociais nos EUA (e.g. *Fair Deal*), regimes socialistas no Leste e Estados desenvolvimentistas no terceiro mundo – foi substituída gradualmente pela prioridade dos direitos liberais civis e políticos que emergiam na terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994), como fundamento da superioridade do

---

<sup>248</sup> O que na década de 2000 redundaria no conceito de Responsabilidade de Proteger, já em 1990 era claramente defendido por George Bush como parte da justificativa para a intervenção no Golfo (ALNASRAWI, 1991, p. 204).

<sup>249</sup> Ao passo que crises das contas externas e internas se proliferavam no terceiro mundo, adquiriam peso no sistema as companhias multinacionais, as instituições financeiras internacionais, e os blocos regionais de perfil comercialista (regionalismo aberto).

mundo ocidental (FUKUYAMA, 1992).<sup>250</sup> A esfera de segurança havia buscado superar os conceitos realista de segurança nacional/estatal e idealista de segurança global por uma noção individualista da segurança (AYOOB, 1995, p. 8–11).<sup>251</sup>

Esses quatro princípios que se fundavam na ordem global foram gradualmente adotados na África Austral durante a década de 1990 e 2000 e servem como estrutura básica para a compreensão das dinâmicas regionais de cooperação e conflito e como quadro analítico para a posterior avaliação da política externa dos Estados. Na região, a ordem de cunho prioritariamente liberal foi adotada gradativamente, embora não de forma consensual, assim como qualquer ordem internacional (quadro 4). Continua, portanto, em transição. A defesa dos direitos humanos e da ingerência externa passou a coexistir de forma instável com o princípio do respeito à soberania negativa. A liberalização econômica representada pela implantação de programas de ajuste estrutural foi adotada, mesmo nos antigos regimes socialistas ou marxista-leninistas, e as instituições de integração regional abraçaram os seus fundamentos. O princípio da “boa” governança e programas de desenvolvimento de cunho assistencialista e muitas vezes, descolados de alternativas de emprego e renda para a população, foram adquirindo prioridade. A segurança humana passou de uma discussão retórica para a justificativa de reforma de forças de segurança nacionais e como alicerce para a gestão da segurança regional.

**Quadro 5 - Ordem Regional predominante na África Austral (1989-2010)**

		Tipo de Ordem	
		1989-2010	
<b>Eixo da ordem</b>	<b>Política</b>	Crescente defesa dos direitos individuais acima da soberania/Respeito à soberania dos mais fracos (negativa)	<b>Liberal/Desenvolvimentista</b>
	<b>Economia</b>	Relações comercialistas/Laissez-faire	<b>Liberal</b>
	<b>Sociedade</b>	Prioridade dos direitos civis e políticos	<b>Liberal</b>
	<b>Segurança</b>	Segurança humana	<b>Liberal</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>250</sup> O primado da democracia eleitoral baseada na ideia de governança, que não precedia de instituições fortes do Estado, substituíu um conceito mais amplo de democracia fundado em ideias sócio-distributivas (FERRAJOLI, 2001, p. 339–340).

<sup>251</sup> A segurança humana estabelecia o foco da segurança nas ameaças diversas existentes aos seres humanos e, ao passo que as grandes potências mantinham a prioridade da segurança nacional/estatal, servia como recomendação para a reforma de forças no terceiro mundo e angariava grande legitimidade a discursos securitizadores que clamavam pela defesa dos indefesos.

No entanto, a ordem nascente foi também alvo de oposição por atores regionais, o que contribuiu para os limites da cooperação e a ascensão de conflitos importantes. Desafios à cooperação bloqueavam níveis maiores de integração. Entre eles pode-se citar: o trauma regional em relação ao histórico papel político e econômico sul-africano; a desigualdade socioeconômica e tecnológica estrutural; e as contradições do processo de liberação econômica e política do pós-Guerra Fria. Estes desafios são acentuados de acordo com a aproximação dos atores regionais, já que "[...] níveis mais profundos de integração, tão necessários para a estabilidade regional, paradoxalmente, aumentam a capacidade de transmitir instabilidade." (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 2). Os impactos negativos da nova ordem estavam relacionados com os dilemas da posição estratégica na década de 1990 e os impactos negativos para as capacidades estatais.

### 7.1.1 *O vazio estratégico e a crise dos Estados*

A implantação da nova ordem regional foi marcada por impactos profundos da redução da posição estratégica do continente na década de 1990 e da crise generalizada nas capacidades estatais que proliferou o chamado afro-pessimismo. No pós-Guerra Fria, houve uma redução brusca na competição estratégica pelo continente; a África tornou-se ainda mais periférica na ordem política e econômica internacional (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 452). Isso ocorreu, pelo fim da URSS e o declínio da Rússia<sup>252</sup> e por um desengajamento temporário dos EUA<sup>253</sup> e da França<sup>254</sup>, embora estes últimos mantivessem interesse estratégico em regiões específicas, onde chegaram a rivalizar diretamente (e.g. Grandes Lagos da África Central). A evolução da presença competitiva entre EUA e França (VISENTINI, 2010a, p. 182) pode ser traduzida em um indicador específico, a ajuda externa para o continente. A figura 13 sugere a

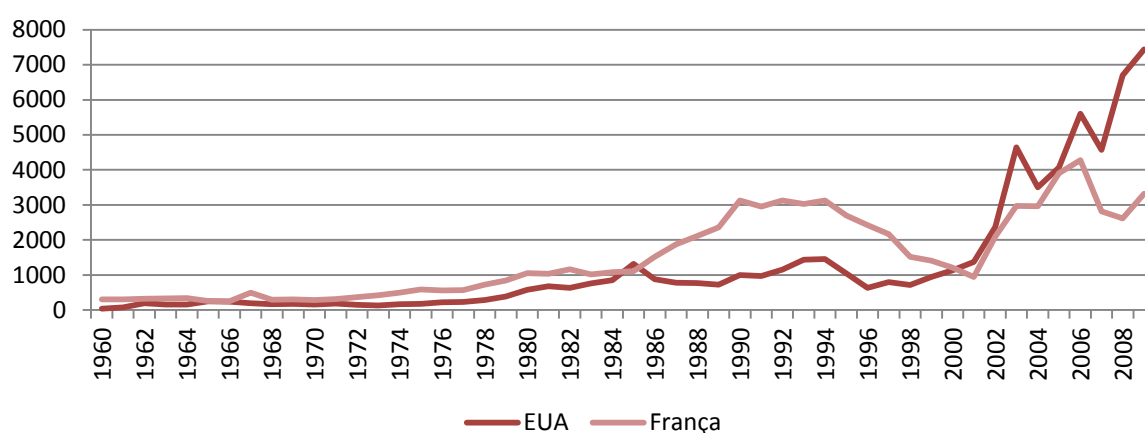
<sup>252</sup> A Rússia fechou nove embaixadas no continente em 1992, e estagnou maior parte dos programas de cooperação. Manteve, entretanto, foco no comércio de armas, em concorrência com países do leste europeu, como a Ucrânia, também detentores de estoques da antiga URSS.

<sup>253</sup> Os EUA desengajaram a sua presença de forma mais visível nos países onde a competição estratégica era mais aguda. No caso da África Austral tradicional, a atuação dos EUA tornou-se quase que limitada à presença diplomática regular e de companhias ligadas à exploração de petróleo e de outros recursos naturais. Ao mesmo tempo, o país intensificou a sua penetração no Chifre da África, onde buscava substituir o vácuo de alianças estratégicas deixado pela saída da URSS, além de tentar pôr em prática uma política de intervenções humanitárias para construção de Estados, como ocorrido na Somália, e nos Grandes Lagos da África Central, onde rivalizava com a presença francesa e apoiava movimentos insurgentes em Uganda, Ruanda e Burundi.

<sup>254</sup> Importa lembrar que, durante a Guerra Fria, a manutenção da influência política e econômica francesa nas antigas colônias serviu como forma de manter o seu *status* de potência global (VISENTINI, 2007, p. 111). Essa posição também era realizada mediante a intervenção nas questões militares e de defesa, o que dava à antiga metrópole o título de gendarme ocidental no continente africano, sobretudo na África ocidental (RENOU, 2002, p. 10). Cabe ponderar que a política intervencionista denominada *Françafrique* era fundamental também para os países africanos e seus líderes – os quais, com o apoio francês, garantiam legitimidade nas ordens nacional e internacional (CLAPHAM, 2005). Na ordem liberal do pós-Guerra Fria, a França sofria de uma perda gradual de credibilidade devido à continuidade do apoio a regimes autoritários como o de Juvénal Habyarimana em Ruanda e de Mobutu Sese Seko no Zaire.

disputa nos primeiros anos da década de 1990, que, pelo menos para o caso dos EUA, foi constrangida pelo fracasso da intervenção humanitária da Somália e que demonstrava que intervenções diretas poderiam trazer custos que extrapolavam os ganhos esperados. Houve na sequência uma retirada estratégica do continente, que só foi retomada com o 11 de Setembro de 2001 (enquadramento da África na agenda da Guerra ao Terror) e a nova competição estratégica pelo continente, como se verá posteriormente.

**Figura 13 - EUA e França: Ajuda Bilateral Total para a África Subsaariana, 1960-2009 (milhões de USD correntes)**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados de ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OECD (2011).

Como decorrência do vazio estratégico, a penetração de ONGs, OIs e companhias privadas foi aprofundada e relacionou-se com a situação problemática dos Estados em situação de conflito e pós-conflito. Por um lado, alguns desses atores procuravam auxiliar a população local com tarefas de difícil execução por parte dos Estados em situação de crise (incrementada pelas reformas neoliberais).<sup>255</sup> Por outro lado, a ingerência dessas organizações externas imputava constrangimentos adicionais aos processos de reconstrução estatal, o que acabava por reproduzir a corrupção e o ciclo de dependência econômica (CLAPHAM, 2005, p. 187–190; NUGENT, 2012, p. 330–332). A perda de força relativa dos Estados *vis a vis* a penetração de grupos privados facilitava a ação de senhores da guerra, diretamente vinculados

<sup>255</sup> As soluções normativas para as crises econômicas sucessivas desde a década de 1980 foram centradas na liberalização das economias nacionais, nos ajustes estruturais e cortes significativos nos gastos governamentais, apregoados por países e instituições centrais, como FMI e Banco Mundial (SIDAWAY; GIBB, 1998, p. 169). Esse movimento gerou a desestruturação das bases econômicas de alguns Estados, o desemprego em massa, o aumento da pobreza, o crescimento exponencial das economias informais e ilegais e a emergência de senhores locais que coordenavam essas atividades paralelas, sobretudo baseadas no controle de recursos naturais valiosos. Como resultado, a África, sobretudo a região subsaariana, tem enfrentado nas últimas décadas uma experiência de falência das estruturas dos Estados e no conseqüente colapso de políticas sociais e avanço da pobreza (THOMAS, 2008, p. 254–256). A ação de atores não estatais serviria para compensar a incapacidades dos Estados de enfrentar tais desafios.

à economia informal que ascendia pela crise econômica (LUCKHAM, 1998, p. 15; RENO, 1998, p. 4,12). Verificou-se na década de 1990 uma crise generalizada das capacidades coercitiva, extrativa e administrativa dos Estados africanos. Adebajo relembra:

À medida que a Guerra Fria terminou [...], as duas superpotências [...] abandonaram autocratas como Mobutu Sese Seko do Zaire, Siad Barre da Somália e Samuel Doe da Libéria, que tinham servido como clientes confiáveis na Guerra Fria. Como a ajuda externa que sustentava proxies da Guerra Fria no poder foi cortada, suas redes de comércio ficaram sob crescente ameaça de rebeliões armadas, que frequentemente substituíram os golpes militares como principal método para a substituição de regimes. As reformas econômicas impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) incentivaram ainda mais o declínio do controle dos autocratas africanos, motins urbanos e instabilidade social acompanhados de cortes em saúde e educação e da remoção de subsídios governamentais em alimentos e combustível. Em um número crescente de estados, governos africanos não podiam mais exercer funções estatais normais de fornecimento de segurança, ordem e serviços sociais aos seus cidadãos, e perderam o controle sobre o monopólio da violência e sobre burocracias estatais. (ADEBAJO, 2010, p. 25).

A incapacidade dos Estados foi ainda afetada com a nova agenda internacional da segurança e a ampliação do conceito, juntamente com a percepção de diminuição da importância do conflito interestatal. A popularização do conceito de segurança humana<sup>256</sup> contribuiu para o processo, ao trazer consigo o argumento normativo de que as forças armadas nacionais dos países em desenvolvimento não possuíam papel relevante a cumprir em matéria de defesa em um mundo pacífico (fim da história) e neoliberal. O conceito de segurança humana contribuiu para duas lógicas perniciosas adicionais. A primeira foi a perda dos mecanismos de institucionalização. O enfoque da segurança passou às ameaças iminentes (securitização), agindo-se de maneira paliativa. Perdeu-se o valor de procedimentos institucionalizados de deliberação e gestão governamental dos assuntos de defesa. A segunda lógica perniciosa foi a perda de prioridade. O conceito expandiu o leque de questões consideradas de segurança e com elas mudou o foco das tarefas primárias dos Estados, como o estabelecimento do monopólio da coerção (defesa, segurança e proteção), para outras áreas. Aumentou-se, assim, a gama de instrumentos defensivos e informacionais necessários para a busca de segurança (CEPIK, 2001). De forma ainda mais grave, popularizava-se a ideia de contraposição entre direitos humanos e soberania positiva/capacidade estatal, como se a própria segurança estatal não envolvesse, basicamente, a defesa e a proteção de vidas

---

<sup>256</sup> O conceito de segurança humana opõe-se ao enfoque coletivista da segurança nacional ou da segurança estatal. Adota a valorização do nível micro (individual) de ameaças. O conteúdo da segurança é alargado e se estende às inúmeras ameaças sofridas por indivíduos, grupos sociais e a natureza. Análises críticas em relação a esta redefinição conceitual são feitas por Ayoob (1995) e Cepik (2001).

(ZACARIAS, 1999, p. 13).<sup>257</sup> O euforismo e as desconfianças dessa época marcaram as expectativas da transição do sistema regional na África Austral.

## 7.2 A TRANSIÇÃO E A ACOMODAÇÃO (1989-1994)

O período entre 1989 e 1994 representou o processo de transição e acomodação de um sistema regional conflitivo para um baseado na cooperação. Houve a acomodação de forças opostas em um ambiente despolarizado. A abertura política na África do Sul criou condições para a redução do nível de conflito, embora suspeitas quanto ao comprometimento de F.W. De Klerk ainda permanecessem até a transição democrática ter se consolidado no país. A transição interna iniciada na África do Sul carregava um elemento também significativo para a ordem regional, na medida em que a mudança da política externa sul-africana envolvia a tentativa de controle da transformação da ordem regional. Buscava-se um ambiente cooperativo que assegurasse os princípios da convivência mútua, mas que não ameaçasse sua posição de dominância e suas vantagens dentro do sistema. O controle firme da transição da ordem regional marcou os primeiros anos da década de 1990. A lógica central do conflito transitou para instabilidades internas dos Estados. Em Angola, Moçambique e África do Sul lutas civis e distúrbios foram as principais preocupações dos regimes.

### 7.2.1 Dinâmicas da Cooperação

O início da abertura política na África do Sul em fevereiro de 1990 sinalizava o potencial ingresso do país nos mecanismos regionais de cooperação. À época, o governo De Klerk ressaltava os benefícios desse processo para os países vizinhos, com a possibilidade de um Plano Marshall para a região e o fortalecimento da economia regional com a abertura ao capital humano e conhecimento científico dos sul-africanos (LANDSBERG, 2010, p. 60). Os fundamentos para o ambiente cooperativo na África Austral estavam firmados na sinalização do governo De Klerk na África do Sul de que estava disposto a cooperar para a formação de uma nova ordem regional. Os sinais da transição abriram espaço para a transformação da região “[...] de um ponto de inflamação global para um em que a cooperação e o desenvolvimento pacífico podem em breve se tornar uma realidade.” (SIMON, 1998, p. 1). Segundo Omari e Macaringue,

---

<sup>257</sup> Como consequência, “[...] em 1994, os países africanos tiveram, em média, apenas 57 por cento da média do número de soldados por mil cidadãos de países em desenvolvimento (2 contra 3,5). [...] Os governos africanos cortaram os gastos com defesa desproporcionalmente quando foram forçados a reduzir os gastos.” (HERBST, 2000, p. 105).



O início da década de 1990 trouxe uma mistura de sentimentos para a África Austral. A libertação da lenda política da região, Nelson Mandela; a independência da Namíbia; e o fornecimento de espaço político para grupos de oposição dentro África do Sul, tudo mostrou a irreversibilidade da mudança na região. O apartheid estava chegando a um fim, e o último presidente do regime vividamente entendeu isso com o fornecimento de sua visão de uma nova África Austral que planejava e trabalharia unida. (OMARI; MACARINGUE, 2007, p. 50).

Se a transição na África do Sul foi o gatilho para o início de um novo estágio na integração regional, os pilares fundamentais seriam os experimentos anteriores dos PLF e da SADCC, bem como “[...] o largo comércio histórico, e os laços infraestruturais e de investimento que já existiam.” (KHADIAGALA, 2010, p. 80). O avanço na cooperação foi concretizado em 17 de agosto de 1992 com a criação da SADC, em Windhoek, Namíbia. O tratado foi assinado entre os antigos 10 Estados membros da SADCC (Angola, Lesoto, Moçambique, Suazilândia, Zâmbia, Botsuana, Malawi, Namíbia, Tanzânia e Zimbábue).<sup>258</sup> Seus objetivos fundamentam-se no desenvolvimento social e econômico sustentável (emprego, alívio da pobreza, saúde, proteção do meio ambiente, inclusão social e de gênero), na promoção de valores políticos democráticos, na consolidação da paz e segurança e na coordenação de estratégias, programas e no uso das potencialidades regionais (SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC, 1992, art. 5).<sup>259</sup> Tratava-se de uma tentativa ampla de fortalecer as instituições de integração regional (CARIM, 1993, p. 21). Em 1993, a organização anunciava a estratégia de formação de um perfil institucional multidimensional amplo, incluindo “[...] política, diplomacia, relações internacionais, paz e segurança.” (SADC, 1993, p. 24). Entretanto, a tarefa não foi colocada em prática de forma imediata, o que levou a contradições importantes.

### 7.2.2 *Dinâmicas do Conflito*

A sinalização de abertura política da África do Sul deixava muitas perguntas não respondidas e indicações pouco claras sobre seu compromisso com a estabilização regional. A região opunha-se a qualquer tentativa de articular garantias excepcionais para a comunidade branca na África do Sul – cenário ideal defendido por De Klerk. Uma das esferas mais relevantes da continuidade da abordagem desestabilizadora da África do Sul era a SACU, que

<sup>258</sup> O documento reestruturou o secretariado da organização, mantido em Gaborone, Botsuana, e estabeleceu cinco princípios básicos a sua existência, a saber “[...] a. igualdade soberana de todos os Estados-Membros; b. a solidariedade, a paz e a segurança; c. direitos humanos, democracia e Estado de direito; d. equidade, equilíbrio e benefício mútuo; e e. resolução pacífica de conflitos.” (SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC, 1992, art. 4).

<sup>259</sup> Os órgãos inicialmente previstos pela SADC eram a Cúpula de Chefes de Estado e Governo, o Conselho de Ministros, um Comissão Executiva, o Comitê Permanente de Oficiais, um Secretariado e um Tribunal (SADC, 1992, art. 9).

a partir de 1990 passou a integrar formalmente a Namíbia independente. A organização carregava em si em uma ambiguidade fundamental e os Estados BLNS (agora com Namíbia) passaram a trabalhar para a reforma e democratização do acordo de união aduaneira. Até lá a organização continuaria a apresentar uma “[...] contradição inerente construída através da evolução da SACU, estando associada ao suporte dos regimes coloniais e do apartheid intrinsecamente instáveis e profundamente antidemocráticas, por um lado, e, por outro lado, à promoção da estabilidade dos Estados- membro e da região.” (GIBB; TREASURE, 2011, p. 2).

Além disso, o processo de formação da SADC e do estabelecimento de seu perfil institucional trazia em si alguns dilemas basilares que redundaria posteriormente em limites para a cooperação e pontos de conflito. Embora vislumbrasse a necessidade de responder aos desafios regionais de segurança, a instituição era ainda sustentada no pilar econômico e não divisava mecanismos para a integração política e securitária (VAN NIEUWKERK, 2001, p. 80). Já em 1992, a formação da SADC não empoderou os ministérios das relações exteriores como gestores da organização, mas “[...] identificou os ministros de planejamento econômico e financeiro para formar o Conselho de Ministros, assim marginalizando inerentemente questões de política, defesa e segurança.” (OMARI; MACARINGUE, 2007, p. 58). Concomitantemente, a organização não inseria em seu corpo institucional o pilar político da cooperação na África Austral, incluindo as atividades dos PLF e o seu braço funcional, o comitê que reunia ministros de defesa e segurança, nomeado a partir de 1993 como *Inter-state Defence and Security Committee* (ISDSC). Assim, paralelamente à criação da SADC, havia negociações para a formação de uma *Association of Southern African States* (ASAS), independente e que garantisse a ideia de segurança regional coletiva.

### 7.3 O REEQUILÍBRIO DE FORÇAS (1994-2002)

Os quatro meses de abril a julho do ano de 1994 marcaram as relações de cooperação e conflito de toda a região para os anos seguintes. Em 27 de abril – data hoje comemorada como *Freedom Day* (Dia da Liberdade) na África do Sul – eram celebradas as primeiras eleições democráticas no país. Logo, em 10 de maio de 1994, Nelson Mandela ascendia ao posto de primeiro presidente sul-africano democraticamente eleito, marcando o fim de mais de um século de segregação racial nacional e regional, sofisticada nos últimos anos com o regime do *apartheid*. Os avanços e limites das mudanças que ele simbolizava garantiam motor para relações de cooperação e conflito na região. Quase concomitantemente, o norte da

região via explodir uma tragédia há anos em gestação. O genocídio ruandês, iniciado na primeira semana de abril de 1994, foi o gatilho de relações regionais conflitivas que ainda estavam por se reproduzir.

Assim, no período pós-*apartheid* até 2002 foi observado um reequilíbrio de forças na região. A África do Sul foi finalmente integrada ao sistema regional de cooperação, mas esse processo não foi linear e produziu crescentes conflitos e incoerências. Estas envolviam o choque entre a busca de uma diplomacia sul-africana baseada em princípios éticos e a necessidade de estabelecimento de uma liderança regional capaz de responder a situações de crise. O processo foi agravado pela reintegração posterior da agora República Democrática do Congo nas dinâmicas regionais da África Austral, e com ela a lógica de conflito da região dos Grandes Lagos, que instigaram conflitos políticos entre velhos rivais dentro do sistema da SADC. Por outro lado, a organização viu uma maior institucionalização no período e um aumento nos níveis de cooperação econômica e política, que se fortaleceram com a posterior ascensão de Thabo Mbeki à presidência da África do Sul.

### 7.3.1 Dinâmicas da Cooperação

O fim do *apartheid* garantiu a consolidação da nova ordem regional construída no período de transição interna da África do Sul. Essa ordem visava garantir a predominância sul-africana e a realização de seus interesses. Como se verá adiante, a estrutura das relações Estado-sociedade no pós-*apartheid* era concebida de modo a assegurar a acomodação de forças internas, evitando a explosão de maiores conflitos. As mudanças socioeconômicas propostas pelo ANC eram contidas por esses constrangimentos envoltos na necessidade de reconstrução nacional. Essa característica marcou as relações regionais do período, incentivando a cooperação, mas não evitando o conflito e a desconfiança de uma África do Sul reticente em reformar a si e, consigo, sua própria região.

A África do Sul, ao ingressar na SADC, tornou-se naturalmente seu “[...] principal condutor[...]” (KHADIAGALA, 2010, p. 80). A SADC experimentou gradual processo de ampliação com o ingresso de África do Sul em 1994, junto às Ilhas Maurício, além de Madagascar, em 1995, e RDC e Seychelles em setembro de 1997. Na esfera política, a proposta de criação da ASAS perdera força em meados de 1995 e em junho de 1996 foi estabelecido o OPDS da SADC. Todavia, permanecia presente uma ambiguidade institucional que levaria a conflitos internos à organização. O Órgão, sob presidência de Robert Mugabe (último presidente dos PLF), permanecia como uma organização derivada dos PLF e com

ações paralelas à Cúpula da SADC.<sup>260</sup> Como resultado em agosto de 1997, as atividades do Órgão foram suspensas na Cúpula de Malawi até que uma reforma fosse estabelecida.<sup>261</sup> Outros desafios da SADC existiam, vinculados à implementação e operacionalização de seus protocolos.<sup>262</sup> Além das instabilidades em Congo (duas guerras), Angola (continuidade da guerra civil) e Zimbábue (início da crise política), a falta de capacidades dos Estados já era, claramente, um fator bloqueador da integração (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 3), já que esta não auxiliava efetivamente o seu desenvolvimento, mas sim o pressupunha.

Em termos econômicos, o comércio intra-SADC aumentou expressivamente na década de 1990, instigado pelo escopo comercialista da organização. A participação do comércio regional no comércio total dos países cresceu de uma média de 5% no início da década de 1990 para mais de 20% no final na década. Todavia, algumas contradições permaneciam. Por exemplo, o comércio intra-SACU era o principal responsável pela integração comercial (70% do comércio intra-SADC). Além disso, em 2001, 80% das importações intra-região eram providas exclusivamente pela África do Sul. Por fim, a região também apresentava grandes custos de transporte, chegando a custar quase 30% do preço dos produtos, comparada aos 12% no caso do Brasil (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 5–6). Por outro lado, os desafios do incremento do comércio formal eram compensados com o papel (histórico) das redes informais de comércio que vincula a região em fluxos de bens e pessoas. Pode-se afirmar que

[...] os benefícios de uma maior integração econômica já são visíveis na vida cotidiana através desse intercâmbio informal que mantém os preços baixos pelo aumento da concorrência, oferta produtos antes indisponíveis pelas fronteiras, provê oportunidades de emprego em países vizinhos, e encoraja atividades empresariais. (MALEWEZI, 2001, p. 22).

### 7.3.2 *Dinâmicas do Conflito*

O pós-Guerra Fria traria novas dinâmicas para as questões securitárias da região. As crises econômicas mencionadas anteriormente foram o pano de fundo de algumas das mais violentas guerras civis que assolaram o continente africano a partir da década de 1990, em que a rivalidade interestatal e os objetivos políticos de grupos intraestatais e transnacionais eram catalisados pelos interesses econômicos na forma de conflitos por recursos naturais como petróleo, diamantes, coltan, terra, água, etc. A crise também levou a problemas de saúde

<sup>260</sup> Realizava cúpulas próprias e agia mediante um secretariado independente (consolidado no ISDSC) e rotativo (de acordo com o país incumbente). A presidência rodaria anualmente sob o sistema de *troika* (um presidente incumbente eleito no anterior e dois vices, sendo eles o ex-presidente e o futuro presidente, eleito anualmente).

<sup>261</sup> Um comitê composto por Malawi, Moçambique e Namíbia deveria identificar uma solução institucional.

<sup>262</sup> À época, Greg Mills e Elizabeth Sidiropoulos afirmavam que “[...] até junho de 2000, a SADC havia assinado 11 protocolos, dos quais sete foram ratificadas por seus Estados membros. Mas dadas as incapacidades regionais, não está claro quantos serão implementados ou operacionalizados.” (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 3).

pública e possibilitou espaço para a proliferação do vírus HIV, que ameaçava todo o continente e que acabou sendo um tema securitizado em regiões em que a guerra irregular era adotada também na forma de estupros coletivos e onde forças armadas apresentavam um número preocupante de infectados<sup>263</sup>. A nocividade dos conflitos armados frente a civis começava a chegar a níveis extremos. “No início deste século, a proporção de militares em relação às baixas civis em guerras foi de 8:1; agora, a proporção é de 1:8.” (MATHOMA, PANDELANI THOMAS, 2001, p. 30).

Por outro lado, a ampla adoção do conceito de segurança humana, embora reforçasse o foco nos impactos da insegurança das populações locais, escondia uma lógica fundamental dos conflitos africanos, pois carregava a percepção de que havia uma absoluta redução das rivalidades interestatais na região. Essa realidade foi, de fato, preponderante entre os países no núcleo do sistema regional. Entretanto, na periferia da região e no restante do continente, a lógica da guerra *proxy* permaneceu constante, desafiando a exclusividade das ameaças humanas. Pode-se dizer que os conflitos armados africanos são desde a década de 1990 marcados por uma tríade securitária, assinalada por conflitos regionalizados<sup>264</sup>; a continuidade da guerra *proxy* e de rivalidades interestatais<sup>265</sup>; e a presença cada vez mais significativa de atores não estatais nos conflitos armados<sup>266</sup>. O marco principal da concretização da tríade securitária foi o conflito de Ruanda e o seu transbordamento regional.

O significado do conflito de Ruanda para a segurança regional da África Austral estava atrelado à guerra suscedente em seu vizinho Zaire<sup>267</sup>, que ficou conhecida como

---

<sup>263</sup> No caso da África do Sul, por exemplo, “África do Sul, no final de 2005, apresentou o número de infecções em 11 por cento da população, com expectativa média de vida de até 51 anos. Em algumas estimativas, a porcentagem é ainda maior. Um relatório dado a uma comissão parlamentar em 2002 sugeriu que até 60 por cento dos militares foi infectado, embora o Departamento de Defesa afirme que a taxa não é maior do que a média nacional.” (JANE’S, 2009a).

<sup>264</sup> O primeiro pilar da tríade sugere a reprodução de conflitos internos que geram instabilidades regionais. Se o nível doméstico permanece predominante nas dinâmicas de segurança, nenhum conflito civil africano confina-se a um só território; regiões vinculam-se mais pela fraqueza do que pela força dos Estados. A incapacidade estatal deixa populações suscetíveis a desafios derivados da fome, pobreza, falta de renda, degradação ambiental e abusos aos direitos básicos. Guerras acabam marcadas pela utilização de todos os recursos e meios de impacto (crianças soldados, estupros coletivos, genocídio) e de mobilização (instrumentalização de vínculos étnicos).

<sup>265</sup> O segundo pilar da tríade representa a reprodução de rivalidades interestatais manifestas em conflitos internos (apoio a grupos armados rivais) e a justificativa de intervenções por meio do discurso do liberalismo político (democracia) e direitos humanos. Como resposta, líderes Estatais tornam-se muito preocupados com integridade territorial e a possibilidade de ingerência externa.

<sup>266</sup> O terceiro pilar indica a proliferação de atores não estatais que impactam nos conflitos armados. A crise dos Estados gerou espaços para redes informais e atuação de atores não estatais, tanto no combate direto (senhores da guerra, empresas militares privadas) e no seu financiamento (companhias privadas) quanto afetando a sua resolução e pressionando as forças envolvidas (OIs e ONGs).

<sup>267</sup> A explosão regional do conflito foi influenciada por fatores históricos que vinculavam a região. Foi central para o estopim da Primeira Guerra do Congo o apoio político, financeiro e militar do presidente de Mobutu aos grupos *hutu* da milícia Interahamwe e da ex-FAR (ex-membros das Forças Armadas de Ruanda) que, após terem cometido o genocídio de *tutsi* em Ruanda, refugiaram-se no leste do Zaire. Essa postura combinou com a política adotada desde 1982, quando Mobutu passou a perseguir as comunidades de origem ruandesa (*banyarwanda* e *banyamulenge*),

Primeira Guerra do Congo (1996-97), quando o novo governo Tutsi em Ruanda articulou seus aliados Uganda e Burundi para repreender as atitudes de Mobutu e apoiar o grupo *proxy* AFDL, liderado por Laurent Kabila.<sup>268</sup> Este ascendeu ao poder, mas acabou confrontando seus aliados que empreenderam uma nova intervenção ao país.<sup>269</sup> Estava armado o cenário para uma nova guerra, agora com impacto regional mais amplo. Com a Segunda Guerra do Congo (1998-2002), é possível afirmar que nas últimas duas décadas as dinâmicas dos Grandes Lagos da África Central integraram-se efetivamente ao sistema regional da África Austral. Isso se deveu principalmente ao transbordamento das tensões dos Grandes Lagos e a transformação desse conflito em “[...] uma grande guerra regionalizada[...]” (DOKKEN, 2008, p. 49). A guerra tornou-se tão complexa que era impossível compreender o conflito sem se reportar aos seus aspectos transnacionais e regionais.<sup>270</sup> Apesar do número reduzido de tropas, Zimbábue, Angola e Namíbia possibilitaram o bloqueio do avanço das forças agressoras e a defesa da integridade territorial do Congo. Sem o auxílio das forças regionais, que reivindicavam agirem sob os auspícios da SADC, o regime de Laurent Kabila possivelmente duraria poucos dias e cederia espaço para um ambiente de pilhagem generalizada (CASTELLANO DA SILVA, 2012a).

Além de ter incrementado o nível de conflito na periferia da região, a Segunda Guerra do Congo levou a embates políticos no coração da África Austral. No âmbito da SADC, conflitos surgiram entre Robert Mugabe e Nelson Mandela. O conteúdo principal do debate era sobre o estatuto e o mecanismo decisório do principal organismo político da organização, o OPDS. A situação prática era a decisão sobre intervir ou não no conflito armado congolês. A cisão no organismo levou apenas uma parte da organização apoiar a intervenção, representada por Angola, Zimbábue e Namíbia. Mesmo com a suspensão do OPDS em 1997, nesse mesmo período duas intervenções foram realizadas em nome da SADC, sem o funcionamento regular do Órgão. A intervenção à RDC, solicitada pelo governo de Laurent Kabila, envolveu uma decisão extralegal do Órgão, que mesmo suspenso, mas ainda presidido

---

retirando-lhes o direito de cidadania anteriormente concedido e tratando-os como bodes-expiatórios da crise do seu regime.

<sup>268</sup> O avanço relâmpago da coalizão agressora em outubro de 1996, apoiada pelos EUA e ampliada por forças angolanas em 1997, submeteu em sete meses o regime de Mobutu em crise e com suporte diminuto da França.

<sup>269</sup> O novo governo de Laurent Kabila, logo empreendeu políticas autonomistas, expulsando as forças aliadas que lucravam com a exploração de recursos naturais do país, além de empreender poucos esforços para conter a continuidade da perseguição contra *tusti* nas províncias de Nord e Sud Kivu.

<sup>270</sup> A Segunda Guerra do Congo envolveu sete países da África Austral, divididos entre agressores (Uganda, Ruanda e Burundi) e defensores (RDC, Angola, Namíbia e Zimbábue). Países como Zâmbia e África do Sul se mantiveram neutros, mas participaram ativamente das negociações de paz. Este conflito armado configurou-se no grande elemento de vinculação dos países da região na última década no que diz respeito ao tema securitário. O conflito foi considerado a Guerra Mundial Africana (PRUNIER, 2009), sobretudo pelo número de mortos (3,8 milhões) e de forças envolvidas (dez forças armadas ao todo e quase 15 guerrilhas *proxy*).

por Mugabe, resolveu intervir em agosto de 1998.<sup>271</sup> A África do Sul, em primeiro lugar, se opôs à intervenção no Congo, e, mais tarde, envolveu-se em sua própria intervenção no Lesoto. A intervenção ao Lesoto, encabeçada pela África do Sul (*Operation Boleas*), foi iniciada em 22 de setembro de 1998 como forma de proteger o governo do primeiro-ministro Pakalitha Mosisili. Este sofria ameaças de golpe da oposição, aliada ao Rei Letsie III, que contestava a legalidade das eleições de maio de 1998, e de forças armadas motinadas em torno de jovens oficiais (MATHOMA, THOMAS, 1999, p. 73–75). Após tentativa de mediação pela SADC, as SANDF (600 homens apoiados por 200 tropas de Botsuana) articularam uma intervenção militar solicitada por Mosisili que reivindicava atuar em nome da organização, mas que não detinha mandato legal nem se baseava em qualquer tratado regional ratificado que legitimasse intervenções contra mudanças inconstitucionais de governos (LIKOTI, 2006, p. 173–174, 2007).<sup>272</sup>

A disputa simbolizada pelas duas intervenções representava os desafios da rivalidade política e securitária regional (NATHAN, 2004, p. 6–8; SCHOEMAN; MULLER, 2009, p. 188). No primeiro caso, estava em jogo qual liderança política angariaria mais respaldo no destino da integração regional. Robert Mugabe buscava apresentar uma alternativa à liderança regional de Mandela (presidente da Cúpula da SADC entre 1996 e 1999). No segundo caso, a disputa representava o embate entre dois modelos de segurança para a instituição, um alinhado à perspectiva da segurança regional (“[...] ‘bloco ‘pacto de defesa’[...]”) e outro ao desenvolvimento do conceito de segurança humana (“[...] ‘diplomacia preventiva e pacificação’[...]”) (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 3). Tratava-se, contudo, de um primeiro exemplo de que a opinião sobre a ordem regional não era consensual entre os principais países do sistema. Entretanto, com o enfraquecimento do Zimbábue e os problemas internos ainda presentes em Angola, o modelo sul-africano acabou predominando, embora a aposentadoria de Mandela tenha contribuído para acalmar os ânimos na região. Permaneceu dominante um ordenamento liberal que estabelecia, pelo menos retoricamente, a prioridade da segurança humana e que justificava o privilégio de esforços de *peacemaking*, a defesa das

---

<sup>271</sup> O endosso foi feito em uma reunião de ministros da defesa da SADC em Harare em 18 de agosto de 1998. Por um lado, Mugabe afirmava que os 14 países membros da SADC haviam chegado a uma decisão unânime para auxiliar Kabila. Por outro, Mandela reprimia publicamente o manifesto de Mugabe e chamava os países da organização para um resolução negociada, reafirmada na cúpula de Pretoria em 23 de agosto. Finalmente, em 3 de setembro, Mandela afirmou em uma conferência à imprensa que a SADC apoiava a intervenção de seus Estados membros na RDC. A nova retórica parecia prever a necessidade de uso semelhante da justificativa institucional para uma intervenção unilateral, que ocorreria ainda em setembro no Lesoto (MALAN, 1998, p. 5; TAVARES, 2011, p. 165–166).

<sup>272</sup> Segundo Malan (1998, p. 6), o único pronunciamento de autoridade da SADC era uma expressão de preocupação em relação à situação de Lesoto e o apoio coletivo ao comitê da SADC que investigava a validade das eleições e às iniciativas de mediação levadas a cabo pelo governo da África do Sul.

instituições democráticas<sup>273</sup> e tarefas de segurança mediadas por instituições multilaterais (missões de paz)<sup>274</sup>.

Com a chegada dos anos 2000 o prospecto de conflito foi reduzido. Institucionalmente, na Cúpula de Windhoek em fevereiro de 2001, o OPDS foi restaurado, junto com a uma ampla reforma institucional da SADC. Sua estrutura foi submetida definitivamente sob a autoridade da Cúpula da SADC e adotou um modelo de segurança baseado na perspectiva da segurança humana (PETERS-BERRIES, 2010, p. 78), o qual já penetrara na região desde o início da década de 1990 (CAWTHRA, 1997, p. 6–7). Em agosto de 2001, na Cúpula de Blantyre, Malawi, o Protocolo do OPDS foi assinado, e em 2003, ratificado. A presidência da organização manteve-se sob o sistema de *troika* com rotação anual. Um comitê irmão ao ISDSC foi também estabelecido, o *Inter-state Politics and Diplomacy Committee* (ISPDC).

Mais do que isso, na Cúpula de Windhoek em 2001 a SADC experimentou “[...] reformas internas de longo alcance[...]” (PETERS-BERRIES, 2010, p. 73). Com a emenda ao tratado de 1992, o Secretariado foi fortalecido e a sua estrutura de implementação de programas concentrou-se em cinco diretórios (em oposição às anteriores 21 unidades de coordenação)<sup>275</sup>. Houve também a adoção de uma Agenda Comum e de um *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP).<sup>276</sup> O perfil da política de desenvolvimento do RISDP seguiu os fundamentos da Agenda Comum, de subsidiaridade (integração somente em áreas fundamentais) e geometria variável (integração variável dependendo dos interesses de cada país). A abordagem liberal, de inspiração na União Europeia, foi mantida nos dois princípios básicos de facilitação da integração no RISDP, a governança política (democracia liberal) e a governança corporativa (*management* transparente do setor privado), consolidando-se como expressão regional do NEPAD, capitaneado pela África do Sul, agora governada pelo pan-africanista Thabo Mbeki (PETERS-BERRIES, 2010, p. 81–84). O Plano

<sup>273</sup> A intervenção da África do Sul no Lesoto exemplifica a assertiva, já que os argumentos para a intervenção se fundavam na estabilidade democrática, embora também envolvessem a segurança da própria África do Sul e de sua população, como se verá no capítulo 7 (LIKOTI, 2007, p. 260; TAVARES, 2011, p. 159–160).

<sup>274</sup> O presidente sul-africano Thabo Mbeki garantiu o cessar-fogo entre as partes beligerantes da Segunda Guerra do Congo. Após a falência dos diálogos de paz mediados por Zâmbia e Etiópia, o início de uma nova fase de tratativas a partir de 2001 resultou em avanços inéditos devido, entre outros fatores, devido à pujança e à qualificação da diplomacia sul-africana. Importa que a África do Sul foi a principal patrocinadora da MONUC (Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo – hoje atualizada na MONUSCO) e garantiu a moderação de ânimos, a credibilidade do cessar-fogo e ações mais contundentes por parte das tropas da missão na ONU em situações de crise como no Massacre de Gatumba em 2004.

<sup>275</sup> Os cinco diretórios são *Directorate of Trade, Industry, Finance and Investment; Food, Agriculture and Natural Resources Directorate; Directorate of Social and Human Development and Special Programmes; Infrastructure and Services Directorate*; e uma *Gender Unit* (responsável por políticas de gênero).

<sup>276</sup> Além disso, houve a introdução de um *Integrated Committee of Ministers* (responsável por fiscalizar a implementação do RISDP), dos *SADC National Committees* e do *SADC Tribunal*.



incorporou as metas amplas dos Objetivos do Milênio, mas não vislumbra coordenação macroeconômica, nem políticas de fortalecimento industrial ou de criação de cadeias produtivas distribuídas.

Portanto, a chegada do novo milênio da África Austral trouxe consigo os desafios da ampliação das fronteiras sistêmicas e das disputas sobre o conteúdo das instituições regionais, que espelhavam na verdade desacordos sobre o formato da nova ordem regional. No entanto, a acomodação do bloco revisionista e o fortalecimento da África do Sul permitiram que este país consolidasse, com a ascensão de Mbeki, a institucionalização da SADC sob escopo liberal, embora incluísse algumas demandas para o desenvolvimento, que seriam testadas no período seguinte.

#### **7.4 A ASCENSÃO DE ANGOLA E A LIDERANÇA SUL-AFRICANA (2002-2010)**

O ano de 2002 foi igualmente um marco para as relações regionais. Dois conflitos importantes se encerravam, mesmo que de modos diferentes. O conflito da RDC via um encerramento apenas formal em Sun City, afiançado pela liderança sul-africana de Mbeki. O conflito de Angola encerrava-se empiricamente e resultava em um fenômeno raro de emergência de uma potência, ao ponto de se tornar um polo de poder na região. Assim, o período após 2002 foi marcado pela ascensão de Angola e a liderança regional sul-africana. Angola saiu de sua guerra civil com capacidades estatais renovadas e uma grande experiência em lidar com questões de segurança regional, tornando-se um forte candidato ao posto de potência regional, como se adiantou no capítulo 3<sup>277</sup>. Por outro lado, o período viu, por parte da África do Sul, um avanço nas ambições políticas continentais e globais, assim como no envolvimento regional. As instituições da SADC iniciaram a implementação das reformas e novos níveis de cooperação em questões econômicas e de segurança surgiram. No entanto, alguns conflitos regionais mantiveram-se e foram ampliados com o incremento do fluxo de refugiados e os desafios do desenvolvimento proposto pela SADC, que compete com alternativas extrarregionais, renovadas em período recente.

---

<sup>277</sup> Embora centralmente relevante, o debate sobre a ascensão de Angola ao posto de potência regional e a consequente emergência da bipolaridade regional manteve-se restrito neste trabalho às menções feitas nos capítulos 3 e 8. Para discussões menos apressadas sobre esta constatação e suas implicações, ver Castellano (2012b) e Castellano e Brancher (2015).

#### 7.4.1 Dinâmicas da Cooperação

No âmbito da segurança, a década de 2000 presenciou avanços na cooperação regional para a estabilização de conflitos armados. Isso ocorreu, sobretudo devido à ascensão de Mbeki à presidência sul-africana e a maior participação angolana. O avanço da cooperação na área securitária envolveu programas conjuntos de Reforma do Setor de Segurança (RSS), operações militares conjuntas e a criação de uma brigada regional sob os auspícios da SADC (*South African Development Community*) e da União Africana (UA). O principal programa de RSS envolvendo esforços regionais foi o da RDC.<sup>278</sup> Além de diversos atores extrarregionais, Angola<sup>279</sup> e África do Sul<sup>280</sup> participaram do processo de treinamento e de reforma das novas forças de segurança; projetos que, contudo, ainda estão longe de serem finalizados. Operações militares conjuntas também foram importante elemento de integração da agenda de segurança de diversos países da região. Destacam-se as diversas operações conjuntas para o travamento da guerra contra a UNITA em Angola.<sup>281</sup> e, no Congo, as operações conjuntas com os antigos vizinhos rivais, Uganda e Ruanda, para desarticular ameaças ainda existentes após o fim formal de sua Segunda Guerra.<sup>282</sup> A cooperação securitária foi igualmente aprofundada

<sup>278</sup> A reforma pautou a integração dos grupos insurgentes nacionais atuantes na Segunda Guerra do Congo e em alguns dos conflitos armados sucessores (MLC, RCD-G, RCD-K/ML, RCD-N, FNI, UPC, Mai Mai, etc) às forças armadas (compondo uma força integrada, as FARDC) e policiais nacionais.

<sup>279</sup> Angola teve e tem papel central no processo de RSS do Congo. Atuou tanto na reforma das forças policiais quanto na das forças armadas, além de ter auxiliado na formação e treinamento da *Police d'Intervention Rapide* (PIR), um dos poucos órgãos de segurança que possuem alguma capacidade coercitiva efetiva e que atua no monitoramento da vida pública e da segurança de Kinshasa.

<sup>280</sup> A África do Sul teve participação central na assessoria e no treinamento das forças policiais e armadas congolenses. O país também apoia a reconstrução das capacidades estatais congolenses com investimento no setor de infraestrutura, como se verá a seguir.

<sup>281</sup> As Forças Armadas da Namíbia estiveram oficialmente presentes no território angolano para auxiliar nas operações, haja vista que as forças rebeldes adentravam esporadicamente o território vizinho e pilhavam populações namibianas. Além disso, alguns relatórios admitem também que 2 mil tropas zimbabuanas haviam sido retiradas da RDC e estabelecidas em Angola para participar da Operação Restauro, em setembro-outubro de 1999 (JANE'S, 2009b, p. 64).

<sup>282</sup> O presidente Joseph Kabila (filho de Laurent Kabila, assassinado em janeiro de 2001) procurou aproximar-se de Ruanda para desarticular a ameaça do *Congrès National pour la Défense du Peuple* – CNDP (supostamente aliado ao governo de Kagame) em troca de apoio para a desmobilização das *Forces Democratiques de Liberation du Rwanda* (FLDR - insurgentes ruandeses historicamente aliados aos governos Kabila). Como resultado, houve a restauração das relações diplomáticas e o estabelecimento de um acordo militar para a supressão de ambos os grupos armados em fins de 2008. A partir de 2009, operações militares conjuntas passaram a ocorrer no território congolês, o que permitiu a desmobilização completa do CNDP e o enfraquecimento das FDLR. No caso de Uganda, houve mecanismo semelhante para o combate às forças do *Lord's Resistance Army* (LRA) que atuavam no nordeste congolês. Em outubro de 2005 houve a criação de dois centros militares conjuntos entre RDC, Uganda e Sudão para coordenar operações trilaterais contra o grupo (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS, 2006:349) e as principais operações vieram em 2009, após a assinatura de um acordo militar entre RDC e Uganda em dezembro de 2008. Consecutivamente, a Operação *Lighting Thunder*, embora não tenha conseguido desmobilizar o grupo, desarticulou a maioria de suas bases na RDC, o que fez com que, contudo, que o grupo rumasse para a República Centro Africana (RCA).

mediante o estabelecimento, em agosto de 2007, de uma *Regional African Standby Force* que atua sob os auspícios da SADC e da *African Standby Force* da União Africana.<sup>283</sup>

Em termos econômicos, a integração de perfil comercial angariada pela África do Sul experimentou avanços. Os países da SADC representam a maior parcela do comércio de alimentos dentro de regiões de integração na África, com uma participação que chega a 35%. Isto se deve principalmente a grandes produtores de alimentos como África do Sul e Zimbábue (UNECA, 2004, p. 98). Uma parcela semelhante (aprox. 30%) refere-se à participação dos países que fazem parte da SADC no total do comércio intra-regional do continente. Vale ressaltar que quase 60% das exportações que compõe esse comércio são representados por produtos manufaturados e a África do Sul sozinha representa 85% dessa produção, seguida por Zimbábue, Zâmbia e Namíbia, com números consideravelmente menores (UNECA, 2004, p. 96). O comércio total dentro da região da SADC passou de uma média 11,7% do total de comércio dos países da região entre 1994 e 2000 para 16,5% entre 2000 e 2007. As cifras são ainda tímidas, mas demonstram um maior comprometimento da maior parte dos países da região com as interações econômicas locais (UNECA, 2004, p. 99, 2010, p. 83). Além disso, houve expansão dos vínculos econômicos para os países dos Grandes Lagos, o que foi percebido na maior participação dos países desta região no comércio bilateral dos países tradicionalmente pertencentes à África Austral<sup>284</sup> e na integração mais profunda da região com projetos de infraestrutura<sup>285</sup>.

<sup>283</sup> A força chama-se *Southern African Development Community Standby Brigade* (SADCBRIG) e é composta por 6 mil tropas. Os contingentes nacionais são mantidos em seus países de origem, a única estrutura permanente é a de planejamento em Gaborone, Botsuana, consistindo em militares, policiais e funcionários civis. Botsuana também foi escolhida como entreposto logístico da organização (IISS, 2008, p. 277). Esta força engloba 14 países da SADC, exceto Seychelles, e já realiza exercícios militares regulares. Apesar de não ter realizado missões efetivas, em setembro de 2009 a SADCBRIG promoveu o Exercício Golfinho na África do Sul, o qual foi precedido por um *map exercise* em Angola em janeiro de 2009 e sucedido por um *command post exercise* em Moçambique, em abril do mesmo ano (IISS, 2010, p. 286; MANDRUP, 2009, p. 15–17).

<sup>284</sup> A RDC passou a deter maior participação no total de exportações da África do Sul com um aumento de 10 vezes entre 2001 e 2010 (de US\$ 108 milhões para US\$ 1,1 bilhão), ao passo que o aumento das exportações sul-africanas para o mundo foi de 3,5 vezes no mesmo período (de US\$ 25,9 bilhões para US\$ 92,9 bilhões). A situação foi reproduzida na Namíbia (exportações) e Zâmbia (importações). Por seu turno, Uganda mantém a África do Sul como um dos seus principais parceiros comerciais na África (importações), perdendo apenas para o Quênia. Em termos de exportações o país teve considerável aproximação à RDC, Ruanda, Burundi e Tanzânia nos últimos anos. Este último país também é responsável por parcela significativa da expansão comercial da África Austral. Entre 2001 a 2011 países antes pouco integrados à região, como RDC e Ruanda, tiveram crescimento significativo na participação da pauta tanzaniana de exportações (WORLD TRADE MAP-WTM, 2012).

<sup>285</sup> Pode-se citar o projeto da SADC de conexão de infraestrutura energética regional que chega à região dos Grandes Lagos como forma de interligação de linhas de transmissão (HORVEI, 1998, p. 153). No nível de geração energética, importa também o avanço da África do Sul para esta região, projeto já planejado desde a década de 1990 (SIDAWAY; GIBB, 1998, p. 170). Desde que Joseph Kabila tornou-se presidente da RDC em 2001, investimentos da África do Sul têm sido direcionados em quantidades consideráveis para o país, principalmente nas áreas de energia e infra-estrutura (PRUNIER, 2009, p. 262). O pico dessa tendência foi a recente assinatura de um acordo entre Jacob Zuma e Joseph Kabila para a construção do projeto da hidrelétrica de Grande Inga, que envolverá cerca de US\$ 10 bilhões em investimentos e o estabelecimento da maior usina hidrelétrica do mundo – com a capacidade para produzir 40.000 megawatts e para fornecer energia para mais de metade das 900 milhões de pessoas do

Em termos político-institucionais a integração regional também avançou. Na SADC, a Cúpula de Dar es Salaam de 2003 aprovou o *Mutual Defence Pact* do OPDSC, que operacionaliza a organização, e em 2004 (Cúpula de Grand Baie, Mauritius) foi lançado o *Strategic Indicative Plan for the Organ* (SIPO), que institui um guia de ação para o Órgão. O SIPO dividiu em quatro seções a ação do OPDS: Política, Defesa, Segurança Estatal e Segurança Pública. Em 2005, o ISDSC estabeleceu um mapa para a implantação da brigada regional sob os auspícios da ASF, como visto acima (OMARI; MACARINGUE, 2007, p. 57–58). Após a ratificação de protocolos eleitorais<sup>286</sup>, a SADC também adquiriu proeminência na área política com a mediação de crises institucionais em Lesoto (2007), Zimbábue (2008) e Madagascar (2009). A tentativa de mediação da crise política do Zimbábue foi o desafio mais importante, dada a centralidade deste país para as relações internacionais da região (PETERS-BERRIES, 2010, p. 150–159).<sup>287</sup> Institucionalizava-se gradualmente uma ordem sociopolítica regional visando “[...] garantir as liberdades fundamentais e os direitos humanos, promover a boa governação e os valores da estabilidade política.” (SADC, 2003, p. 7).<sup>288</sup>

Outra organização regional que experimentou avanço no período foi a SACU. Até o ano de 2002, “[...] BLNS permaneceu quase totalmente dependente da SACU tanto para receitas quanto para mercados, assim não sendo capaz de influenciar a política SACU.” (GIBB; TREASURE, 2011, p. 9). Um acordo de reforma de 2002 procurou democratizar o sistema SACU estabelecendo em seu pilar central uma estrutura institucional independente. Enquanto os acordos de 1910 e 1969 centravam competências decisórias na África do Sul (SIDAWAY; GIBB, 1998, p. 175), o acordo de 2002 estabeleceu um modelo decisório consensual (GIBB; TREASURE, 2011, p. 12), em que todos os Estados membros têm poder efetivo de veto em propostas de políticas no Conselho e *Tariff Board*. Entretanto, o acordo

---

continente (DALY, 2011; PALITZA, 2011). Além disso, a África do Sul atualmente parece apoiar um projeto autônomo de exploração dos recursos energéticos da região, especialmente de hidrocarbonetos do Lago Albert, e juntamente com a Itália demarca frente ao avanço neoconservador franco-britânico representado por empresas petrolíferas como Tullow e Total (KAVANAGH, 2010; MANSON, 2010; PETROLEUM AFRICA, 2010; SAMBU; TURANA, 2010).

<sup>286</sup> Em março de 2001 o *SADC Parliamentary Forum* lançou o documento *Norms and Standards for Elections in the SADC region*. Em novembro de 2003 um documento mais técnico e procedimental, coordenado pelo *SADC Electoral Commissions Forum* (ECF) e *Electoral Institute of Southern Africa* (EISA), regulamentou os princípios eleitorais de 2001 e entrou em vigor a partir de 2004.

<sup>287</sup> Como se verá nos capítulos seguintes, a crise política do Zimbábue deflagrada após em 2000, com a derrota do referendo constitucional, o avanço da reforma agrária forçada e a perseguição da oposição política, era recebida com tentativa de mediação pela liderança sul-africana de Mbeki. Contudo, com o agravamento da crise nas eleições presidenciais de março de 2008 (com a vitória de Morgan Tsvangirai, Mugabe bloqueava a realização do segundo turno), a SADC passou a ter papel mais institucionalizado, acordando em 15 de setembro de 2008 (Global Political Agreement) na composição de um governo de transição incluindo Mugabe, como presidente, e o candidato da oposição, Morgan Tsvangirai, na posição de primeiro-ministro (CAWTHRA, 2010, p. 25–26). O governo de união nacional foi inaugurado em fevereiro de 2009.

<sup>288</sup> Gavin Cawthra reitera contudo que a lógica ainda predomina na tendência de defesa governos que estão no poder contra tentativas de mudança inconstitucional e golpes político-militares (CAWTHRA, 2010, p. 7).

ainda não foi totalmente implementado e há sinais de insatisfação e frustração da África do Sul devido à "[...] perda de autoridade para determinar unilateralmente tarifas e serviços alfandegários de todo o bloco SACU." (GIBB; TREASURE, 2011, p. 14). Como resultado choques de interesses passam a ser cada vez mais visíveis como no âmbito das negociações dos EPAs com a União Europeia, como se verá a seguir.

#### 7.4.2 *Dinâmicas de Conflito*

Não obstante, o avanço da integração regional tem sido bloqueado por diversos fatores. Em primeiro lugar, há superposição de projetos de integração regional, o que aumenta custos e prejudica a coordenação, a assimilação de regras e o comprometimento com projetos (MALEWEZI, 2001, p. 21; MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 3–4).<sup>289</sup> No caso da África Austral, SADC e COMESA<sup>290</sup> sobrepõem-se em muitos objetivos e processos, embora ambas organizações sejam consideradas pilares da *African Economic Community* (AEC), o que demonstra a ambiguidade das políticas da própria AEC<sup>291</sup>. Os choques de objetivos entre as duas levaram a SADC a uma política de incentivo à saída de seus membros da COMESA, o que acabou ocorrendo nos casos de Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Namíbia e Angola (África do Sul e Botsuana nunca pertenceram à organização). A disputa interinstitucional denota para alguns autores as fraquezas da COMESA como projeto regionalista (MCKEEVER, 2008, p. 459). O embate de posições entre os países que integram a COMESA e os que não o fazem gera um conflito de interesses político-econômicos na região, sendo que os membros desta parecem perceber que a organização aumenta a capacidade de diversificação de mercados, as condições de barganha na negociação de acordos da SADC e a redução da dependência frente à África do Sul (MULAUDZI, 2008, p. 48).

Em segundo lugar, diversos autores citam a reduzida capacidade da maior parte dos países de implementarem as regras previstas pelos protocolos da SADC (LANDSBERG, 2002, p. 3). Ambos os fatores parecem estar relacionados (e reproduzem) à percepção de que as relações regionais pouco favorecem os Estados mais fracos, que necessitam reconstruir as

<sup>289</sup> Essa situação segue o exemplo de outras regiões da África, em que “[...] várias comunidades econômicas regionais buscam mandatos e objetivos essencialmente idênticos, levando a uma custosa duplicação de esforço.” (UNECA, 2004, p. 41).

<sup>290</sup> A COMESA foi inaugurada em dezembro de 1994, substituindo a *Preferential Trade Area* que existia desde 1981. Em outubro de 2000 a organização lançou sua área de livre-comércio em Lusaka, sede da organização. Quatorze países já integram a área (Djibouti, Egypt, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Sudan, Zambia, Zimbabwe, Rwanda, Burundi, Comoros, Libya e Seychelles), que buscam cumprir a promessa (de Cecil Rhodes) de ligar o Cabo ao Cairo.

<sup>291</sup> A AEC é organização da União Africana que coordena as diversas iniciativas regionais de integração com o intuito de estabelecer parâmetros para a sua efetividade e coordenação e de gerar condições para uma integração mais ampla do continente.

suas capacidades (ABRAHAMSSON, 2000, p. 295). As assimetrias regionais e os desafios distributivos incentivam a busca de alternativas externas. A África do Sul, por outro lado, prioriza muitas vezes parcerias externas, uma vez que a economia dos 48 Estados da África Subsaariana ainda equivale à economia da Bélgica (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 6). Uma das principais opções foi a União Europeia (UE), que via nas suas relações econômicas, comerciais e políticas com a África do Sul “[...] um modelo para os outros países africanos seguirem.” (LAMY, 2001, p. 17). Isso de fato ocorreu com a negociação e assinatura dos EPAs, acordos bilaterais entre países africanos e a UE. As negociações dos EPAs, desvia o foco do processo de coordenação política e econômica regional (Thomas Wheeler, 2013, entrevista). Ao passo que grande atenção tem sido dada a acordos preferenciais, “[...] pouca atenção tem sido dada aos problemas reais[...].” (MALEWEZI, 2001, p. 21). Entre eles estão “[...] a não competitividade dos produtos dos Estados-membro em comparação aos fornecedores de países terceiros, o alto custo de negociação, a escassez de divisas e de crédito e as restrições ao livre comércio, serviços e movimento.” (MALEWEZI, 2001, p. 21).<sup>292</sup>

Grande parte destes desafios coloca-se na responsabilidade das potências regionais, já que “[...] os maiores benefícios da criação da segurança regional tendem a ser aumentar para os principais Estados da região, mas eles terão de suportar os custos com antecedência.” (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 8). Por seu turno, a África do Sul teme que os acordos UE-SADC “[...] reduziram o poder relativo da África do Sul em termos de relações comerciais regionais[...].” (GIBB; TREASURE, 2011, p. 15).<sup>293</sup> Todavia, a visão do vizinhos em relação à África do Sul tem sido marcada pela desconfiança, ligada aos traumas do passado. Segundo Daniel Flemes, “[...] a África do Sul é vista por alguns dos outros Estados africanos como um hegemom egoísta empenhado em avançar seus estreitos interesses econômicos em detrimento dos países africanos menos desenvolvidos.” (FLEMES, 2009, p. 150).

Nas esferas social e securitária, as dinâmicas de conflito também foram observadas na atuação de grupos transnacionais. Com relação ao crime transnacional pode-se citar, além do caso da África do Sul em que o aumento do fluxo de imigrantes levou ao crescimento da

---

<sup>292</sup> A realidade distancia-se daquela vislumbrada por, Aziz Pahad, ex-*Deputy Minister of Foreign Affairs* da África do Sul, de que “[...] associações regionais ... devem ser baseadas em um ... sistema de valores compartilhados de associados com mentalidades semelhantes[...].” que alinhem “[...] interesses econômicos comuns, valores políticos e sociais compartilhados e sólidos, e a presença de economias maiores.” (MILLS; SIDIROPOULOS, 2001, p. 7).

<sup>293</sup> Embora já possuísse seu próprio acordo comercial com a UE (ver capítulo 7), a África do Sul tentou articular uma posição comum para a SADC nas negociações da EPA que não prejudicasse o livre-comércio interno e que favorecesse suas negociações agrícolas com a UE. A tática, no entanto, não obteve sucesso, já que a região dividiu-se em quatro regimes comerciais separados nas negociações e muitos países procuravam justamente diversificar o comércio e investimento diante da dependência à África do Sul (VICKERS, 2011, p. 186,188,195).

criminalidade e à securitização do problema da migração. Mais do que um problema securitário, o fluxo de migrantes de regiões de conflito e crise do sistema (Grandes Lagos e Zimbábue) e de zonas economicamente dependentes (Moçambique, Lesoto, Suazilândia) para os centros econômicos da África do Sul denotam processos sociais complexos, como a desestruturação dos Estados, o subdesenvolvimento econômico e o refluxo desses processos no centro da (des)ordem regional. O próprio processo leva os constrangimentos para o centro do sistema e resulta em movimentos sociais conservadores de oposição à presença de migrantes.<sup>294</sup> Além disso, forças transnacionais impactam a região por meio de redes criminosas e tráfico de recursos naturais, drogas e biopirataria, com exemplos da atuação em Angola<sup>295</sup>, no Congo<sup>296</sup> e na África do Sul<sup>297</sup>. Por fim, a atuação transnacional de grupos armados, tais como a própria FDLR e o LRA, é outro elemento da dinâmica regional, como símbolo da continuidade da tríade securitária mencionada acima.<sup>298</sup>

#### 7.4.3 A nova penetração extrarregional

A importância estratégica do continente africano aumentou consideravelmente na primeira década dos anos 2000 (IISS, 2010, p. 283). O foco estratégico dos EUA voltou a considerar a África Austral tradicional na primeira década do século XX, por dois motivos principais. O primeiro foi a vinculação do terrorismo com o continente africano e com a

<sup>294</sup> A xenofobia de populações sul-africanas tem crescido nos últimos anos (a partir de 2007) e gerado recorrentes ações violentas contra migrantes que ocupam posições no mercado de trabalho e espaço nos sistemas de ensino e saúde. Os migrantes são vistos mais como ameaças, ao contrário do que a solidariedade pan-africana poderia sugerir, o que também se conecta aos limites de concretização da revolução pós-*apartheid* na África do Sul, como se verá posteriormente.

<sup>295</sup> Desde o fim das guerras civis de Angola e Congo, congoleses têm atravessado a fronteira para prospectar diamantes ilegalmente em Angola. Em 2004, foi informado que aproximadamente 350 mil cidadãos da RDC já haviam sido expulsos de Angola, o que gerou problemas diplomáticos. Salientou-se também que aproximadamente 290 mil traficantes de diamantes permaneciam no país, sendo 90 mil estrangeiros, a maioria da RDC, Mali, Senegal e Serra Leoa (JANE'S, 2009b, p. 18).

<sup>296</sup> No leste do Congo, grupos armados estrangeiros ainda ativos no país, como as FDLR, também se valem da porosidade das fronteiras com Uganda e Ruanda para escoar a exploração ilegal de recursos naturais congoleses. Grupos armados nacionais congoleses, principalmente os da região de Ituri, também adotaram este método de financiamento.

<sup>297</sup> Na África do Sul, a biopirataria é constante em suas fronteiras com Moçambique, que ambientam a ação de traficantes de partes de animais, como chifres de rinocerontes, no parque nacional Kruger (ROBERTS, 2014). Essas atividades derivam, sobretudo, da dificuldade dos Estados da região, mesmo os mais capazes, de fazerem frente a grupos armados irregulares que atuam regionalmente, como se observa principalmente na periferia do sistema regional.

<sup>298</sup> As FDLR ainda operam na RDC, mas possuem uma agenda de oposição armada ao governo *tutsi* de Paul Kagame em Ruanda. Neste sentido, a atuação do grupo se baseia sobretudo no terror frente a populações vinculadas a comunidades *tutsi* tanto na RDC quanto em Ruanda. Já o LRA mantém o objetivo de instituir uma teocracia salvacionista em Uganda, em oposição ao governo de Museveni. Contudo, sua base de operações é instável. O grupo passou de Uganda para territórios fronteiriços no sul do Sudão e no nordeste da RDC e atualmente se situa no sudeste da RCA. O grupo atua indiscriminadamente contra populações locais de todos estes países. Ações *proxy* também permanecem presentes, já que Ruanda, e em menor medida Uganda, continuam apoiando grupos internos atuantes no território congolês como forma de suprimir suas fontes de insegurança.

ameaça dos chamados Estados falidos. Na África Austral, o problema esteve presente desde o seu agravamento na década de 1990, com os atentados a embaixadas norte-americanas em Nairóbi e Dar-es-Salaam em 1998, que manteve, contudo, na fronteira nordeste e norte da região. O segundo ponto foi à percepção de competição com o novo avanço de França/Reino Unido e China.

A França já possuía interesses antigos na África Austral (desde a década de 1980), relacionados com a necessidade de diversificação de parceiros e o aumento da participação na exploração de hidrocarbonetos (participação da companhia Elf na exploração de petróleo em Angola). No pós-Guerra Fria esse avanço foi intensificado, como parte de uma nova política externa para a África. Esta buscava, após um período de desengajamento em 1994 (crise em Ruanda), adquirir maior credibilidade a partir de um perfil multilateralista, de promoção da “boa governança” e de aproximação com os países anglófonos (inclusive da África Austral), em oposição à presença norte-americana, mas também eventualmente aliado a esta (RENOU, 2002; UTLEY, 2002).<sup>299</sup>

O Reino Unido acompanha este avanço e vincula-se ao neointervencionismo francês como parte da agenda da *Entente Frugale*. Assim, retoma traços das políticas do primeiro governo de Tony Blair para o continente (busca por ampliar espaços de manobra e reassegurar o controle de sua esfera de influência mediante o intervencionismo militar e a influência econômico-comercial), ao contrário de políticas posteriores focada na assistência e na cooperação internacional (PORTEOUS, 2008). Na África Austral, o avanço do eixo franco-britânico é visto com penetração de companhias de exploração de hidrocarbonetos (Total e Tullow) nos Grandes Lagos da África Central (Uganda). As ações da União Europeia seguem esse padrão, ao impelir o estabelecimento de acordos comerciais bilaterais (EPAs) e intervenções militares multilaterais<sup>300</sup>. Por outro lado, incentivam a reforma do setor de segurança<sup>301</sup> e a realização de exercícios militares conjuntos<sup>302</sup> com países da região.

<sup>299</sup> Todavia, a nova política representava na prática um novo intervencionismo francês, travestido de multilateralismo pois legitimado por instituições multilaterais. Esse novo avanço francês para a África foi concretizado na política externa neoconservadora de Nicolas Sarkozy, com as recentes intervenções em Líbia e Costa do Marfim (CASTELLANO DA SILVA; DIALLO; OLIVEIRA, 2011), e esteve relacionado à tentativa de recuperação de espaços perdidos no continente e à importância de recursos energéticos: 80% da sua energia depende do continente, o que se reproduz para outros recursos minerais (RENOU, 2002, p. 7).

<sup>300</sup> Como exemplo de intervenção militar multilateral na África Austral, pode-se citar aquelas realizadas na RDC no conflito da região de Ituri (Operação Artemis) e na segurança eleitoral de 2006 (estabelecimento de 1800 a 2000 tropas Francesas e Alemãs como parte da Operação EUFOR RDC).

<sup>301</sup> Processos de RSS foram apoiados em países como RDC e Angola. Na RDC tanto França, quanto Inglaterra e a própria UE (EUSEC e EUPOL) participaram de maneira efetiva na RSS. Em Angola, Portugal auxiliou no treinamento e na modernização das FAA durante a década de 1990 e início de 2000.

<sup>302</sup> Exercícios militares foram mantidos e iniciados. Entre os exemplos, Angola e Moçambique continuaram com os tradicionais exercícios militares junto aos países da CLP, enquanto que a parceria naval entre África do Sul e Alemanha garantiu uma série de exercícios navais inéditos.



A China, que já tinha participação na região durante a Guerra Fria, voltou a considerar a África Austral um parceiro estratégico, devido ao aumento do crescimento econômico na década de 1990 e a decorrente necessidade de recursos naturais e matérias primas para sustentar a força de sua economia, como visto nas relações com Angola<sup>303</sup>. Além disso, pela sua atual estabilidade, a região é vista como foco para o ingresso de produtos, serviços e investimentos chineses no continente, o que já se vê na parceria com a África do Sul<sup>304</sup>. Outra cooperação construída nos últimos anos foi com a RDC, com a qual a China firmou um contrato de compra de cobre e cobalto no valor de US\$9 bilhões, valor em parte revertido na construção de infraestrutura de transportes e energia do país<sup>305</sup>. Por um lado, os manufaturados básicos chineses começam a invadir o continente, o que caracteriza, em âmbito geral, uma relação de troca tradicionalmente presente no comércio centro-periferia (matérias primas por manufaturados). Por outro lado, o valor reduzido dos manufaturados chineses possibilitou a ampliação do consumo de populações mais pobres africanas, o que não era possível no caso dos produtos europeus e norte-americanos.<sup>306</sup> Além disso, a China mantém um perfil de parceria com contrapartidas que, ao contrário das relações tradicionais Norte-Sul possibilita que os líderes africanos escolham o direcionamento dos recursos para programas mais adequados ao seu próprio projeto econômico nacional<sup>307</sup> e sem condicionantes políticos (melhoria da governança) e econômicos (ajustes estruturais) – o que é visto como sinal de respeito à soberania dos países africanos.

Como resposta à ameaça securitária e à nova competição estratégica os EUA renovam a sua presença no continente.<sup>308</sup> Na África Austral, as políticas continuam importantes, o que é visto na prática com a tentativa de estabelecer uma base militar permanente para o

---

<sup>303</sup> O maior parceiro comercial chinês na região, Angola (responsável por 25% do comércio sino-africano), é também o segundo maior produtor de petróleo da África Subsaariana (IISS, 2010, p. 289).

<sup>304</sup> O Banco Industrial e Comercial da China detém 20% do capital do *South Africa Standard Bank*, o qual opera em 18 países na África Subsaariana.

<sup>305</sup> Pela quantia e pelo significado (a RDC busca reconstruir seu país em meio a anos de guerra), o acordo foi chamado de “Plano Marshall da China para a África”.

<sup>306</sup> Como resultado a China assumiu o posto de terceiro parceiro comercial do continente, com um crescimento espantoso do volume de comércio na última década (mais de 30%), alcançando mais de US\$100 bilhões em 2010 (IISS, 2010, p. 289).

<sup>307</sup> As relações comerciais têm tido como moeda de troca investimentos em infra-estrutura, tais como reparação e construção de conexões de transporte, construção de escolas, hospitais, usinas hidrelétricas e prédios públicos. Mais recentemente, novos setores começaram a ser englobados na contrapartida chinesa para a África, como agricultura nacional, telecomunicações, TI, transmissão de sinais de satélite e serviços financeiros.

<sup>308</sup> O marco do 11 de setembro de 2001 levou ao estabelecimento de uma guerra ao terror nas regiões do Magreb, Chifre e Sahel e, em 2007, ampliou sua área de ação com o anúncio da criação do Comando Africano (AFRICOM, em inglês) (ESTERHUYSE, 2008). Houve o estabelecimento de missões de suporte a operações militares de países Africanos, a patrulha de zonas costeiras e a realização de operações militares com ou sem o consentimento dos países do continente, sejam elas unilaterais (e.g. ataques aéreos a focos terroristas na Somália) ou multilaterais, como no suporte militar às operações contra grupos insurgentes e a polêmica operação da OTAN na Líbia em 2011, que levou à completa implosão da autoridade política na região, agravando os insegurança no Magreb e Sahel.

AFRICOM em Botsuana e com o envio de assessores militares aos Grandes Lagos para auxiliar seu aliado de longa data, Uganda, na supressão de grupos armados rotulados como terroristas, como é o caso do LRA, de Joseph Kony. Na esfera econômica, os EUA também passam a incrementar seus interesses pelo acesso e controle de fontes de hidrocarbonetos, buscando diversificar as regiões de acesso para além do conturbado Oriente Médio e incrementando a sua presença no Atlântico Sul.<sup>309</sup>

Por fim, algumas potências emergentes atuam de forma menos impactante, mas com resultados estruturais. No caso do Brasil, além da aproximação diplomática<sup>310</sup> e comercial<sup>311</sup>, houve, desde a década de 2000, o desenvolvimento de uma política de segurança alimentar, com a abertura de escritórios da Embrapa no continente; esforços para uma política de biocombustíveis, com estudos para a instalação na África de uma unidade produtiva de cana-de-açúcar articulada a uma usina-piloto de etanol; a inauguração de uma política agrícola de desenvolvimento, principalmente ligada à produção de algodão, com a implantação de fazendas-modelos em Mali, Burkina Fasso, Chade e Benin; e o fortalecimento de uma política de saúde pública, que já vê resultados com a abertura, em Moçambique, de um escritório da Fiocruz e de uma fábrica de medicamentos genéricos e antirretrovirais.<sup>312</sup> O Brasil parece assim se configurar como uma opção alternativa que contribui para o desenvolvimento do continente no longo prazo, a partir de parcerias mais ligadas a desafios estruturais dos países africanos. Na África Austral, o Brasil trata seus parceiros sem distinção ou preferência, embora possua laços histórico-culturais mais profundos com os países de língua portuguesa (Gustavo Sénéchal de Goffredo Junior, 2013, entrevista). Isso faz com que as relações bilaterais do Brasil com vizinhos da África do Sul possam ser concomitantemente incentivo para o desenvolvimento e um dilema para esta potência regional.

Ressalta-se que o tipo de penetração de cada potência extrarregional na África influencia as dinâmicas regionais e a própria capacidade estatal dos países africanos. Há atualmente modelos diametralmente opostos, um que parece contribuir mais para a construção

---

<sup>309</sup> Atualmente, a África já empata com o Oriente Médio no suprimento de petróleo para os EUA (PLOCH, 2011, p. 9), sendo que a Nigéria (maior produtor da África subsaariana) é responsável pela maior parte deste fornecimento (quase 9% das importações dos EUA, o quinto maior fornecedor). A situação parece estar igualmente relacionada com a descoberta de grandes reservas de petróleo (e gás) *on-shore* no continente nos últimos 20 anos, mormente na região dos Grandes Lagos da África Central (BENNET, 2010).

<sup>310</sup> Em oito anos de mandato, Lula visitou o continente mais de dez vezes.

<sup>311</sup> O fluxo de comércio entre Brasil e África aumentou mais de 400% desde o início do governo Lula, atingindo o patamar de US\$ 26 bilhões em 2008 (REUNIÃO, 2009).

<sup>312</sup> Destacaram-se ainda os esforços gerais de cooperação técnica a nível ministerial no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), da EMBRAPA e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). No âmbito da ABC, 30% dos projetos atuais de cooperação direcionam-se à África, o que representa 52% dos recursos. Ou seja, mais da metade dos recursos de cooperação técnica cedidos pelo Brasil são direcionados para o continente africano (IGLESIAS PUENTE, 2010).

da autonomia dos africanos (China, Brasil), outro para a reprodução da sua dependência (França, Inglaterra) e um terceiro marcado pela ambiguidade (EUA e UE). A penetração das potências globais na África Austral provocou efeitos históricos diversos na capacidade Estatal dos países da região, além de colaborar para níveis maiores ou menores de cooperação e conflito. Atualmente, a retomada da penetração na região pode interferir na construção de capacidades dos Estados, na formulação e execução de suas políticas externas e no próprio padrão regional de cooperação-conflito.

## **7.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

As mudanças estruturais recentes do sistema regional da África Austral (ordem, fronteiras, polaridade, penetração) incrementam a complexidade das dinâmicas prioritariamente cooperativas que surgiram no sistema regional após 1989. A acomodação crescente à ordem predominante liberal centrada na África do Sul desde a década de 1990 não é capaz de esconder dilemas importantes. A institucionalização de projetos como SADC e SACU é feita de modo lento e gradual e é bloqueada frente a interesses autônomos por parte das unidades sistêmicas. O modelo sul-africano tornou-se vitorioso, mas o caráter concentrador do projeto e a falta de legitimidade na liderança do país parece bloquear a sua implementação e abrir espaço a alternativas de defecção, tais como, a inclusão em projetos alternativos (e.g. COMESA), o isolamento, e a priorização de parcerias extrarregionais. Como se buscará apresentar na próxima parte do trabalho, a acomodação à ordem regional sul-africana não significa a ausência de interesses conflitantes que bloqueiam o avanço mais concreto de processos de cooperação e integração.

**PARTE III**  
**ESTADO E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA AUSTRAL**

---

## 8 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA DO SUL (1975-2010)

A terceira parte deste estudo busca avaliar a política externa dos atores que se situaram no núcleo das dinâmicas regionais de cooperação e conflito da África Austral entre 1975 e 2010 e analisar a sua evolução de forma interacional. Este capítulo discute os processos formativos da política externa regional sul-africana no período e relaciona, de forma resumida, o processo de construção do Estado à formação e execução da política externa regional. A avaliação da construção do Estado focará no contexto, nas capacidades estatais e na relação Estado-sociedade. O debate sobre formação da política externa abordará o projeto político da elite definidora de política externa (EDPE) e sua segurança frente a pressões domésticas (elites e grupos sociais concorrentes) e externas. A execução da política externa será avaliada mediante o estudo da posição em relação ao *status quo* e o ímpeto de ação no sistema.

### 8.1 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA DO SUL (1975-1988)

Esta seção abordará as continuidades e mudanças na política externa da África do Sul entre 1975 e 1988, com foco no processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema).

#### 8.1.1 Construção do Estado na África do Sul (1975-1988)

A construção do Estado na África do Sul entre 1975 e 1988 foi marcada por contextos externos e internos que afetaram a posição e o ímpeto das ações do Estado nas relações regionais. O contexto externo era impactado pela ordem do pós-Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. Embora os princípios da descolonização e da autodeterminação fossem centrais na estruturação da nova ordem, permanecia a preocupação dos países ocidentais na preservação dos interesses capitalistas do Ocidente frente à ameaça comunista.<sup>313</sup> Aspectos históricos, culturais e estratégicos levavam à centralidade da África do Sul. No primeiro caso, houve a participação sul-africana na Segunda Guerra ao lado dos Aliados e o envolvimento na

---

<sup>313</sup> Assim, “[...] a África do Sul era vista como um parceiro valorizado e bem posicionado na promoção e importância crescente para o Ocidente.” (VALE, 1990, p. 171).

negociação de acordos de paz e da nova ordem após o fim da conflagração. No segundo, havia a percepção de que minoria branca que governava o país compartilhava dos valores ocidentais e “[...] aceitava, ainda que desafiante, uma forma de governo democrática[...]” (VALE, 1990, p. 171). No terceiro e mais importante ponto, a posição estratégica da África do Sul no sul da África Austral garantia a segurança de rotas marítimas, a entrada e saída de produtos e serviços, o centro do sistema financeiro e o domínio militar na região. Não obstante, a parceria tornava-se crescentemente custosa e seria gradualmente afastada, com algumas variações importantes, como se verá posteriormente.

No âmbito interno, a África do Sul sustentava-se em instituições fundamentadas na Constituição de 1961 que estabeleceu a República e rompeu os laços com a rainha britânica (anteriormente, chefe de Estado). A República sul-africana manteve nas primeiras duas décadas um sistema parlamentarista, em que o primeiro-ministro (chefe de governo) detinha poderes significativos, inclusive nos domínios da política externa, e o presidente tinha caráter apenas simbólico. A mudança constitucional de 1983 transformou o sistema em presidencialista; contudo, manteve grandes poderes ao parlamento, que elegia indiretamente o presidente, o qual agregava oficialmente as funções de chefe de Estado e governo. O domínio do Partido Nacional desde 1948 manteve-se constante com nenhuma representação da população não branca, exceto na reforma constitucional de 1983 que criou um parlamento tricameral para representar brancos, mestiços e asiáticos. A reforma, entretanto, foi rejeitada pela maioria da população. A economia teve grande expansão com programas substituição de importações que incentivaram o desenvolvimento da indústria. Esta, em conjunto com a mineração (concentrada na região do Transvaal), incrementou eixos de migração de mão de obra para as grandes cidades e seus subúrbios os mais populosos. A segregação da maioria crescente de negros (e outros grupos não brancos) tornava o *apartheid* um sistema cruel de governo de uma minoria que detinha o controle dos meios de produção e da administração do país e que marcaria as relações de conflitos domésticos e externos.

#### 8.1.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

O Estado era fundamentado pelo incremento das capacidades coercitivas e extrativas e pela crescente instabilidade na sua legitimidade. A África do Sul direcionou-se gradualmente para a formação de um Estado nuclear, nos moldes do estruturado nos EUA a partir da NSC 68 (*National Security Council Report 68: United States Objectives and Programs for National Security*). A centralidade do comando do Estado era fundamentada no *State Security*

*Council* (SSC). Tratava-se do espaço primário de tomadas de decisões no Estado, principalmente relacionada à segurança da república.<sup>314</sup> Tudo era considerado como parte da esfera de segurança nacional, “[...] da política externa ao preço do pão.” (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 191).

A reestruturação do Estado foi acompanhada pela remodelagem das forças de segurança, também pensada como pilar de sustentação da política regional. Houve expansão das capacidades militares<sup>315</sup> e os militares adquiriram papel cada vez mais estratégico. A SADF foi reconcebida e suas estruturas reorganizadas em um modelo convencional com alta capacidade de movimentação a fim de travar uma guerra de contrainsurgência.<sup>316</sup> Essas políticas foram sustentadas pela ampliação da conscrição e do tempo de serviço obrigatório (de 1 para 2 anos). Contudo, a expansão do aparato repressivo tornou-se gradualmente descontrolada e redundou na desestabilização do Estado. Em fins da década de 1980, “[...] a corrupção por funcionários do Estado, truques sujos por agentes do Estado que se envolveram em atos clandestinos de assassinato [...] eram todos os indicadores do enfraquecimento da autoridade do Estado do apartheid.” (TOIT, 2001, p. 20–21).

Na esfera do capital, a África do Sul logrou grande desenvolvimento industrial, vinculado a atividades de mineração, e outra gama de produtos, além da grande rede infraestrutural de transportes e energia que conectava o país e a região. Sua autonomia industrial foi incrementada com os crescentes embargos econômicos internacionais, que produziram inicialmente um aprofundamento no processo de substituição de importações. Um dos exemplos mais notórios foi o desenvolvimento de um complexo industrial militar robusto, com capacidade de produção (reengenharia) de equipamentos leves até helicópteros (Atlas Oryx), blindados (Rooikat, Ratel-90, Olifant Mk1) e caças (Atlas Cheetah), articulado com a

---

<sup>314</sup> Criado em 1972 por um Ato do Parlamento, o SSC funcionava como um corpo de conselheiros que se encontravam esporadicamente. No entanto, o resultado da invasão sul-africana em Angola, em 1975/76, chamou a atenção para a necessidade de esse conselho exercer um papel mais estratégico nas questões de segurança nacional. A ascensão posterior de P.W. Botha deu centralidade ao papel do órgão, que passou a se relacionar com quase a totalidade da estrutura do Estado. O primeiro ministro (posteriormente, o presidente) presidia o conselho, que incluía os quatro principais ministros (Defesa, Assuntos Estrangeiros, Lei e Ordem e o *Senior Cabinet Minister*) e os demais funcionários de maior hierarquia no Estado: chefe do *service* de inteligência (NIS), o chefe das forças armadas (SADF), o Diretor-Geral de Relações Externas e o de Lei e Ordem, e o Comissário da Polícia. Fora esses membros permanentes, outros ministros e funcionários do governo poderiam ser convocados conforme a vontade do presidente. O SSC supervisionava 15 Comitês Interdepartamentais e outros 15 *Joint Management Centres*.

<sup>315</sup> O orçamento militar aumentou uma vez e meia entre 1974/1975 e três vezes e meia na comparação 1977/1978 e 1973/1974. Posteriormente, entre 1984 e 1985 os gastos militares mais que dobraram (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 185–186).

<sup>316</sup> As forças foram equipadas com armamentos de última geração (utilizados já em 1981 na *Operação Protea*, em Angola), sendo 95% deles produzidos internamente. Houve a criação de comandos de reconhecimento (*Reconnaissance Commandos - Recces*), em seis unidades estabelecidas em 1975 e especializadas em ações cirúrgicas (*hit-and-run operations*). Batalhões étnicos foram criados e posicionados nas fronteiras e compostos por soldados negros com a mesma língua e cultura dos países onde atuavam. O mais conhecido era o Batalhão 32 (*Buffalo Battalion*) que operava na Namíbia e em Angola (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 192–193).

formação do complexo Armscor (*Armaments Corporation of South Africa*) em 1968, que tornou o décimo produtor mundial de armamentos (GRUNDY, 1983, p. 14; THOMPSON, 2000, p. 200). Posteriormente, os custos da guerra interna e externa e a crescente falta de investimentos criaram pressões insustentáveis à economia. Grupos capitalistas reunidos em organizações como *Associated Chambers of Commerce* e *Urban Foundation* eram aliados sempre voláteis do regime, sua vinculação com o Estado era sempre submetida aos interesses dos negócios, o que viria a afetar a estabilidade do regime a partir da década de 1980, à medida que esses grupos aumentavam suas demandas pela acomodação das relações regionais (HENTZ, 2005, p. 27–30,34,37).

A legitimidade do Estado fundamentou-se nos princípios do desenvolvimento separado (*apartheid*) e no uso da retórica anticomunista como forma de arregimentar apoio de populações brancas e não brancas. O desenvolvimento separado estabelecia a divisão total da coexistência entre brancos e negros. Restava a estes as piores terras do território sul-africano, concentradas em até 12% do território e destinadas a quase 80% da população.<sup>317</sup> A tentativa de estabelecer estamentos intermediários (consolidadas na Constituição de 1983) visava constituir divisões no movimento contestatório. Os povos asiáticos e mestiços passaram a ser representados politicamente, enquanto que aos negros (agora banidos também da representação no Cabo) cabia a política nos bantustões.<sup>318</sup> Com a escassez de direitos civis, políticos e sociais, a legitimidade do Estado era sustentada pela política do medo da capacidade coercitiva, e quase onipresente do Estado, e do mito da ameaça comunista, reforçado a partir da adoção do marxismo-leninismo em Angola e Moçambique em 1977. Esses dois elementos procuravam obscurecer o fato de que o regime sustentava-se na identidade colonial da superioridade branca e na defesa dessa comunidade frente a classes que deveriam ocupar posições subalternas na sociedade, política e economia. Tais fatores começaram a pesar a partir de meados da década de 1980 e a desestabilizar a legitimidade do regime, quando houve maior fragmentação interna nas elites que organizaram o *apartheid* e maiores pressões para mudança.

---

<sup>317</sup> O “enjaulamento” da população negra era sustentado nas políticas de negação à mobilidade (deviam carregar passaportes e vistos); à coabitação (deveriam habitar as *homelands* ou as *townships* e não podiam frequentar lugares públicos destinados a brancos); e à miscigenação (proibido o casamento entre raças). As populações de origem asiática (mormente, indianos e chineses) e os mestiços também se enquadravam na legislação segregacionista, embora pudessem habitar zonas designadas nas cidades.

<sup>318</sup> Em relação aos últimos, o Estado procurava destacá-los como territórios independentes cuja soberania deveria ser reconhecida internacionalmente, embora fossem submetidos à África do Sul econômica (territórios economicamente ilhados) e politicamente (laços políticos dos chefes).



### 8.1.1.2 As Relações Estado-Sociedade

O sistema do *apartheid* foi garantido pelo domínio do Partido Nacional (*National Party* - NP) no poder após a Segunda Guerra Mundial.<sup>319</sup> Sob a dominação do NP, todos os pilares do *apartheid* foram erigidos. As legislações prévias foram reforçadas em um projeto político fundamentado na garantia de direitos a brancos, com destaque à proteção de africanos frente à competição social, especialmente na política e no mercado de trabalho. Esse projeto político de segregação vinha de encontro à nova política britânica de apoio a independências e transições pacíficas para governos democráticos majoritários, o que levou à declaração da República em 1961 e à saída da África do Sul da *Commonwealth* no mesmo ano.

As relações entre Estado e sociedade estavam assim marcadas pelo predomínio das elites brancas africanas, articuladas politicamente no NP. Sua aliança com elites brancas não africanas era sempre temerária. Não era raro liberais de origem inglesa serem considerados "*kaffir lovers*" (adoradores de negros)<sup>320</sup>, quando simpatizantes de causas mais libertárias. Grupos capitalistas mantiveram-se favoráveis às políticas do *apartheid* até o ponto de que sanções econômicas, instabilidade interna e limites para a contratação de mão de obra barata negra impactaram em seus negócios.<sup>321</sup> Todavia, o suporte mais efetivo ao governo do *apartheid* e suas lideranças vinha da *Afrikaner Broederhood* (também chamada de *bond*)<sup>322</sup>, que articulava, socializava e propagava mitos da superioridade branca.<sup>323</sup> Por relações de pertencimento e socialização a *bond* era capaz de, por um lado, influenciar as políticas do NP, por outro, legitimar internamente as decisões do partido.<sup>324</sup> Ademais, a base de sustentação

<sup>319</sup> Anteriormente, o governo de Jan Smuts, embora também centralmente pautado na ideia da supremacia branca, dava sinais de modernização, inclusive auxiliara na formulação da Carta das Nações Unidas. Com a chegada de Daniel François Malan ao poder em 1948, o segregacionismo foi renovado e as políticas de Estado e racismo ideológico, fundidas.

<sup>320</sup> O termo pejorativo *kaffir* (derivado do árabe *kafir*, que denota incrédulo para os muçulmanos) indica a influência da visão religiosa sobre os negros, vistos em posição de absoluta subserviência e considerados "filhos de Cam".

<sup>321</sup> Por um lado, grupos capitalistas estiveram diretamente envolvidos no surgimento do *apartheid*, apoiavam o regime e provinham a base econômica para a sua sobrevivência interna e externa. Entretanto, para defender a classe trabalhadora africana, o NP acabou atacando interesses das grandes companhias com legislações que regulavam a contratação de trabalho negro, produzindo leis não competitivas e agravando o estado da economia. Na década de 1980, diversas empresas já apoiavam o fim do *apartheid* (HENTZ, 2005b, p. 27–30).

<sup>322</sup> A organização foi estabelecida em 1918 e se tornou uma sociedade secreta em 1924. Sua membresia era extremamente selecionada e estruturava-se no formato de células organizacionais, cobrindo quase todo o território nacional. Havia uma ampla capacidade de monitoramento, coleta de informações e influência (auxílio mútuo e promoção dos membros em empresas e na política) (CHAN, 1990c, p. 9).

<sup>323</sup> A mitologia e simbologia africana baseavam-se em uma narrativa histórica que exaltava ideais de nacionalismo, liberdade e senso de comunidade, além das imagens de grandes e bravas conquistas, e da singularidade do caráter africano presente em situações reais (*Great Trek*) ou mitológicas (ideia de ser o primeiro povo a habitar a África do Sul) (CHAN, 1990c, p. 9).

<sup>324</sup> Grupos religiosos eram ao mesmo tempo grandes apoiadores e oponentes ao regime do *apartheid*. No primeiro caso, a Igreja Reformada Holandesa (*Dutch Reformed Church*) estabelecia uma crença puritana no embate entre povos eleitos e condenados e vinculava a população negra à lenda de Canaã, filho de Cam, marcado por Noé.

popular do NP situava-se nas classes trabalhadoras urbanas branca, que viam na presença da força de trabalho não branca ameaças a seu emprego na economia, e dos militares, os quais pertenciam em grande número à *bond* e acabaram influenciando crescentemente a política.

As pressões ao regime partiram de grupos políticos organizados não brancos até uma gama ampla de organizações, como visto no capítulo 4.<sup>325</sup> A mobilização opositora era recebida com repressão e cooptação por parte do regime e desde fins da década de 1950 o amplo aparato de segurança foi utilizado cada vez mais intensamente para “[...] esmagar a dissidência na forma de atividade subversiva negra.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 244).<sup>326</sup> Os resultados foram naturais, a oposição tornou-se mais violenta à medida que não via alternativas de ação. O massacre de Sharpeville em 1960 marcou a transição das mobilizações de protestos pacíficos e ações de não obediência civil para a luta armada, organizada no exílio,<sup>327</sup> e o levante de Soweto em 1976 marcava a ascensão de uma nova geração de militantes integrados ou não ao ANC.<sup>328</sup> Como resposta o governo incrementava, ao mesmo tempo, suas políticas de repressão e táticas de cooptação, direcionadas a populações não negras e recebidas com grande desconfiança.<sup>329</sup> As altas pressões domésticas, combinadas a pressões externas, afetaram profundamente as respostas regionais dadas pelo regime do *apartheid* em sua fase mais ofensiva.

### 8.1.2 *Elites e Política Externa Regional na África do Sul (1975-1988)*

A política externa regional da África do Sul entre 1975 e 1988 foi marcada pela tentativa impetuosa de defender a ordem regional que havia auxiliado a construir. A mudança da ordem regional implicava em adotar mudanças internas por parte da elite governante, o que estava fora de cogitação em curto prazo. Assim, “a África do Sul, a superpotência regional,

<sup>325</sup> Os grupos religiosos opositores ao regime do *apartheid* articulavam-se no *South African Council of Churches* (SACC) e no *Institute for Contextual Theology*, destacando-se as figuras do arcebispo Desmond Tutu e do reverendo Allan Boesak, que articulavam alianças transnacionais anti-*apartheid* e amparavam movimentos de libertação.

<sup>326</sup> Interna e externamente a repressão envolvia massacres, torturas e experimentos com armas biológicas (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 254).

<sup>327</sup> O aprisionamento das principais lideranças da oposição (ANC, PAC, IFP e SACP) gerou uma reorganização de estruturas políticas e militares das organizações em países vizinhos (sobretudo no caso do ANC) e uma relativa renovação interna do movimento.

<sup>328</sup> O movimento da Consciência Negra, liderado por Steve Biko, foi representativo dessa nova corrente. O avanço da repressão governamental e a multiplicação dos grupos armados levou à adoção crescente de táticas de guerra popular urbana e atentados por parte de diferentes grupos. Inclusive o próprio ANC sentia dificuldades em articular e organizar os limites da luta armada em fins da década de 1980.

<sup>329</sup> A mudança constitucional de 1983 procurava cooptar as populações asiáticas e os mestiços (*coloureds*), estabelecendo um parlamento tricameral, com câmaras separadas para esses grupos. Entretanto, a inflexão foi recebida com ampla oposição e a vasta articulação de grupos não brancos no *United Democratic Front* (UDF). Criado em 1983 como resposta à iniciativa governamental, este movimento nacional multiétnico reunia mais de 400 organizações civis e três milhões de membros sob o slogan “*UDF Unites, Apartheid Divides*”.

tornou-se crescentemente beligerante na medida em que pressões internas e externas se amontoavam contra seu governo de minoria branca.” (JORRE, 1992, p. 3). Durante o período, a fundamentação da política externa sul-africana foi comandada pelo primeiro-ministro (posteriormente, presidente), com amparo direto do SSC.<sup>330</sup> Todavia esta elite se transformou com um processo contínuo de militarização da tomada de decisão em política externa, o que significava não apenas “[...] a forte presença de pessoal militar em círculos-de formulação de políticas, mas que todos nesses círculos acham habitual falar em termos militares.” (CHAN, 1990c, p. 13–14).<sup>331</sup> Essa transição e seu refluxo posterior, constrangida pelo processo de construção do Estado e por forças externas, marcaram os diferentes movimentos da política externa regional.

A elite definidora de política externa (EDPE) sofria três fontes de pressão principais. Primeiramente, após a ascensão de grupos mais conservadores no processo de definição de PE, as pressões de elites rivais reduziram-se e permaneceram as ameaças de movimentos de libertação nacional (*antiapartheid*), baseados internamente e nos Estados vizinhos.<sup>332</sup> Em segundo lugar, estavam as ameaças militares convencionais percebidas (e retoricamente exaltadas) em países revisionistas regionais.<sup>333</sup> A terceira fonte de pressão, também externa, situava-se no pilar econômico, uma vez que a dependência das exportações sul-africanas em relação ao Ocidente alimentava a preocupação com embargos e boicotes (sobretudo após Soweto, em 1976), embora a dependência tenha sido reduzida com o aumento do preço do ouro e apoios tácitos de países ocidentais (PRICE, 1990, p. 148).<sup>334</sup>

---

<sup>330</sup> Embora a Constituição de 1961 estabelecesse o papel central do presidente como executor da política exterior (SOUTH AFRICA, 1961, art. 16(1)), na prática, a política era fundamentada no papel do primeiro-ministro, ao menos até a nova Constituição de 1983, que rearticulou no presidente a competência da definição prática da política externa. O presidente era amparado rotineiramente pelo SSC e pela colaboração constante do *Department of Foreign Affairs* (DFA) e do *Department of Defence* (DoD). Além disso, dois atores contribuíam de maneira informal e fluida para a formulação da política externa, o *Broederbond* e oficiais militares do alto escalão (CHAN, 1990c, p. 9; HAMANN, 2001).

<sup>331</sup> O fortalecimento da posição dos militares na definição da política externa da África do Sul após 1975 foi articulada em um processo mais amplo de aliança com o capital monopolista e grupos civis (diplomatas), formalizada na *Total National Strategy* na metade dos anos 1970 (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 181).

<sup>332</sup> Mesmo sem capacidade de derrotar as SADF, esses grupos insurgentes, amparados financeira e militarmente por Estados vizinhos, conseguiram aumentar gradualmente suas habilidades de promover atos de sabotagem contra o governo central e a infraestrutura do país, e se tornaram uma preocupação de segurança primordial para Pretória. Essa fonte de pressão foi sendo ampliada para outros grupos civis, inclusive elites brancas liberais e classes capitalistas com vínculos internacionais.

<sup>333</sup> A EDPE preocupava-se com a capacidade desestabilizadora dos Estados revisionistas e com o risco da presença cubana e soviética (mais relacionados ao suporte que forneciam do que à efetiva ameaça de ataques diretos). Embora os vizinhos não fizessem frente ao poder militar de Pretória de forma convencional, havia o temor de que, estando fortes econômica e politicamente viáveis, conseguissem se organizar para realizarem ataques contra o *white redoubt* sul-africano.

<sup>334</sup> A África do Sul se escondia atrás de fortes laços com o Reino Unido e da aliança crescente com os EUA (apesar de algumas variações históricas), que se beneficiavam das relações comerciais e financeiras com a África do Sul e de sua posição estratégica na África Austral.

Dada as pressões internas e externas, a grande estratégia regional sul-africana, no período de 1975 a 1988, consistia em responder ao rompimento crescente do “cordão sanitário” regional (regimes coloniais e brancos) e defender uma ordem centrada em si, na qual o *status quo* se mantivesse inalterado ou minimamente acomodado. A justificativa adotada era a luta contra a penetração do comunismo, embora a defesa maior fosse voltada à supremacia branca. A retórica da ameaça do comunismo na região era vista como crucial para aumentar as chances do consentimento da comunidade internacional acerca do seu governo de minoria branca e conseqüentemente evitar o aumento da pressão por mudanças no sistema sociopolítico doméstico da África do Sul.

Para isso, seu ímpeto de ação na região assumiu um caráter tanto desestabilizador (destrutivo) quanto formativo (criação de uma região ideal aos interesses sul-africanos), com tendência crescente para o primeiro, na medida em que aumentavam as ameaças internas e externas à elite política (sobretudo a elite definidora de política externa). O instrumento prioritário inicial fazia parte de uma “[...] ação formativa[...]” (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 181), qual seja, a tentativa de criar uma nova rede de relações socioeconômicas regionais no intuito de persuadir os países da África Austral a colaborarem com Pretória e a aceitarem a permanência de sua ordem.<sup>335</sup> Todavia, na medida em que se direcionava a Estados mais revolucionários (principalmente Angola) que se posicionavam diretamente em oposição à ordem sul-africana, a opção pelos meios militares tornava-se predominante, embora seu uso fosse repleto de diversionismo e negacionismo (BARRATT, 1994, p. 20). Percebe-se, assim, que inexistia uma política regional sul-africana uniforme para todos os Estados da região. Ela variava de acordo com o período e a ameaça que o país trazia para a ordem regional. Não obstante, o elemento de continuidade permanecia; pautado no interesse na manutenção da ordem sistêmica conservadora “[...] favorável aos interesses

---

<sup>335</sup> Três instrumentos principais foram adotados para implementar essa estratégia. O primeiro tratava dos meios econômicos e procurava sustentar a centralidade econômica da África do Sul e a dependência econômica dos vizinhos. A tática era utilizada especialmente frente a Estados mais fracos (BLS), onde havia maiores condições de cooptação, mas também em direção a vizinhos maiores, como Zimbábue, Zâmbia e Moçambique. Envolvia incentivos como projetos de integração econômica (SACU e CONSAS), além de desincentivos frente à defecção (bloqueios de eixos infraestruturais, de fluxos de migração de trabalhadores, de importações ou de provimento de cooperação técnica) (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 194–195). O segundo instrumento foram os meios diplomáticos. Pactos de não agressão procuravam ser assinados com países vizinhos e significavam o reconhecimento do regime do *apartheid* e a diminuição do espaço de ação para o ANC. A política foi igualmente eficiente contra Estados mais fracos (BLS) ou em crise (Moçambique). A opção pelo uso dos meios militares, terceiro instrumento, mantinha-se latente e era usada quando as tentativas anteriores tornavam-se ineficientes. As ações buscavam desestabilizar Estados rivais e impedir o uso de seu território como base para ataques à República. Pelos altos custos envolvidos, “[...] 'a desestabilização' nunca foi uma primeira opção de Pretória (...) uma ênfase particular em tais táticas de 'desincentivo' surgiram especificamente em períodos de derrota/crise da estratégia mais ampla do regime do apartheid.” (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 181).

econômicos e de segurança da África do Sul branca[...]” (MILLS, 2000, p. 220).<sup>336</sup> No entanto, essa postura, na medida em que se tornava mais expansionista criava as bases da sua decadência.

#### 8.1.2.1 Elites e Política Externa Regional em Vorster (1975-1978)

A política externa durante o regime de Vorster foi marcada pelas pressões de elites ascendentes para uma postura mais reativa em relação ao *status quo* regional. Desde a decisão sobre a intervenção em Angola, em 1975, já se podia observar uma militarização da formulação de política externa, quando o DFA se viu praticamente excluído da tomada dessa decisão. Todavia foi quando as tropas sul-africanas se chocaram com as do MPLA e de Cuba, no mesmo ano, que o planejamento da política externa se viu gradualmente militarizado. Durante o mandato de Vorster (1966-1978), a liderança dos militares era representada na pessoa de P.W. Botha, então Ministro da Defesa. Vorster, contudo, buscava equilibrar as influências no processo decisório com a participação do DFA, principalmente na pessoa do ministro Hilgard Muller (1964–1977), ex-prefeito de Pretória. Posteriormente, a ascensão de Roelof Frederik “Pik” Botha (1977-1994), um diplomata de carreira com atuação na ONU, ao posto de ministro incrementou o peso do DFA na tomada de decisão. Equilibrava-se o projeto militarista com o diplomático, conforme se verá a seguir.

O marco da segurança da EDPE foi fundamentado nas crescentes pressões das elites ligadas aos meios militares, sobretudo devido às ameaças dos movimentos sociais. Neste caso, o papel do levante de Soweto foi central nas pressões políticas.<sup>337</sup> Externamente, a independência das antigas colônias portuguesas substituíam os regimes brancos que anteriormente apoiavam Pretória. Além disso, URSS e Cuba se tornaram profundamente envolvidos nos conflitos da região e aumentavam o suporte ao ANC, tanto entre a população negra dentro da África do Sul, quanto entre os países vizinhos. Ao mesmo tempo, o suporte Ocidental às ações de Vorster ainda ecoavam (embora por pouco tempo) a Doutrina Nixon.<sup>338</sup>

---

<sup>336</sup> Na busca pela manutenção da ordem regional, a África do Sul procurava enfraquecer e subjugar as políticas e capacidades dos Estados vizinhos, usando da sua força econômica, política e militar para evitar a ascensão de regimes voltados aos ideais de liberdade e de igualdade racial, econômica e política. Envolvia ainda o convencimento das grandes potências ocidentais de que um regime racista não interferiria na garantia e preservação de seus interesses (CHAN, 1990c, p. 8).

<sup>337</sup> Por um lado, gerava grande constrangimento internacional, envolvendo o aumento das pressões ocidentais, inclusive de Kissinger, para transições negociadas na Rodésia do Sul e Namíbia (BARBER; BARRATT, 1990). Por outro, ao se atrelar cada vez mais ao ANC (renovação do movimento com o ingresso de novos estudantes) e ao PAC, o movimento responsável pela mobilização levava o Estado a reforçar a sua política de desestabilização.

<sup>338</sup> Esta apoiava a aliança a pivôs regionais e procurava garantir a segurança da África Austral frente às ameaças de as independências das últimas colônias africanas resultarem no avanço do comunismo. A África do Sul via-se como

O jogo cubano nesse processo trazia preocupações norte-americanas e sul-africanas, embora se tratasse mais de solidariedade terceiro-mundista do que uma política planejada na URSS. Tudo isso forçava a adaptação da política regional da África do Sul a uma nova realidade (PRICE, 1990, p. 145).

Nesse contexto, a década de 1970 representou o declínio gradual das políticas externas *Outward Movement* e *Détente*, que procuravam, por meios diplomáticos, a aceitação regional da África do Sul.<sup>339</sup> As independências de Angola e Moçambique em 1975 representaram o rompimento até então mais dramático do “cordão sanitário” regional, pois além de significarem ameaças aos princípios políticos da ordem regional (governos de maioria negra) apresentavam a oportunidade de avanço de potências externas à região, como Cuba e URSS. Logo, embora a participação de EUA fosse incisiva, a África do Sul via-se relativamente solitária na tarefa de garantir a ascensão de um regime aliado em Angola, o que acabou fracassando.<sup>340</sup> Em Moçambique, as perspectivas de apoiar elites brancas para opor-se à ascensão da FRELIMO degradaram rapidamente.<sup>341</sup> No Zimbábue, a relutância de Ian Smith de conceder a transição (apesar das iniciativas de Zâmbia, África do Sul e EUA) e as dificuldades de encontrar uma alternativa viável (movimento negro aliado) significou a necessidade de construir uma nova estratégia, desta vez mais internacionalizada. Embora o ímpeto de ação mantivesse priorizando soluções econômicas e diplomáticas, a posição em relação ao *status quo* tornou-se mais conservadora.

O aumento do conservadorismo na posição sul-africana em relação ao *status quo* foi simbolizado pelo anúncio da *Total National Strategy* (TNS) de 1977 e a ascensão do

---

peça central nesse tabuleiro e “[...] esperava estabelecer o seu valor para o oeste da região e receber um lugar na estratégia global americana, de acordo com a doutrina Nixon.” (GUELKE, 1990, p. 232).

<sup>339</sup> O *Outward Movement* foi uma ofensiva diplomática lançada pelo regime Vorster no fim dos anos 1960 como resposta ao ganho de forças internacionais críticas ao *apartheid*. Possuía o objetivo de buscar aliados na OUA, atingindo certo sucesso com o estabelecimento de relações diplomáticas com o Malawi (1968) e uma aproximação diplomática com países francófonos, como Senegal e Costa do Marfim (BARBER; BARRATT, 1990). Com isso, a África do Sul logrou obter defensores na arena internacional e a redução do apoio às sanções contra a África do Sul na OUA. Todavia, em 1971, a OUA bloqueou a iniciativa, condenando as propostas de diálogo com Pretória como uma manobra política voltada a dividir os Estados africanos e confundir a opinião pública. O movimento foi substituído por uma política mais tímida de *Détente* regional, haja vista a sinalização de independência das colônias portuguesas e a crise na Rodésia. A política já formulava em 1974 (com liderança do *Bureau of State Security*) a proposta de construir uma constelação de estados independentes (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 185–186).

<sup>340</sup> A invasão em amparo à UNITA, atingindo Ruacana em agosto de 1975, foi logo rechaçada pelo apoio de 7 mil cubanos e o reconhecimento internacional do governo do MPLA, formalizado em novembro. A aprovação do *Clark Amendment* nos EUA (proibia o apoio de qualquer parte no conflito angolano) agravou a posição da África do Sul, que decidiu se retirar em março de 1976.

<sup>341</sup> Na tentativa dos colonos brancos de criar uma revolta contra o governo transicional liderado por Chissano e obter apoio da África do Sul, o Vorster negou ajuda alegando que desejava manter boas relações com Moçambique e promover paz e estabilidade na região, pelo menos temporariamente (SHUBIN, 2008, p. 132).

militarismo frente à crise no aparato estatal<sup>342</sup>. O recuo estratégico desde Angola, em face de uma possível derrota humilhante para os cubanos, revelou o objetivo de se reorganizar. O militarismo da TNS<sup>343</sup> era baseado na ideia de cerco e fundamentado no conceito de *Total Onslaught* como elemento justificador do avanço em direção aos países vizinhos. O mito da ameaça comunista garantia à África do Sul o álibi para incrementar o seu projeto militarista e arregimentar suporte relativo (ao menos, atenção) do Ocidente. Segundo Price, “Pretoria necessita da presença da União Soviética em sua região; sem ela a relevância da África do Sul para o Oeste é tornada marginal na melhor das hipóteses.” (PRICE, 1990, p. 162). A TNS continha em si a abertura ao expansionismo militar que ficou contido até a ascensão de Botha e a mudança da correlação de forças na região.

#### 8.1.2.2 Elites e Política Externa Regional em Botha (1978-1989)

A ascensão de P.W. Botha ao posto de primeiro-ministro em outubro de 1978 deu aos militares e conservadores (os chamados *verkramptes*) papel ainda mais determinante na construção da política externa. A política idealizada por Botha procurava dar cabo às lutas internas no aparato estatal, no partido (expurgos) e na definição de política externa, reorganizando as estruturas de tomada de decisão a partir de um programa de racionalização. Este, reforçado pela posterior mudança constitucional de 1983, centralizou o processo decisório transformando os 20 comitês interministeriais (*Cabinet Committees*) em quatro, sendo o mais poderoso o *Committee for National Security*, também conhecido como *State Security Council (SSC)*.<sup>344</sup> A mudança constitucional também centralizou o papel do presidente na política externa e a tecnocratização do Gabinete. Embora o papel dos militares fosse crescente, o SSC era fundamentado na *troika* entre presidente, Ministro da Defesa e Ministro de Relações Exteriores. Esse novo modelo de política externa seria responsável pela implementação da TNS.

Para que isso fosse colocado em prática com ímpeto inédito, o aumento da percepção de ameaças por parte da EDPE foi de grande importância. Faziam-se sentir as pressões

<sup>342</sup> Muldergate Crisis (escândalo de corrupção envolvendo a mídia aliada ao governo e projetos de propaganda pró-*apartheid*) foi o ponto máximo desses conflitos, o que acabou dando origem à Total Strategy e à queda de Vorster (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 189).

<sup>343</sup> A estratégia militar, baseada nas ideias do DoD, era influenciada pelo pensamento de Andre Beaufre, estrategista francês que defendera a utilização da “[...] estratégia total[...]

<sup>344</sup> O SSC possuía seu próprio secretariado e cobria todos os assuntos de segurança e política externa. Seus encontros ocorriam a portas fechadas e sempre precediam reuniões do Gabinete. Ambas reuniões eram conduzidas por Botha e na reunião do Gabinete eram meramente reproduzidas as recomendações e decisões do SSC (CHAN, 1990c, p. 13).

políticas e econômicas internacionais após o levante de Soweto. Em 1977, o embargo voluntário de armamentos de 1963 (res. 181/1963 do CSNU) tornou-se mandatário pelo CSNU (res. 418/1977). Havia maiores pressões da diplomacia de Jimmy Carter, que estabelecia ênfase dos direitos humanos na política externa dos EUA, suporte à OUA e maior comprometimento com os não alinhados e a liberação do sul da África frente aos regimes brancos. Priorizando relações com países como Nigéria, Tanzânia e Zâmbia em detrimento da África do Sul, Carter procurou restringir o envolvimento dos EUA nos confrontos locais e afastar-se dos estrategistas sul-africanos (BIRMINGHAM, 1992, p. 84).

Se havia continuidade na posição em direção ao *status quo*, Botha foi responsável pelo incremento do ímpeto externo, transformando a política externa em uma “política de guerra”, mediante a implantação da TNS (Gavin Cawthra, 2013, entrevista). Esta foi pautada inicialmente no pilar econômico, representada pelo projeto da CONSAS<sup>345</sup>, que possuía dois objetivos principais: manter as economias vizinhas formalmente sob seu eixo de influência (centralidade econômica e infraestrutural); e garantir (de forma automática) o reconhecimento indireto dos bantustões nominalmente independentes (Transkei, Ciskei, Bophuthatswana, Venda) como Estados soberanos e não como artifício político do *apartheid*.<sup>346</sup> Contudo, o ímpeto de ação na região modificou-se com o fracasso no controle da transição do Zimbábue, da qual ascendeu uma nova liderança revisionista (Mugabe)<sup>347</sup>, que se articulava aos PLF e à nova SADCC, o que relegou o CONSAS ao ostracismo<sup>348</sup>.

O marco representado pelo aumento das pressões externas à ordem regional sul-africana levou à expansão da coerção econômica e do uso de força militar contra os Estados vizinhos, mormente a partir de 1981 (ações militares em Moçambique e Angola), “[...] um ano [...] no qual pode-se dizer que a estratégia total foi posta em pleno funcionamento[...]” (CHAN, 1990c, p. 22). Contribuiu para a liberdade de ação do regime Botha a ascensão de

<sup>345</sup> Seu fundamento era que “[...] todos os Estados da África Austral estavam para serem arrastados a uma ‘constelação’ de dependência da África do Sul.” (CHAN, 1990c, p. 19). Na Conferência de Carlton (1979), Botha apresentou pela primeira vez a proposta da CONSAS para chefes de Estado e cerca de 200 capitalistas sul-africanos. Havia a tentativa de criação de um Banco de Desenvolvimento e de uma União Aduaneira da África Austral.

<sup>346</sup> Vislumbrava-se que a maior integração econômica com Moçambique, Zimbábue, Malawi, Suazilândia, Lesoto, Botsuana, Zâmbia, Zaire, Angola, e Namíbia independente poderia reduzir as pressões econômicas internacionais, incrementadas em 1977 (PRICE, 1990, p. 149).

<sup>347</sup> No Zimbábue, Botha tinha a percepção que se mais um governo de maioria negra radical assumisse o poder na região, o incentivo a movimentos como SWAPO, ANC e outros seria inevitável. Entretanto, como parecia iminente a transição, principalmente pelas posições de EUA e Reino Unido, o ideal seria o controle de um governo moderado, encabeçado por Abel Muzorewa. Entretanto, com a vitória de Mugabe nas eleições de março de 1980, as esperanças sul-africanas caíram por terra.

<sup>348</sup> O acontecimento representou grande derrota à proposta da CONSAS (ou a sua limitação aos bantustões independentes), muito embora as economias da África Austral se mantivessem dependentes da África do Sul. O projeto do CONSAS foi gradualmente colocado em segundo plano e direcionado aos enclaves sul-africanos, embora houvesse a formação do *Southern African Development Bank* (SADB) e do *Multilateral Development Council* (MDC) em 1982 (PRICE, 1990, p. 151).



Ronald Reagan nos EUA (e de Margareth Thatcher na Inglaterra) e a política do *constructive engagement*.<sup>349</sup> Assim, na década de 1980, o governo de Botha faria uso dessa situação favorável para reestruturar o seu cordão sanitário e conter as suas ameaças (particularmente o ANC) (VALE, 1990, p. 173). O avanço militar baseava-se no conceito de defesa avançada, que procurava a desestabilização por meio de ataques militares através das fronteiras nacionais e contra alvos do ANC nos países vizinhos (PRICE, 1990, p. 157). Nos Estados pequenos (BLS), intervenções militares os forçavam a assinar pactos de não agressão, como ocorrido em Lesoto<sup>350</sup> e Moçambique<sup>351</sup>. Os acordos auxiliavam a África do Sul a fazer frente aos Estados mais estáveis e capazes da região, Zâmbia<sup>352</sup> e Zimbábue<sup>353</sup>. Ao passo que os países menores acabaram se rendendo às pressões sul-africanas com a expulsão de membros do ANC (Lesoto) e assinatura de acordos de não agressão (Suazilândia), os Estados mais capazes mantinham-se como alvo prioritário da coerção econômica e militar. Em Angola, as ações diretas já presentes desde 1978 foram intensificadas em 1981<sup>354</sup>, vinculadas também ao movimento de libertação da Namíbia (CAWTHRA, 1986, p. 149).<sup>355</sup> As pressões favoreceram

<sup>349</sup> Como visto, o plano liderado por Chester Crocker buscava o estabelecimento de uma aproximação positiva entre Pretória e Washington como o intuito declarado de favorecer a contenção da ameaça soviética e retirada das tropas cubanas de Angola, a reconstrução da estabilidade na África Austral e a utilização do papel econômico central da África do Sul para a promoção do desenvolvimento regional. Reforçava-se a centralidade da participação da África do Sul como elemento necessário para se resolver os conflitos regionais.

<sup>350</sup> Em Lesoto, além do aumento dramático do suporte sul-africano ao *Lesotho Liberation Army* (LLA - braço armado do Basutoland Congress Party [BCP], opositorista ao regime do primeiro-ministro Leabua Jonathan), ataques diretos ocorreram entre 1982 e 1983, incluindo a tentativa de assassinato do primeiro-ministro, em um ataque com carro-bomba em agosto de 1983. Como resultado, em agosto de 1983 o governo do Lesoto anunciava o início da evacuação de refugiados sul-africanos (63 membros do ANC se retiraram do país a pedido do governo). Posteriormente, em janeiro de 1986, um golpe militar do General Justin Metsing Lekhanya, articulado por Pretoria e o LLA, depôs o governo de Jonathan (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 200; PRICE, 1990, p. 157).

<sup>351</sup> Em Moçambique a situação foi semelhante, com ataques diretos e a adoção de um grupo *proxy* interno. Os principais ataques diretos ocorreram em 1981 e 1983 e em todo o período houve atos de sabotagem contra instalações estratégicas de transporte. Além disso, entre 1981 e 1983, as ações da RENAMO, apoiadas por Pretória, levaram à destruição de 140 vilas, 840 escolas, 900 mercados em ambiente rural e mais de 200 instalações de saúde pública. Em 1983, “[...] o custo total da destruição MNR foi colocado em US \$ 3,8 bilhões.” (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 202). No caso de Moçambique, os custos empreendidos pela força militar forçaram o Estado a assinar os Acordos de Nkomati, em março de 1984.

<sup>352</sup> Como visto, Lusaka (capital diplomática dos PLF) e Harare (polo econômico da SADCC), territórios sem acesso ao mar, acabavam submetidos às pressões sul-africanas. Com as instabilidades de Angola e Moçambique e o sobrecarregamento das rotas à Tanzânia, grande parte do fluxo de suas importações e exportações acabava tendo de ser escoado pelo território sul-africano, o que limitava suas possibilidades de ação anti-*apartheid* e garantia segurança à África do Sul. Assim, ações militarizadas eram complementadas com pressões econômicas.

<sup>353</sup> Em relação ao Zimbábue, em meados de 1981, a *South African Transport Services* bloqueou mais de 20 locomotivas em direção à *National Railway of Zimbabwe*, enquanto que atrasos e gargalos eram criados artificialmente para importados e exportações zimbabuuanas que passavam pelos portos e pelo sistema ferroviários sul-africanos. Pretoria também ameaçava regularmente romper com preferências comerciais para o ingresso de manufaturas zimbabuuanas no mercado sul-africano (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 197).

<sup>354</sup> Com a Operação *Protea* as SADF invadiam o país em agosto de 1981, ao passo que a condenação da operação pelo CSNU era vetada pelos EUA (GUELKE, 1990, p. 243). Posteriormente, houve repetidas invasões pela SADF e no fim de 1982 o sul do país estava totalmente ocupado por forças sul-africanas.

<sup>355</sup> No início dos anos 1980 as ações sul-africanas em Angola levaram a USD 10 bilhões em custos a este país (DAVIES, ROBERT; O'MEARA, 1990, p. 202). Além disso, a existência de um grupo opositor bem estruturado em Angola (UNITA) deu auxílio nas ações militares sul-africanas. Esse fato se somou a outros, por exemplo, a

o alcance de acordos de cessar-fogo também com Angola (Lusaka). Tais acordos geravam credibilidade política à África do Sul, o que ampliava seus espaços de ação e a ambiguidade da política externa norte-americana (que se dividia na postura ofensiva de Reagan e a política recalcitrante do Congresso) auxiliava o jogo duplo sul-africano. Além disso, o crescente afastamento soviético da região (em relação à década de 1970), devido aos desafios estratégicos no Afeganistão, abria caminho para o estabelecimento de uma *Pax Pretoriana* (GUELKE, 1990, p. 242).

Entretanto, essa situação não logrou a redução efetiva das pressões externas e internas. Externamente, logo haveria influxo do amparo ocidental ao regime sul-africano. Embora mantendo o *constructive engagement*, os EUA passariam a se posicionar mais diretamente na região e buscar um diálogo inédito com os regimes da FRELIMO e MPLA.<sup>356</sup> Internamente, em 1983 as ações militares em Angola (Operação Askari) se deparavam com um nível de resistência inesperado pelo governo e pela opinião pública sul-africana.<sup>357</sup> Concomitante, a estratégia de ação da ANC se rearticulava para dentro do país (a MK trazia de volta os guerrilheiros que estavam em treinamento no exterior) e para a guerra popular (adotada em Conferência Nacional na Zâmbia em 1985)<sup>358</sup>. A resposta de Botha não foi outra senão manter o ímpeto de ação militarista. “Quando a estrutura tricameral falhou, Pretoria foi obrigada a exportar o conflito à região com desestabilização e, ao longo do tempo, à outra parte da comunidade internacional, com os ataques contra os ativistas do ANC em Paris e mesmo em Maputo.” (VALE, 1990, p. 177).<sup>359</sup>

Não obstante, as ações tornavam-se gradativamente insustentáveis dada a deterioração das capacidades do Estado, que indicava os limites da estabilidade da elite no poder. Na região, as ações sul-africanas passavam a ser bloqueadas por esforços coletivos. Em Moçambique, a continuidade do suporte à RENAMO mesmo após Nkomati era respondida com alianças defensivas entre Machel, Mugabe, Nyerere e, inclusive, Banda. Em Angola, as

---

proximidade em relação à Namíbia permitiu o envio de tropas de maneira mais frequente e intensa, e a contínua presença cubana estimulou o uso de seus armamentos mais modernos.

<sup>356</sup> Já em meados de 1983, Reagan “[...] estava ficando nervoso que essa desestabilização apoiada pelos EUA estava gerando maiores perigos para seus interesses na África Austral do que entregando resultados.” (DAVIES, ROBERT; O’MEARA, 1990, p. 206). Ademais, o empobrecimento das populações segregadas e as insurreições que aconteceram entre 1984-86 obrigaram os EUA a reavaliarem sua política para a região (VALE, 1990, p. 177). O Congresso norte-americano ainda aprovaria em 1986 uma grande lei anti-*apartheid* (*Comprehensive Anti-Apartheid Act*), superando o veto de Reagan.

<sup>357</sup> Pela primeira vez a imprensa pró-*apartheid* se posicionava favoravelmente à retirada da Namíbia e havia igualmente crescente interesse de organizações capitalistas em apoiar uma estratégia econômica moderada sul-africana, com o intuito de viabilizar investimentos e comércio, principalmente para Moçambique (prioridade em transportes e turismo).

<sup>358</sup> As operações seriam conduzidas por jovens urbanos insatisfeitos com as condições sociais e identificados com os movimentos libertários.

<sup>359</sup> Houve aumento de mais de 20% no orçamento militar entre 1983/85. Além disso, Botha declarou estado de emergência parcial e posterior estado de emergência nacional em 1986 (PEREIRA, 2012, p. 116–119).

derrotas militares sul-africanas em 1988 denotavam a necessidade de articular maiores capacidades para a manutenção da política de desestabilização, o que era impossível no momento de crise, dados os custos exacerbados do militarismo<sup>360</sup>. A transição foi emblematicamente simbolizada no impacto das batalhas de Cuito Cuanavale e Calueque. As forças sul-africanas perceberam que não havia mais condições materiais nem políticas para desestabilizar o regime do MPLA (com grande suporte cubano), manter a dominação sobre a Namíbia e proteger a posição das elites brancas. Os dois primeiros objetivos tiveram de ser sacrificados pelo terceiro. Este seria sustentado pela aceitação, controlada, da transformação da ordem interna e regional – desde que esta garantisse a centralidade da África do Sul. Em 1989, Botha sofreu um derrame, o que abriu caminho para a ascensão de De Klerk em setembro do mesmo ano. De Klerk consolidou a transição estratégica iniciada por Botha já em meados de 1988, transformando o seu recuo estratégico em um projeto regional que garantia a centralidade da África do Sul e a sobrevivência interna dos brancos.<sup>361</sup> Findadas todas as opções de manter a ordem regional sustentada pelos seus pilares político, econômico, social e securitário, a África do Sul optou por ceder e controlar a mudança da ordem regional assegurando sua posição hegemônica.

O quadro 6 e a figura 14 resumem as transformações na política externa regional da África do Sul do período e as suas relações com o processo de construção do Estado e as EDPEs. Em suma, em Vorster (75-77), a elite civil do NP permanecia no poder e evitava arcar com custos significativos na promoção do *status quo*. As pressões internas significativas e as pressões externas relativamente reduzidas, com espaços para a negociação junto a países moderados, davam condições a uma política externa que se limitasse ao uso principal de meios diplomáticos. Nos dois anos seguintes, a crescente participação da elite militarista no processo de política externa garantiu a composição de uma nova posição em relação ao *status quo*, embora com a continuidade do ímpeto de ação. Em Botha (78-80), a ascensão definitiva da elite militarista do NP à liderança nacional redundou na continuidade da política externa que já propunha anteriormente como parte da influência exercida pelo DoD. O caminho livre na política nacional e o acréscimo de pressões externas, aliado a novas capacidades do...

<sup>360</sup> Quanto maior a extensão das batalhas e o do número de *fronts*, mais evidente se tornariam as limitações do militarismo sul-africano. Assim, o “[...] aumento exponencial do custo humano e material da repressão do Estado, a crise econômica, a condenação internacional, e o impasse interno contribuíram para o fim negociado do apartheid.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 245).

<sup>361</sup> Internamente, as negociações de aproximação com Nelson Mandela começaram em 1985, personalizadas na figura do ministro da Justiça Kobie Coetsee. Em julho de 1989, Mandela e Botha finalmente conversaram pessoalmente e, embora ambos os lados não chegaram a um acordo em relação às demandas alheias (Mandela exigia a retirada do banimento dos grupos opositores, a libertação incondicional dos prisioneiros políticos e um plano de transição política; Botha pedia a renúncia da luta armada, entre outros pontos), havia consenso sobre a necessidade de uma transição negociada.

Quadro 6 - África do Sul (1975-1989): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora

	Construção do Estado			PE Regional - Formação				PE Regional - Execução			
	Capacidades Estatais	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tipo	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao <i>status quo</i>	Valor	Ímpeto de ação	Valor
Vorster (75-77)	Coerção - Início aumento gastos	M	Predomínio da elite civil do National Party, repressão social	Elites do DFA: Diálogo com Estados moderados, desengajamento de Angola (após a independência)	L/C	Elites concorrentes: Elite militarista (DoD - Botha)	M	Soberania pelos próprios meios (C =+1); Relações comercialistas centradas na AS (L/C=+1); Diálogo relativo a libertação de Estados com maioria negra (C=0) Segurança nacional (C =+1)	+3	Uso de instrumentos discursivos e diplomáticos	2
	Capital - Crescimento econômico e grande capacidade extrativa	M				Sociais: Levante de Soweto	A				
	Legitimidade - Alta coesão da elite branca, embora com pressões dos grupos marginalizados	M				Externas: Independência ANG e MOZ, espaços para ação junto a Estados moderados	B				
Vorster (77-78)	Coerção - Início aumento gastos, fortalecimento do SSC	M	Declínio da elite civil e pressão crescente dos militaristas; repressão dos movimentos de libertação pós-Soweto	Participação da elite militarista no SSC (anticomunismo): influência para uma política externa ofensiva	C	Elites concorrentes: Elite militarista (DoD - Botha)	A	Soberania pelos próprios meios (C =+1); Relações comercialistas centradas na AS (L/C=+1); <b>Fechamento relativo a direitos políticos de maioria negra comunista (C=+1);</b> Segurança nacional (C=+1)	+4	Uso de instrumentos discursivos e diplomáticos	2
	Capital - Crescimento econômico e grande capacidade extrativa	M				Sociais: Repressão pós-Soweto	A				
	Legitimidade - Alta coesão da elite branca, embora com pressões dos grupos marginalizados	M				Externas: Independência ANG e MOZ, espaços para ação junto a Estados moderados	B				
Botha (78-80)	Coerção - Aumento gastos, centralidade do SSC	A	Ascensão ao poder da elite militarista; repressão dos movimentos de libertação	Elite militarista (anticomunismo): exportar conflito para a região (cooptar prioritariamente)	C	Elites concorrentes: Elite não branca	B	Soberania pelos próprios meios (C =+1); Relações comercialistas centradas na AS (L/C=+1); Fechamento relativo a direitos políticos de maioria negra comunista (C=+1); Segurança nacional (C=+1)	+4	Instrumentos econômicos e institucionais (e militares indiretos - AGO)	4
	Capital - Crescimento econômico, avanço industrialização	A				Sociais: Movimentos de libertação	M				
	Legitimidade - Crescente apoio (anti-comunismo)	A				Externas: Comunismo em AGO e MOZ, Possibilidade de acomodação no Zimbábue, impacto embargo mandatário	M				
Botha (81-88)	Coerção - Aumento gastos, ampliação conscrição, complexo militar-industrial	A	Centralização do poder; Predomínio instável da elite militar; insucesso das reformas de 1983; avanço dos movimentos de libertação.	Elite militarista (anticomunismo): exportar conflito para a região	C	Elites concorrentes: Elite não branca	B	Soberania pelos próprios meios (C =+1); Relações comercialistas centradas na AS (L/C=+1); Fechamento relativo a direitos políticos de maioria negra comunista (C=+1); Segurança nacional (C=+1)	+4	Instrumentos militares diretos e indiretos	5
	Capital - Crescimento pressões econômicas	M				Sociais: Movimentos de libertação, UDF	A				
	Legitimidade - Apoio centrado no anticomunismo, mas crescente crise <i>apartheid</i> e incapacidade de cooptação	M				Externas - Fracasso transição Zimbábue, SADCC, ações SWAPO/ANC vs espaço (Reagan EUA)	A				

Continua...

.... continuação

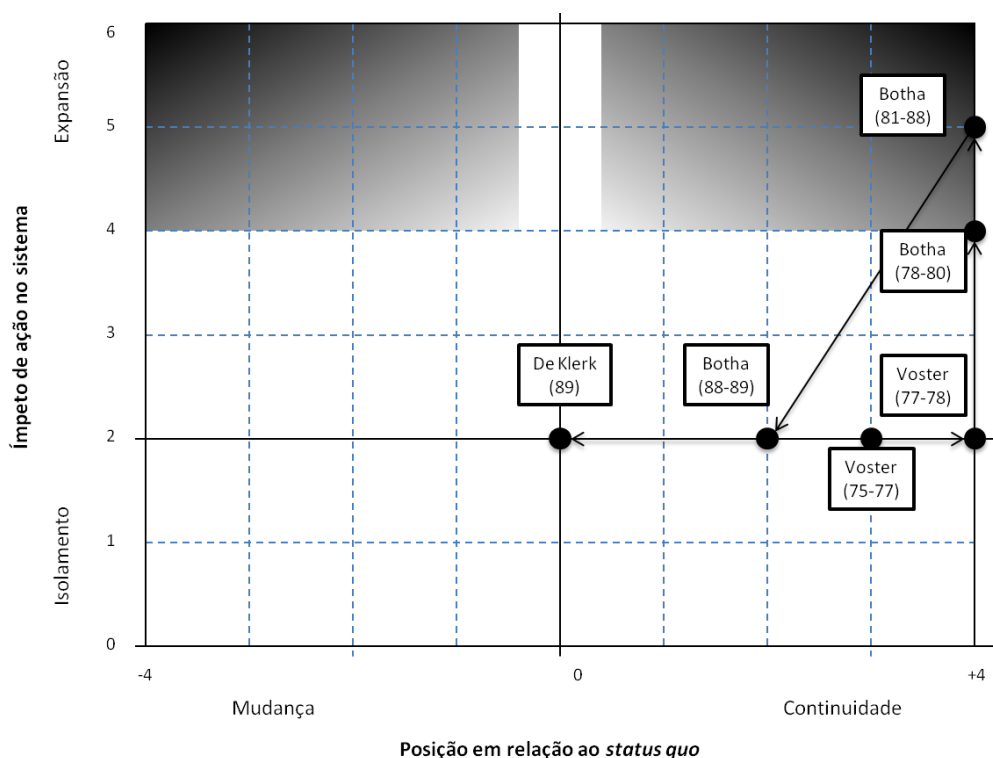
<b>Botha (88-89)</b>	Coerção - Insustentabilidade dos gastos militares, com maiores derrotas	<b>M</b>	Vislumbra-se reforma do poder; abertura ao diálogo com movimentos de libertação	Declínio militaristas: Salvaguardar posição e ceder à acomodação	<b>L/C</b>	Elites concorrentes: Elite não branca, elite civil branca, grupos capitalistas	<b>M</b>	<b>+3</b>	Uso de instrumentos discursivos e diplomáticos	<b>2</b>
	Capital - Pressões econômicas significativas	<b>B</b>				Sociais: Movimentos de libertação, UDF, grupos liberais	<b>A</b>			
	Legitimidade - Redução da coesão interna dos brancos e crise final <i>apartheid</i> (ameaça significativa aos brancos)	<b>B</b>				Externas: avanço de Angola (cubanos), Anti- <i>apartheid</i> Act EUA	<b>A</b>			
<b>De Klerk (1989-...)</b>	Coerção - Insustentabilidade dos gastos militares, com maiores derrotas	<b>M</b>	Reforma do poder; abertura ao diálogo com movimentos de libertação	Retomada DFA: Controlar transição da ordem para garantir estabilidade interna (direitos brancos) e centralidade externa	<b>L/C</b>	Elites concorrentes: Consenso sobre o fim do <i>apartheid</i>	<b>A</b>	<b>0</b>	Uso de instrumentos discursivos e diplomáticos	<b>2</b>
	Capital - Pressões econômicas significativas	<b>B</b>				Sociais: Movimentos de libertação, UDF, grupos liberais	<b>A</b>			
	Legitimidade - Redução da coesão interna dos brancos e crise final <i>apartheid</i> (ameaça significativa aos brancos)	<b>B</b>				Externas: avanço Angola (cubanos), consolidação movimento global anti- <i>apartheid</i>	<b>A</b>			

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em **cinza ou negrito**, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipo das **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem) e +4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelo instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao *status quo*. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

... Estado para a ação, levou ao incremento do ímpeto no sistema. No período seguinte, até 1988, a alta capacidade estatal coercitiva e econômica (com algumas instabilidades crescentes) garantiu ações da elite política, favorecida pelos espaços dados pela diplomacia Reagan. A EDPE ainda centralizada na elite conservadora do NP aprofundou a continuidade na posição em relação ao *status quo*. A maior insegurança externa na região levou ao incremento no ímpeto de ação. Entretanto, entre 1988 e 89 a crise na capacidade estatal e da elite no poder gerou insustentabilidade do projeto externo e da ação impetuosa no sistema. O declínio das elites militaristas no processo decisório de PE produziu a mudança gradual na postura em relação ao *status quo*. A alta insegurança interna e externa e constrangimentos à ação (redução das capacidades e apoio externo) levaram à redução no ímpeto. Por fim, com a ascensão de De Klerk, o declínio definitivo das elites militaristas e a ascensão do DFA como EDPE produziram mudanças na posição em relação ao *status quo* e no processo decisório de política externa, embora sem um projeto claro imediato. As altas pressões de todas as frentes geraram a contenção das ações no *status quo*, limitando-se ao uso de instrumentos diplomáticos.

**Figura 14 - África do Sul (1975-1989): Política Externa frente à ordem regional conservadora**



Fonte: Elaborado pelo autor.

## 8.2 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ÁFRICA DO SUL (1989-2010)

Esta seção aborda as continuidades e mudanças na política externa da África do Sul entre 1989 e 2010, com foco no processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema).

### 8.2.1 Construção do Estado na África do Sul (1989-2010)

O processo de construção do Estado na África do Sul pós-1989 foi marcado por grandes transformações. A mutação do sistema internacional condicionava as opções de ação do novo regime. O desmantelamento da URSS abria espaço para a instauração de uma ordem liberal que não admitiria a continuidade do regime segregacionista do *apartheid*. Isso, sobretudo, pois o extremo sul da África Austral perdia relevância política para as grandes potências e com ela reduzia-se a centralidade da África do Sul na sua equação estratégica. Apenas no início do século XXI é que a região adquiriria nova preponderância devido à nova competição internacional incrementada pela presença de atores emergentes como China, Índia e Brasil – despertando interesse renovado das potências tradicionais – e a ascensão de potências da região a posições de maior destaque no sistema continental e global (África do Sul e Angola). Não obstante, em todo o período a África do Sul logrou adquirir lugar internacional de destaque pela credibilidade de sua transição pacífica e pelo prestígio arregimentado por Mandela.

Com a redução da sua importância global no início da década de 1990, a África do Sul teria de incrementar esforços para solucionar seu conflito interno. As iniciativas de acomodação levaram ao estabelecimento de uma nova Constituição em 1993 (de caráter interino), reafirmada e ampliada em 1996. A Constituição de 1996 (celebrada como uma das mais inclusivas do mundo) marcava um novo contrato social baseado na tentativa de superação dos traumas do passado e no estabelecimento de uma convivência justa, igualitária e livre dos povos que compõe a África do Sul.<sup>362</sup> Em termos demográficos, a composição

---

<sup>362</sup> Afirmou-se o status de federação (nove províncias representadas no *National Council of Provinces*, câmara alta) e manteve-se um sistema presidencialista em que a Assembleia Nacional (câmara baixa do *Parliament of South Africa*) possui grande importância e limita os poderes do presidente. A Assembleia Nacional formalmente elege o presidente para mandatos de cinco anos e possui o poder de emitir um voto de não confiança. Além disso, os postos do Gabinete (ministros que devem ser membros do parlamento, com exceção de dois) são responsáveis à Assembleia Nacional e às suas comissões regulares de acompanhamento, autônomas ou em conjunto com o *National Council of*

étnica diversa da população era valorizada na nova constituição, a qual adotava 12 línguas oficiais (10 pertencentes a povos africanos). A situação, por um lado, gerava valorização da diversidade, por outro, impactava em desafios à integração e unidade nacional. A economia sul-africana, por sua vez, esteve calcada na necessidade de recuperação da crise que a infligira em fins da década de 1980, já que “[...] os últimos anos de apartheid e do governo do Partido Nacional haviam danificado bastante a economia[...]” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 237). A opção, semelhante à maioria dos periféricos, foi pela liberalização comercial e adoção de reformas estruturais (enxugamento dos serviços públicos), as quais, apesar da recuperação do crescimento econômico, contribuíram para o aumento dos níveis de desigualdade social em todo o período e manteve presente elementos das estruturas sócio-raciais prévias.

#### 8.2.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

A capacidade coercitiva do Estado foi constrangida pelas pressões sociais de desarticulação do poder dos militares e devido à ascensão da agenda da segurança humana nas relações internacionais. O resultado foi um amplo processo de RSS que procurava desvincular a imagem negativa das forças de segurança e desarticular a composição branca vinculada ao *apartheid* (Cheryl Hendricks, 2013, entrevista), embora o alto escalão se mantivesse dominado por antigos oficiais<sup>363</sup>. O posterior enxugamento das forças foi implantado e resultou em uma relativa redução de sua capacidade de travar combates convencionais.<sup>364</sup> Não obstante, políticas de fortalecimento das capacidades de defesa do Estado foram posteriormente adotadas em um processo mais amplo de modernização militar, baseado na ideia de potência africana e global.<sup>365</sup> Como resultado, construiu-se uma força de vocação regional, mas centralmente baseada na legitimidade exercida pelos mandatos de *peacekeeping*.<sup>366</sup> O processo de RSS também afetou a estrutura policial e de inteligência

---

*Provinces* (NCOP). O Judiciário possui status de Poder e é encabeçado pela *Constitutional Court* (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 252–253).

<sup>363</sup> O processo mais complexo da Reforma do Setor de Segurança foi a integração durante os anos 1990 de forças do MK (18.300 membros), do *Azanian People's Liberation Army/PAC* (5.700 membros) e dos bantustões (11.500 membros). Posteriormente, políticas de cotas raciais resultaram na drenagem de oficiais qualificados devido à necessidade de redução do contingente branco.

<sup>364</sup> O contingente militar foi reduzido ao longo do período de 100 mil em 1989 tropas para 55 mil em 2005 (COW, 2015), além do enxugamento do número de bases militares. Ademais, há poucos recursos para o dispêndio em treinamento e operações e pressões para que o gasto em defesa permanecesse abaixo de 2% em relação ao PIB.

<sup>365</sup> Houve a amplo de modernização de equipamentos durante toda a década de 2000. O programa de compras de 12 anos, *Strategic Armaments Package* (SAP) de 1999, somou mais de US\$6 bilhões e se direcionou quase que exclusivamente à marinha e à aeronáutica.

<sup>366</sup> Contudo, o estabelecimento de aproximadamente 4 mil militares no exterior (IISS, 2010, p. 292), não foi acompanhado por dispêndios significativos em treinamento, e houve preterimento do exército no processo de modernização. Além disso, os cortes da década de 1990 atacaram profundamente a capacidade e prontidão



interna, anteriormente baseada em um aparato corrupto que defendia a repressão de grupos sociais não brancos. Entretanto, durante o processo a redução das capacidades foi percebida, como denunciam os dados sobre violência no país durante todo o período (altos níveis de criminalidade e de homicídio)<sup>367</sup>. As atividades do complexo militar industrial foram reduzidas<sup>368</sup> devido também à adoção de restrições na exportação de armamentos, como se verá adiante.

Na esfera do capital, a concentração e acumulação foram afetadas com as reformas estruturais e os processos de privatização, que impactaram a capacidade extrativa do Estado. Nessa área em específico, a liberalização econômica permitiu a autonomia de grupos capitalistas brancos que continuavam no controle de grandes empresas. O processo de liberalização econômica afetou igualmente a capacidade industrial do país, reduzindo a força de um dos maiores complexos industriais emergentes (com dificuldade de competição no mercado internacional) e em favor das exportações de *commodities*. Contudo, investimentos externos de companhias sul-africanas na área de telecomunicações e energia continuam, mas são em geral combinados com capitais externos. Durante os anos 2000, a economia adquiriu novo fôlego, com o aumento do emprego, a valorização dos títulos nacionais e o consequente aumento de reservas nacionais.<sup>369</sup> Todavia, a crise financeira de 2008 afetou o crescimento, resultado da saída de capitais e da consequente queda na receita e na deterioração do orçamento, o que é prejudicado pela inflação acumulada de anos anteriores, que chegou a 10% em 2010. Neste ano, o *New Growth Path* (NGP) buscou retomar o crescimento mediante investimentos públicos em infraestrutura e em uma política industrial (VICKERS, 2012, p. 117).

Com a transição do *apartheid* para a democracia, a base de sustentação da legitimidade do Estado transitou para uma legitimidade fundamentada na distribuição de direitos e em uma identidade multicultural/multinacional. A distribuição de direitos foi garantida com a nova Constituição de 1996 e a instauração do sufrágio universal e de amplas liberdades civis antes inexistentes. A identidade multicultural foi sustentada no mito da Nação Arco-íris (*Rainbow Nation*), que garantia a presença e o respeito à diversidade. A cola social

operacional (HAMILL, 2014, p. 2) e alguns especialistas falam da necessidade de aumento do gasto em 30% para que se possa sustentar o perfil regionalizado das forças (IISS, 2010, p. 289–290).

<sup>367</sup> Aproximadamente 19 mil pessoas foram assassinadas entre abril de 2005 e março de 2006, e quase 55.000 pessoas foram estupradas no mesmo período (JANE S, 2009a, p. 20).

<sup>368</sup> Por exemplo, em 2006, o governo salvou a empresa Denel (conglomerado tecnológico e aeroespacial criado em 1991) de um processo de perdas financeiras que poderia resultar em falência, depositando quase R2 bilhões na organização para-estatal (IISS, 2007, p. 259).

<sup>369</sup> O crescimento econômico foi incrementado de 0,5% em 1998 para 5,5% em 2007, também como resultado do *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (Agisa) de 2006.

dessa diversidade foi integrada com a imagem de Nelson Mandela, cujo prestígio e pacifismo agradavam a todos os grupos sociais. Ambos os aspectos, contudo, possuíam limites. Os direitos sociais não foram expandidos conforme a necessidade de um país com tamanhas contradições. Em 1996, o programa de viés neoliberal GEAR (*Growth, Employment, and Redistribution*) substituiu, por pressões do setor empresarial, a proposta desenvolvimentista, trabalhista e efetivamente redistributiva do RDP (*Reconstruction and Development Program*) (BOND, 2006). Atualmente, novos programas de desenvolvimento procuram remediar os anos perdidos<sup>370</sup>, embora seja ainda precário o acesso a serviços públicos, como educação (não gratuita), transporte público (quase inexistente) e saúde. Os mitos da *Rainbow Nation* e a figura de Mandela também se revelaram insuficientes para a integração nacional efetiva.<sup>371</sup>

### 8.2.1.2 As Relações Estado-Sociedade

No que diz respeito às relações Estado-sociedade importa ressaltar primeiramente que o ANC adquiriu crescente predominância no processo de transição. A partir do GNU<sup>372</sup> articulou alianças que lhe garantiram crescentes maiorias na Assembleia Nacional e concentração de poder em um modelo de partido dominante. As eleições de 26 a 28 de abril de 1994 simbolizaram a vitória do ANC no processo de transição e marcaram a sua ascensão ao posto máximo da política nacional.<sup>373</sup> O partido tem grande complexidade interna e articula políticas na chamada Luthuli House (sede nacional do ANC).

<sup>370</sup> No mercado de trabalho e no sistema educacional, as estruturas de segregação foram sendo gradualmente superadas com políticas afirmativas e implantação de cotas de participação de “populações anteriormente desfavorecidas” nas esferas pública e privada. Destacam-se as políticas de incentivo para incremento da população negra no serviço público (anteriormente 96% dos cargos mais altos eram ocupados por brancos) e para a participação de mulheres no parlamento (quota de 1/3 dos membros) (LANDSBERG, 2010, p. 86–87). As estruturas sócio-raciais prévias, contudo, permanecem concentradas principalmente nos setores ricos da economia (mineração e setor financeiro ainda dominado por brancos) e dos mais pobres (pobreza ainda dominada por negros).

<sup>371</sup> Há atualmente amplo sentido de preterimento/ressentimento por parte dos brancos e revanchismo/injustiça por parte dos negros. A imagem da *Rainbow Nation* acaba por transpassar o fato de que “[...] as cores desse arco-íris são, em muitos aspectos, mais separadas e distintas do que nunca.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 245).

<sup>372</sup> O *Government of National Unity*, estipulado na Constituição interina de 1993 visava a composição de um governo de união nacional de cinco anos a partir das eleições de 1994. O sistema de *power-sharing* baseado na performance eleitoral (partidos com 5% dos votos ganhavam participação no governo e com mais de 20% receberiam posto na vice-presidência) dividiu os postos do Gabinete (ministérios) entre ANC, NP e IFP. Adicionalmente, De Klerk foi apontado segundo vice-presidente, adicionalmente a Thabo Mbeki. Entretanto, a composição cindiu já em 1996, quando o NP deixou o governo e tornou-se formalmente parte da oposição. Fundou em 2000 uma parceria com o *Democratic Party*, conhecida como *Democratic Alliance*. Posteriormente parte de seus membros rompeu com o DA e, como *New National Party*, aliou-se novamente ao ANC, que acabou o absorvendo inteiramente em 2005.

<sup>373</sup> O partido tem governado desde então com a aliança central fundamentada no SACP (*South African Communist Party*) e no COSATU (*Congress of South African Trade Unions*). Esta aliança tem sido suplementada por outros partidos, como o próprio *National Party* e outros partidos menores, o que acabou sendo garantido com uma emenda constitucional de 2003 que permitia amalgamação e mudanças partidárias entre as eleições.

Embora a transição do regime durante o governo de De Klerk tenha sido marcada por grandes tensões sociais<sup>374</sup>, a situação estabilizou-se após o asseguramento da transição e a afirmação da liderança do ANC nas eleições de 1994. As relações do ANC com grupos sociais foram centralizadas no papel da COSATU que centrou os sindicatos e os alinhou às políticas do governo, assegurando grande estabilidade política. Atualmente, devido às dificuldades da economia (crescimento econômico insuficiente e desigualdade) e o aumento do desemprego, novos sindicatos autônomos buscam romper com o monopólio da COSATU e têm sido recebidos com aspereza pelo governo (MALALA, 2012). Pressões políticas veem igualmente de grupos vinculados ao próprio ANC (e.g. disputa política entre Mbeki e Zuma e ascensão de novas lideranças na juventude do partido, como Julius Malema) e de grupos opositores como o DA e forças política de esquerda.<sup>375</sup> Elites brancas (predominantes no Judiciário e no setor econômico) também pressionam o governo para a garantia de sua segurança e de um governo liberal que assegure o fluxo e a concentração de capitais. A insatisfação crescente com os partidos políticos tem gerado aumento da abstenção eleitoral e descontentamento com a democracia (e.g. queda da taxa de comparecimento às urnas em 10 pontos percentuais entre 1994 e 2009). Os avanços e limites do processo de reconstrução do Estado no pós-apartheid afetaram diretamente as respostas da política externa regional no período.

### 8.2.2 *Elites e Política Externa Regional na África do Sul (1989-2010)*

A política externa regional da África do Sul foi marcada pela grande transformação das EDPEs, devido à transição política do *apartheid*. O governo de De Klerk reinstituiu o protagonismo do DFA na definição de política externa em articulação com o presidente, buscando a ampliação vertiginosa das relações diplomáticas e da credibilidade internacional. Após a ascensão de Mandela, a reforma dos ministérios, que incluía a reorganização da burocracia, inclusive a incorporação de burocratas dos partidos opositores e dos bantustões, gerou pouca capacidade de liderança política por parte dos ministros (LANDSBERG, 2011, p. 238). Essa situação era compensada pelo protagonismo eventual de ministérios de fora do

<sup>374</sup> Entre 1990 e 1993 houve graves combates entre grupos ligados ao ANC/MK e outros vinculados ao IFP (*Inkatha Freedom Party*), que via no ANC a tentativa de suprimir a autoridade dos chefes *zulu* (LANDSBERG, 2010, p. 53–54). As forças de segurança agravaram a situação, recusando-se a interferir e favorecendo o enfraquecimento da oposição negra. A preocupação central de De Klerk era fortalecer a posição relativa do governo para que pudesse articular a garantia de maiores direitos para a população branca, o que aconteceu só em parte (por um lado, não houve *power-sharing*, por outro, houve anistia).

<sup>375</sup> Grupos de esquerda criticam o “[...] o abandono da ANC de suas raízes socialdemocratas e seu compromisso com a nacionalização e redistribuição econômica em favor de um modelo de desenvolvimento neoliberal baseado no mercado.” Grupos à direita, “[...] são geralmente menos críticos do programa econômico do ANC, com sua ênfase nos direitos de propriedade, políticas do lado da oferta, e um quadro global que promove o crescimento antes de redistribuição.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 240).

eixo diplomático (como o DTI) e pela valorização dos papéis de assessores da presidência e do próprio presidente, que tentava projetar uma política regional pautada em princípios éticos e humanistas. Além da transição institucional, o sistema presidencialista garantiu a centralidade do presidente na definição de política externa, o que se somou ainda à personalidade carismática de Mandela e pan-africanista de Mbeki. O papel preponderante da presidência e de seus assessores mais próximos permaneceu presente durante o governo de Jacob Zuma.

Os desafios e avanços do processo de reconstrução do Estado condicionaram as respostas regionais dadas pela EDPE. O acordo transicional da África do Sul embora assegurasse maioria governamental por parte dos partidos desenvolvimentistas foi adotado concomitantemente a um plano econômico neoliberal. Esse plano garantiu o poder econômico de forças resistentes à distribuição de desenvolvimento regional e apoiadoras da integração regional como parte de um processo de expansão de capitais, bens e serviços desde a África do Sul (HENTZ, 2005). Além dessas pressões às EDPEs, grupos sociais domésticos que careciam de programas de desenvolvimento econômico-social mais incisivos, acabaram por demandar, sobretudo mais recentemente, o foco na resolução dos desafios do desenvolvimento interno em detrimento da região.<sup>376</sup> Não obstante, a euforia do renascimento da potência regional, articulada no mito da *Rainbow Nation* ampliava as expectativas de que esta traria respostas aos desafios da África Austral e do continente, articulando nova credibilidade e recompensando anos de políticas desestabilizadoras.

Como consequência, a posição regional da África do Sul no período procurava equilibrar essas forças domésticas e externas, ao passo que assumia o controle da transição da ordem regional com vistas a dar direcionamento ao seu conteúdo. De uma política tímida e articuladora de credibilidade por parte de De Klerk até uma política regional crescente e ativa sustentada por Mandela, Mbeki e Zuma, a África do Sul buscou garantir um sistema regional institucionalizado o suficiente para incentivar a participação dos Estados vizinhos, mas limitado a um ordenamento que assegurasse a centralidade sul-africana. Uma das marcas dessa postura foi a ambiguidade. Por exemplo, embora a cooperação regional tenha baseado a nova inserção internacional, ela foi fundamentada na tensão entre, por um lado, solidariedade regional e promessa de renascimento e, por outro, interesses de uma elite econômica que remontava ao *apartheid*, caracterizando as “[...] constantes econômicas hegemônicas.”

---

<sup>376</sup> As crescentes pressões sociais contra a imigração de zimbabuanos, congolezes, moçambicanos e outros povos vizinhos à África do Sul é um bom exemplo dessas dificuldades experienciadas pelas elites governantes. Aviolência envolvendo a xenofobia teve ascensão nos últimos anos, sobretudo em 2008, quando ocorreu uma série de ataques no subúrbio de Alexandria ataques em massa (NEOCOSMOS, 2010).

(VISENTINI, 2010b, p. 121). Sua postura em relação ao *status quo* foi a defesa predominantemente pacífica de uma ordem liberal que assegurasse a naturalidade da hierarquia de poder, embora nos últimos anos venha se observando uma aproximação gradual a políticas desenvolvimentistas.

#### 8.2.2.1 Elites e Política Externa Regional em De Klerk (1989-1994)

Com a ascensão de De Klerk, a elite civil reassumiu gradualmente o direcionamento dos rumos da política externa. A prioridade dada foi a ampliação de relações diplomáticas, já que apenas 27 países as mantinham oficialmente com a África do Sul quando da ascensão do novo presidente (LANDSBERG, 2010, p. 44). Com o redirecionamento do eixo temático prioritário da política externa da segurança para a política e economia, o DFA adquiriu novo protagonismo – o que garantiu a construção de uma nova imagem da parte do ministro Pik Botha e do diretor geral do DFA, Neil Van Heerden. A prioridade da inserção internacional de De Klerk era implantar uma política de credibilidade e aproximação, objetivando o fim gradual do isolamento da África do Sul na política internacional. Além de estabelecer uma projeção global, a cooperação com os países vizinhos era pilar central nessa política. Com o objetivo de resolução dos conflitos regionais, buscou-se o fim do banimento dos movimentos de libertação e a liberdade a lideranças políticas como Mandela. O princípio que definia a posição regional da África do Sul transitou da geopolítica para a geoeconomia. Essa postura foi implantada pela ampliação das posições assumidas na África Austral por multinacionais e empresas mistas de origem ou participação sul-africana (VISENTINI; PEREIRA, 2010a, p. 60,78).

As pressões anteriores oferecidas pela elite do *apartheid* foram sendo reduzidas, porém permaneciam tensas as relações domésticas. Por um lado, De Klerk foi “[...] instrumental na preparação do caminho para a transição para o governo da maioria.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 246).<sup>377</sup> Por outro lado, o maior rival do regime, o ANC, procurava desfazer-se da imagem de movimento comunista revolucionário e ressaltar seus valores democráticos, sua aceitação de práticas de livre-comércio, multipartidarismo e realismo periférico. O ANC percebia a necessidade de uma rearticulação da sua política exterior devido ao colapso da URSS e à percepção de uma nova ordem com tendência

---

<sup>377</sup> Em 2 de fevereiro de 1990, removeu o banimento de três décadas ao ANC, PAC e SACP. Oito dias depois libertou Mandela (após 27 anos de prisão), que se integrou a outros compatriotas libertos. Em junho, revogou o estado de emergência em vigência desde 1986; e, nos anos seguintes, desestruturou a legislação que fundamentava o *apartheid* e integrou as populações dos bantustões.

multipolar, dominada politicamente pelos EUA (DÖPCKE, 1998, p. 146). Ao mesmo tempo a organização não abriu mão de sua tática de mobilização social. Em 1989 o ANC declarou o “[...] ano da ação em massa pelo poder popular[...]” fundamentado na ideia de democracia de massas (LANDSBERG, 2010, p. 52).<sup>378</sup> Externamente, a aceitação regional de De Klerk era equilibrada entre o voto de confiança dado pelos EUA e Reino Unido (sobretudo com a aposta pessoa de Margareth Thatcher)<sup>379</sup> e desconfiança dos países africanos, particularmente os vizinhos (LANDSBERG, 2010, p. 71).<sup>380</sup> A mobilização contundente do ANC, aliada à atenção internacional para que se garantisse a concretização da transição na África do Sul, limitou os prospectos de ação externa e a confinou ao uso de instrumentos diplomáticos para assegurar a reorganização regional.

Dois frentes principais foram traçadas na região com o objetivo de firmar uma política de *low profile* relativo que angariasse credibilidade de uma nova ordem de cunho liberal nucleada pela África do Sul. A primeira foi estabelecida na transição pactuada da Namíbia. A implementação da solução do *linkage* (saída de tropas cubanas pela independência da Namíbia), realizada no Acordo Tripartite, era uma vitória da diplomacia norte-americana e sul-africana e favorecia o balanço regional para a África do Sul. Além disso, o sucesso da transição namibiana – incluindo a acomodação da SWAPO e a garantia de direitos políticos privilegiados para a minoria branca (ver capítulo 11) – gerava credibilidade internacional para o governo de De Klerk e produzia um exemplo de como a transição poderia ocorrer internamente. A segunda frente foi aberta com encontros diplomáticos na região, com Chissano, Mobutu e Kaunda, para o estabelecimento de programas de cooperação bilaterais. O ímpeto na defesa desta ordem foi estrangido pelos grandes desafios internos ainda presentes. Como arcar com altos custos de iniciativas diplomáticas extravagantes estava fora de questão, o interesse prioritário era, nas palavras de De Klerk em discurso inaugural em 1989, “[...] garantir que nós [África do Sul] continuemos a ser economicamente forte, que a nossa força como potência regional sutilmente infiltre-se e que a África e a África Austral

<sup>378</sup> A nova imagem do ANC e a sua superioridade tática garantiu já no “*Record of Understanding*” de 1992, assinado com o NP, a derrota das tentativas deste de adotar o mecanismo de veto branco na legislatura e a proteção constitucional de minorias. O programa apresentado em 1989 por De Klerk procurava blindar a posição dos brancos em um sistema de *power-sharing* que assegurasse direitos excepcionais a minoria branca em uma “[...] versão remodelada do apartheid[...]” (TAMBO, 1989).

<sup>379</sup> O voto de confiança ocidental foi simbolizado na irônica concessão do prêmio Nobel da Paz (juntamente a Mandela) à De Klerk em 1990, um dos membros fiéis do partido que sustentou por quatro décadas e meia o regime racista do *apartheid*.

<sup>380</sup> Importa ressaltar que um dos pontos mais significativos do interesse estratégico de EUA e Reino Unido na cooperação com De Klerk situava-se na questão nuclear. O receio de que o arsenal nuclear (seis bombas atômicas operacionais e tecnologia de entrega estratégica) fosse entregue à maioria negra do ANC (que cooperava com Libya e Cuba) levou à assinatura do TNP em 10 de julho de 1991 e a destruição dos armamentos (LANDSBERG, 2010, p. 73–74; WYK, 2014, p. 135).

tomem nota de que, sem a África do Sul, não há solução para os problemas da região." (LANDSBERG, 2010, p. 60).

#### 8.2.2.2 Elites e Política Externa Regional em Mandela (1994-1999)

O governo de Mandela, inaugurado em 10 de maio de 1994, apontou como vice-presidentes do GNU (conforme prerrogativa constitucional), Thabo Mbeki (parte da liderança do ANC no exílio) e o ex-presidente De Klerk. Este possuía papel apenas simbólico, enquanto que Mbeki geria “[...] a maior parte das atividades do dia-a-dia do governo como vice-presidente[...]” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 254). Além disso, a partir de 1998, Mbeki assumiu a maior parte da gerência da política externa (LANDSBERG, 2011, p. 239). Além de Mbeki, a equipe definidora da política externa era composta por articuladores da política externa do ANC, entre eles, o ministro do DFA, Alfred Nzo (confidente de Mandela), e o vice-ministro Aziz Pahad (muito próximo a Mbeki). Todas essas notórias lideranças diplomáticas procuravam representar um rompimento com o passado. Contudo, neste primeiro governo democrático, o projeto de política externa ainda estava incipiente. Havia uma abundância de valores e objetivos no ANC<sup>381</sup> que era agravada com a profusão de centros e atores que disputavam a tomada de decisão (EVANS, 1999, p. 624–625).<sup>382</sup> Não obstante os constrangimentos burocráticos, mantinha-se oficialmente presente o princípio de reconstrução do Estado, rompendo com o passado e buscando a formação de uma nova identidade integrada (*Rainbow Nation*), em paz consigo e com o mundo<sup>383</sup> (LANDSBERG, 2010, p. 80, 85–86). Além disso, dois grandes eixos desse ecletismo de política externa puderam ser identificados em todo o período, um centrado em princípios éticos humanistas e o segundo na solidariedade e pragmatismo. A narrativa do governo de Mandela pode ser resumida na predominância do primeiro eixo, mas com a emergência do segundo esporadicamente e principalmente nos momentos finais do mandato.<sup>384</sup>

<sup>381</sup> Documentos como *Freedom Charter* (1955), *Constitutional Principles* (1988), *Harare Declaration* (1989) e *Foreign Policy Perspectives* (1994) estabeleciam uma identidade externa baseada na paz e amizade, no não alinhamento, na centralidade do povo, e num perfil fortemente africano, mas mantendo a postura de bom cidadão global.

<sup>382</sup> Os processos de reforma e reintegração de ministérios, incluindo o DFA, geravam, por um lado, centralidade de atores do alto escalão (ministros e vice-ministros) e atores vinculados à presidência. Por outro lado, abria-se espaço para as atividades externas de outros ministérios (DTI) e a ação livre de atores privados.

<sup>383</sup> O marco simbólico de 1994 inaugurou a retirada do *apartheid* da agenda do CSNU (incluindo o fim do embargo de armas) e a reincorporação da delegação sul-africana à Assembleia Geral.

<sup>384</sup> O primeiro eixo era baseado na percepção pessoal de Mandela, amparado por Nzo, da necessidade de se instituir uma política externa fundamentada em princípios éticos. O segundo eixo era firmado no não alinhamento pragmático (relações universais) e na cooperação sul-sul, que mantinha ideias na solidariedade do ANC com seus antigos aliados. Esse eixo era defendido tanto por Mbeki e Pahad como por lideranças mais revolucionárias da aliança

Domesticamente, um dos principais desafios da transição foi responder às pressões por integração nacional e justiça social, que foram acomodadas de forma habilidosa pela liderança de Mandela. A Comissão de Verdade e Reconciliação (*Truth and Reconciliation Commission*) tornou-se um modelo internacional de justiça restaurativa e sobretudo pelo símbolo de liderança do arcebispo anglicano Desmond Tutu no *Human Rights Violation Committee*.<sup>385</sup> Outrossim, a meta da transição era reduzir as trágicas desigualdades econômicas (a renda per capita dos brancos, de R20.600, era quase dez vezes maior que a dos negros, R2.919) e expandir a riqueza nacional.<sup>386</sup> Além disso, foram implantadas ações afirmativas do programa *Black Economic Empowerment* (negros, mestiços e indianos), que atuaram na equiparação de empregos e no amparo em financiamentos e acesso a serviços públicos (educação e energia), o que favoreceu a ascensão de uma classe média não branca (LANDSBERG, 2010, p. 91–92). Externamente, pressões frente à política externa sul-africana relacionavam-se aos traumas da atuação histórica desestabilizadora e às expectativas de uma ação restauradora, inclusive como compensação à atuação de grupos privados de origem sul-africana.<sup>387</sup> Urgiam respostas sul-africanas que reafirmassem seu papel de liderança e rearticulassem a nova ordem regional.

A política externa regional que surgiu como resposta a essas contradições sustentava uma postura ética humanista. Percebia-se a necessidade de se adequar ao novo cenário internacional mediante o reconhecimento da unipolaridade, o estabelecimento de uma política ética e vinculada à defesa dos direitos humanos e a luta pela democracia. Tratava-se de

---

governante. Com as ambiguidades inerentes a essas duas propostas e os constrangimentos gerados pela sua articulação, gradualmente a segunda visão foi tornando-se dominante, o que abriu espaço para a liderança de Mbeki.

<sup>385</sup> Não obstante, a Comissão sofreu diversas críticas posteriores principalmente por estabelecer anistia absoluta para crimes políticos durante o regime e por ter tido abrangência e profundidade limitadas temporalmente (período entre 1960 e 1994), numericamente (investigou metade das 20 mil mortes no período) e qualitativamente (não obteve depoimentos significativos dos principais arquitetos do regime). Isso afetou a capacidade de compensar as vítimas da era do *apartheid*. “Se a África do Sul está mais ‘curada’ por ter passado pelo processo do TRC, o grau de cura pode vir a se revelar superficial.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 264).

<sup>386</sup> Entretanto, a proposta redistributiva do RDP (plano quinquenal de 1994, de redistribuição de renda e de direitos e criação expressiva de empregos) foi, após pressões do mercado, transferida e substituída em 1996 pelo GEAR. O novo programa procurava criar um “[...] ambiente favorável para o crescimento econômico liderado pelo mercado e estabilizar a economia.” (LANDSBERG, 2010, p. 91). Seus resultados foram positivos no equilíbrio macroeconômico e na construção de grandes projetos de infraestrutura, mas não atacou o problema da desigualdade social e, ao invés de gerar 400 mil empregos, acabou desempregando 500 mil pessoas (LANDSBERG, 2010, p. 91–92).

<sup>387</sup> Pode-se citar, por exemplo, a atuação de as empresas militares privadas sul-africanas na região. Segundo relatório do Human Rights Watch, “alguns mercenários sul-africanos, agindo individualmente ou como parte de um corpo privado de segurança, têm desempenhando um papel em armar alguns dos piores agressores dos direitos humanos. Eles frequentemente o fizeram como parte de uma rede ‘old-boy’ com laços ao aparato nacional de defesa, colocando em utilização lições de como lograr embargos de armas.” Entre as atividades escusas podem-se citar: “[...] um acordo armamentista secreto ligando rebeldes hutus conectados ao governo ruandês responsável pelo genocídio de 1994[...]”, o envio de armas para “[...] ambos os lados da contínua brutal guerra civil de Burundi[...]”, a “[...] assistência militar e equipamento para ambos os lados da guerra na RDC em 1998[...]”, e a “[...] violação do embargo armamentista das Nações Unidas contra os rebeldes da UNITA[...]” (HUMAN RIGHTS WATCH-HRW, 2000, on-line). A situação gerava agravamento dos traumas regionais quanto à ação desestabilizadora sul-africana.



engajar-se na ordem internacional de modo construtivo (bilateral e multilateralmente), em busca de representar a imagem da luta universal contra grandes injustiças (LANDSBERG, 2010, p. 81). Uma das respostas mais simbólicas foi justamente o cerco das atividades de sul-africanos em conflitos armados. Em 20 de maio de 1998, o artigo 198(b) da Constituição, que “[...] se opõe a qualquer cidadão Sul-Africano de participar em conflitos armados[...]” (SOUTH AFRICA, 1996, art. 198(b)), foi regulamentado pela *Regulation of Foreign Military Assistance Act*. A legislação, então única no mundo, “[...] limita e controla as atividades de mercenários[...]” (HRW, 2000, on-line).<sup>388</sup> Todavia, há ainda grandes dificuldades de legalizar as atividades mercenárias e de assistência militar vinculadas à África do Sul, as quais continuam a ter presença importante em regiões de conflitos armados e abundância de recursos naturais.<sup>389</sup> No âmbito econômico, o objetivo era fomentar a “[...] cooperação em projetos de construção, infraestrutura e desenvolvimento de recursos regionais em praticamente todos os setores e área.” (MANDELA, 1993, p. 86). Tratava-se da busca por um sistema econômico-comercial que, pelos princípios do livre comércio, garantisse a posição regional privilegiada da África do Sul.

O ímpeto de ação regional foi moderado pela posição de tratar os Estados africanos como parceiros e evitar a percepção de pretensões hegemônicas.<sup>390</sup> Buscava-se a adequação aos projetos de integração já existentes (SADC), porém havia hesitação em articular uma posição política clara para a África. Essa postura, contudo contribuiu pouco para a transformação da imagem do país, pois trazia consigo posicionamentos ambíguos no emprego prático de seu projeto regional. Por um lado, havia a recusa de se imiscuir na participação de soluções coletivas para desafios da segurança regional.<sup>391</sup> Por outro lado, quando ameaças a centralidade de sua posição na ordem regional surgiram houve a defesa ativa de sua posição.

<sup>388</sup> A lei bane a atividade mercenária de nacionais e residentes sul-africanos (incluindo pessoas jurídicas e entidades registradas na África do Sul) dentro e fora do território do país (SOUTH AFRICA, 1998, section 2). Além disso, a lei coloca sob inspeção e autorização do *National Conventional Arms Control Committee* (NCACC) uma ampla gama de atividades de assistência militar externa, inclusive a venda de armamentos (SOUTH AFRICA, 1998, section 1, 3).

<sup>389</sup> Um exemplo interessante desse caso foi a tentativa de desarticulação da empresa militar privada *Executive Outcomes* de atuar autonomamente em conflitos armados africanos. A companhia, como resposta, mudou a sua base de atuação em 1999 e tornou-se parte da *Strategic Resource Corporation*, com capitais britânicos, também vinculada ao ex-tenente-coronel Eben Barlow e com participação na segurança de recursos naturais (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 275; SCHEER, 2005, p. 108).

<sup>390</sup> Inclusive, surtos de solidariedade revolucionária sustentavam essa imagem de respeito e vínculos com Estados marginalizados pelo Ocidente, como Cuba, Irã, Líbia e Síria. A situação, por exemplo, levou ao rompimento da aproximação amistosa inicial entre Mandela e Bill Clinton. A ambiguidade permanecia, no apoio à Suharto da Indonésia e, de outra forma, no rompimento de relações diplomáticas com Nigéria por desrespeito aos direitos humanos. Dois pesos e duas medidas eram utilizados de forma não equilibrada ou racionalizada.

<sup>391</sup> O princípio básico era calcado no comprometimento em missões de *peacemaking* e *peacekeeping*, preferencialmente sem o emprego de tropas (LANDSBERG, 2010, p. 81). Nesse ponto, o caso da intervenção na RDC foi emblemático devido à recusa da África do Sul em participar da defesa de um membro da organização regional (SADC).

Isso ficou claro na rivalidade entre Mandela e Mugabe na definição dos rumos do ODPS e na decisão pela intervenção militar no Lesoto. A intervenção no Lesoto justificou-se formalmente pela necessidade de assegurar a defesa dos direitos humanos, democracia e *rule of law* na região (MATHOMA, THOMAS, 1999, p. 75). Não obstante, alguns fatores menos altruístas foram centralmente importantes (LIKOTI, 2007, p. 260; TAVARES, 2011, p. 159–160).<sup>392</sup> O uso da SADC como instrumento de legitimação para a ação foi simbólico para formalizar a "[...] estrutura hierárquica da região, uma forma de multilateralismo construído em torno do poder da África do Sul[...]"(VALE, 2003, p. 132).

### 8.2.2.3 Elites e Política Externa Regional em Mbeki (1999-2008)

O governo de Mbeki foi essencialmente internacionalizado, seguindo o perfil político do presidente. Sua experiência durante a militância do ANC no exílio e como formulador de política externa durante o governo de Mandela colaborou para uma presidência internacionalista. Sua equipe mais próxima articulava ideias muito semelhantes sobre as prioridades de política externa. Esta era composta pela Ministra do DFA, Nkosazana Dlamini-Zuma (ex-esposa do então vice-presidente Jacob Zuma), pelo vice-ministro Aziz Pahad, seu irmão Essop Pahad (ministro no *Office of the President*) e o diretor geral do DFA, Jackie Selebi (posteriormente substituído). Em Mbeki o grupo articulador de política externa estava ainda mais integrado e suas conexões próximas (encontros informais rotineiros) geravam coesão e centralização na definição da política externa (Aziz Pahad, 2013, entrevista). Mbeki centralizava os processos, embora tivesse criado mecanismos supraministeriais de consulta e integração (LANDSBERG, 2008).

O impacto econômico do GEAR e os efeitos na população mais pobre produziram pressões crescentes ao governo.<sup>393</sup> Mbeki procurou centrar o problema na base de seu projeto de governo e vinculá-lo com a sua inserção internacional, mormente a direcionada à África e à região. Articulou uma síntese entre o desenvolvimentismo do RDP e o pragmatismo liberal do GEAR em uma ideia de Estado que integrasse crescimento centralmente incentivado,

<sup>392</sup> Entre eles estão bloqueio da possibilidade de o conflito do Lesoto respingar na África do Sul com uma onda de refugiados, a busca de reforçar e reafirmar a "[...] África do Sul como o primeiro entre uma região de desiguais." (VALE, 2003, p. 132) e a garantia de acesso a recursos hídricos. Neste caso, trata-se da defesa do *Lesotho Highlands Water Project* (LHWP), o maior projeto de transferência hídrica do continente, que envolve diversas represas e túneis para gerar energia ao Lesoto e transferir água de reservas do país à província de Gauteng na África do Sul, coração das atividades regionais industriais e de mineração (TAVARES, 2011, p. 159).

<sup>393</sup> O modelo econômico do GEAR havia afastado inclusive organizações religiosas que apoiavam o ANC e que acusavam as políticas econômicas adotadas de prejudicar a população mais pobre.

redistribuição de renda e engajamento do setor privado.<sup>394</sup> Havia também a percepção de que a transformação doméstica dependia de uma transformação internacional (LANDSBERG, 2010, p. 156). Por um lado, havia maior liberdade de ação, uma vez que reduziam expectativas e pressões à postura externa do ANC e à figura do presidente, ao contrário da época de Mandela. Por outro, as pressões internas para a superação dos efeitos econômicos do *apartheid* e das políticas neoliberais dos anos 1990 eram também percebidas externamente, nas demandas de desenvolvimento do sul global e do continente africano como um todo.

A projeção externa foi direcionada ao globo<sup>395</sup>, ao continente Africano<sup>396</sup> e à região em um ímpeto centrado no papel das instituições multilaterais. Na África Austral, importava incentivar o dinamismo da região e dar respostas mais claras aos desafios securitários, políticos, econômicos e sociais. No âmbito securitário, instituiu-se o uso da diplomacia do Rand para incentivar processos de mediação e reconstrução pós-conflito e o uso das forças de paz e da RSS como forma de trazer estabilidade à região.<sup>397</sup> Na área política, mantinha programas de reforma institucional (reestruturação das instituições da SADC) e uma diplomacia silenciosa de promoção da democracia que procurava trazer credibilidade e aceitação do papel da África do Sul em situações delicadas, como no conflito do Zimbábue.<sup>398</sup> Na área econômica, apoiou a criação do RISDP (*Regional Indicative Strategic Development Plan*, março de 2001), estratégia econômica da SADC com base no modelo do NEPAD, e angariou a construção da Área de Livre Comércio da SADC (SAFTA), lançada em 2008, que

---

<sup>394</sup> Como ponto de partida, reconheceu duas Áfricas do Sul (duas nações e duas economias), uma desenvolvida e outra amplamente subdesenvolvida, e estabeleceu a necessidade de ampliar o avanço da primeira com integração social e redistribuição dos frutos do crescimento. Buscava assim articular uma aliança instável da agenda do SACP (Partido Comunista) e do COSATU e os interesses em investimentos privados domésticos e externos.

<sup>395</sup> Na frente global utilizava-se concomitante a retórica desenvolvimentista de *apartheid* global e a tentativa de engajamento das potências ocidentais. Focou-se no multilateralismo e na reforma da governança (pressões para reforma do CSNU) e dos sistemas internacionais financeiro e de comércio. O foco na cooperação sul-sul foi observado com a participação ativa no G-20 comercial (1999), no IBAS (2003), na Nova Parceria Estratégica Ásia-África - NAASP (2005) e no Fórum América do Sul-África (2006).

<sup>396</sup> Na frente africana, Mbeki projetou já em fins do governo Mandela um programa de modernização econômica e institucional do continente que procurava romper com o afropessimismo e as estruturas do subdesenvolvimento e do autoritarismo. A ideia de modernização era o centro da proposta e sustentou o escopo da reforma das instituições continentais (NEPAD, em 2001, e União Africana, em 2002) (CASTELLANO DA SILVA, 2013). A Agenda Africana, como ficou conhecida, era parte das ambições pessoais do Mbeki, que se tornou o primeiro presidente (*Chairperson*) da União Africana entre 2002 e 2003 e logrou transformar o NEPAD no programa de desenvolvimento oficial da UA.

<sup>397</sup> No campo da segurança, a África do Sul foi central na mediação de conflitos de Burundi e da RDC e garantiu o estabelecimento de missões de paz de observação. No caso da RDC, contudo, a mediação diplomática e os esforços de reconstrução mostraram instrumentos insuficientes para a resolução dos conflitos armados que continuaram ocorrendo de forma *proxy* após o acordo de Sun City de 2002.

<sup>398</sup> A crise institucional do regime de Mugabe foi mediada pela África do Sul, que representava os esforços do ocidente de democratização da região e ao mesmo tempo valorizava a solidariedade africana em detrimento das políticas de direitos humanos (CAWTHRA, 2010, p. 30; PRYS, 2008, p. 14-17).

permitia o aumento da integração comercialista.<sup>399</sup> No âmbito social, a garantia da estabilidade nos Estados vizinhos era essencial para a sua própria prosperidade e segurança (contenção de fluxos migratórios). Havia a sempre tensa necessidade de reformar o posicionamento regional e blindar-se contra pressões e críticas domésticas (crise HIV/AIDS<sup>400</sup>, criminalidade, pressões do GEAR) e postura internacional (apoio a Mugabe). A abordagem não implicava transformações na ordem regional<sup>401</sup> e o ímpeto da abordagem era limitado pela necessidade ainda presente de combater os receios do imperialismo sul-africano na região mediante uma postura não confrontacionista e não hegemônica.

#### 8.2.2.4 Elites e Política Externa Regional em Zuma (2008-2010)

A transição do governo Mbeki para o governo Zuma foi marcada pelo conflito.<sup>402</sup> Após o breve período do governo do vice-presidente Motlanthe, a ascensão de Zuma sugeriria grandes rupturas em relação à política externa de Mbeki. Entretanto, embora rupturas pontuais tenham ocorrido, a continuidade e o aprofundamento foram predominantes (LANDSBERG, 2012, p. 75–76). Primeiramente, importa avaliar três rupturas relativas trazidas no mandato de Zuma. Em primeiro lugar, houve tentativa de enquadrar uma política externa que resgatasse a prioridade de Mandela na defesa dos direitos humanos e da confluência racial e étnica, juntamente com o perfil funcionalista de Mbeki. Essa postura foi defendida sobretudo até a fracassada intervenção na Líbia, aprovada pela África do Sul. Em segundo lugar, Zuma procurou reformular o perfil do DFA para a esfera da cooperação internacional, sinalizando a sua visão fundamentada na construção de uma ordem mais justa (evitando-se o conflito) e na troca de experiência e capacidades, carregando influências do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DfID). O DFA tornou-se DIRCO (*Department of International Relations and Cooperation*), o qual carrega a vocação de trabalhar mais alinhado às novas prioridades políticas internas do governo (emprego,

<sup>399</sup> O perfil comercialista também preponderou na negociação isolada à SADC e SACU do *Trade, Development and Cooperation Agreement* (TDCA) com a UE, assinado em 1999 e implementado em 2000 para liberalizar 95% das tarifas em produtos sul-africanos e 80% em produtos da EU. Embora negociado isoladamente, o TDCA tem impactos diretos nas economias da SACU (VICKERS, 2012, p. 121).

<sup>400</sup> As pressões internas e externas contra a retórica contestatória de Mbeki aos programas internacionais de HIV/AIDS logrou sucesso, já que em 2003 organizações civis, com suporte da *South African Medical Association*, compeliram o governo a disponibilizar antirretrovirais para infectados em situação de risco (VIEIRA, 2010, p. 10)

<sup>401</sup> Valia-se de princípios relativamente liberais, ao sustentar o fluxo de investimentos públicos e privados para a reconstrução, a defesa da segurança humana (sob o pilar exclusivo das missões de paz) e uma política de defesa sutil dos direitos humanos e da democracia. A África do Sul procurava manter a posição de *global trader* e garantir alianças privilegiadas com o norte, em âmbito multilateral (Tratado de Livre Comércio, Desenvolvimento e Cooperação com a UE) e em ligações bilaterais especiais (Inglaterra, Alemanha e EUA).

<sup>402</sup> Em 20 de setembro de 2008, Mbeki concordou em resignar após pedido formal do ANC, que o acusava de uma conspiração política contra seu vice-presidente Jacob Zuma, e devido a pressões da ala radical da juventude do partido (COOKSEY, 2008).

educação, saúde, crime e desenvolvimento rural) e empreende novos recursos na formação de um fundo para cooperação sul-sul. Assim, nos últimos anos a África do Sul tem expandido os seus esforços para auxiliar o desenvolvimento da região, inclusive como possível efeito da competição com atores globais (Aditi Lalbahadur, 2013, entrevista).

Em terceiro lugar, Zuma buscou inicialmente aproximar a decisão de política externa da sociedade civil e dialogar mais intensamente com o próprio partido e com os partidos irmãos da região. Entretanto, o processo de definição em política externa, que começou reforçado pela força reformista do ANC acabou ainda mais centrado na figura do presidente e de seus assessores, com destaque para a assessora especial para relações internacionais, Lindiwe Zulu, em detrimento do papel das ministras do DIRCO, Maite Nkoana-Mashabane, e DoD, Lindiwe Sisulu (Chris Landsberg, 2013, entrevista). Quanto à articulação com partidos regionais, a trajetória de Zuma o capacitava para incrementar o diálogo. Zuma dirigira o serviço de inteligência do ANC durante a luta anti*apartheid*, exilado em Angola e Moçambique, com cujos dirigentes mantêm excelentes relações, ao contrário de Mbeki (VISENTINI; PEREIRA, 2010a, p. 81). Esta característica individual incentivou nova proximidade na política regional.

Por outro lado, as continuidades entre Mbeki e Zuma foram múltiplas. Globalmente, Zuma aprofundou os processos cooperativos do Sul e após as intervenções extrarregionais em Costa do Marfim e Líbia tornou-se crescentemente crítico à instrumentalização da defesa dos direitos humanos pelas grandes potências, sobrepujando a soberania negativa e positiva de Estados fracos. Além disso, como forma de aliviar pressões econômicas internas (crise de 2008<sup>403</sup>, desemprego, mobilizações de trabalhadores mineiros) procurou articular prestígio internacional com o ingresso no BRICS e a concretização da Copa do Mundo de 2010 na África do Sul. Além disso, empreendeu um engajamento mais seletivo, dando prioridade ao multilateralismo sul-sul (BASIC Clima e Acordo SACU-Mercosul, ambos em 2009) e relacionamentos que trouxessem benefícios econômicos e políticos (Angola, China, Índia).

Na África e África Austral, Zuma manteve o apoio aos programas idealizados por Mbeki e incrementou sua preocupação com soluções africanas para os desafios de segurança, com enfoque ainda fundado na segurança humana.<sup>404</sup> Todavia, pressões internas voltadas a

---

<sup>403</sup> A economia da África do Sul também foi atingida pela crise econômica de 2008, resultado da saída de capitais e da consequente queda na receita e na deterioração orçamentária, o que é prejudicado pela inflação acumulada de anos anteriores, que chegou a 10% em 2010. Nos anos 2000 a economia adquiriu novo fôlego com o aumento do emprego, a valorização dos títulos nacionais e o consequente aumento de reservas nacionais. Mas os bons resultados foram tomados com cautela. O governo preferiu estabelecer prudência fiscal e buscar o superávit orçamentário.

<sup>404</sup> Frente ao avanço do eixo franco-britânico em intervenções múltiplas no continente, procurou dar respostas próprias a desafios de segurança como o existente na RCA e na RDC, valendo-se ainda das instituições multilaterais.

corrupção e à legitimidade da decisão presidencial pelo uso das forças de segurança em apoio a países africanos como a RCA constrangeram a projeção continental (DAVIS, 2013). A prioridade parece ter se centrado na África Austral, em detrimento de políticas em âmbito multilateral. O projeto de perfil funcionalista continuou e foi representado na tentativa de articular a SADC nas negociações do EPA com a UE e salvaguardar a SAFTA (VICKERS, 2011, p. 186). Além disso, Zuma empreendeu maiores pressões a Mugabe para o estabelecimento de instituições democráticas. A política esteve relacionada ao incremento dos constrangimentos econômicos internos e à continuidade das migrações em massa à África do Sul. Ataques xenófobos foram constantes e houve uma política que, por um lado, assegurava a necessidade de integração, por outro, constrangia migrantes com coações materiais e psicológicas. No âmbito econômico, a postura global de apoio à cooperação sul-sul e inserção nos BRICS, aliada à criação do DIRCO, denota ao menos uma nova abertura a discutir um modelo mais distributivo de integração regional.

O quadro 7 e a figura 15 (abaixo) resumem as transformações na política externa regional da África do Sul do período (1989-2010) e as suas relações com o processo de construção do Estado e as EDPEs. Durante o governo de De Klerk (1989-1994), a crise nas capacidades estatais e na elite governante abriu o processo de transição política. Externamente, buscava-se a acomodação à ordem internacional liberal e o controle da transição da ordem regional. As pressões internas constantes, as pressões externas decrescentes e a incapacidade do Estado limitavam o ímpeto da ação externa. Em Mandela (1994-1999), a recuperação gradual da capacidade estatal, principalmente pela renovada legitimidade do regime recém-inaugurado marcou a estabilidade da nova elite no poder. O projeto externo manteve-se fundamentalmente liberal e as pressões externas percebidas na necessidade de apresentar suas credenciais como bom cidadão global e líder regional instigaram uma ação externa impetuosa, inclusive com o uso de instrumentos militares. Com a ascensão de Mbeki (1999-2008), a consolidação da capacidade estatal e da liderança do ANC, agora fundamentada no perfil mais pragmático do presidente, possibilitou os avanços de uma política externa que já flertava com o desenvolvimentismo e mantinha na construção institucional o foco da ação externa. Finalmente, em Zuma (2008-....), o impacto da crise econômica internacional nas capacidades estatais e a crescente redução da legitimidade do projeto da *Rainbow Nation* constrangeram as ações do ANC na credibilidade da defesa de uma ordem liberal e manteve seu ímpeto de ação dentro dos limites institucionais.

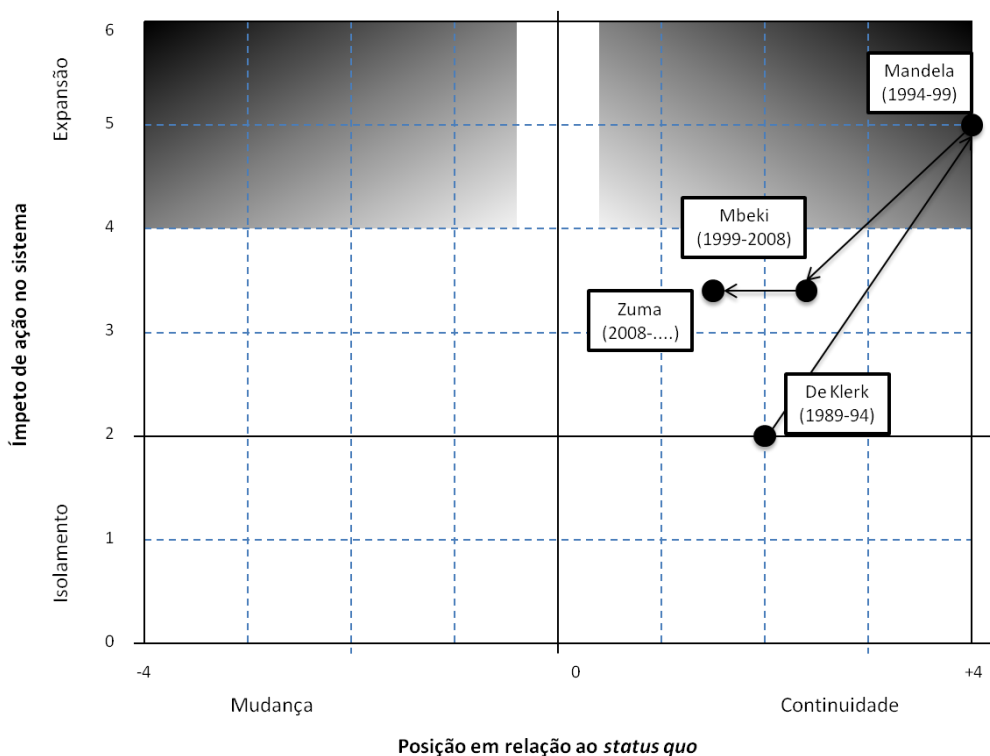
**Quadro 7 - África do Sul (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal**

	Construção do Estado			PE Regional - Formação				PE Regional - Execução			
	Coerção, capital e legitimidade	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tipo	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao status quo	Valor	Ímpeto de ação	Valor
<b>De Klerk (1989-1994)</b>	Coerção - Insustentabilidade dos gastos militares, enxugamento das forças	B	Reforma do poder; abertura ao diálogo com movimentos de libertação	Elites do DFA: Diálogo com Estados moderados, tentativa de retomada de credibilidade	L/C	Elites concorrentes: Pressões para asseguramento da transição do apartheid	A	<b>Aceitação da soberania jurídica (L=0);</b> <b>Relações comercialistas/Laissez-faire (L=+1);</b> <b>Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1);</b> Segurança nacional (C=0)	+2	Uso de instrumentos discursivos e diplomáticos	2
	Capital - Pressões econômicas, recessão, privatizações	B				Sociais: Conflitos sociais sobre a liderança do projeto pós-Apartheid	A				
	Legitimidade - Retomada de confiança pela promessa de transição	M				Externas: Restabelecimento de relações diplomáticas e voto de confiança internacional, mas certa desconfiança	M				
<b>Mandela (1994-1999)</b>	Coerção - Reforma militar, integração das forças armadas	B	Consolidação da liderança do ANC, acomodação de conflitos sociais, concessões a elites dominantes	ANC e liderança de Mandela: Retomar credibilidade interna, política externa ética	L	Elites concorrentes: integração no GNU	B	<b>Direitos individuais e, secundariamente, soberania jurídica (L/D=+1);</b> Relações comercialistas/Laissez-faire (L=+1); Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1); <b>Segurança humana (L=+1)</b>	+4	Instrumentos militares diretos e indiretos	5
	Capital - Novos planos econômicos e retomada (instável) do crescimento	M				Sociais: Acomodação de conflitos sociais	B				
	Legitimidade - Ideal da Rainbow Nation	A				Externas: Crises na África e necessidade de reforma das instituições regionais	M				
<b>Mbeki (1999-2008)</b>	Coerção - Modernização militar	M	Consolidação da liderança do ANC, acomodação de conflitos sociais, concessões a elites dominantes	ANC e protagonismo de Mbeki: Agenda Africa e política de reforma das instituições continentais	L	Elites concorrentes: ascensão de grupos de pressão fora e dentro do CNA (apenas no final do governo)	B	<b>Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5);</b> Relações comercialistas/Laissez-faire (L=+1); Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1); Segurança humana (L=+1)	+2,5	Instrumentos econômicos e institucionais	3,5
	Capital - Crescimento econômico, retomada formação bruta de capital e investimentos	A				Sociais: Aumento das pressões sociais para programas de desenvolvimento econômico	M				
	Legitimidade - Ideal da Rainbow Nation	A				Externas: Crises na África e necessidade de reforma das instituições continentais	M				
<b>Zuma (2008-....)</b>	Coerção - Modernização militar	M	Estabilidade da liderança do ANC, mas pressões para programas de redistributivos	ANC e liderança de Zuma: Retomar solidariedade regional e projeto desenvolvimentista	L/D	Elites concorrentes: multiplicação de grupos de pressão dentro e fora do CNA	B	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5); <b>Abertura a esforços de cooperação distributiva/Relações comercialistas (L=0);</b> Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1); Segurança humana (L=+1)	+1,5	Instrumentos econômicos e institucionais	3,5
	Capital - Impactos negativos da crise de 2008	M				Sociais: Aumento das pressões sociais para programas de desenvolvimento econômico	M				
	Legitimidade - Questionamentos sobre o ideal da Rainbow Nation, agravamento da esfera distributiva	M				Externas: Crises na África e pressões para liderança regional	M				

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Em cinza ou negrito, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipo das **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem)** e **+4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples conviência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelo instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao status quo. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

**Figura 15 - África do Sul (1989-2010): Política Externa frente à ordem regional liberal**



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 8.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Entre 1975 e 1988 elites conservadoras dominaram a política sul-africana, marcada pela ascensão do grupo militarista de P.W. Botha que procurava dar respostas à instabilidade interna e externa com uma política de incremento das capacidades do Estado, fortalecimento do sistema repressivo do *apartheid* e manutenção da ordem regional, exportando seu conflito interno para a região. As altas pressões internas e externas foram recebidas pela elite definidora de política externa com alto ímpeto de ação no sistema incluindo o uso de instrumentos militares diretos e indiretos, até o limite da sustentação das capacidades do Estado e a crise final do regime.

Entre 1989 e 2010 a reorganização da ordem regional por parte da África Sul envolveu um processo interno de reconstrução das capacidades estatais, em crise desde fins do *apartheid*, e a acomodação das forças políticas internas mediante a liderança do ANC. Sua busca por estruturar uma ordem regional liberal e conservá-la teve sutis variações no período, com toques conservadores ou desenvolvimentistas. Não obstante, permaneceu uma política de defesa da continuidade de ordem liberal com ímpeto variável, mais ofensivo durante o governo de Mandela e mais acomodado à força das instituições durante as presidências de Mbeki e Zuma.



## **9 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1975-2010)**

Avaliar o papel de Angola nas relações internacionais da África Austral é fundamental para se compreender a magnitude dos desafios enfrentados pela ordem regional sul-africana. Entre 1975 e 1988, Angola foi a potência secundária mais ameaçadora da região, dada a sua postura revolucionária frente à ordem conservadora vigente e a sua capacidade de atrair forças extrarregionais para as disputas envolvendo seu conflito doméstico. Após 1989, Angola continuou sendo um agente importante na política regional, principalmente na área securitária, e incrementou significativamente suas capacidades estatais desde 2002, o que gerou impactos importantes em sua política externa. Adotando uma estrutura análoga à do capítulo anterior, este capítulo aborda os processos formativos da política externa regional angolana no período, discutindo o processo de construção do Estado e a formação e execução da política externa regional entre 1975 e 2010.

### **9.1 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1975-1988)**

Esta seção avalia as continuidades e mudanças na política externa de Angola entre 1975 e 1988, com foco no processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema).

#### *9.1.1 Construção do Estado em Angola (1975-1988)*

Angola, anteriormente a joia da colônia portuguesa (BIRMINGHAM, 2002, p. 137), tornava-se em 1975 o centro da geopolítica africana. A guerra que sucedeu ao Acordo de Alvor (janeiro de 1975) se prolongou por quase trinta anos após a independência (em novembro de 1975) e tornou-se uma espiral de conflitos que, pelo menos até 1989, centralizou a disputa regional e global no continente. Angola foi palco dos interesses estratégicos de potências intermediárias da região (África do Sul e Zaire) e de fora dela (Cuba), bem como de potências globais (EUA, URSS e China). Essa relevância global foi, todavia, submetida a complexas dinâmicas locais e regionais e perdeu impulso com o fim da década de 1980. Seu

potencial econômico<sup>405</sup> e posição geográfica estratégica, com ampla área costeira e conexões viárias que integram o interior, contribuíram para a contínua relevância de Angola na geopolítica regional. Além disso, a complexidade da composição dos movimentos de libertação nacional e a crescente inserção e suporte de atores regionais e globais garantiu destaque de sua posição. Os movimentos surgiram da politização de identidades étnicas predominantes em Angola (*kongo*, *mbundu* e *ovimbundu*)<sup>406</sup> e assumiram de forma diversa aspectos ideológicos seculares. Entretanto, sua identificação com ideologias políticas nacionalistas mais amplas foi crescente, principalmente da parte do MPLA.<sup>407</sup> Esse movimento assumiu a ideologia marxista-leninista nacionalista<sup>408</sup> e angariou apoio de URSS, Cuba e Alemanha Oriental, desde a década de 1960, o que foi incrementado com a aproximação da independência.<sup>409</sup> Seus rivais, por seu turno, permaneceram vinculados a identidades particularistas e angariaram apoio de EUA e China.<sup>410</sup>

A vitória do MPLA na guerra de libertação após a Revolução dos Cravos em Portugal (1974) e o rompimento do Acordo de Alvor (estabelecia um governo de transição) com a retirada relâmpago e violenta dos portugueses<sup>411</sup>, levou a construção de um Estado revolucionário. Finda a era de independências pacíficas (década de 1960), a promessa da ascensão dos movimentos de libertação nacional que incrementaram a sua atuação na década

<sup>405</sup> O país possui reservas significativas de petróleo, gás, diamantes e água. Seu clima e relevo possibilita grande fertilidade agrícola, representada na produção cafeeira.

<sup>406</sup> A diferenciação étnica foi incrementada durante a colonização, resultando em três grupos principais. Os *kongo* compartilhavam a ancestralidade do reino do Congo e habitavam a fronteira com o Zaire (inclusive adotaram amplamente o uso do francês). Os *mbundu* tiveram maior interação com os portugueses e assimilação cultural. Eram associados a populações mestiças urbanas modernizadas e ocidentalizadas. Já os *ovimbundu* eram originários dos planaltos centrais da onde foram removidos para servirem de mão-de-obra em plantações de café no norte, o que incrementou o potencial de conflito com os outros grupos. Como a socialização era fundamentada nesses laços, a identidade e a mobilização políticas tiveram grande conexão com essas divisões. O MPLA, criado em 1956, teve base de apoio nos *mbundu* (20% da população, predominante no entorno da capital); o FNLA, surgido em 1962, era vinculado à população *kongo* (predominante no norte); e a UNITA, baseou-se no suporte da população *ovimbundu* (40% da população, predomina no centro-sul) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 145).

<sup>407</sup> Ao contrário da UNITA e FNLA, o MPLA procurava articular um projeto nacional. O programa do MPLA aprovado em 1974, na Conferência Inter-regional de Militantes, guiava esse processo pautando-se na educação da população em áreas libertas, incluindo a alfabetização e o ensino da história angolana (WOLFERS; BERGEROL, 1983, p. 109).

<sup>408</sup> Visava à independência, ao não alinhamento e à construção da unidade nacional.

<sup>409</sup> “De acordo com o material de arquivo disponível (ou melhor, acessível), a assistência financeira [soviética] ao MPLA aumentou de forma constante: a partir de US\$ 25.000, em 1961, para US\$ 145.000, em 1966, e US\$ 220 mil dólares em 1973.” (SHUBIN, 2008, p. 15).

<sup>410</sup> O FNLA permaneceu vinculado à identidade *kongo*, ao anticomunismo de Holden Roberto, e ao liberalismo de camponeses negros ligados à produção de café em Cazengo – o que lhe garantiu apoio do Zaire e dos EUA. A China procurava, igualmente, fazer frente ao movimento apoiado pela URSS e acabou apoiando o grupo. A UNITA manteve sua base de arregimentação nos *ovimbundu* (força política nos planaltos, em Huambo e na cidade portuária de Lobito) e contou com a liderança carismática e ideologicamente indefinida de Jonas Savimbi. Sua postura conservadora (por consequência, anti-MPLA) foi definidora do suporte de África do Sul, EUA e, minoritariamente, China (BIRMINGHAM, 1992, p. 47–50).

<sup>411</sup> Segundo Birmingham, “[...] até a metade de 1975, os colonos perderam a esperança de manter um lugar em Angola e começaram amargamente a partir. No processo, eles sabotaram a colônia que haviam construído, destruindo estradas e pontes, queimando veículos e máquinas, e fugindo com todos os bens móveis que podiam carregar.” (BIRMINGHAM, 1992, p. 47).

de 1970, em Angola, Moçambique, Zimbábue, Guiné-Bissau e Cabo Verde, era superar a máxima de Nkrumah: “Procurai primeiramente o reino político e todo o restante vos será dado em suplemento.” (MAZRUI, 2010, p. 125). Era necessária a uma reforma total do Estado, da economia e das relações Estado-sociedade em busca de autonomia e desenvolvimento. A alternativa vista como mais adequada por movimentos como MPLA e FRELIMO era a adoção do socialismo científico e uma estruturação do Estado baseada, pelo menos projetada, no marxismo-leninismo. No Primeiro Congresso do Partido em 1977, o MPLA adotou o marxismo-leninismo e declarou-se partido de vanguarda. Todavia, o processo foi constrangido pela reduzidas capacidades do Estado e da sociedade e por diferentes pressões internas e externas. Finalmente, em meados da década de 1980 o ideal do marxismo-leninismo teve de ser crescentemente abandonado em prol da sobrevivência.

#### 9.1.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

Os principais desafios da construção do Estado angolano estavam vinculados às capacidades reduzidas herdadas do Estado colonial português (inclusive a destruição causada pela guerra de libertação) e os desafios imputados pela guerra interna, apoiada por forças externas. No novo projeto de Estado, as prioridades eram estabelecer a ordem interna e fomentar a capacidade econômica, por meio de uma sociedade politicamente educada e mobilizada. Nas tarefas de reconstrução, Cuba foi fundamental para reduzir o vácuo de poder no serviço público militar, administrativo, médico, de educação e segurança (BIRMINGHAM, 1992, p. 52).

Os desafios da capacidade coercitiva eram significativos, em virtude da necessidade de se construir um exército nacional a partir das forças de libertação, que fosse capaz de fazer frente a forças armadas rivais de capacidade semelhante. Dois movimentos foram adotados para essa tarefa: a construção de um exército robusto baseado na identidade do movimento do MPLA<sup>412</sup> e o amparo direto de forças de segurança voltadas à defesa externa nas tarefas de combate interno.<sup>413</sup> A aliança com Cuba foi central para a finalidade de organizar forças de defesa que protegessem os 2 mil quilômetros de fronteira com o Zaire e a mesma distância com a Namíbia.<sup>414</sup> A tentativa de incremento da capacidade coercitiva era complementada

<sup>412</sup> As FAPLA eram um exército advindo de um movimento político, combinando veteranos da guerrilha, antigas tropas coloniais e recrutados da guerra civil (BIRMINGHAM, 1992, p. 80).

<sup>413</sup> Essa utilização constante das forças fez com que o papel do exército fosse “[...] diferente daquele da maioria dos países africanos onde os militares nunca haviam experimentado a guerra.” (BIRMINGHAM, 1992, p. 80).

<sup>414</sup> Em agosto de 1976, um acordo entre Angola e Cuba garantiu a continuidade do treinamento das FAPLA. O maior desafio era construir forças “[...] capacitadas o suficiente em solo para resistir à Força de Defesa da África do Sul – o exército mais bem equipado pela OTAN na África.” (WOLFERS; BERGEROL, 1983, p. 130).

com a participação de milícias populares (originadas na guerra de libertação) na defesa urbana e rural contra campanhas de terror da FNLA e UNITA.<sup>415</sup> Não obstante, permanecia a dificuldade de penetrar o território do sul, que se tornou controlado por UNITA e África do Sul, e de manter o controle de Cabinda, um enclave no litoral ao norte do Congo-Kinshasa, com grandes riquezas petrolíferas (metade do petróleo nacional) e atuação de grupos separatistas (FLEC) apoiados pelo serviço de inteligência francês.

No que tange à esfera do capital, importa que desde 1915 (contexto da Primeira Guerra Mundial), Portugal incrementara a exploração econômica da colônia<sup>416</sup>, aumentando investimentos em infraestrutura para acesso e escoamento de produtos como café, diamantes e petróleo.<sup>417</sup> Com a independência e a adoção do marxismo-leninismo houve a nacionalização das fazendas e dos negócios abandonados pelos portugueses durante a guerra de libertação (a maioria deles rumou a Portugal, Brasil e África do Sul). O governo procurou estabelecer uma economia planificada centralmente que buscava a reconstrução do Estado e a sustentação dos esforços de guerra.<sup>418</sup> Nacionalizou o banco central, renomeado de Banco Popular de Angola, e adotou políticas de incentivo à industrialização, “[...] como vetor para a construção do socialismo.” (VISENTINI, 2012, p. 71). O projeto previa a articulação de mão de obra, que viria da população local, inclusive dos antigos grupos rivais<sup>419</sup> e de angolanos exilados<sup>420</sup>. Entretanto, houve dificuldades para avançar “[...] devido à falta de capital (desviado para a defesa), à escassez de mão de obra qualificada, à falta de peças de reposição e insumos e aos efeitos desestabilizadores provocados pela sabotagem da África do Sul e da Unita, além da própria incapacidade gerencial.” (VISENTINI, 2012, p. 71). Assim, em razão do estado precário da economia (após a guerra de libertação e com a guerra civil), da falta de capacidade

<sup>415</sup> A maior concentração de milícias era em Huambo, Bié e Moxico (locais de intensa atuação rebelde), embora em 1975 tenha sido criada a Organização de Defesa Popular (ODP), com o intuito de organizar milícias em todo o território. A ODP também cumpria ações sociais e auxiliava na resolução de problemas das comunidades e famílias (WOLFERS; BERGEROL, 1983, p. 121–22).

<sup>416</sup> O número de colonos passou de 10 mil em 1900 para 80 mil em 1950, chegando em 350 mil em 1974 (VISENTINI, 2013, p. 340).

<sup>417</sup> Portugal construiu a ferrovia Benguela (iniciada em 1911 e concluída em 1921), para oferecer a logística de transportes da região de Katanga no Congo até o porto de Lobito. Iniciou a extração de diamantes com criação da Companhia de Diamantes de Angola, em 1917, e incrementou a produção de café e outros produtos (pesca e manufatura) e cultivos forçados (além do café havia milho, feijão e trigo). A produção petrolífera foi incrementada a partir da década de 1950 e nos anos 1960 companhias estrangeiras passaram a investir no setor, principalmente norte-americanas (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 144).

<sup>418</sup> A continuidade da guerra gerava grandes custos sociais e econômicos. Por exemplo, a interrupção da rede de transporte levava à dificuldade de abastecimento de alimentos para a cidade e o campo (BIRMINGHAM, 1992, p. 72).

<sup>419</sup> “As tropas da FNLA e da UNITA foram desarmadas, seus uniformes trocados por roupas civis, e eles foram orientados a voltarem para suas casas e se juntarem à batalha para a reconstrução.” (WOLFERS; BERGEROL, 1983, p. 111).

<sup>420</sup> Importava integrar angolanos em exílio nas tarefas de reconstrução e construção do Estado socialista. Assim, o presidente Neto procurou repatriar 300 mil refugiados no Zaire e 30 mil na Zâmbia. Em 1980 mais de 250 mil exilados haviam retornado (WOLFERS; BERGEROL, 1983, p. 110–111).

burocrática e do reduzido apoio econômico do bloco comunista, o modelo foi sendo gradualmente abandonado. Em meados da década de 1980, houve uma inclinação às forças do mercado: a crescente influência da economia Ocidental era vista em firmas de petróleo, bancos, processamento de comida e de transporte.

A legitimidade do Estado, por sua vez, era fundamentada na autoridade e identidade do regime do MPLA e em políticas distributivas. A tentativa principal era construir uma sociedade politicamente educada e que repreendia a atitude fragmentadora de grupos insurgentes como UNITA e FLEC. O MPLA procurou instigar a ideia de nação, centrando o civismo no partido e no elemento revolucionário como base para a cultura nacional. O africanismo era tolerado e incentivado para o resgate histórico (reviver as principais línguas tradicionais angolanas), embora as religiões fossem hostilizadas (MARCUM, 1987, p. 75). Todavia, havia pouca integração e a identidade nacional era ainda insuficiente. O incremento da capacidade distributiva do Estado foi direcionado aos direitos sociais. A saúde e educação foram priorizadas. Já em 1975 a Constituição garantia o direito à assistência médica para todos; instituiu-se o Serviço Nacional de Saúde e em dois anos os serviços de saúde tornaram-se totalmente públicos.<sup>421</sup> Na área de educação, houve em 1975 um projeto de reestruturação educacional que remontava à luta de libertação, quando cerca de 90% da população era analfabeta em português. O Congresso do MPLA em 1977 iniciou o processo de reconstrução do sistema educacional angolano e criou um modelo que integrava estudantes regulares e trabalhadores e incentivava a educação universitária para servir quadros ao partido e oficiais às FAPLA.<sup>422</sup> Não obstante, populações do sul e leste reclamavam de marginalização por parte do governo central e acabavam servindo com base de arregimentação para a UNITA, gerando desafios à legitimidade do MPLA e do Estado.

#### 9.1.1.2 As Relações Estado-Sociedade

A política de Angola foi dominada desde 1975 pelo partido MPLA. Seguindo princípios marxista-leninistas o partido penetrava em todas as esferas do Estado e da vida

---

<sup>421</sup> O foco na medicina preventiva e na educação da população, com amparo cubano, possibilitou a integração da medicina tradicional à medicina científica. Hospitais provinciais foram reformados e amparados por centros de saúde em cidade menores. Em termos de recursos humanos, havia grande desafio, visto que 90% dos expatriados abandonaram seus empregos em serviços essenciais do Estado. Cuba provinha médicos e técnicos enquanto angolanos eram treinados. Alemanha Oriental, URSS, Iugoslávia, Bulgária e Holanda também enviaram voluntários. Campanhas massivas de vacinação executadas por voluntários foram realizadas (uma de 1977 foi inclusive premiada pela Organização Mundial da Saúde (OMS)).

<sup>422</sup> De forma complementar, Cuba mantinha aproximadamente 400 professores em Angola desde 1978 e abriu mais de 1000 vagas para estudantes angolanos em Cuba. Outras 1000 vagas para estudantes estavam disponíveis na URSS (MARCUM, 1987, p. 78).

pública. O governo era formado pela liderança do partido, comandada principalmente por grupos urbanos educados, geralmente elites *mbundu* e *mulattos*, ainda que incentivasse o erguimento dos interesses nacionais acima das lealdades étnicas e tribais (MALAQUIAS, 2000, p. 109; WOLFERS; BERGEROL, 1983, p. 123–124). Recusava assim a aceitar o uso de ações afirmativas para garantir a participação política de outros grupos étnicos no governo (MARCUM, 1987, p. 75). O projeto político do MPLA objetivava estabelecer uma sociedade igualitária, uma economia planificada e industrializada, e a autonomia e o desenvolvimento nacionais. Mais do que um simples alinhamento ideológico o modelo marxista-leninista era atrativo como “[...] promessa de eficiência governamental, autoridade e disciplina social no modelo soviético.” (KELLER, 1987, p. 11).<sup>423</sup> Suas prioridades principais eram educação política e reconstrução econômica. Contudo, sua capacidade para tanto era reduzida e as metas traçadas pelo Estado tiveram de ser gradualmente flexibilizadas e a autonomia vislumbrada acabou sendo secundarizada frente à necessidade de sobrevivência e integridade do Estado (ante a fragmentação interna) e do regime (diante de movimentos/partidos alternativos).<sup>424</sup>

O MPLA articulava alianças em uma estratégia de poder e participação popular que buscava aproximar a sociedade por meio de comitês populares e organizações de massa.<sup>425</sup> Todavia, devido à base de formação do MPLA, predominantemente urbana, grupos de regiões distantes da capital acabavam sendo preteridos na estrutura política do partido e se tornavam fontes de oposição (MARCUM, 1987, p. 74).<sup>426</sup> A dificuldade do diálogo com regiões rurais mais distantes de Luanda, a reduzida participação dos camponeses no processo político e tensões com trabalhadores contribuía para o fortalecimento de grupos opositores mais ameaçadores. Depois da estabilização do MPLA no poder o seu maior desafio interno tornou-se a UNITA<sup>427</sup> (e, em menor medida a FLEC), posto que com a guerra constante (exceto

<sup>423</sup> Em fevereiro de 1977 o MPLA inaugurou a Escola Nacional do Partido e declarou aderência ao socialismo científico. No Primeiro Congresso do MPLA, em dezembro de 1977, instaurou o MPLA-PT (Partido do Trabalho). Este adotou uma forma de organização piramidal e assumiu liderança política, econômica e social sobre o Estado (MARCUM, 1987, p. 72–73).

<sup>424</sup> A dependência do amparo coercitivo cubano e soviético e dos capitais ocidentais resultou, concomitantemente, na perda de autonomia do Estado frente a pressões externas e na flexibilização do seu projeto político revolucionário interno (marxismo-leninismo) e externo (ordem regional desenvolvimentista).

<sup>425</sup> Entre elas, União Nacional dos Trabalhadores Angolanos (UNTA), para trabalhadores; Juventude do Movimento Popular de Libertação de Angola (JMPLA), para jovens; Organização da Mulher Angolana (OMA), para mulheres; e Organização dos Pioneiros Angolanos (OPA), para crianças.

<sup>426</sup> Além disso, tensões surgiram no relacionamento com os trabalhadores articulados na UNTA, à medida que o MPLA apoiava a centralização sindical e as organizações verticais para incluir todos os trabalhadores em ramos de atividades. A UNTA criticava a gestão do governo por não implementar uma participação democrática dos trabalhadores no monitoramento da produção (WOLFERS; BERGEROL, 1983, p. 118–121).

<sup>427</sup> A UNITA não possuía uma plataforma política clara tampouco uma posição ideológica. Mantinha um discurso etnizado de alinhamento aos *ovimbundu* e outros grupos do oeste e sul de Angola (TVEDTEN, 1997, p. 30–31). Populações dessas regiões ressentiam-se da marginalização nas políticas do governo central desde o período colonial

talvez pelo período de 1976-1978) a elite governante nunca dispôs de tempo hábil para consolidar o poder do Estado ao longo do território (MALAQUIAS, 1999, p. 24). Mesmo com as dificuldades na construção das capacidades estatais, as ameaças internas e externas puderam ser enfrentadas graças ao amparo externo, inclusive na extração de seus recursos naturais abundantes (petróleo), que afiançou uma política regional revolucionária.

### *9.1.2 Elites e Política Externa Regional em Angola (1975-1988)*

A política externa regional de Angola derivava desse processo amplo de construção do Estado e da centralidade das elites do MPLA. A figura do presidente era relevante para a formulação das diretrizes centrais de política externa. Entretanto, o partido e seus órgãos internos estabeleciam os objetivos políticos e linhas de ação fundamentais. Três eram as principais esferas decisórias do MPLA: o Congresso do Partido, que reunia uma assembleia de delegados e estabelecia os direcionamentos políticos gerais; o Comitê Central, que formulava as políticas específicas em áreas de responsabilidade do seu secretariado, incluindo os departamentos de Política Externa e Defesa e Segurança; e o Bureau Político, órgão eleito do Comitê Central e mais influente do partido, mantinha o poder de fiscalização da implementação da política partidária (ou seja, possuía grande interferência na agenda). As relações entre partido e Executivo dominavam o processo decisório em política externa. Se o presidente, na figura de presidente do partido e chefe do governo, era constrangido pelas linhas de ação político-ideológicas do MPLA, ele também possuía a capacidade de afetar a política externa pelas suas particularidades no estilo de implementação e mediante eventuais espaços de agência. Além do presidente e do partido, os militares acabaram tornando-se gradualmente uma fonte vital de input nas políticas doméstica e externa, devido aos desafios securitários domésticos e externos (MALAQUIAS, 2002, p. 15, 19).

Além disso, contribuíam para a conformação da política regional as pressões existentes à EDPE. As principais em todo o período eram originárias da relação entre grupos internos (UNITA, FLEC) e seus aliados externos (África do Sul, Zaire, EUA). Destacava-se aqui a África do Sul, o principal garantidor da ordem regional de perfil conservador, que percebia em Angola grandes ameaças para a manutenção desta. O Zaire, país com ação secundária na região, também percebia em Angola desafios à estabilidade de uma ordem conservadora, de perfil neocolonial. Os EUA, embora grandes defensores da ordem liberal internacional, priorizavam a estabilidade regional e a sua transição gradual e segura para uma

---

(BIRMINGHAM, 2002, p. 156). Todavia, o grupo detinha uma importante liderança carismática, Jonas Savimbi, e suporte externo significativos, o que lhe possibilitou uma efetiva reorganização após a derrota de 1975.

ordem liberal, afastando a possibilidade de radicalismos. A ação de todos, contudo, só tendia a aumentar as tensões regionais, uma vez que se valiam do uso da força e que encontravam em Angola um Estado e regime determinados a garantir sua autonomia.

Como consequência, entre 1975 e 1988 a política externa regional angolana foi fundamentada na tentativa de transformação da ordem regional como forma de aumentar as chances de sobrevivência do Estado e do regime. No longo prazo, tal estratégia possibilitou a construção de um ambiente regional gradualmente favorável à unidade estatal e integridade territorial angolana. A realização dessa estratégia seguia diversas frentes. Instrumentos de barganha, como o amparo à SWAPO e ao ANC eram vistos de forma dupla. Primeiramente, eram ideologicamente relevantes, na forma de solidariedade pan-africana e revolucionária.<sup>428</sup> Em segundo lugar, e mais importante, ambos os movimentos eram tomados como instrumento de barganha frente aos principais apoiadores da UNITA.<sup>429</sup> A solidariedade revolucionária era, contudo, apenas um de três instrumentos adotados na grande estratégia regional. O segundo deles era a configuração de alianças regionais, o que redundou no seu ingresso aos PLF e a articulação da SADC. Por fim, havia o suporte básico de todas essas frentes de ação: as políticas de fortalecimento da capacidade do Estado (sobretudo militar) e a garantia de amparo constante em forças, assessores e equipamentos de aliados extrarregionais. Esse instrumento capacitava a ação de Angola em todos os cenários, inclusive caso os dois anteriores falhassem. Servia como forma de assegurar a sua sobrevivência frente a forças internas em Cabinda e no sul e a rivais regionais agressivos (África do Sul e Zaire). Todavia, o projeto regional revolucionário perdeu gradualmente o seu ímpeto, dada a inflexão sul-africana e a reduzida capacidade do Estado (somada às expectativas de redução do suporte externo) de arcar com custos internos e externos da mudança.

#### 9.1.2.1 Elites e Política Externa Regional em Neto (1975-1979)

Durante o breve governo de Agostinho Neto, a EDPE foi gradualmente estruturada nas principais lideranças do partido, como visto anteriormente. A retórica de não alinhamento e independência do presidente deu o tom inicial da ação externa. A ação de Neto era vista na política autonomista frente a URSS, já que este país havia relutado em oferecer amparo ao partido no limiar da independência. O vice de Neto e ideólogo político do MPLA, Lúcio Lara,

<sup>428</sup> O MPLA tinha convicção ao dar suporte à SWAPO, percebia que Angola não poderia ser livre enquanto a vizinha Namíbia não estivesse libertada (MARCUM, 1987, p. 79).

<sup>429</sup> Tanto SWAPO como ANC estavam na agenda de EUA e África do Sul e, se o suporte a eles poderia justificar no curto prazo maior amparo à Savimbi, no longo prazo, garantiria instrumento de barganha para desengajamento das forças externas apoiadoras da UNITA.



lembra que somente após o MPLA ter obtido apoio da Iugoslávia (armamentos) e maior amparo de Cuba é que as relações com a URSS melhoraram (BRITAIN, 1996, p. 1). Neto procurava desvincular Angola da disputa leste-oeste e a sua cooperação com Cuba era privilegiada, já que envolva do ideal terceiro-mundista (Neto visitou Cuba em 1976 e 1977, e Fidel e Raul Castro visitaram Angola em 1977). A postura política de Neto procurava, prioritariamente, garantir a estabilidade de seu domínio interno e encontrar recursos para isso.<sup>430</sup> Todavia, com a atuação de forças externas, ficava cada vez mais clara a dificuldade em alcançar estabilidade sem uma política externa claramente revolucionária e ativa.<sup>431</sup>

As pressões internas e externas ao regime do MPLA foram significativas nesse período inicial e colaboraram fortemente para a conformação de sua política regional. Contribuía a experiência conflitiva do processo de independência<sup>432</sup> – que transcorreu com grande ingerência externa de rivais regionais (Zaire<sup>433</sup> e África do Sul<sup>434</sup>) e de potências extrarregionais (EUA, URSS e Cuba<sup>435</sup>) – e resultou na vitória ainda instável do MPLA. Após a independência, as pressões mais significativas à segurança das EDPE vinculavam-se, portanto, à consolidação do Estado e do regime. Internamente, ameaças à liderança de Neto surgiram dentro do MPLA com o movimento radical de Nito Alves que procurou remover o grupo de Luanda (mais moderado e, relativamente, intransigente) do poder, imputando um golpe em 27 de maio de 1977.<sup>436</sup> Mais do que a competição entre elites, as pressões sociais de

<sup>430</sup> Por exemplo, com as dificuldades econômicas internas, Neto permitiu a continuidade de operações de companhias ocidentais em Angola e buscou abrir canais diplomáticos com os EUA.

<sup>431</sup> O posicionamento mais revolucionário de líderes influentes do partido, como Lúcio Lara, Iko Carreira e Paulo Jorge, foi se fortalecendo. Essas lideranças percebiam as ações de Zaire e África do Sul como parte do confronto da Guerra Fria e no contexto de uma dominação neocolonial na África. A alternativa mais natural seria o incremento da aliança com URSS e Cuba (MALAQUIAS, 1999, p. 25).

<sup>432</sup> Após a saída dos portugueses no início de 1975, o MPLA visou garantir o controle da capital Luanda como forma de assegurar a autoridade do Estado (BIRMINGHAM, 1992, p. 49). Os demais grupos igualmente perceberam a relevância dessa estratégia e rumaram à capital. O FNLA seguiu pelo norte apoiado por 1.200 homens do Zaire, enquanto a UNITA tomava o sul do país com suporte sul-africano.

<sup>433</sup> Mobutu tinha interesses econômicos em cotas da produção do café, no comércio de diamantes e nas oportunidades econômicas de Luanda (BIRMINGHAM, 1992, p. 50).

<sup>434</sup> “A África do Sul obrigou, em setembro-outubro de 1975, com um programa intensivo de treinamento militar para a UNITA e uma força expedicionária motorizada que varreu o norte em direção a Luanda.” (MARCUM, 1987, p. 71).

<sup>435</sup> Os EUA desrespeitaram o Acordo de Alvor e enviaram já em janeiro de 1975, US\$300 mil em ajuda ao FNLA, mediado pela estação da CIA no Zaire. Como resposta, países do leste europeu enviaram armas e equipamentos para o MPLA, o que foi reforçado pelo apoio soviético, mais próximo à independência. Assessores militares externos, sobretudo cubanos, também serviram de amparo ao movimento. A UNITA recebeu na mesma época em torno de US\$ 32 milhões em ajuda secreta dos EUA para evitar o controle de Luanda pelo MPLA (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 148–149). O suporte foi, contudo, insuficiente para tomar a capital do MPLA, que contava com o incremento da participação de forças cubanas (2.000 tropas), que auxiliariam no bloqueio da ofensiva no sul e a expulsão do FNLA que já penetrava a capital.

<sup>436</sup> A tentativa logo fracassou devido ao mau planejamento, ao suporte insuficiente da população e militares e à oposição das forças cubanas (BIRMINGHAM, 1992, p. 73–76). O movimento serviu para acelerar as políticas de reforma do Estado concretizadas na adoção do marxismo-leninismo em 1977.

grupos rivais tornaram-se constantes, vindas de FNLA<sup>437</sup>, FLEC<sup>438</sup> e, principalmente, UNITA<sup>439</sup>. Externamente, havia ataques diretos da África do Sul, que tinham como pretexto a desmobilização da SWAPO, e a continuidade do suporte a reorganização da UNITA<sup>440</sup>. No norte, o Zaire recuava após a derrota do FNLA, mas mantinha-se nocivo à liderança de Neto.

Como consequência, Neto e a cúpula do MPLA implantaram uma política externa regional reivindicatória e pró-ativa para assegurar a existência do Estado e o reconhecimento do MPLA. Para isso, a política externa deveria servir de instrumento para a vitória na guerra civil, o que, por sua vez implicava na transformação da ordem regional. Buscava-se concomitantemente a defesa da soberania dos Estados recém-independentes, a construção de mecanismos regionais de distribuição de desenvolvimento (SADCC) pautados no imperativo dos direitos sociais das populações da região e a construção solidária da segurança regional, sob a compreensão de que a sua própria segurança estava imbricada à de grupos e Estados vizinhos aliados.

A ação menos custosa sustentava-se no estabelecimento de alianças regionais com os PLF, complementada por uma tentativa de mediação e diálogo regional com África do Sul e Zaire. Pessoalmente, Neto acreditava haver espaço para a mediação. Interpretava inicialmente que “[...] a integridade territorial do Estado, em última análise, dependia de sua habilidade em estabelecer boas relações com os Estados vizinhos.” (MALAQUIAS, 1999, p. 25).<sup>441</sup> Essa posição foi sendo cada vez menos viável na medida em que as respostas dos vizinhos não se alinhavam às expectativas de cooperação (*Total Strategy* da África do Sul) e que a linha dura do partido assumia maior protagonismo. O resultado foi o gradual aumento de operações militares nos *fronts* norte e sul como complemento e alternativa à iniciativa diplomática. No *front* norte, as guerras de Shaba I e Shaba II foram indicativos desta postura impetuosa de oposição e reação às forças conservadoras regionais. Tratou-se de dois conflitos armados ocorridos em 1977 e 78, respectivamente, que representaram a resposta do MPLA à invasão

---

<sup>437</sup> Com a proclamação da independência pelo MPLA, em 11 de novembro de 1975, o FNLA estabeleceu um governo paralelo que procurava reconhecimento internacional, o que acabou fracassando, dado da OUA ao governo do MPLA e o seu reconhecimento internacional amplo.

<sup>438</sup> Frente as ameaças das FLEC, o enclave era protegido por milhares de tropas cubanas pagas, ironicamente, por petrodólares texanos (BIRMINGHAM, 1992, p. 80).

<sup>439</sup> A UNITA seguiu ao sul e procurou firmar alianças com camponeses e populações rurais deslocadas pelos conflitos de independência.

<sup>440</sup> A África do Sul apoiou o ressurgimento da UNITA e a sua expansão de bases em Cuando-Cubango (sudeste) para os planaltos centrais, onde se situavam eixos infraestruturais (ferrovia de Benguela).

<sup>441</sup> Além disso, em 21 de julho de 1978, Neto afirmou que não tinha reservas em estabelecer relações diplomáticas com os EUA. Washington mantinha, contudo, a precondição da saída dos cubanos e a reconciliação interna com o seu *proxy* UNITA.

de tropas do Zaire.<sup>442</sup> No *front* sul, a política de defesa e oposição à ordem sul-africana baseava-se no crescente apoio a movimentos de libertação nacional opostos ao regime do *apartheid*, o qual identificava no MPLA o principal inimigo de sua ordem regional.

#### 9.1.2.2 Elites e Política Externa Regional em Dos Santos (1979-1988)

Com a morte de Agostinho Neto em 10 de setembro de 1979, a ascensão de José Eduardo dos Santos representou o esgotamento da opção negociada e o avanço da política regional defensiva e combativa sugerida pela linha dura do partido. Dos Santos carregava maiores vínculos pessoais com o bloco comunista. Era um engenheiro de petróleo formado na URSS, o que aumentou a sua proximidade com este país e Cuba, facilitando o incremento de cooperação para enfrentar os desafios internos. Dos Santos procurou centralizar o processo decisório de política externa ao estabelecer em 1984 um Conselho de Defesa e Segurança (presidido pelo próprio presidente), que se tornou o órgão mais alto de tomada de decisão do país (HODGES, 2004, p. 53). A instituição demonstra o incremento da centralidade de um grupo fechado e próximo ao presidente no processo de definição da política externa.

Além disso, a insegurança de Dos Santos frente a elites internas contribuiu para o seu maior alinhamento à URSS e Cuba. Dos Santos preocupava-se com a deterioração da situação interna e estava em uma posição mais fragilizada por ser jovem (37 anos) e não ter tido participação significativa na luta de independência. Havia a necessidade de criar uma base política mais sólida e estabelecer comando e liderança sobre os militares. URSS e Cuba, por seu turno, tinham agora maiores interesses em atuar no conflito angolano.<sup>443</sup> No que se refere aos conflitos armados, as pressões no norte acabaram cedendo lugar para as conflagrações no sul. O *front* norte se acomodava devido aos resultados das Guerras de Shaba<sup>444</sup> e o *front* sul se tornava definitivamente palco principal da guerra. Foi nesta época que a África do Sul

<sup>442</sup> Em março de 1977, Neto deu apoio tácito de Angola à invasão do Zaire por milhares de katangueses à província de Katanga (agora Shaba). Os chamados *Tigres* do Frente Nacional de Libertação do Congo (FNLC) pegaram Mobutu desprevenido e despreparado. Entretanto, devido à grande importância de Shaba para a economia do Zaire e aos investimentos mundiais no país (o foco dos ataques, Kolwezi, era uma das cidades com maiores reservas de cobre do Zaire), uma intervenção coordenada pelo ocidente foi lançada e garantiu a proteção de Mobutu nas duas ocasiões (LEOGRANDE, 1980, p. 24–27).

<sup>443</sup> A primeira, para fazer frente ao crescente conservadorismo da política externa norte-americana. A segunda, para fortalecer a sua posição de liderança no MNA, em um momento de crise econômica internacional. A renovada aliança com URSS e Cuba provou-se fundamental para enfrentar novos desafios à estabilidade do Estado, sobretudo no sul do território.

<sup>444</sup> Apesar de demonstrar o grau de tensão que viviam Angola e Zaire naquela época, as guerras de Shaba possibilitaram um acordo entre os dois países em meados de 1978. Zaire se comprometeu a não fornecer ajuda para UNITA, FLEC e FNLA – enquanto Angola prometia desarmar os Tigres e acentuar esforços para reabrir a ferrovia de Benguela (LEOGRANDE, 1980, p. 27). A promessa de Mobutu foi cumprida apenas parcialmente (mantinha-se como eixo logístico de auxílio à UNITA e apoiava grupos desestabilizadores minoritários, como o Comitê Militar de Resistência de Angola), mas o Zaire se afastava da região da África Austral, mantendo participação indireta para somente na década de 1990 retornar a participar ativamente das dinâmicas regionais.

expandiu o seu envolvimento no conflito angolano. Forças sul-africanas ocupavam o sul do país e declaravam apoio público à UNITA<sup>445</sup> e garantiam um escudo protetor para as operações do grupo, agora ainda mais impactantes.<sup>446</sup> Pressões extrarregionais vinham da política norte-americana do *linkage*, a qual envolveu Angola diretamente na barganha para a independência da Namíbia, colocando a presença cubana como moeda de troca para a retirada da África do Sul dos territórios meridionais. Este *constructive engagement* diplomático, que retoricamente procurava instaurar um clima de confiança e desengajamento do *apartheid*, foi complementado com o engajamento estratégico da Doutrina Reagan.

O incremento das ameaças internas e externas levou José Eduardo dos Santos, em momento inicial, a aprofundar a aliança com a URSS. Três meses após assumir a presidência, viajou ao país com o intuito de garantir a continuidade da ajuda soviética.<sup>447</sup> O amparo militar garantiu a sustentabilidade das políticas doméstica e regional do MPLA (BRITTAIN, 1986).<sup>448</sup> Esta última matinha a posição de transformação significativa da ordem para princípios mais distributivos. É certo que devido às dificuldades de se manter o programa de fortalecimento das capacidades estatais, Dos Santos tentou avaliar a capacidade de diálogo de P.W. Botha nas negociações que levaram ao Acordo de Lusaka de 1984.<sup>449</sup> Todavia, devido à dificuldade de concretização de uma saída regional dialogada, Angola, como resposta, procurou retomar uma luta de sobrevivência com amparo soviético e cubano. A intensidade dos conflitos armados escalou a partir de 1985, com maior envolvimento sul-africano<sup>450</sup> e do

<sup>445</sup> Já em setembro de 1979 ataques da África do Sul provaram a ineficiência da defesa aérea angolana. A partir de 1980 houve uma escalada dos ataques periódicos sul-africanos e em 1981 as ações anteriormente justificadas como perseguição a membros da SWAPO tornaram-se claramente voltadas à Angola. Na Operação Protea de 1981, tropas sul-africanas avançaram 120 km no território angolano. Seguiu-se uma ocupação, visto que partes importantes do território ficaram sob domínio sul-africano e da UNITA.

<sup>446</sup> Em 1979 a UNITA já estava reestruturada pela SADF e buscava operar no centro-sul do país, com o objetivo de empreender grande devastação às atividades econômicas, bloqueando a ferrovia Benguela, atacando produções agrícolas e aldeias na região produtiva do planalto central, e programando operações ao norte para romper com acesso do governo à exploração de petróleo e diamantes (MALAQUIAS, 1999, p. 28). Suas táticas de terra arrasada, roubo, pilhagem e sabotagem de comboios médicos levaram milhões à morte e à fome. Como resposta, o MPLA tratava populações arregimentadas pela UNITA com igual crueldade, relembrando o perfil da guerra de libertação. Entre 1982-83 houve a intensificação dos ataques de UNITA e África do Sul e grande parte da província de Cunene foi tomada. Em 1983, a UNITA atacou Cangamba, na província de Moxico, com suporte aéreo sul-africano (que estava novos equipamentos). O ano terminava com as unidades sul-africanas 300 km dentro do país (CHAN, 1990b, p. 57-59).

<sup>447</sup> As viagens foram repetidas na medida em que as ameaças da UNITA cresciam (1983, 1986 e 1988). Em 1986, Dos Santos assinou tratado de amizade e cooperação com a União Soviética.

<sup>448</sup> Entretanto, pouco apoio econômico comunista existia, uma vez que Angola, assim como Moçambique, não fazia parte do COMECON (Conselho para Assistência Econômica Mútua). Havia, conseqüentemente, necessidade de amparo de capitais ocidentais, o que aumentava a vulnerabilidade do Estado.

<sup>449</sup> O acordo previa a retirada das forças sul-africanas de Angola, que manteria sob controle as atividades da SWAPO. A África do Sul também deveria adotar a resolução 435 do CSNU sobre a independência da Namíbia. Entretanto, assim como em Nkomati, a África do Sul não honrou seus compromissos; levou mais de um ano para retirar suas tropas e nunca cessou o amparo à UNITA.

<sup>450</sup> Em 1985, na Batalha de Mavinga, o MPLA empreendeu operação militar de larga escala complementada com estratégias diplomáticas prévias de aproximação com países apoiadores da UNITA, como Marrocos, Zaire e Costa

suporte norte-americano<sup>451</sup> à UNITA. Somente quando tropas angolanas imputaram grande derrota às forças sul-africanas no sul de Angola é que houve maiores condições para a solução negociada. Isso ocorreria nas batalhas de 1987/1988, sobretudo em Cuito Cuanavale, como visto no capítulo 5. Negociações mais contundentes começaram em maio de 1988, quando EUA e URSS “[...] estiveram crescentemente em acordo sobre a necessidade de resolução de ‘conflitos regionais’.” (MINTER, 1994, p. 49).

O acordo tripartite era visto por Angola e África do Sul como benéfico. A África do Sul pôde ver a saída dos 50 mil cubanos e cedeu à inevitável independência da Namíbia. Angola conseguiu se ver livre da ameaça sul-africana na fronteira sul e não precisou se comprometer naquele momento com um acordo envolvendo a UNITA, agora fragilizada com a retirada do seu principal apoiador. Os EUA, por outro lado, viam como vitoriosa a diplomacia do *constructive engagement*, a despeito da destruição que ela e sua contraparte (Doutrina Reagan) trouxeram para a região.<sup>452</sup> Com a perspectiva do retrocesso sul-africano e da transformação da ordem regional, a política regional angolana reduziu-se temporariamente em ambições de mudança e ímpeto de ação.

O quadro e a figura abaixo sintetizam as transformações na política externa regional de Angola do período e as suas relações com o processo de construção do Estado e as EDPEs. Em Neto (1975-79), a instável liderança política do MPLA buscava ser compensada com uma política de fortalecimento de capacidades estatais e políticas distributivas que se reproduziam em um projeto regional desenvolvimentista. As crescentes pressões internas e externas eram respondidas com alto ímpeto de ação regional para a mudança. Com a ascensão de Dos Santos (1979-88), o incremento relativo das capacidades coercitivas e o maior apoio externo garantiu a capacidade de reação às grandes pressões externas mediante uma política ainda mais impetuosa de apoio à SWAPO e ANC e reação militar contra a invasão sul-africana. Já, no momento de transição em 1988, a diminuição das pressões externas com a retração da África do Sul permitiu a redução do ímpeto de ação e a flexibilização do projeto regional (aceitação do *linkage* e maior diálogo com ocidente).

---

do Marfim. A África do Sul abandonou de vez a solução negociada e mobilizou suporte militar (aéreo, inclusive) às forças da UNITA, salvando o grupo do avanço das FAPLA e marcando o recomeço das intervenções militares diretas da África do Sul (CHAN, 1990b, p. 57–59).

<sup>451</sup> Em 1986, os EUA provinham abertamente US\$ 25 milhões para Savimbi (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 149). Reagan proveio armas sofisticadas às forças da UNITA, como mísseis antiaéreos *Stinger* (um dos maiores desejos de Savimbi manifestado em viagem à Washington realizada em janeiro de 1986). Os custos das guerras de baixa intensidade eram reduzidos apenas para o Pentágono, pois deixaram para os países do terceiro mundo uma marca devastadora em vidas humanas e impactos negativos no desenvolvimento, dada sua estratégia contrarrevolucionária (BIRMINGHAM, 1992, p. 84; KLARE, 1985 on-line).

<sup>452</sup> Isso pois viram a saída dos seus rivais estratégicos (URSS e Cuba); a transição negociada na Namíbia e, posteriormente, na África do Sul; e a crescente aproximação de Angola. Seus interesses, contudo, estavam apenas parcialmente resolvidos, já que a acomodação interna do conflito angolano ainda estava por acontecer.

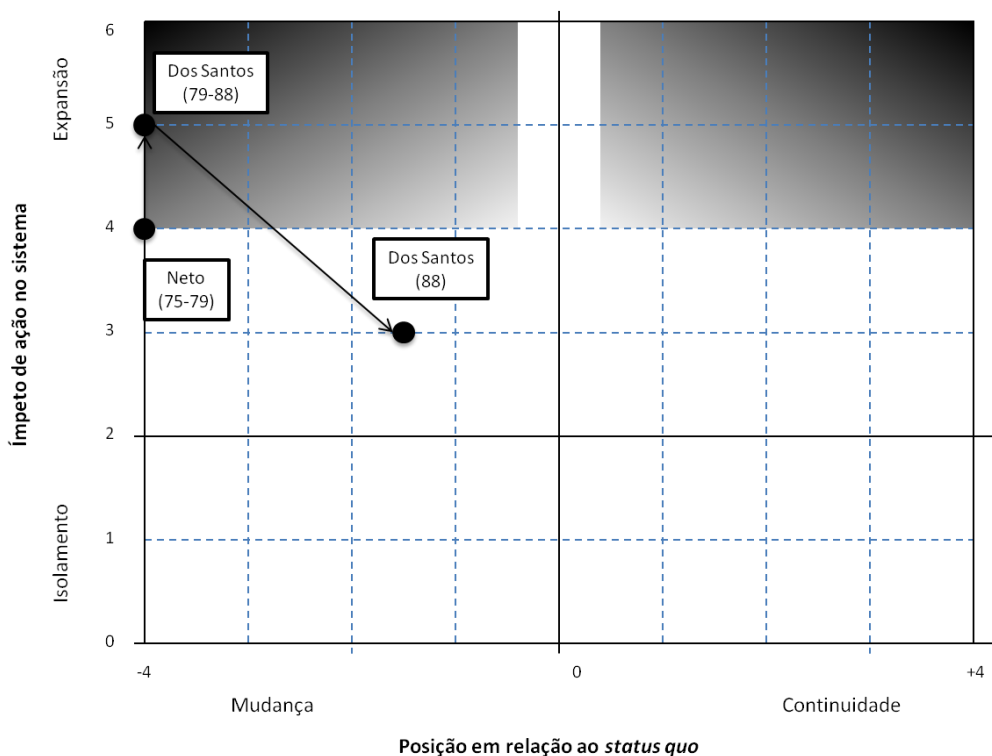
**Quadro 8 - Angola (1975-1989): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora**

	Construção do Estado			PE Regional - Formação				PE Regional - Execução			
	Capacidades Estatais	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tip o	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao <i>status quo</i>	Valo r	Ímpeto de ação	Valor
<b>Neto (1975-79)</b>	Coerção - Reforma militar e tentativa de construção do Exército nacional	B	Liderança MPLA (partido único), marxismo-leninismo e reforma do Estado, contestação social (UNITA)	Elite desenvolvimentista radical: apoiar grupos aliados revolucionários na região e solucionar conflito interno	D	Elites concorrentes: facções integradas no MPLA	B	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-1); Distribuição de desenvolvimento (D=-1); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); Segurança regional (D=-1)	-4	Instrumentos militares indiretos	4
	Capital - Tentativa de estabelecer uma economia planificada e reformas, rendas do petróleo	M				Sociais: FNLA, UNITA e separatismo de Cabinda	A				
	Legitimidade - Identidade revolucionária, mas com grande contestação interna	M				Externa: Ataques ZAF e apoio à UNITA vs amparo URSS e cubanos	M				
<b>Dos Santos (1979-88)</b>	Coerção - Incremento gradual das capacidades, mas ainda insuficiente para fazer frente aos desafios internos e externos	M	Liderança MPLA (partido único), abandono gradual marxismo-leninismo, contestação social (UNITA)	Elite desenvolvimentista radical: apoiar grupos aliados revolucionários na região e solucionar conflito interno	D	Elites concorrentes: facções integradas no MPLA	B	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-1); Distribuição de desenvolvimento (D=-1); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); Segurança regional (D=-1)	-4	Instrumentos militares diretos e indiretos	5
	Capital - Tentativa de estabelecer uma economia planificada, rendas do petróleo	M				Sociais: UNITA e separatismo de Cabinda	A				
	Legitimidade - Crescente abalo da identidade revolucionária e do provimento de políticas públicas, contestação interna	B				Externa: Avanço ataques ZAF e apoio à UNITA vs amparo URSS e cubanos	A				
<b>Dos Santos (1988)</b>	Coerção - Incremento das capacidades, mas ainda insuficiente para fazer frente aos desafios internos e externos	M	Liderança MPLA (partido único), abandono marxismo-leninismo, contestação social (UNITA)	Elite desenvolvimentista: abertura ao maior diálogo com ocidente e recuar intenções de mudança regional	D/C	Elites concorrentes: facções integradas no MPLA	B	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-1); <b>Relações comercialistas/Laissez-faire (L=-0,5)</b> ; Prioridade dos direitos sociais (D=-1); <b>Segurança nacional (C=+1)</b>	-1,5	Instrumentos econômicos e institucionais	3
	Capital - Desarticulação do planejamento econômico e dependência dos recursos naturais	M				Sociais: UNITA e separatismo de Cabinda	A				
	Legitimidade - Crescente abalo da identidade revolucionária e do provimento de políticas públicas, contestação interna	B				Externa: Derrotas militares da ZAF (Cuito Cuanavale) e recuo relativo (indefinição militar)	M				

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em cinza ou negrito, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipo das **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem) e +4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelo instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao *status quo*. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

**Figura 16 - Angola (1975-1988): Política Externa frente à ordem conservadora**



Fonte: Elaborado pelo autor.

## 9.2 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM ANGOLA (1989-2010)

Esta seção aborda as continuidades e mudanças na política externa de Angola entre 1989 e 2010, com foco no processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema).

### 9.2.1 Construção do Estado em Angola (1989-2010)

O final da Guerra Fria trazia consigo grandes desafios para Angola. Assim como a África do Sul, o país perderia gradualmente a sua relevância estratégica na competição sistêmica global. Seus principais aliados experimentavam fragmentação estatal (URSS e países do leste europeu) ou isolamento (Cuba). Por outro lado, o desafio foi acompanhado com a distensão da ordem regional e a abertura de espaços de ação para o país. Com a transição na África do Sul e a garantia de uma ordem regional menos ofensiva aos interesses do MPLA, o governo poderia focar suas energias na solução do conflito interno. Além disso,

a defesa mais ativa de uma ordem liberal global pela única superpotência restante (EUA) reduziria os ganhos em arcar com os custos econômicos e políticos da empreitada violenta de Jonas Savimbi. Posteriormente, a abundância de recursos naturais estratégicos e a relevância de sua posição no Atlântico Sul, faria com que Angola viesse a recuperar seu papel estratégico global para potências tracionais (EUA) e emergentes (China, Brasil e Rússia).

Internamente, os desafios eram mais relevantes dada a destruição econômica, social e humana gerada por décadas de guerra e a continuidade de conflagrações em diferentes frentes. A escala do problema continuava a drenar recursos que poderiam ser destinados a políticas de desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, Angola estabeleceu quatro grandes transições, “[...] da guerra para a paz e reconciliação; da emergência humanitária para a reabilitação, recuperação e desenvolvimento; de um sistema autoritário e unipartidário de governança a uma democracia pluralista; e de uma economia planificada para uma baseada nas leis do mercado.” (HODGES, 2004, p. 199). Desafio ainda maior era enfrentar essas transições de maneira simultânea (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 141). O primeiro movimento foi iniciado em dezembro de 1990, quando o Congresso do partido renunciou formalmente ao marxismo-leninismo e consolidou, em maio de 1991, uma reforma constitucional que promulgou um Estado democrático e multipartidário. A reforma abriu caminho para uma legislação eleitoral que amparou as eleições de setembro de 1992. No mesmo mês, uma nova revisão constitucional foi aprovada, estabelecendo mecanismos de descentralização governamental. Concomitantemente, o nome do país foi alterado para República de Angola. Além disso, os desafios redundaram em crescentes esforços de fortalecimento da capacidade estatal, o que habilitou o país para estabilizar-se internamente e possibilitou políticas mais ousadas em nível regional e continental.

#### 9.2.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

Angola foi o último Estado do núcleo de interações da África Austral a estabilizar a sua guerra civil. A extensão e profundidade de seu conflito armado lograram ao país grande diferencial em capacidades, mas também desafios consideráveis. No tocante à coerção, com o Acordo Tripartite e a conseqüente saída das tropas cubanas, Angola tornou-se cada vez mais solitária no combate às (agora predominantes) ameaças securitárias internas. Essa realidade foi enfrentada mediante grandes investimentos na modernização das Forças Armadas Angolanas (nome adotado após 1992). Apesar do passado de cooperação com a maioria dos países da região, ameaças dos grupos guerrilheiros internos operando em solo nacional e



estrangeiro (em geral, apoiados por regimes rivais), durante todo o período, legitimaram crescentes gastos em defesa e a adoção de forças armadas robustas e de um perfil de equipamento que engloba capacidades para guerra regular.<sup>453</sup> Durante a guerra contra a UNITA, Angola desenvolveu uma das Forças Armadas mais poderosas do continente (JANE`S, 2009b, p. 5), que, até 2002, estavam estabelecidas no território de três dos seus quatro vizinhos (RDC, Congo e Namíbia), com lutas ocasionais na fronteira da Zâmbia. Após 1999, o aumento dos preços do petróleo possibilitou um processo de relativa modernização das FAA, sobretudo do exército e da aeronáutica, em um período que também abarcou a fase final da luta contra a UNITA. Desde o início dos esforços de contrapor a retomada das ações da UNITA, houve a compra de novos equipamentos<sup>454</sup> e novos programas de treinamento<sup>455</sup> e modernização doutrinária<sup>456</sup>. Após 2002, a nova RSS angolana incluiu a integração de uma pequena parte das forças rebeldes e foi realizada quase sem suporte externo<sup>457</sup>, além de basear atualmente no esforço mais concreto de estruturação de um exército nacional.<sup>458</sup> Como resultado parcial desse processo de fortalecimento, Angola se habilita ao posto de potência regional (CASTELLANO DA SILVA, 2012a).

Na esfera do capital, a disponibilidade de recursos naturais gerou grandes oportunidades e desafios para o fortalecimento do Estado. A disponibilidade de petróleo financiou o processo de reforma das FAA e possibilitou a autonomia do Estado na definição

<sup>453</sup> A reforma das forças armadas e constabulares foi iniciada na década de 90 com a primeira integração dos insurgentes da UNITA nas instituições nacionais e o posterior enjugamento das forças e redução dos gastos militares. A reforma fracassou com a retomada da luta por parte da UNITA em 1998.

<sup>454</sup> Entre 1998 e 2000 foram comprados dos estoques do Pacto de Varsóvia 320 MBTs (*Main Battle Tanks*), 160 AIFVs (*Armoured Infantry Fighting Vehicles*), mais de 100 peças de artilharia, 46 multi-lançadores de foguetes, alguns aviões de ataque Sukhoi Su-22 Fitter (reforçando o estoque já existente desses aviões) e alguns helicópteros de ataque Mi-24 Hind. Avanços qualitativos também foram obtidos com a aquisição de algumas unidades de equipamentos mais modernos, como o caça Sukhoi Su-27 Flanker (JANE`S, 2009b).

<sup>455</sup> Houve o treinamento das FAA por parte de Portugal na década de 1990 e, principalmente, por empresas militares privadas sul-africanas e norte-americanas desde 1993. Pode-se citar ainda um acordo militar de treinamento firmado em 2000 com a Rússia, englobando o apoio técnico para a operação de equipamentos recém comprados de países da ex-URSS.

<sup>456</sup> Se até a década de 1990 a doutrina militar angolana misturava aspectos do pensamento militar português às escolas soviética, cubana e do Pacto de Varsóvia, em meados da década de 1990 a retomada da guerra por parte da UNITA provocou uma sutil alteração neste perfil. A assessoria externa da *Executive Outcomes* possibilitou um refinamento do estilo da era soviética, mediante a criação de novos Grupos Operacionais de Manobra, de característica reduzida. Trata-se de batalhões de formação de tipo reduzido e com capacidade convencional, mas muito mais rápidos e flexíveis. Esta realidade fez com que os insurgentes fossem derrotados como uma ameaça convencional em 2000, modificando o seu perfil de combate para a tática de guerrilha. Assim, ressalta-se que apesar de a formação ter se especializado no perfil de mobilidade, a estratégia convencional permaneceu presente nas FAA e visível no tamanho do exército e no perfil das últimas aquisições (MBTs).

<sup>457</sup> O programa de desmobilização buscava reintegrar à sociedade aproximadamente 100 mil homens da UNITA. Destes, apenas 5 mil seriam admitidos nas forças armadas e na polícia nacional. Nos maiores escalões, 30 generais da UNITA foram incorporados às FAA e três brigadeiros da UNITA foram estabelecidos na Polícia Nacional de Angola (PNA).

<sup>458</sup> Isso, mediante as atuais prioridades de aumentar o profissionalismo das forças armadas, principalmente do exército; elevar a prontidão de combate dos soldados; incrementar a organização, o controle e o registro do pessoal e dos equipamentos; aumentar a imposição de disciplina; e melhorar as condições de vida dos soldados e incrementar as taxas de alfabetismo entre os militares (JANE`S, 2009b, p. 71).

da estratégia adotada no conflito. Ademais, após 2002 a economia angolana foi diretamente favorecida pelo final da guerra civil e pelo aumento dos preços do petróleo com a proximidade da Guerra do Iraque. Os diamantes também trazem certo conforto para a economia angolana, principalmente após a aprovação do esquema de certificação de origem desse minério com o Processo de Kimberley de 2003 (introduzido pela resolução 55/56/2003 da AGNU).<sup>459</sup> Todavia, a disponibilidade de recursos naturais gerou igualmente ao menos três grandes desafios ao fortalecimento do Estado, a saber: colaborou diretamente para a continuidade quase indeterminada dos conflitos armados<sup>460</sup>; a disponibilidade de recursos “fáceis” atrasou o processo de diversificação da economia e o incremento da acumulação de capital<sup>461</sup>; e contribuiu, como consequência, para o distanciamento do Estado em relação à sociedade.<sup>462</sup> A dependência econômica dos recursos naturais e a destruição de outros setores econômicos com a guerra<sup>463</sup> denotam a demanda de desenvolvimento de outros setores da economia nacional.<sup>464</sup>

Na esfera da legitimidade, as dificuldades derivadas da guerra civil (destruição e escoamento de recursos), aliadas à escassez de recursos humanos, levaram a grandes problemas burocráticos. Embora houvesse investimentos significativos na capacidade coercitiva e aumento no rendimento de recursos naturais, o Estado teve dificuldades em expandir a sua presença pelo território e desempenhar tarefas básicas. Na década de 1990, a falta de remuneração fazia com que a burocracia operasse muitas vezes de forma voluntária ou extorquindo populações. O provimento de serviços públicos como saúde, educação, transporte e comunicação foi igualmente prejudicado com os anos de guerra e o processo de

---

<sup>459</sup> Com o fim do conflito armado em 2002, o governo criou uma agência de segurança para estabelecer o controle central e o monitoramento sobre reservas de diamantes, limitando novos recursos que poderiam ser utilizados para conflitos (IISS, 2004, p. 221).

<sup>460</sup> O petróleo financiou a ação do governo central enquanto os diamantes (principalmente os aluviais, de acesso facilitado) deram fôlego para a continuidade das operações de Savimbi por quase três décadas, gerando entre 1992 e 2000 cerca de US\$4 bilhões em receitas (BILLON, 2001, p. 69).

<sup>461</sup> A vitória na guerra não implicou o estabelecimento de diversificação econômica e o desenvolvimento interno, mas garantiu a continuidade de uma economia de enclave baseada em recursos naturais em que o setor do petróleo corresponde a quase 60% do PIB.

<sup>462</sup> Os recursos naturais angariaram ao Estado capacidade de ação sem prestação de contas à sociedade, na medida em que possuía capacidade “autônoma” e indeterminada de financiamento. Há inclusive poucos limites para a corrupção, haja vista que se estima que bilhões de dólares anuais derivados da economia do petróleo não sejam contabilizados (GLOBALWITNESS, 2002).

<sup>463</sup> A pesca, a produção de café e a indústria colapsaram com os conflitos armados e a infraestrutura do país também foi destruída (o que dá importância central à parceria atual com a China).

<sup>464</sup> São necessários portentosos investimentos para reabrir os acessos ao interior e limpar as minas terrestres (JANE'S, 2009b, p. 7). Há dependência de importação de alimentos e um déficit de arrecadação de 36% se o petróleo for excluído das receitas (IISS, 2004, p. 343). A dependência dos recursos naturais também resulta em grandes disparidades regionais. Apenas quatro das 18 províncias do país correspondem a 98% das rendas de exportação (petróleo em Cabinda e Zaire, e diamantes em Lunda Norte e Lunda Sul) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 164).

liberalização econômica.<sup>465</sup> Por outro lado, direitos políticos foram ampliados desde o Acordo de Bicesse de maio de 1991, possibilitando o estabelecimento de reformas constitucionais e de eleições multipartidárias, porém apenas parcialmente respeitadas.<sup>466</sup> Após a guerra civil, com a necessidade acomodação das forças políticas, uma nova eleição legislativa para a Assembleia Nacional (parlamento unicameral) somente ocorreu em setembro de 2008.<sup>467</sup> Não obstante, a identidade nacional tem sido aos poucos reconstruída. A unidade é amparada pelo papel das políticas de construção de um Exército nacional integrado e educado na língua oficial e nas tradições cívicas.

### 9.2.1.2 As Relações Estado-Sociedade

Ainda que reformas constitucionais e políticas tenham sido implementadas desde o início da década de 1990, o MPLA continua possuindo dominância absoluta no parlamento e centraliza grande parte das decisões políticas no presidente. Segundo Birmingham (2002, p. 177), “de um Estado unipartidário com uma oposição descontente espalhada pelas províncias e no exterior, a Angola tornou-se um Estado em que o poder presidencial emanava do palácio.” Além de apontar postos nos ministérios, o presidente assegurou a prerrogativa de apontar os governadores das 18 províncias do país, controlando o Executivo nacional e garantindo a dominância do MPLA.

O principal dilema da relação Estado-sociedade baseou-se na continuidade da insurgência armada da UNITA. Após o fracasso do Acordo de Lusaka em pacificar Savimbi a guerra foi retomada em 1998.<sup>468</sup> Se a UNITA já havia sido derrotada em termos

---

<sup>465</sup> O fim do conflito armado não elidiu as dificuldades de habitação de regiões anteriormente conflagradas, já que quase quatro milhões de angolanos foram deslocados internamente (2,6 milhões somente após 1998). A proliferação de minas terrestres afeta a vida de milhões de indivíduos e prejudica o cultivo de terras. Alguns estudos colocam Angola nas piores posições mundiais em número de amputados. A situação da saúde pública, da educação e do acesso a serviços básicos é temerária. O nível de emprego é ainda insuficiente, sendo que o setor informal corresponde por mais de 60% da economia (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 141, 147). Na esfera da justiça, a Suprema Corte prevista constitucionalmente nunca foi estabelecida. As dificuldades afetam inclusive a justiça comum, que sofre de falta de quadros e baixa remuneração.

<sup>466</sup> O período entre 1991 e 1992 era de grande euforia, o que pode ser observado pelo número de eleitores (91% do eleitorado) que participou das eleições legislativas de setembro de 1992. Entretanto, os resultados da eleição presidencial (40% para Savimbi e 49% para Dos Santos) não foi satisfatória ao líder da UNITA, que abandonou o segundo turno e retornou à luta armada (BIRMINGHAM, 2002, p. 171).

<sup>467</sup> O MPLA obteve 191 de 120 assentos (81,64% dos votos), enquanto a UNITA (agora reconsolidada sob a liderança de Isaias Samakuva) foi o segundo partido mais votado, garantindo apenas 16 assentos (10,39% dos votos) (ELECTORAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEMOCRACY IN AFRICA-EISA, 2009). As eleições presidenciais agendadas para 2009 foram adiadas devido à reforma constitucional de 2010 e a mudança das regras para a eleição do presidente. A nova Constituição estabeleceu que o presidente torna-se automaticamente o líder do partido com maior bancada na Assembleia Nacional (ANGOLA, 2010, art. 109) (1).

<sup>468</sup> Após a assinatura do Acordo de Lusaka, a UNITA se dividiu em duas facções, a UNITA de Jonas Savimbi e a UNITA-Renovada de Eugênio Manuvakola (ex-secretário geral da UNITA). O último grupo assumiu as cadeiras da UNITA no parlamento e tornou-se o principal partido de oposição. Em dezembro de 1998, a UNITA de Savimbi retomou a luta armada.

convencionais, em 2000, a adoção de táticas de guerrilha pelo grupo insurgente trouxe um impasse ao conflito, que só foi rompido em fevereiro de 2002, com a morte de Jonas Savimbi em combate e com a vitória militar das FAA. Consequentemente, o cessar-fogo formal foi estabelecido em Luena (4 de abril de 2002) e sucedido pela desmobilização da UNITA.<sup>469</sup> Outra ameaça de segurança superada foi a presente no enclave de Cabinda (FLEC), desmobilizada em 2006. Por fim, o crime organizado é outro problema de segurança interna em Angola e envolve o tráfico de diamantes, de narcóticos e de armas leves. As principais redes foram estabelecidas durante o conflito contra a UNITA e as guerras nos Congos e continuam presentes nos dias atuais (JANE`S, 2009b, p. 16).<sup>470</sup> A mobilização da sociedade civil é frágil, dada a preocupação fundamental com os meios de sobrevivência. Todavia, após a década de 1990 restrições a ONGs foram abolidas e grupos religiosos e instituições liberais se constituíram com plataforma de oposição ao governo. Como resposta aos sinais de novas pressões o governo apoia o surgimento de organizações que lhe servem como ponto de suporte.<sup>471</sup> O incremento das capacidades estatais a partir de meados da década de 1990 e a grande oscilação das pressões à elite governante no período (altas pressões iniciais, seguidas pela distensão das ameaças) podem auxiliar a explicar as decisões das EPDE por mudanças na política externa regional.

### 9.2.2 *Elites e Política Externa Regional em Angola (1989-2010)*

Após o desgaste de décadas de guerras interna e externa, os anos 1990 presenciaram a redução do poder do MPLA como instituição definidora de política externa. Concomitantemente à dissolução da estrutura marxista-leninista do Estado e a perda relativa de espaço pelo partido, o presidente acabou adquirindo papel crescente, quase exclusivo na definição de política externa. O palácio Futungo de Belas recebia, contudo, *inputs* de atores relevantes. Enquanto o Ministério de Relações Exteriores enfrentava grandes dificuldades, com uma burocracia mal treinada e pouco efetiva, os militares acabaram angariando grande

<sup>469</sup> Apenas algumas escaramuças permaneceram no ambiente rural entre remanescentes da UNITA e a milícia popular do MPLA. Os confrontos ocorreram em julho de 2004 (Moxico) e em fevereiro (Huambo), março (Mavinga) e abril (Moxico) de 2005. Mas, de todo, não ameaçaram o cessar-fogo.

<sup>470</sup> No que tange às armas leves, importa lembrar que tanto o governo central quanto a UNITA distribuíam AK-47s, lançadores de granadas e minas terrestres para populações civis para auxiliarem o seu lado na guerra. Em relação às drogas, a falta de segurança marítima fez com que Angola se tornasse um dos principais entrepostos para o tráfico marítimo de narcóticos entre América do Sul, África Austral e Europa. No que diz respeito aos diamantes, desde 2003 operações de regulação do comércio em Angola têm sido realizadas pelas forças de segurança. A presença alegada de congolezes no território nacional criou tensões entre os dois países, como se verá adiante.

<sup>471</sup> Uma delas é a Fundação Eduardo dos Santos (FESA), baseada no modelo das democracias liberais e que garante suporte de classes educadas ao governo do MPLA. O número de mídias privadas é crescente, embora prevaleçam mídias estatais como o Jornal de Angola, a Agência Angop, a Rádio Nacional de Angola e a Televisão Popular de Angola.

respeitabilidade na política externa. Trata-se de uma instituição nacional com grande capacidade e competência burocrática, adquiridas ao longo dos anos de investimento nas décadas de 1980 e 1990 (média de 25% do orçamento). Sua credibilidade em negociações regionais levou a soldados-diplomatas adquirirem posições de embaixadores em locais importantes como Nova Iorque (Gal. Antonio Fanca “Ndalú”, ex-comandante do Estado Maior) e África do Sul (Gal. Alexandre Rodrigues Kito, ex-ministro do interior) (MALAQUIAS, 2002, p. 14).

A preponderância de Dos Santos e a participação ativa dos militares conferiram à política externa a prioridade crescente da segurança estatal, competindo com a valorização da segurança regional. A reduzida competição entre elites fez das ações armadas de UNITA e da FLEC a principal preocupação do Estado durante todo o período. O foco era extrapolar as fronteiras nacionais e procurar atacar as fontes de amparo desses grupos armados. Após a derrota dos grupos rebeldes, as elites políticas parecem voltar-se para a resolução de problemas internos ligados à reconstrução das capacidades do Estado e o desenvolvimento econômico. Sua política regional, como consequência foi derivada deste objetivo maior: engajar-se no sistema de forma a garantir estabilidade interna.

Portanto, a política regional angolana do período pós-Guerra Fria tem se focado em situações que se vinculam diretamente aos problemas internos do país, relacionados à construção do Estado. A sua participação nas guerras da RDC e do Congo-Brazzaville (relacionada à ampliação das fronteiras regionais), e a aliança com a Namíbia e a penetração no território da Zâmbia (para suprimir forças da UNITA) são indicadores que parecem sustentar esta percepção (KHADIAGALA, 2001b, p. 147). Além disso, a parceria com a China e os EUA tem espelhado essa postura de utilizar a diplomacia de forma pragmática como facilitador do processo de construção do Estado, atualmente baseado no crescimento econômico centrado no alto fluxo de comércio de *commodities* e em investimentos em infraestrutura. Tal posição converge com a ideia de que há a necessidade de “[...] uma forma de Plano Marshal para a reconstrução do país, e que, em muitos aspectos, deve envolver a participação da comunidade internacional.” (DOS ANJOS, 2008, p. 10).

Sendo “[...] a desconfiança uma característica marcante nas relações entre indivíduos e instituições[...]

 (JOSÉ, 2011, p. 103), as ações angolanas no sistema regional objetivam, prioritariamente, a própria estabilidade e sobrevivência. Houve o reconhecimento da clara “[...] conexão entre a segurança doméstica, a sobrevivência do regime e a política regional e internacional[...] (MALAQUIAS, 2011, p. 5–6). Não obstante, Angola logrou em todo o período grande vitória em sua política externa e a transformação relativa do sistema regional

para a sua própria segurança, de um ambiente cercado por inimigos a uma região relativamente estável para concretização de seus interesses.

#### 9.2.2.1 Elites e Política Externa Regional em Dos Santos, período de transição (1989-2002)

Com a liberalização do regime e a transição ideológica do MPLA, o presidente José Eduardo dos Santos assumiu papel central na formulação e execução da política externa. Além disso, o exército se tornou “[...] um executor da política externa do governo, particularmente quando ela envolve o uso da força em nível regional.” (MALAQUIAS, 2002, p. 17). Não obstante, o MPLA, embora tenha reduzido o seu papel relativo na formulação da política externa, atuou como importante articulador da recuperação da imagem internacional de Angola.<sup>472</sup>

Os principais desafios à segurança da EDPE estiveram relacionados às pressões internas da guerra civil. Primeiramente, importa ressaltar que a transição do conflito *proxy* para um conflito interno foi gradual e limitada, dada a continuidade da participação e apoio externo de lado a lado<sup>473</sup>. Entretanto, gradualmente o foco do conflito foi transferido para as dinâmicas domésticas. Em 1989, Dos Santos sinalizava renovada disposição em iniciar o *second track* de negociações do conflito em Angola, ou seja, a fase de resolução do conflito doméstico. A redução de pressões regionais, combinada com maior engajamento extrarregional (EUA, URSS e Portugal) e desafios domésticos agudos (crise econômica) abriu o caminho para o maior comprometimento com um acordo equilibrado, firmado em Bicesse em abril de 1991<sup>474</sup> (MALAQUIAS, 1999, p. 33–36). Todavia, o Acordo de Bicesse confirmou apenas a tendência do fim do estágio *proxy* da guerra de Angola e não a acomodação do conflito interno.<sup>475</sup> Já com o Protocolo de Lusaka (novembro de 1994), a

<sup>472</sup> O secretário-geral do MPLA, João Lourenço, assumiu função pró-ativa na política externa e procurou incrementar o prestígio do partido. Visitou diversos países na década de 1990 (EUA, China, Portugal, França, África do Sul, Israel) para reafirmar relações e garantir credibilidade para o processo de paz angolano.

<sup>473</sup> As potências extrarregionais continuaram relativamente engajadas no conflito. Por um lado, o Acordo Tripartite abriu espaço para a cooperação entre EUA e URSS que se consolidaria no início da década de 1990 com a mediação dos acordos de Bicesse (vide abaixo), junto a Portugal, que tentava recuperar o prestígio perdido com sua responsabilidade no conflito angolano. Por outro lado, o Acordo Tripartite não cessou imediatamente o amparo de EUA, África do Sul e Zaire à UNITA.

<sup>474</sup> Em 25 de abril de 1990 o governo de Dos Santos anunciou que entraria em negociações diretas com a UNITA, mediadas por Portugal. EUA e URSS anunciaram para Savimbi e ao ministro de relações exteriores de Angola, Pedro de Castro Van Dunem, que não proveriam mais apoio militar e financeiro aos seus aliados se a guerra continuasse. Finalmente, em 31 de maio de 1991 o Acordo de Bicesse foi assinado. O acordo previa a transição democrática no país e o fim do apoio externo militar das partes em conflito (BEKOE, 2008).

<sup>475</sup> As eleições supervisionadas internacionalmente ocorreram em 1992, mas o seu resultado não foi reconhecido pela UNITA, fato que trouxe o retorno do conflito ao país em apenas 18 meses após a assinatura do acordo. Savimbi reuniu seus generais que estavam integrando-se ao novo exército e os enviou novamente à guerra, controlando três quartos do interior do país (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 150). Entretanto, pressões externas levaram Savimbi de volta à mesa de negociações em 1993 e em 1994 um novo acordo foi assinado, mediado pela ONU.

comunidade internacional assumiu maior participação no processo e arranjos de *power-sharing* foram adotados (STEDMAN; ROTCHILD; COUSENS, 2002)<sup>476</sup>. Todavia, a guerra civil foi restaurada quatro anos depois, graças à renovada capacidade de financiamento da UNITA mediante o tráfico de diamantes.<sup>477</sup> Savimbi estava obstinado a assumir o poder e não vislumbrava solução possível senão a vitória militar.

Como resposta, a política externa regional de Angola no período adquiriu caráter militante contra a UNITA e o estabelecimento de um princípio prioritário de segurança coletiva na região, ao menos nas fronteiras do norte. Ações diplomáticas ativas visavam abalar a credibilidade de Savimbi.<sup>478</sup> As ações regionais de Angola continuavam estabelecendo uma relação direta entre ordem regional e estabilidade doméstica e com a crescente acomodação das fronteiras do sul, a atuação impetuosa de Angola tomou contornos nas fronteiras regionais do norte. Empreendeu ações militares em 1997, para derrubar o regime de Mobutu no Zaire e Pascal Lissouba no Congo-Brazaville (ambos apoiadores da UNITA); e, em 1998, para defender o regime de Laurent Kabila na RDC. Na Primeira Guerra do Congo, Angola tinha interesses muito particulares para se engajar. Tratava-se de capturar Joseph Savimbi, desmobilizar o exército secreto da UNITA, que voltou a guerra após as conciliações de 1994 e 1995 (acreditava-se que 15 mil homens estavam em operação no Zaire), e quebrar suas redes comerciais de diamantes. Angola teve grande protagonismo, cedendo apoio logístico e assistência na captura de Kinshasa.<sup>479</sup> Na Segunda Guerra do Congo, as ações angolanas reproduziram o princípio da segurança regional e a defesa da soberania jurídica e empírica de países aliados. Angola possuía interesses genuinamente

---

<sup>476</sup> A UNITA desarmaria seus combatentes, que em seguida seriam anexados ao exército nacional e se comprometeria em devolver suas áreas de administração ao governo central (HODGES, 2001, p. 61). O MPLA ofereceria cargos no governo e no exército nacional, com o objetivo de criar um Governo de Unidade e Conciliação Nacional (GURN), além de conceder a posição de vice-presidente para Savimbi. O cessar-fogo seria observado por 7.500 tropas da ONU.

<sup>477</sup> Após a rejeição do Acordo de Bicese, o CSNU aprovou a resolução 864 de 1993 proibindo o apoio militar e financiamento do grupo. O regime de sanções foi posteriormente incrementado graças ao trabalho de investigação do grupo de especialistas da ONU e do Fowler Report (UN, 2000).

<sup>478</sup> João Lourenço, por exemplo, realizou encontros com o presidente Mbeki em janeiro de 2000 para apresentar a insatisfação de Angola com operações desestabilizadoras perpetradas no país por sul-africanos. O *Fowler Report* sugeriu ainda que a UNITA continuava a obter armas da África do Sul, acusando uma delegação da UNITA de viajar ao país em agosto de 1999 e obter uma bateria antiaérea de 35mm (UN, 2000, parag. 30). Além disso, Angola declarou boicote ao 36º encontro da OUA em Togo, devido ao apoio deste país à UNITA (MALAQUIAS, 2002, p. 17).

<sup>479</sup> Angola decidiu entrar na guerra em dezembro de 1996 e enviou observadores à região de Bukavu (leste do Zaire). Em janeiro e fevereiro de 1997 diversos cargueiros angolanos produzidos na Rússia levavam soldados e armas de Luanda a Kigali (MALAQUIAS, 2002, p. 23; MCKINLEY, 1997). Em fevereiro de 1997, chegaram a Goma e Bukavu 2.000 a 3.000 tropas dos Tigres de Katanga, vindos de Angola e passando por Ruanda. Houve ainda, em abril de 1997, um reforço das tropas de Angola. Nesse mês foi travada a última grande batalha da guerra (Batalha de Kenge), quando forças combinadas zairianas (inclusive elementos da *Division Spéciale Présidentielle* de Mobutu) e da UNITA foram derrotadas. A importância da intervenção de Angola foi tamanha que, se, em quatro meses de guerra, Kabila só foi capaz de obter 1/20 do Zaire, com Angola o resto do país foi conquistado em três meses (TURNER, 2002, p. 83).

securitários para engajar-se no conflito<sup>480</sup> embora o engajamento tenha sido lucrativo.<sup>481</sup> Apesar do reduzido número e pobre estado de manutenção das forças empregadas no Congo<sup>482</sup>, seu poder aéreo foi uma vantagem decisiva na guerra e garantia da defesa de Kinshasa (INTERNATIONAL CRISIS GROUP-ICG, 2000, p. 4; REYNTJENS, 2009, p. 199; TURNER, 2002). A ação impetuosa de Angola em defesa de uma ordem regional que afiançasse a sua segurança interna estava, contudo com os dias contados. A concentração dos esforços para a solução militar do conflito interno e a acomodação das ameaças percebidas na região reduziriam seu ímpeto de ação no período seguinte.

#### 9.2.2.2 Elites e Política Externa Regional em Dos Santos, pós-Guerra Civil (2002-2010)

Com a resolução de quase trinta anos de guerra civil e regional, Angola emergiu como a principal vencedora do conflito, tendo derrotado seus principais rivais na região. Esse resultado, como demonstrado acima, foi acompanhado por uma reestruturação quantitativa e qualitativa das FAA que posicionou o Estado, em termos de capacidades militares, como uma potência regional emergente na África Austral. Por outro lado, as instituições políticas angolanas continuam arcaicas e sua estrutura econômica continua sendo baseada amplamente na exportação de recursos naturais. Ademais, as características da política externa de Angola não parecem indicar um interesse do país em assumir um papel de liderança no sistema regional ou em efetivar mudanças radicais na ordem sistêmica. De fato, a excessiva ênfase dada por Luanda à manutenção da segurança interna e pressões externas reduzidas resultam em uma política externa de ímpeto declinante. Cada vez mais, Angola apenas interfere na política regional caso sua estabilidade interna esteja em jogo. Como as pressões preexistentes tenderam ao declínio a sua atuação tem seguido cada vez mais esse caminho.

Em termos formais, os objetivos da política externa angolana são amplos e priorizam, entre outros temas, “[...] o **reforço da identidade africana e o fortalecimento da ação dos**

<sup>480</sup> Primeiramente, tinha-se um débito com os katangueses que haviam lutado na Primeira Guerra do Congo em apoio ao MPLA. Em segundo lugar, Angola percebia a necessidade de travar uma nova guerra particular com a UNITA, que se aproximava de Uganda e Ruanda – com viagens do vice-presidente da organização a Kigali e de Savimbi a Uganda. Dessa forma, Angola tinha todos os interesses em evitar que a RDC se tornasse novamente um recanto de linhas de suprimento (diamantes) para a UNITA. Em terceiro lugar, Angola queria proteger seu próprio território (principalmente a região de Cabinda, rica em petróleo e desconectada do território angolano) – haja vista que Uganda e Ruanda enviaram tropas a Bas-Congo, no jardim angolano.

<sup>481</sup> Não obstante seus interesses securitários prioritários, ambições econômicas também estavam em jogo na sua participação na guerra. Acordos entre o governo de Laurent Kabila e o de José Eduardo dos Santos permitiram o estabelecimento de uma *joint venture* entre Sonangol (60%) e COMIEX (40%) para o fornecimento de gasolina à RDC e a exploração conjunta futura de petróleo na costa dos dois países. Além disso, o governo angolano “[...] demandou compensações, na forma de concessão de diamantes, para despesas militares incorridas ao auxiliar o governo congolês.” (NEST, 2006, p. 51).

<sup>482</sup> Seu comprometimento inicial foi de cerca de 5 mil homens, passando, no fim do ano 2000, para uma força de 2.500, e as tropas enviadas à RDC eram de segundo escalão, devido à prioridade da luta contra a UNITA em Angola.



**Estados africanos** em favor da potenciação do património [sic] cultural dos povos africanos.” Ademais, o país visa à “[...] **participação**, no quadro das **organizações regionais** ou internacionais, em **forças de manutenção da paz** e em sistemas de cooperação militar e de **segurança colectiva** [sic].” (ANGOLA, 2010, Art. 3, grifos nossos). Alguns autores inclusive salientam o papel proativo da diplomacia angolana na solução de problemas regionais. Isso consolida uma “[...] imagem do país como parceiro para a estabilidade e segurança.” (JOSÉ, 2011, p. 114,122). Contribuiu para esta posição de prestígio, a diplomacia presidencial de José Eduardo dos Santos. O presidente possui “[...] reconhecida liderança no continente, que tem servido para ampliar a credibilidade política do País e respaldar a confiança nas diretrizes e compromissos adotados pelo governo.” (JOSÉ, 2011, p. 151)

Todavia, os objetivos declarados continuam limitados, na prática, pelos interesses prioritários do governo do MPLA-PT com a manutenção da segurança interna do país e pelas reduzidas pressões externas para ação. Após 2002, a última pressão militarizada ao Estado e à elite política era a existente no enclave de Cabinda<sup>483</sup> e o reposicionamento de capacidades militares e de inteligência autorizou ofensivas militares que resultaram na derrota da maior parte das forças da FLEC.<sup>484</sup> Em que pese o fim dos conflitos internos, Angola fundamenta sua posição frente ao eixo securitário da ordem regional na segurança nacional.<sup>485</sup> Exceção a esse perfil isolacionista pode ser percebida em situações recentes em RDC<sup>486</sup> (além de Costa do Marfim e Guiné-Bissau)<sup>487</sup> em que o país buscou reafirmar uma posição alinhada à segurança regional. Entretanto, embora possam sinalizar uma eventual inflexão na política externa angolana, tais comprometimentos são ainda muito tímidos e não se consolidaram em

---

<sup>483</sup> Cumpre lembrar e reiterar que o controle do histórico conflito na região já havia sido obtido com as intervenções angolanas na RDC (1997 e 1998) e no Congo-Brazzaville (1997). Todavia, o separatismo retornou à agenda de segurança quando forças das FLEC pressionaram o governo de Portugal para facilitar a independência do enclave, mediante o sequestro de cidadãos portugueses. Como resposta, o MPLA, mesmo ressaltando que não cederia a independência do enclave, acenou disposição para negociar. Esta posição mais flexível foi abandonada em 2002, quando a desmobilização de tropas nos Congos e a vitória frente a UNITA possibilitaram o deslocamento de tropas para a supressão militar do separatismo.

<sup>484</sup> No início de 2004 os rebeldes estavam praticamente derrotados, haja vista que bases militares e líderes da guerrilha foram capturados. A situação desencadeou tratativas de paz, a criação de um Fórum Cabindês para o Diálogo (FCD), a anistia de todos os insurgentes e a desmilitarização do movimento. O acordo de paz foi estabelecido em agosto de 2006, com a diretiva de que o enclave se mantivesse como parte de Angola, admitindo-se um status especial.

<sup>485</sup> Este conceito decorre da experiência histórica com a guerra civil, quando a maior ameaça para o Estado situava-se dentro de suas fronteiras. Na adoção do conceito procura-se evitar a formação de novas forças reivindicadoras de poder e consolidar o processo de construção do Estado.

<sup>486</sup> Angola declarou, em agosto de 2006, de que 30 mil tropas estavam preparadas na província angolana de Cabinda para serem utilizadas contra qualquer nova invasão ruandesa ao Congo (STRATFOR, 2006). Isso ocorreu mesmo quando as ameaças da UNITA já haviam sido desmobilizadas.

<sup>487</sup> O posicionamento enfático do governo angolano na crise eleitoral da Costa do Marfim em 2011 – a favor da estabilidade do governo Laurent Gbagbo e de uma solução dada pelos próprios países africanos com perfil pacífico e negociado – demonstrou interesses mais ambiciosos de Angola na política continental. Além disso, em março de 2011, Angola passou a comandar a missão de reforma das forças armadas de Guiné-Bissau (MISSANG), como parte de uma política, anunciada em 2009, que busca a criação de mecanismos que incrementem a segurança regional na zona sob escopo do Conselho do Golfo da Guiné (JOSÉ, 2011, p. 205,254).

qualquer dos casos.<sup>488</sup> Como exemplo dessa postura hesitante, o presidente Dos Santos, ao elencar os princípios estruturantes da política externa angolana, em discurso no ano de 2011, menciona a integração regional apenas no décimo ponto e de forma muito genérica, sem explicitar a África Austral ou o continente africano (DOS SANTOS, JOSÉ EDUARDO, 2011). Essa postura pode ser inclusive explicada pelas dificuldades ainda presentes para que Angola consiga projetar poder e angariar reconhecimento como líder regional.

Contudo, o relativo isolamento angolano prejudica a sua própria inserção internacional, já que “[...] o aumento da capacidade de influência de Angola não pode ser alcançado por meio do isolamento ou da pretensa autossuficiência em recursos.” (JOSÉ, 2011, p. 123). Por outro lado, essa postura também elide a possibilidade, em curto prazo, de que sua ascensão à potência regional resulte em uma guerra hegemônica em busca de uma revisão da ordem regional.<sup>489</sup>

O quadro 9 e a figura 17 resumem as transformações na política externa regional de Angola no período e as suas relações com o processo de construção do Estado e as EDPEs. A instabilidade das capacidades estatais do início da década de 1990 e a retomada da luta armada pela UNITA foram respondidas com investimentos nas capacidades estatais coercitivas, em um ambiente de maior legitimidade do MPLA devido à relativa democratização política. A elite do MPLA, agora destituída do projeto marxista-leninista, continuava buscando a transformação da ordem regional, exceto pelo crescente alinhamento à ordem econômica fundamentada no mercado. A continuidade de altas pressões internas, vinculadas a ameaças externas, era respondida com grande ímpeto de ação na região, mediante uma visão de segurança regional, vinculada à defesa do próprio Estado. Após 2002, as reduções das ameaças internas e externas de segurança possibilitaram a diminuição das ambições regionais do país e a transferência do foco político para a reconstrução das capacidades internas, dados os desafios deixados pela guerra civil.

---

<sup>488</sup> No caso da Costa do Marfim, o posicionamento angolano não logrou uma política articulada com demais países que compartilhavam sua posição em defesa do presidente Laurent Gbagbo, o que sinalizou limites ao reconhecimento da liderança angolana na política continental. Além disso, na situação da Guiné-Bissau, pressões internas e externas levaram o governo angolano ao encerramento de suas operações em 10 de abril de 2012, abrindo caminho para a concretização do golpe militar de 12 de abril (SECURITY COUNCIL REPORT INC, 2012). Posteriormente, na RDC, Angola se veria relativamente deslocada das articulações diplomáticas que estabeleceram uma nova brigada de intervenção (FIB) da ONU no Congo em 2013, força integrada por África do Sul, Tanzânia e Malawi, cujo mandato apresenta caráter ofensivo inédito.

<sup>489</sup> Enquanto os esforços de reconstrução nacional estiverem amparados no alto crescimento econômico, Angola estará relativamente satisfeita com os limites da cooperação econômico-comercial da região e com as alternativas atuais de resolução de conflitos. Ressalta-se que Angola tem recorrentemente adiado a sua adesão à Zona de Livre-Comércio da SADC (VERANGOLA, 2014), mas não apresenta alternativa a este projeto (atualmente centrado na economia sul-africana). Tais pontos complementam-se com o incremento das relações do eixo Pretória-Luanda, fortalecidas com a ascensão do governo Jacob Zuma, que possui conexões históricas com Angola e que escolheu o país como destino de sua primeira visita oficial como presidente sul-africano em 2010.

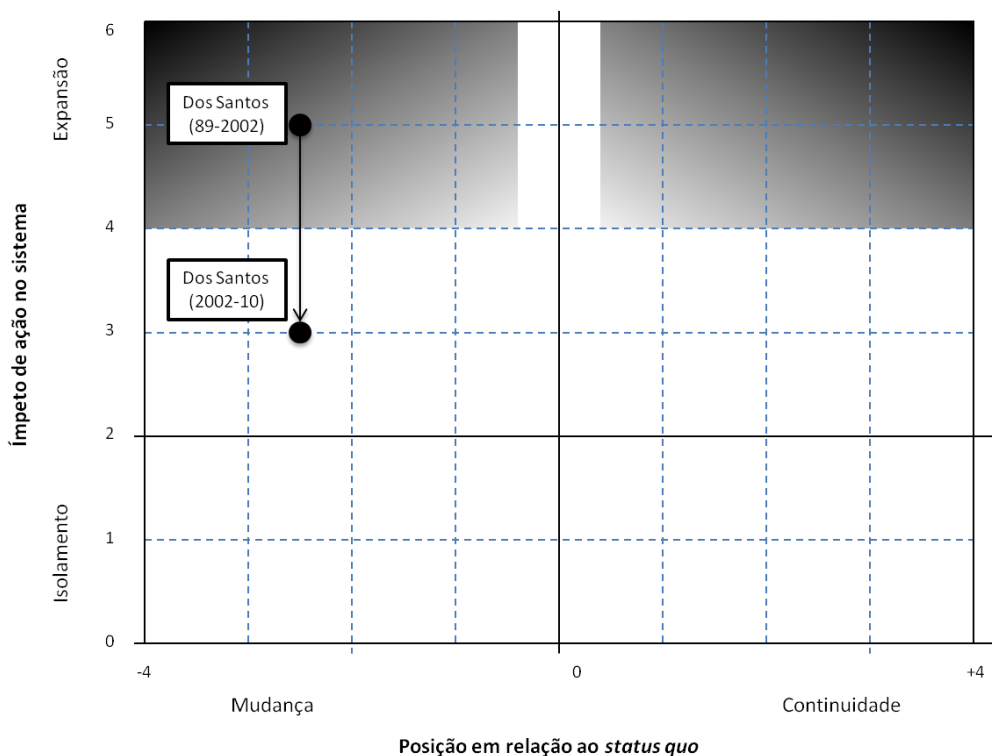
**Quadro 9 - Angola (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal**

	Construção do Estado			PE Regional - Formação				PE Regional - Execução			
	Coerção, capital e legitimidade	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tipo	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao status quo	Valor	Ímpeto de ação	Valor
<b>Dos Santos (1989-2002)</b>	Coerção - Redução inicial e posterior incremento das capacidades coercitivas	<b>A</b>	Liderança MPLA (multipartidarismo), fracasso na integração e desmobilização pacífica da UNITA	Elite desenvolvimentista: garantir segurança interna, mediante a segurança regional	<b>D</b>	Elites concorrentes: grande estabilidade do MPLA ainda no período democrático	<b>B</b>	<b>Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5);</b> Relações comercialistas/Laissez-faire (L=0); <b>Prioridade dos direitos sociais (D=-1);</b> <b>Segurança regional (D=-1)</b>	<b>-2,5</b>	Instrumentos militares diretos e indiretos	<b>5</b>
	Capital - Crise econômica no início da década de 1990 (queda preços petróleo) e recuperação no fim da década	<b>M</b>				Sociais: UNITA e FLEC	<b>A</b>				
	Legitimidade - Abertura ao diálogo e à democratização	<b>M</b>				Externa: Ameaças de operações da UNITA em territórios estrangeiros, guerra na fronteira	<b>A</b>				
<b>Dos Santos (2002-10)</b>	Coerção - Redução inicial e posterior construção das capacidades coercitivas	<b>A</b>	Liderança MPLA (multipartidarismo), estabilização interna, crescentes críticas ao autoritarismo	Elite desenvolvimentista: garantir segurança interna, sem comprometimentos excedentes na região	<b>D/C</b>	Elites concorrentes: pressões insuficientes de partidos opositores	<b>B</b>	<b>Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5);</b> Relações comercialistas/Laissez-faire (L=0); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); <b>Segurança nacional (C=-1)</b>	<b>-2,5</b>	Instrumentos econômicos e institucionais	<b>3</b>
	Capital - Acesso a novas fontes de recursos (diamantes), restauração da infraestrutura, mas dependência de recursos	<b>M</b>				Sociais: pressões sociais para maior democratização	<b>M</b>				
	Legitimidade - Abertura ao diálogo e à democratização, embora com limites	<b>M</b>				Externa: Acomodação das ameaças externas	<b>B</b>				

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em **cinza ou negrito**, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipo das **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem) e +4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelos instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao status quo. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

**Figura 17 - Angola (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal**



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 9.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Entre 1975 e 1988 a política externa regional de Angola foi assinalada por uma postura revolucionária, interessada em grandes transformações na ordem regional e atuava com grande ímpeto para a realização desse objetivo, inclusive meios militares diretos e indiretos. As origens dessa política externa situavam-se nas grandes ameaças internas e externas experimentadas pelo governo de perfil desenvolvimentista do MPLA, tanto durante a presidência de Agostinho Neto quanto na de José Eduardo dos Santos. Nesse último caso, as pressões tornaram-se ainda mais relevantes dados o avanço das ações desestabilizadoras da África do Sul e o fortalecimento da UNITA. A resposta regional ativa foi angariada por políticas de fortalecimento das capacidades estatais, mas sobretudo pelo grande apoio externo de Cuba, URSS e de países do Leste Europeu, mormente na esfera coercitiva. A posição revolucionária na região foi gradualmente reduzida com o prospecto de mudança da ordem regional e a prioridade de solução do conflito interno. Entre 1989 e 2010 a política externa passou de um breve interregno isolacionista, em virtude das negociações de paz, para uma postura impetuosa na região com vistas a garantir a segurança regional como parte da sua própria segurança interna, dada a retomada da luta armada pela UNITA em fins da década de 1990. O fortalecimento das capacidades estatais viabilizou a ação externa ativa, que se

reduziu na medida em que as pressões externas e domésticas (grupos sociais insurgentes) entraram em declínio. A elite do MPLA mantém atualmente uma postura reformista, mas relativamente submetida à ordem vigente, já que se recupera dos quase trinta anos de guerra civil (excluindo-se os anos da guerra de libertação nacional).

Por fim, ainda resta um questionamento acerca do futuro: se a ordem regional era vista como diretamente relacionada às condições domésticas, qual será o perfil do posicionamento externo após a estabilidade interna? Ainda é cedo para avaliar se os interesses de Angola na ordem regional serão ou não modificados e se o seu ímpeto será mantido ou expandido. Contudo, à medida que haja desenvolvimento econômico e estabilização política interna Angola tende a dar mais atenção às dinâmicas regionais e incrementar o seu ímpeto de ação, assim como o fez a África do Sul após a acomodação de forças na transição do *apartheid*. Por outro lado, sua postura em relação ao *status quo* é atualmente muito mais alinhada à ordem liberal vigente, que poderá favorecer elites econômicas e políticas. Portanto, embora a tendência de Angola seja atuar de forma mais ativa na região no futuro, seu alinhamento possivelmente colaborará com a manutenção do *status quo*, se não, com reformas pontuais.

## 10 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE (1975-2010)

Moçambique teve centralidade nas relações regionais mormente pela inspiração que seu movimento de libertação regional trazia para a luta de independência e o apoio retórico e prático que dava a forças estatais e não estatais que lutavam para a transformação da ordem regional sul-africana. Todavia, a política externa regional de Moçambique entre 1975 e 2010 também foi marcada pela transição de uma postura revolucionária para um posicionamento gradualmente reformista e, posteriormente, alinhado à ordem liberal vigente, embora haja poucos estudos consistentes sobre a sua política externa mais atual. As dificuldades na capacidade estatal parecem ter inviabilizado a continuidade do alto ímpeto de ação externa nos primeiros anos de independência e inclusive contribuído para a transformação do projeto político da elite governante de um modelo desenvolvimentista (marxista-leninista) para uma política alinhada à ordem liberal, às suas instituições e forças não estatais (IFIs). As dificuldades de ação externa e prioridade de estabilização interna transformaram sua política externa de líder natural a uma posição de baixo perfil. Há, contudo, oportunidades atuais para o rompimento do ciclo de dependência e relativo isolamento.

### 10.1 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE (1975-1988)

A seção analisa as continuidades e mudanças na política externa de Moçambique entre 1975 e 1988, com foco no processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema).

#### 10.1.1 Construção do Estado em Moçambique (1975-1988)

Devido às suas trajetórias históricas semelhantes, a comparação do processo de formação do Estado de Moçambique com o de Angola é inevitável. Ambos os países foram colônias portuguesas, com afluxo tardio de colonos brancos<sup>490</sup> e igual atraso no processo de

---

<sup>490</sup> Portugal só estabeleceu controle militar e político do território de Moçambique vinte e cinco anos após a Conferência de Berlim (MWANGI, 2002, p. 117). Após a Segunda Guerra Mundial a presença de colonos brancos cresceu amplamente. Estes eram aproximadamente 200 mil em 1973 (comparado ao existente em Rodésia do Sul e Namíbia) e geralmente opostos à transferência a um regime político de maioria negra (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 114).

descolonização. Assim como Angola, Moçambique foi palco a partir da década de 1960 da luta armada pela libertação nacional e, igualmente, experimentou o impacto da Revolução dos Cravos em Portugal para a resolução do seu conflito de independência. Conflito esse que também logo se transformou em uma longa guerra civil interna entre um governo de viés revolucionário marxista-leninista (FRELIMO) e um grupo armado apoiado pela África do Sul (RENAMO).

Todavia, grandes diferenças marcavam o caso Moçambicano em relação ao irmão atlântico. A transição da independência, após uma cruenta guerra de libertação, foi realizada de forma relativamente pacífica. O acordo de Lusaka de setembro 1974 reconhecia apenas o Movimento da FRELIMO<sup>491</sup> e programava a transferência de poder, concretizada em 25 de junho de 1975. A RENAMO, principal grupo opositor, só surgiria posteriormente, em 1976, como um fantoche criado na Rodésia do Sul e África do Sul. Por outro lado, Moçambique possuía grandes desafios estratégicos. Sua economia nunca deteve a abundância de recursos fáceis disponíveis ao governo de Angola (petróleo). Ademais, sua importância estratégica relativamente reduzida para o bloco comunista deixava poucas alternativas de suporte financeiro e militar à ação da FRELIMO para impor-se estrategicamente na região e no seu próprio território. Por fim, Moçambique estava muito mais próxima da África do Sul, dividindo fronteira física com o país e suas capitais eram separadas por poucas horas de vias terrestre (apenas 523 km). Esses constrangimentos estratégicos adicionais contribuíram para o seu processo de construção do Estado e a formação de sua política externa no período.

Esse contexto foi complementado por outras características geopolíticas. Moçambique possui desafios e vantagens geográficas importantes. O país situa-se na faixa litorânea do leste da África Austral, com uma extensão costeira de 2.770 km, que possibilita ao país ser um entreposto do comércio internacional que vincula o Atlântico Sul ao Índico e o permite dispor de portos relativamente grandes em pontos diferentes do litoral, o que serviu, desde sua independência, como alternativa comercial para os PLF e a SADCC. Entretanto, há uma concentração histórica das atividades econômicas na capital Maputo, dada a proximidade à

---

<sup>491</sup> A FRELIMO foi fundada em Dar es Salaam, na Tanzânia, em 25 de Junho de 1962, como resultado da união de três grupos nacionalistas independentes, a União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI), a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO) e a *Mozambique African National Union* (MANU). Seu primeiro presidente foi Eduardo Mondlane, que havia estudado na África do Sul, Portugal e Estados Unidos e trabalhado na ONU, como pesquisador dos processos de independência africanos. O movimento inaugurou a luta armada em setembro de 1964 em Cabo Delgado, devido à intransigência do regime de Salazar. Os primeiros grupos foram formados na Argélia - inclusive Samora Machel, que se tornou presidente do partido após a morte de Mondlane em Dar es Salaam em 1969, possivelmente encomendada pela polícia secreta portuguesa (Polícia Internacional e de Defesa do Estado - PIDE). As demais forças armadas foram formados em Dar es Salaam, onde foi inaugurado o Instituto de Moçambique. Com o apoio Ocidental a Portugal, o grupo procurou amparo de URSS, China e países do leste europeu, recebendo recursos financeiros, treinamento, armas e equipamentos.

economia da Rand sul-africana. Inclusive a concentração demográfica em Maputo, uma cidade isolada ao sul, estabelece dificuldades à projeção do poder Estado ao restante do território, sobretudo a regiões de grande densidade demográfica e recursos estratégicos no norte.<sup>492</sup> Por fim, o processo de construção do Estado no período esteve contextualizado por uma estrutura política que procurava dar respostas a desafios estratégicos regionais. A Constituição de 1975 estabelecia um sistema político centralizado no executivo que logo em fevereiro de 1977 (Terceiro Congresso do Partido da FRELIMO) assumiu caráter revolucionário e transformador das estruturas sociais e econômicas. Contudo, as dificuldades ainda mais profundas do que Angola de superar seus desafios estratégicos marcaram a construção do Estado e os limites das reformas autofortalecedoras.

#### 10.1.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

As iniciativas de construção do Estado de Moçambique pela FRELIMO a partir de 1975 podem ser avaliadas pelas frentes na área de coerção, capital e legitimidade. O governo de Samora Machel representou a consolidação de uma ala mais radical da FRELIMO que ascendeu após a morte do líder Eduardo Mondlane durante a guerra de libertação nacional. Machel procurava reformar o Estado e fortalecê-lo rapidamente mediante a adoção de grandes transformações revolucionárias.

Na esfera coercitiva, importava criar um exército estruturado da combinação entre forças de libertação e o antigo exército colonial. O objetivo primário do governo era construir uma força convencional que incorporasse a ideia de exército de cidadãos. Pesava para essa decisão a ameaça prioritária no imediato pós-independência: as forças Rodesianas e o grupo *proxy* criado a partir de seu serviço de inteligência (*Central Intelligence Organization* – CIO), a RENAMO.<sup>493</sup> O incremento das capacidades militares foi pautado em altos gastos militares (quase 40% do orçamento governamental) e amparado no apoio de aliados como a URSS, que possibilitou a modernização em diversos setores.<sup>494</sup> Todavia, diversos armamentos não eram

---

<sup>492</sup> Essas regiões, além de apresentarem desafios à autoridade do Estado, inclusive pela presença histórica de grupos rivais ao governo da FRELIMO, são repletas de recursos naturais valiosos (e.g. energia hídrica em Cahora Bassa) e de linhas infraestruturais estratégicas (e.g. corredor infraestrutural de Beira). A defesa desses pontos frente a ameaças militares internas e externas foi uma das principais preocupações securitárias do regime da FRELIMO no período, além de envolver tentativas de oferecer alternativas de segurança e desenvolvimento a populações distantes da capital.

<sup>493</sup> O grupo era composto por colonos portugueses e desertores da FRELIMO e servia prioritariamente para obter inteligência sobre a ZANU, apenas secundariamente para lutar contra a ZANU ou a FRELIMO. Posteriormente, com a independência do Zimbábue sob a liderança da própria ZANU-PF o grupo passou a operar com apoio da África do Sul e a atacar diretamente o governo da FRELIMO.

<sup>494</sup> A URSS garantiu empréstimos para compra de equipamentos militares, sobretudo aviões e armas antiaéreas. A Força Aérea recebeu seu primeiro MiG em 1977 e em 1985 havia quatro esquadrões de ataque que incluíam MiG-17,



usados eficientemente devido à falta de treinamento e preparação das forças da FRELIMO (SHUBIN, 2008, p. 141). A falta de disciplina nos postos militares, de recursos econômicos e de amparo externo mais expressivo limitava a capacidade de combate das FAM (Forças Armadas Moçambicanas).<sup>495</sup> Em suma, houve dificuldades significativas “[...] na construção de uma força convencional e contra insurgente eficaz a partir de uma massa de recrutas em grande parte analfabetas, contando com armas soviéticas e técnicas de treinamento muitas vezes inadequadas.” (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 44). O maior indicador da incapacidade coercitiva do Estado foram justamente as dificuldades para fazer frente às ações da insurgência interna (entre 10 mil e 20 mil homens de RENAMO), apoiada pela África do Sul (retaguarda logística, operações conjuntas e armamentos). Em 1984, a FRELIMO controlava uma menor porção do território moçambicano do que Portugal controlava na época da independência. Outro agravante era a necessidade de travar combates em diferentes fronts e contra forças diversas e irregulares.<sup>496</sup> A projeção estratégica ao norte e às fronteiras com Rodésia e África do Sul era limitada pelos escassos meios logísticos e a precária rede infraestrutural. Por fim, o contingente era claramente insuficiente (composto por 30 mil tropas regulares e 30 mil policiais de fronteira) para fazer frente à ameaça existente (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 51–53).

Na esfera do capital, o processo de construção do Estado foi baseado principalmente na transformação das forças econômicas e na reforma da produção agrícola, processos esses planejados e comandados pelo governo central. A experiência na guerra de libertação de coletivização cooperativa (que mantinha relevante o papel dos camponeses) das zonas liberadas foi logo abandonada por um modelo de larga escala.<sup>497</sup> Entretanto, o modelo econômico gerou impactos negativos<sup>498</sup>, agravados pelo êxodo de trabalhadores brancos e

---

MiG-21, MiG-23 e SU-22, e três esquadrões de interceptação com MiG-19 e MiG-21 (no total, aproximadamente 140 aeronaves) (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 55, 64). Armas leves foram inicialmente fornecidas pelos soviéticos e países do leste europeu e, posteriormente, pelo Reino Unido e Portugal (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 118). Além de incrementar a capacidade de combate, acreditava-se que a posse de tais armas poderia restringir ações sul-africanas no país.

<sup>495</sup> A própria assistência militar da URSS foi limitada e repleta de equipamentos obsoletos. Alguns autores afirmam que os soviéticos não estavam totalmente abertos a fornecer os armamentos que a FRELIMO buscava. “Por exemplo, a União Soviética não iria fornecer a aeronave *close-air-support* Sukhoi Su-25 que Moçambique cobijava.” (BERMAN, 1996, p. 49).

<sup>496</sup> A capacidade de combate regular auxiliara na defesa e dissuasão contra forças de Ian Smith e posteriormente contra um eventual ataque regular da África do Sul. Todavia, capacidade de contrainsurgência era restrita, faltavam armas leves e meios de transporte adequados (helicópteros, veículos terrestres), embora um esforço de reestabelecer o perfil de exército de milícias populares da época da luta de libertação tenha sido inaugurado em meados da década de 1980 (SAUL, 1987, p. 147–148).

<sup>497</sup> O Terceiro Congresso do Partido em 1977 marcou a transformação de unidades produtivas menores em grandes fazendas estatais com emprego de alta tecnologia e mecanização.

<sup>498</sup> Entre eles, havia escassez de pessoal para administrar as enormes fazendas. Além disso, a agricultura camponesa foi negligenciada e a falta de investimentos e equipamentos para agricultura de menor escala levou ao empobrecimento dos produtores de vilas comunais (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 47).

negros<sup>499</sup> e por grandes secas no início da década de 1980, que afetaram diretamente a produção e oferta de alimentos e, conseqüentemente, na vida da população (fome e desnutrição). Como consequência, o crescimento econômico dos primeiros anos (acréscimo do PIB de MT\$71 bilhões em 1975 para MT\$83 bilhões em 1981) transformou-se em recessão (decréscimo do PIB para MT\$55 bilhões em 1984) (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 49). O Quarto Congresso do Partido (realizado, com atraso, em abril de 1983) procurou remediar a situação, direcionando políticas de apoio aos camponeses e retirando a exclusividade das fazendas estatais para um modelo aberto à agricultura familiar e aos mecanismos do mercado, análogo em alguns aspectos à Nova Política Econômica de Lênin (SAUL, 1987, p. 118–119). Já em maio de 1985 reformas econômicas amparadas pelos EUA foram adotadas e incluíram a liberalização do comércio de alguns produtos agrícolas e a desestruturação de algumas fazendas estatais. O programa de transformação econômica de viés marxista-leninista foi definitivamente abandonado em 1987 e substituído pelo Programa de Reabilitação Econômica (PRE), de viés neoliberal.<sup>500</sup>

A legitimidade do Estado no período foi fundamentada na identidade revolucionária da FRELIMO e no seu projeto transformador das estruturas sociais. Baseava-se na ideia de comprometimento com os interesses das classes populares (trabalhadores e camponeses) e com a consolidação do poder popular. A FRELIMO sustentava a prioridade dos direitos sociais e da democratização mediante as estruturas do partido. Os direitos sociais eram fundamentados na reforma do sistema educacional, sob um modelo público, gratuito e universal, tornando a escola um dos pilares da revolução, e da saúde, que reproduzia esse objetivo e estruturava-se em um perfil de medicina preventiva (VISENTINI, 2013, p. 371). A ideia de democratização popular era derivada das experiências com a luta de libertação, que visava criar um sentido de classe e uma noção de nacionalidade transétnica.<sup>501</sup> Todavia, gradualmente o partido acabou centralizando os processos decisórios e distanciando-se da

<sup>499</sup> Os primeiros pela guerra de libertação e o programa socialista da FRELIMO. Os demais, pela atratividade do mercado de trabalho no setor minerador da África do Sul, o que reproduzia a dependência da economia moçambicana aos rendimentos da Rand.

<sup>500</sup> O PRE foi fundamentado na não regulação da economia, na ênfase na agricultura privada e em processos de privatização, que redundou em casos enriquecimento ilícito e corrupção por parte de lideranças da FRELIMO. A adoção das políticas gerou grande desvalorização cambial: a relação metical/dólar disparou de 40/1 para 200/1. O aumento salarial de 50% não compensou o exorbitante o aumento de preços entre 400% e 500% (SAUL, 1987, p. 145).

<sup>501</sup> Os direitos políticos eram centrados no partido. Inicialmente, a FRELIMO carregava um estilo de governo influenciado pela experiência das zonas liberadas na época da guerra de libertação. Adotava instrumentos de democracia participativa, como os Grupos Dinamizadores, que eram estabelecidos em bairros e locais de trabalho e provinham uma infraestrutura política para o contato entre a FRELIMO e a população (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 46). Os grupos cumpriam a função de “[...] autênticas escolas de democracia e consciência de classe nascente[...]” (SAUL, 1987, p. 115).

população.<sup>502</sup> O modelo transitou, portanto, de um perfil participativo de democracia popular para uma forma centralizada que colaborou para a concentração do poder na presidência, o culto à sua personalidade e certa despolitização e desinformação da população. Ademais, a partida em massa dos técnicos portugueses contribuiu para as dificuldades em se construir uma burocracia estatal efetiva e competente e impactou negativamente nas capacidades de responder aos desafios do período (SAUL, 1987, p. 114–116).

#### 10.1.1.2 As Relações Estado-Sociedade

A elite governante durante todo o período foi centrada na liderança da FRELIMO. O partido que ascendeu da luta pela independência sem movimento rival acabou consolidando seu poder mediante quadros formados na guerra de libertação. A transformação de um movimento de libertação para um partido capaz de governar o país foi marcada por desafios, entre eles, o número reduzido de quadros, uma base popular concentrada no norte do país e uma presença restrita na capital. Mediante a adoção do marxismo-leninismo como estratégia de fortalecimento do partido e meio de consolidação do Estado, a FRELIMO penetrou nas estruturas estatais e acabou fortalecendo a sua capacidade de articulação e instituiu mecanismos internos de mudança e transição. Exemplo disso foi a solução interna de conflitos entre forças radicais e moderadas, competidoras pela forma de gerir o partido e a economia.<sup>503</sup> Em meados da década de 1980, o espírito de renovação para um perfil mais moderado prevaleceu, embora inicialmente acomodado pela liderança de Samora Machel, substituído, após sua morte em 1986, por Joaquim Chissano, representante do grupo moderado. Entretanto, essa capacidade institucional da organização e do regime não foi concretizada no aumento efetivo de capacidades do Estado, muito embora este fosse seu objetivo político prioritário (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 43).

Nas relações Estado-sociedade, em geral, grupos urbanos e trabalhadores apoiavam o projeto político da FRELIMO. Por outro lado, os interesses dos camponeses ressentiam-se da perda de participação política e preterência nas políticas de grandes projetos agrícolas do

---

<sup>502</sup> A experiência foi substituída em 1977 por um modelo organizacional que reforçava o poder do partido e substituiu os Grupos Dinamizadores por células da organização. Destacava-se a vanguarda do partido como a verdadeira liderança revolucionária, em um modelo alinhado às práticas políticas do bloco soviético. As 10 assembleias provinciais, mais a assembleia da cidade de Maputo elegiam a Assembleia Nacional da República. O voto direto existia apenas nas eleições locais para assembleias populares (único instrumento de participação popular mais efetiva) que destacavam delegados para conferências eleitorais distritais e provinciais (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 125, 127).

<sup>503</sup> As disputas nas vésperas do Quarto Congresso do Partido de 1983 colocavam em lados opostos uma corrente com posições mais ideologicamente ortodoxas e outra que acreditava que a força da FRELIMO assentava-se em sua abertura e flexibilidade, mesmo sem abandonar a retórica socialista.

governo.<sup>504</sup> Contudo, o grupo de oposição mais significativo era, de fato, a RENAMO. Como visto anteriormente, nascida como parte de operações encobertas da inteligência rodesiana, sustentada em forças especiais portuguesas<sup>505</sup>, a RENAMO acabou se fortalecendo com a concomitante transição no país vizinho e a ascensão de Botha na África do Sul. Os objetivos principais da RENAMO eram a destruição e desestabilização interna (rotas de transporte e populações locais), o que se vinculava aos próprios objetivos sul-africanos, nos marcos da Guerra Fria e das guerras de “baixa intensidade”. O grupo estava organizado somente para agir como força desestabilizadora e contrarrevolucionária (grupo militar instrumental), não possuía um programa político claro (negava o governo da FRELIMO, mas não oferecia uma alternativa), e controlou ou ameaçou ao longo dos anos uma quantidade considerável de áreas do território nacional (CHAN, 1990c, p. 50). A brutalidade contra civis era parte da tática de desestabilização político-social (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 118). Todavia, se no período inicial, a RENAMO havia tentado legitimar suas ações com argumentos étnicos<sup>506</sup>, posteriormente o suporte da população acabou surgindo como resultado da incapacidade do Estado em dar alternativas para a crise econômica.<sup>507</sup> As instabilidades resultantes nas capacidades do Estado reduziram as opções da FRELIMO e incentivaram transformações na política externa regional.

---

<sup>504</sup> Posteriormente, com a ascensão de grupos moderados no partido com o Quatro Congresso (1983), procurou-se aproximar os camponeses da definição de políticas (SAUL, 1987, p. 119). A hostilidade do governo em direção à igreja católica também produziu tensões e favoreceu a RENAMO, que arregimentou parte da população vinculado ao catolicismo.

<sup>505</sup> A primeira base da RENAMO foi estabelecida em Bindura entre 1975 e 76. As sanções de Machel à Rodésia, impostas em 3 de março de 1976, deu a Ken Flower do CIO a justificativa que necessitava para mover o grupo para as províncias de Manica e Tete e atacar vilarejos (lojas e postos de saúde) na fronteira e vias comerciais. Flower também buscou dar uma imagem africana para o grupo, oferecendo a André Matzangaissa e Alfonso Dhlakama postos de liderança. A tentativa posterior do CIO de estabelecer uma base operacional em Gorongosa foi barrada pelo exército da FRELIMO e resultou na morte de Matzangaissa em 1979. As unidades de comando e forças especiais portuguesas de contrainsurgência (e.g. os Flechas, os Grupos Especiais, os Grupos Especiais de Paraquedistas, os Comandos africanos, e os Serviços especiais de informação e intervenção), além de outros mercenários, provieram os primeiros recrutados para a RENAMO. As redes de operação também se baseavam nas estruturas do aparato de segurança português (PIDE) (SAUL, 1987, p. 128–129).

<sup>506</sup> Apesar de as divisões entre FRELIMO e RENAMO serem prioritariamente regionais, sociais e políticas, a RENAMO procurava instrumentalizar identidades étnicas, como, por exemplo, o chauvinismo *ndau*, representado inclusive na utilização desta língua em oposição ao português adotado pela FRELIMO (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 120; VINES, 1996, p. 130).

<sup>507</sup> Na medida em que um ambiente de crise econômica e social se instaurava a RENAMO acabou arregimentando grupos sociais em sua oposição ao regime da FRELIMO. Entre eles estavam jovens desempregados e populações da região central do país e de província de Manica, Sofala e Zambézia, que se sentiam marginalizadas e desprotegidas nas políticas públicas da FRELIMO. Em meados da década de 1980, a “[...] Renamo começou a articular uma posição vagamente favorecendo uma economia de mercado e a democracia política, ainda que fosse mais uma reação à Frelimo do que uma ideologia claramente definida.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 130).

### 10.1.2 *Elites e Política Externa Regional em Moçambique (1975-1988)*

Embora a FRELIMO tenha consolidado sua força como esfera decisória dos processos políticos durante o período, a definição da política externa centrava-se principalmente no presidente e na sua articulação das forças provenientes do partido. Assim, “[...] a formulação atual da política externa repousa dentro das elites, nos níveis mais altos ao redor do presidente.” (MWANGI, 2002, p. 124). A força institucional do partido, inclusive o seu direcionamento político centrado no marxismo-leninismo, era rotineiramente ofuscado pelo presidente. Inclusive, processos mais institucionalizados eram substituídos por soluções *ad hoc*, baseadas em relações pessoais e nos laços políticos e linhas de comando trazidos da guerra de libertação. Assim, o processo de definição de política externa em Moçambique, assim como em Angola, era caracterizado pela reduzida quantidade de *inputs*, tanto oficiais quanto não oficiais. O Ministério dos Negócios Estrangeiros mais executava do que formulava políticas. Além disso, havia falta de *expertise* (setores de pesquisa rudimentares) e poucos mecanismos institucionalizados de consulta e incorporação desses *inputs*. Por outro lado, assim como em Angola, um grupo que se destacava na influência da definição de política externa era o dos militares, geralmente nos escalões mais altos. A formação diferenciada de alguns oficiais (em escolas no exterior) e a centralidade do tema de segurança durante a guerra civil e intervenção externa destacava o papel desse grupo frente aos demais.

A esfera decisória reduzida de política externa não esteve isolada de pressões internas e externas. A visão externa dessas elites foi afetada por sua percepção em relação a ameaças domésticas e externas. Primeiramente, elites concorrentes internamente ao partido estavam presentes e a correlação de forças internas do partido e as disputas recorrentes entre grupos moderados e radicais afetou constantemente a política externa do período. Não obstante, a capacidade de renovação da FRELIMO garantiu o controle das ameaças de grupos moderados do partido. As pressões mais significativas acabavam vindo da RENAMO e a sua capacidade de articular grupos sociais insatisfeitos e intermediar as crescentes pressões externas de Estados rivais (Rodésia e África do Sul).

Durante todo o período, Moçambique sustentou uma política externa regional revisionista de viés desenvolvimentista. Percebia a necessidade de transformação da ordem regional centrada na África do Sul em direção a caminhos mais distributivos de riqueza e poder, embora mantivesse o diálogo com o país vizinho devido ao amplo número de trabalhadores Moçambicanos nas minas sul-africanas e ao uso do porto de Maputo pelos sul-africanos (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 49). Não obstante, gradualmente sua postura

externa foi perdendo o caráter revolucionário, devido a transformações na EDPE (fortalecimento de grupos moderados) e nas pressões internas e externas (custos crescentes da guerra doméstica). A política externa de Moçambique encaminhou de uma postura desenvolvimentista radical para um posicionamento crescentemente submetido ao *status quo*. A crise e a insustentabilidade da continuidade das ações do Estado frente a pressões internas e externas foram responsáveis pela decisão das EDPEs de transformar a política externa e reduzir os custos existentes. Assim, “[...] na medida em que a situação econômica e política de Moçambique continuou a deteriorar ao longo dos anos, como resultado da guerra civil e calamidades naturais, seus formuladores de política externa cada vez mais tornaram-se mais pragmáticos em uma tentativa de acabar com a crise econômica e política.” (MWANGI, 2002, p. 118). As subseções a seguir apresentam as transformações ocorridas na política externa regional durante os governos de Samora Machel e Joaquim Chissano.

#### 10.1.2.1 Elites e Política Externa Regional em Machel (1975-1983)

Após a independência a EDPE esteve centrada na figura de Samora Machel e de assessores de confiança como Sérgio Vieira, Jacinto Veloso e o ministro dos negócios estrangeiros, Joaquim Chissano, sendo que Veloso possuía grande responsabilidade na articulação da grande estratégia regional (Agostinho Zacarias, 2013, entrevista). As pressões internas à elite definidora da política externa vinham sobretudo de grupos que pressionavam por mudanças significativas no pós-independência. A necessidade de construção do Estado e de programas de desenvolvimento social era vista como parte do programa de libertação nacional da FRELIMO, o que gerava expectativas internas para a sua concretização.

Além disso, à medida que a ameaça da RENAMO foi se concretizando, as pressões sociais acabaram aumentando. Populações que sofriam com o impacto das ações do grupo acabavam sendo também fonte de instabilidade. Mais relevante, contudo, eram as pressões externas vindas da região. Rodésia do Sul, imediatamente, e África do Sul, gradualmente, sentiram-se “[...] ameaçados pela estratégia de Moçambique de desenvolvimento e imagem ideológica, uma vez que a transformação do país seria uma fonte de inspiração para a luta do negro[...].” (MWANGI, 2002, p. 122). O resultado foi o incremento das ações externas de desestabilização até o seu auge em 1983. Segundo Martin Rupiya, a RENAMO não era uma ameaça séria para o governo da FRELIMO até em torno de 1982, quando, com suporte da África do Sul, seu poder de combate foi dramaticamente incrementado (RUPIYA, 1998, p. 13). Entre 1980 e 1984 a África do Sul proveio à RENAMO santuário, treinamento,

equipamento e transporte para dentro e fora de Moçambique.<sup>508</sup> Seu objetivo principal parecia ser não o de derrubar o governo de Machel, mas pressioná-lo suficientemente para que adotasse uma postura regional acomodada à ordem vigente, sobretudo mediante o abandono do marxismo-leninismo. Interessava também à África do Sul eliminar a capacidade de as redes de transporte de Moçambique darem alternativas logísticas aos PLF (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 57–58). Frente às pressões internas e externas, o suporte soviético garantia espaços para ação. A ajuda soviética iniciou-se já no governo transicional de Chissano, no imediato pós-independência<sup>509</sup> e com a ascensão de Machel relações ambíguas e desconfiança mútua emergiram<sup>510</sup>, porém superadas com aproximações subsequentes.<sup>511</sup> A aliança, contudo, gerava reações e justificativas para a campanha desestabilizadora sul-africana.

O eixo central da política externa regional moçambicana e a sua posição em relação ao *status quo* da primeira década de independência, assim como os fundamentos da política de Estado, foram traçados no Terceiro Congresso da FRELIMO em 1977. Em termos gerais o não alinhamento foi enfatizado, assim como uma política anti-imperialista de caráter revolucionário. Regionalmente, o país procurava a defesa da soberania e salientava “[...] a importância da independência regional em relação à África do Sul[...]”. A proximidade com a África do Sul fazia da revolução moçambicana uma inspiração para o reerguimento do movimento de libertação *antiapartheid* sul-africano, o que se evidenciava no levante de

<sup>508</sup> A aproximação da África do Sul com a RENAMO, estimulada pela elite ligada a P.W. Botha, foi instrumentalizada desde meados da década de 1970 pelo *Bureau of State Security* (BOSS), principalmente pelo agente Gordon Winter, “[...] divulgador chefe do MNR, tanto dentro da África do Sul quanto no exterior.” Uma semana antes da independência do Zimbábue, os sul-africanos enviavam suprimentos para a base próxima à Mutare. O suporte sul-africano garantiu base para a liderança do movimento em Transvaal e forneceu suporte logístico, treinamento, equipamentos de comando e controle, helicópteros e base para transmissões da rádio Voz da África Livre (SAUL, 1987, p. 130–131).

<sup>509</sup> Em abril de 1975 uma delegação soviética foi enviada para Lourenço Marques, via Malawi. Eles foram recebidos pelas lideranças da FRELIMO, as quais haviam organizado uma viagem por cinco províncias. Chissano recebeu a delegação, descreveu em detalhes a situação em Moçambique e revelou seu desejo pelo treinamento de quadros no país e na URSS, além da assistência soviética para várias políticas públicas, inclusive na área da saúde. As aproximações resultaram no estabelecimento de uma missão soviética em maio de 1975, coordenada Arkady Glukhov, responsável soviético entre 1968 e 73 pelas ligações com partidos na embaixada de Dar es Salaam (SHUBIN, 2008, p. 134–136).

<sup>510</sup> A atitude reservada de Machel em relação à URSS datava da luta de libertação nacional. Machel afirmou em 1974 que “[...] a URSS e o PCUS não eram genuínos amigos do povo africano, eram racistas e estavam interessados em dominar África.” (SHUBIN, 2008, p. 129). No período da luta pela independência, aparentemente a posição política de Beijing era mais próxima daquela do líder da FRELIMO e as relações com a China também refletiam a cooperação entre chineses e tanzanianos no período. Do lado de Moscou, havia incertezas sobre “[...] o grau de proximidade entre Moscou e a organização.” (SHUBIN, 2008, p. 127).

<sup>511</sup> Em 1976, Moscou aceitou receber Machel em visita oficial. O marco provocou sentimentos positivos em relação à parceria dos dois países, especialmente nos moçambicanos. Em contrapartida, Nikolay Podgorny (presidente do Presidium do Soviete Supremo da União Soviética), visitou Maputo em março de 1977, um mês após a reorganização da FRELIMO como partido marxista-leninista. A visita era “[...] a próxima pedra angular no desenvolvimento das relações de Moçambique com a União Soviética.” (SHUBIN, 2008, p. 139). Em 31 de março de 1977, Machel e Podgomy assinaram um Tratado de Amizade e Cooperação. Como consequência, em 1976, Moçambique logrou a concessão de um empréstimo para adquirir armas e recebeu assessores militares.

Soweto, e de independência da Rodésia.<sup>512</sup> Maputo também destacava a importância da cooperação para o desenvolvimento econômico e social regional. Acreditava “[...] que o capitalismo de livre mercado e o racismo na região teriam de ser combatidos.”. No âmbito securitário, a FRELIMO sustentava uma visão calcada na segurança regional; assumia que “[...] a liberação dos Estado vizinhos[...]” era uma pré-condição para a própria estabilidade interna. “A posição de política externa de Moçambique foi que apenas um governado por maioria negra da África do Sul poderia levar a estabilidade em longo prazo na região.” (MWANGI, 2002, p. 122).

Essa postura foi empregada com alto ímpeto de ação. Em 1976, Machel realizou o primeiro grande ato de política externa de Moçambique. Procurou engajar-se nas sanções da ONU contra a Rodésia e fechou a fronteira moçambicana com o país, o que levou a Smith ter de desviar o transporte de todas as suas importações e exportações para a África do Sul. Além disso, o discurso revolucionário foi acompanhado pelo amparo prático (econômico e militar) dos movimentos de libertação rodesianos, ZANU e ZAPU, sobretudo a primeira. As reações rodesianas foram, contudo, mais profundas do que o Estado moçambicano podia suportar<sup>513</sup> e as perdas levaram ao país a apoiar a solução negociada do conflito sul-rodesiano, conquanto abandonasse o posicionamento defensor da independência regional e desse suporte a Robert Mugabe nas negociações de Lancaster House de 1979.<sup>514</sup> Machel procurava também avançar sua política de transformação regional na esfera institucional. Teve “[...] um papel crucial na transformação da aliança política frouxa de estados da linha de frente em uma aliança regional integrada[...]”, a SADCC (MWANGI, 2002, p. 119).<sup>515</sup> Contudo, a vitória de Mugabe nas urnas, a manutenção da postura ativa pela libertação regional (agora da África do Sul) do domínio branco e um discurso de oposição às operações de respeito à soberania dos Estados da região inviabilizou qualquer acomodação com a África do Sul (CHAN, 1990c, p. 49). Esta, sentindo-se ameaçada pelo crescente avanço revolucionário na região e pelo amparo concreto da FRELIMO ao ANC, percebeu a possibilidade, já em 1980, de reconstituir a RENAMO.

---

<sup>512</sup> A máxima “A Luta Continua” tornou-se um símbolo do movimento de libertação nacional regional (SAUL, 1987, p. 109–110).

<sup>513</sup> Entre as mais relevantes, Moçambique acabou perdendo grandes quantidades de divisas relacionadas aos serviços de transportes, portuários e turismo (estimadas em \$550 milhões) e Smith inaugurou uma guerra não declarada contra Machel. Forças rodesianas passaram a cruzar a fronteira rotineiramente atacando bases das guerrilhas zimbabuanas e o serviço de inteligência (CIO) construiu uma primeira versão da RENAMO com o objetivo de coletar informações sobre os grupos insurgentes e pressionar o jovem governo (CHAN, 1990c, p. 48–49). Entre 1976 e 79, Moçambique foi vítima de mais de 350 ataques da RENAMO e da Rodésia (MWANGI, 2002, p. 119).

<sup>514</sup> Este interregno viu inclusive uma aproximação limitada com a diplomacia sul-africana em encontros que antecederam as eleições de 1980, ao passo que as FAM avançavam contra as forças da RENAMO. Em junho de 1980 capturaram a base de Sitonga, o que marcou o fim aparente das operações da organização em Moçambique.

<sup>515</sup> Após sua inauguração em abril de 1980, houve em novembro uma reunião de cúpula da organização em Maputo, o que indicava a prioridade da integração regional na política externa regional.



Rearmou, financiou e amparou logisticamente as operações de desestabilização interna do grupo. Além disso, Pretória concretizou, especialmente entre 1981 e 1983, seu avanço em ataques militares diretos a Moçambique para desencorajar o apoio a forças do ANC.<sup>516</sup> Os ataques do período visavam além da busca por membros do ANC, causar danos à infraestrutura econômica e ao suporte social do regime da FRELIMO. A RENAMO era instrumental como meio de empreender ataques, sobretudo a rotas de transporte que possibilitavam o fluxo de mercadorias da SADCC independente da África do Sul. As pressões gerariam custos que impactariam no início de uma inflexão da estratégia regional moçambicana.

#### 10.1.2.2 Elites e Política Externa Regional em Machel (1983-1986)

A inflexão na política de Machel em 1983 foi parte de uma posição da presidência em combinação com a estrutura partidária marcada por pressões internas de grupos moderados, que viam no posicionamento radical uma das causas da continuidade das instabilidades. Nesse momento, viu-se que “[...] a presidência assume um papel de liderança em um aparente esforço para acabar com a guerra civil e promover uma política de boa vizinhança e a cooperação na região.” (MWANGI, 2002, p. 122). Machel articulou a iniciativa e a responsabilidade da transição para uma política externa que objetivava prioritariamente a resolução do conflito interno moçambicano. Para enfraquecer as ações da RENAMO, articulou o Acordo de Nkomati, a inflexão ao Ocidente e alianças regionais mais profundas.

As pressões domésticas e externas ao regime da FRELIMO e aos definidores de política externa foram cruciais para uma inflexão na política externa a partir de 1983. Elites internas à FRELIMO começavam a disputar o projeto de desenvolvimento aplicado pela linha dura do partido.<sup>517</sup> A atuação da RENAMO afetava as capacidades do Estado e criava cisões sociais e dificuldade de realização do programa econômico da FRELIMO. Os custos de suas ações<sup>518</sup> e das respostas governamentais chegavam ao limite e seu impacto nas populações

<sup>516</sup> Em janeiro de 1981 o ataque sul-africano a Maputo, que resultou em 12 mortos, indicava a expansão da aplicação da *Total National Strategy* sul-africana. Após o ataque, quatro navios militares soviéticos atracaram em Maputo, o maior sinal de engajamento soviético direto no conflito (KÜHNE, 1985, p. 4; SHUBIN, 2008, p. 140). Em agosto de 1982, uma carta bomba matou Ruth First na Universidade Eduardo Mondlane (uma das principais lideranças do SACP) e, em maio de 1983, novos ataques levaram à morte de 19 pessoas.

<sup>517</sup> Posteriormente, essa disputa resultaria na ascensão de Joaquim Chissano à presidência. Por ora, tratava-se de um conflito moderado que afetava as decisões do governo da FRELIMO sobre uma estratégia ofensiva ou defensiva em relação à ordem doméstica (transformações mais profundas ou superficiais) e regional (amparo intransigente à libertação regional ou recuo estratégico).

<sup>518</sup> O grupo perdeu forças em 1983 (auge do projeto de Machel, sua militarização e campanhas internacionais), mas logo voltou a se reagrupar amparado pelo apoio intensivo da África do Sul (homens, armas, munição e material) nas vésperas de Nkomati e na segunda metade de 1984 (CHAN, 1990c, p. 50). Além disso, nesse momento a RENAMO

civis (mutilações de civis, uso de crianças soldados e violência sexual) criava desgaste generalizado, pressões ao governo central e perda da popularidade do partido. Externamente, a intervenção da África do Sul por intermédio da RENAMO “[...] transformou aquela fraqueza [do Estado] em um processo ativo de desintegração estatal.” (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 60). Em 1984 o presidente Machel concluía que a causa mais importante dos problemas moçambicanos situava-se “[...] na situação na África Austral e nas guerras que foram forçadas sobre nós.” (SAUL, 1987, p. 110). Além disso, outro grande constrangimento externo que limitava os espaços de ação da FRELIMO veio da própria aliada URSS e dos limites da cooperação oferecida países comunistas.<sup>519</sup>

Foi como resposta a esses desafios que se deu início da mudança gradual na política externa regional, com a priorização dos problemas de segurança nacional em detrimento do projeto de libertação regional e de amparo de grupos insurgentes dos países vizinhos. Tratava-se do recuo de uma política externa orientada pela visão de segurança regional (amparo a grupos externos que buscassem transformação da ordem) para uma posição que priorizava a segurança nacional (resolução dos custos relacionados à participação da África do Sul em seu conflito interno).

No ímpeto de ação, a inflexão também ocorreu. A mudança de posicionamento externo no período foi firmada já no Acordo de Nkomati de março de 1984, que concretizava uma inflexão do ímpeto da política externa para soluções negociadas e institucionalizadas (Sérgio Gomes, 2013, entrevista). O Acordo, contudo, não representou uma remodelação da política externa de forma coerente. Procurava sim uma solução para o problema mais latente, as ameaças securitárias abertas vindas da África do Sul e a sua oposição aberta ao regime da FRELIMO.<sup>520</sup> Uma política externa acabada surgiria apenas com a ascensão de Chissano, embora em Machel já houvesse inflexão do país ao Ocidente. A aposta de sobrevivência de Machel, contudo, não teve comprometimento total da África do Sul, que continuou a apoiar a RENAMO financeira e militarmente (CHAN, 1990c, p. 51). A continuidade do amparo da

---

já conseguia sustentar-se em um amplo sentimento anti-FRELIMO nas províncias do centro e do norte do país (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 116).

<sup>519</sup> Durante os primeiros anos de independência Moçambique buscava fortalecer relações econômicas com os países socialistas. Em especial almejava se tornar parte do COMECON, instituição que administrava o comércio e a assistência entre os países comunistas. Contudo, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia se opunham a tais intenções (SHUBIN, 2008, p. 142). Como consequência, em 1981 o COMECON rejeitou o pedido de ingresso de Moçambique, que se manteve como país observador. Como resposta, Moçambique mantinha posição contrária à instalação de bases navais soviéticas em seu território, o que limitava as perspectivas da ajuda soviética (BERMAN, 1996, p. 49; KÜHNE, 1985, p. 2).

<sup>520</sup> O acordo foi negociado em encontros entre dezembro de 1983 e fevereiro de 1984 e assinado em 16 março desse ano por Machel e Botha. O artigo 3 do acordo era o mais relevante, uma vez que estabelecia o fim do provimento de suporte e santuário para grupos insurgentes (ANC e RENAMO) do país vizinho (MOÇAMBIQUE; SOUTH AFRICA, 1984, Art. 3(1)). Já em abril o governo de Moçambique começava a expulsar membros do ANC do país. Em outubro, 800 pessoas já haviam sido expulsas.

África do Sul à RENAMO implicava a manutenção dos custos exacerbados experimentados pelo governo da FRELIMO.<sup>521</sup> Uma sinalização subjacente foi a aproximação com o Ocidente, com o intuito de aglutinar credibilidade para a sua posição de desengajamento (desencorajando a agressividade do vizinho sul-africano), arrecadar divisas para recuperação econômica e obter novos equipamentos militares para a guerra interna.<sup>522</sup> Entretanto, o Congresso americano rejeitou o plano da administração de Reagan que, ironicamente, prometia prover ao governo de Moçambique US\$ 1 milhão em treinamento militar e equipamentos não letais.<sup>523</sup> O apoio britânico limitou-se ao treinamento de oficiais no Zimbábue e em Sandhurst, e ao fornecimento de armas leves. Além disso, nenhum tipo de pressão contra as políticas sul-africanas em direção a Moçambique foi empregado por parte das potências ocidentais. Os países ocidentais mantinham apoio tímido à Moçambique, já que o país continuava a receber amparo militar soviético. Mantinha-se um paradoxo em que tanto o amparo militar soviético e a ajuda e os investimentos ocidentais eram insuficientes para promover a consolidação do Estado.<sup>524</sup>

Não obstante, a nova postura externa de Moçambique, resultou em um desengajamento relativo da África do Sul, o que possibilitou alívio às redes de transporte que escoavam os produtos da SADCC pelos portos moçambicanos (CHAN, 1990c, p. 51). Nkomati também significava a redução das possibilidades de uma guerra convencional com a África do Sul e do uso de armas químicas e nucleares por parte desta (SHUBIN, 2008, p. 144).<sup>525</sup> Todavia, logo a continuidade da participação indireta da África do Sul voltou a ser sentida e as dificuldades de ação contra a RENAMO tiveram de ser superadas com alianças regionais. Machel demonstrou mais uma vez a sua centralidade na definição de política

<sup>521</sup> De fato, a África do Sul, percebera a fragilidade da posição de Machel e avançou em seus interesses, com o intuito de garantir a derrocada da opção pelo marxismo-leninismo e a transição interna em Moçambique (cuja negociação já era pressionada em outubro de 1984, na Delcaração de Pretória, que procurava garantir anistia para a RENAMO).

<sup>522</sup> Em 1983, Machel visitou pela primeira vez diversos países ocidentais, com o intuito de gerar descrédito às políticas de desestabilização da RENAMO e à África do Sul. Além disso, ingressou em 1984 no FMI e Banco Mundial. Posteriormente, Machel obteve certo apoio, inclusive de treinamentos militares. Contudo, o amparo foi insuficiente frente a demanda moçambicana. Em setembro de 1985, Machel encontrou-se com Ronald Reagan em Washington (carregando consigo documentos que comprovavam a continuidade do apoio sul-africano à RENAMO) e com empresários no Texas.

<sup>523</sup> Havia grande ambiguidade na política norte-americana para Moçambique naquele momento. Enquanto oficiais do Departamento de Estado opunham-se a qualquer suporte a RENAMO, grupos conservadores, como oficiais do Pentágono e a Heritage Foundation, faziam lobby ativo contra qualquer ajuda para Moçambique e a favor do envio de assistência militar à RENAMO (SAUL, 1987, p. 144).

<sup>524</sup> A aliança com a URSS também se manteve, já que era o principal fornecedor de petróleo e outros produtos essenciais para Maputo. Todavia, o amparo era limitado e o comprometimento da FRELIMO era mais retórico do que prático. O apoio extrarregional mais significativo vinha da Alemanha Oriental.

<sup>525</sup> “Pretória, pela primeira vez, aceitou a interdição na produção e utilização de armas nucleares, químicas e bacteriológicas. De fato, armas nucleares não foram usadas pelo regime racista, mas usou armas químicas em Angola, e continuou a produção de vários tipos de armas de destruição em massa por vários anos após essa aceitação.” (SHUBIN, 2008, p. 144).

externa. Em junho de 1985, Machel encontrou-se com Nyerere e Mugabe em Harare, com o objetivo de firmar uma aliança contra a ação da RENAMO.<sup>526</sup> As ações levaram à captura da base estratégica de Casa Banana pelo Zimbábue, onde documentos encontrados comprovavam a continuidade do amparo sul-africano nas vésperas de Nkomati e após o acordo (SAUL, 1987, p. 137)<sup>527</sup>. Ao todo 14 mil soldados zimbabuanos foram destacados no corredor de Beira e no norte do país. Assessores e tropas de combate da Tanzânia também foram supridos e até mesmo o Malawi (que anteriormente concedia refúgio à RENAMO) passou a permitir tropas zimbabuanas e moçambicanas cruzarem o seu território ao perseguirem forças da RENAMO nas províncias de Niassa e Zambézia (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 57). Todavia, a capacidade das FAM era reduzida, devido à baixa moral com o desgaste da guerra (fricção e atrito) e equipamento insuficiente. No início de 1986, a RENAMO já havia recuperado a base de Casa Banana. Em 1986, Samora Machel foi morto em um acidente de avião próximo à fronteira com a África do Sul. Foi substituído pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Joaquim Chissano, que incrementou a inflexão da política externa.

#### 10.1.2.3 Elites e Política Externa Regional em Chissano (1986-1988)

Após a morte de Machel, o regime se manteve estável e resolveu internamente as disputas que surgiam pela sucessão. O grupo moderado liderado por Chissano foi o vitorioso e assumiu predominância como elite definidora de política externa, embora seus interesses já estivessem sendo cotejados a partir de 1983. Internamente, os grandes desafios à elite definidora de política externa estavam relacionados aos dilemas no processo de construção do Estado, situação que contribuía para o crescente descontentamento social dentro de Moçambique.

Apesar do distanciamento crescente da URSS, Maputo e Moscou mantiveram relações amistosas. Chissano foi amplamente apoiado por Gorbachev, que se referiu a ele como “[...] um homem de grande erudição[...]” (SHUBIN, 2008, p. 146). Por outro lado, a abertura estratégica ao Ocidente tronou-se gradualmente parte de uma nova visão política que assumia crescentemente o liberalismo. Em 1984 o país já havia se voltado para as instituições financeiras internacionais e recebido, em 1985, o seu primeiro empréstimo do *International*

<sup>526</sup> O objetivo primordial era garantir a segurança das rotas de transporte em Moçambique. Essa articulação foi um marco histórico, visto que “[...] pela primeira vez, três estados governados pela maioria decidiram uma ação militar conjunta contra um mandato militar de Pretória.” (CHAN, 1990c, p. 51).

<sup>527</sup> Em meados de 1985, Pik Botha e P.W. Botha admitiam ao parlamento o suporte à RENAMO, inclusive após Nkomati, com transportes aéreos e navais (submarinos), contatos por rádio entre lideranças militares, visitas de importantes oficiais sul-africanos à base de Gorongosa (inclusive do vice-ministro de Relações Exteriores, Loui Nel) (SAUL, 1987, p. 131, 137).

*Development Assistance* do Banco Mundial.<sup>528</sup> Todavia, em 1987, Moçambique “[...] comprometeu-se firmemente com o caminho neoliberal quando adoptou um programa de ajustamento estrutural do FMI[...]”, o PRE (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 134).

Assim, “[...] Chissano voltou-se para o Ocidente para mais assistência econômica, um ato que estava para afetar a política externa de seu país.” (MWANGI, 2002, p. 126). Em outubro de 1987, Chissano visitou Washington e “[...] delineado para o presidente Bush e o secretário de Estado George Schultz, planos de seu governo para introduzir reformas sociais, econômicas e políticas em Moçambique[...]” (MWANGI, 2002, p. 126). Além da abertura econômica gradualmente consolidada, houve a sinalização de uma abertura política e do estabelecimento da liberdade religiosa. Tratativas de paz iniciadas com a RENAMO começaram a avançar. Além disso, uma primeira proposta de emendas constitucionais foi apresentada em 1988, embora consistisse em mudanças pontuais no sistema político corrente. A acomodação regional foi consolidada com a expulsão dos últimos membros da delegação oficial do ANC de Maputo em janeiro de 1987. Como consequência, a política externa regional de Moçambique se direcionou para a acomodação à ordem vigente. Houve “[...] reforço da integração na rede da hegemonia econômica regional Sul-Africana, que tinha sido identificada como uma das principais barreiras para o desenvolvimento de Moçambique nos primeiros dias inebriantes de independência.” (SAUL, 1987, p. 110).

O quadro 10 e a figura 18 sintetizam as transformações da política externa no período e as suas associações com elementos da construção do Estado e das elites definidoras de política externa. No primeiro período do governo de Machel (1975-83) a elite política desenvolvimentista da FRELIMO buscava uma política doméstica e regional revolucionária procurando mudanças significativas da ordem estabelecida. O fortalecimento das capacidades estatais e a existência de altas pressões internas e externas incentivavam o alto ímpeto da ação regional. Após 1983, contudo, a instabilidade na EDPE devido aos desafios na capacidade estatal (crises econômicas e limites das reformas) levou a mudanças internas no partido e à ascensão de grupos moderados, que direcionaram a política regional a favor da solução do conflito interno. Dadas as pressões internas e a baixa capacidade estatal, o ímpeto de resposta às pressões externas foi reduzido. Com a ascensão de Chissano em 1986, uma postura liberal econômica e política, de aproximação ao Ocidente, foi gradualmente adotada pela nova liderança na EDPE. A crise das capacidades estatais e a continuidade da supremacia das pressões domésticas limitaram o ímpeto de ação no sistema regional.

---

<sup>528</sup> Também em 1985 a ajuda oferecida pelos EUA chegou a US\$ 60 milhões, composta principalmente por ajuda humanitária (guerra e seca) e ajuda para o desenvolvimento (HOWE; OTTAWAY, 1987, p. 50).

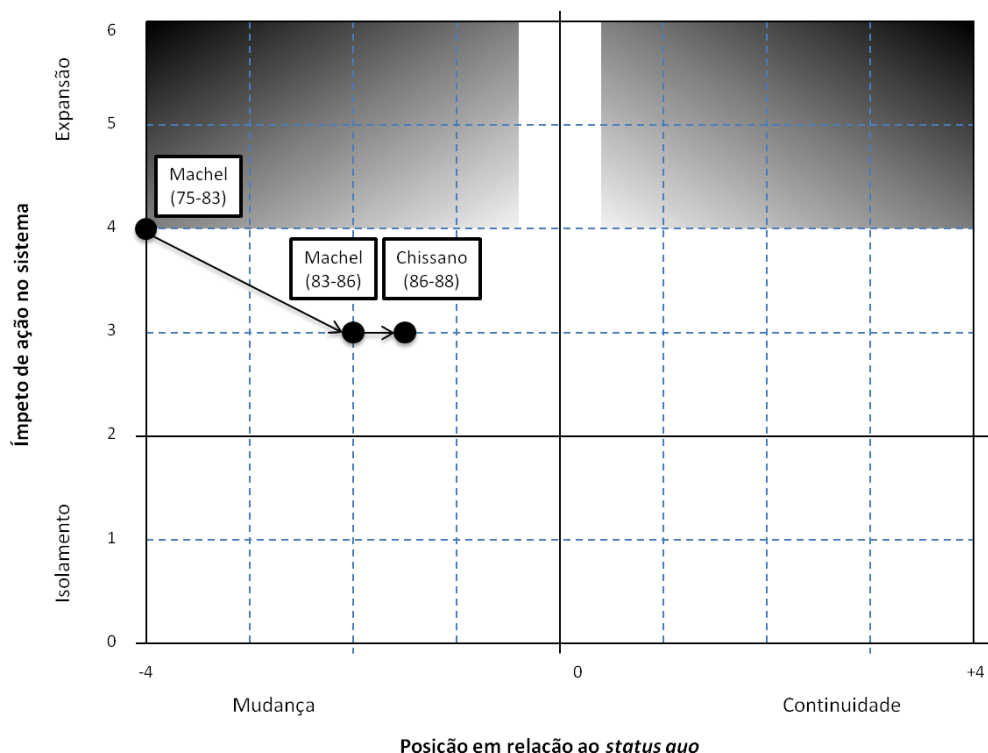
Quadro 10 - Moçambique (1975-1988): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora

	Construção do Estado			PE Regional – Formação				PE Regional - Execução			
	Capacidades Estatais	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tipo	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao <i>status quo</i>	Valor	Ímpeto de ação	Valor
<b>Machel (75-83)</b>	Coerção - Incremento da capacidade militar	M	Liderança de grupos radicais da FRELIMO, marxismo-leninismo e reforma do Estado	Elite desenvolvimentista radical: apoiar grupos aliados revolucionários na região	D	Elites concorrentes: Grupos moderados	B	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-1); Distribuição de desenvolvimento (D=-1); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); Segurança regional (D=-1)	-4	Instrumentos militares indiretos	4
	Capital - Reformas econômicas	M				Sociais: Renamo (em ascensão)	M				
	Legitimidade - Papel revolucionário do partido	M				Externa: Ataques ROD e operações encobertas, Ataques ZAF e apoio à RENAMO, amparo limitado da URSS	A				
<b>Machel (83-86)</b>	Coerção - Redução gradual dos gastos militares, mas com incremento do contingente	M	Vitória dos grupos moderados, política de acomodação e flexibilização das estruturas partidárias	Elite moderada: buscar acomodação regional em prol da solução do conflito interno	D/C	Elites concorrentes: Pressões crescentes dos grupos moderados	M	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-1); Distribuição de desenvolvimento (D=-1); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); <b>Segurança nacional (C=+1)</b>	-2	Instrumentos econômicos e institucionais	3
	Capital - Recessão econômica, limites da abordagem de coletivização ampla	B				Sociais: Camponeses, grupos urbanos insatisfeitos, Renamo	A				
	Legitimidade - Obediência parcial ao partido	M				Externa: Ataques encobertos ZAF e apoio à RENAMO, amparo apenas limitado da URSS	M				
<b>Chissano (86-88)</b>	Coerção - Redução gradual dos gastos militares, mas com incremento do contingente	M	Vitória dos grupos moderados, política de acomodação e flexibilização das estruturas partidárias	Elite moderada: buscar acomodação regional e internacional em prol da solução do conflito interno e da retomada do crescimento econômico	D/C/L	Elites concorrentes: Pressões dos grupos moderados por liberalização econômica	M	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-1); <b>Relações comercialistas/Laissez-faire (L=-0,5);</b> Prioridade dos direitos sociais (D=-1); Segurança nacional (C=+1)	-1,5	Instrumentos econômicos e institucionais	3
	Capital - Abandono da economia planificada, crise econômica	B				Sociais: Camponeses, grupos urbanos insatisfeitos, Renamo (em ascensão)	A				
	Legitimidade - Obediência parcial ao partido	M				Externa: Ações encobertas ZAF, amparo apenas limitado da URSS, Apoio regional	M				

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em cinza ou negrito, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipos das **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem)** e **+4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelos instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao *status quo*. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

**Figura 18 - Moçambique (1975-1989): Política Externa frente à ordem conservadora**



Fonte: Elaborado pelo autor.

## 10.2 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA EM MOÇAMBIQUE (1989-2010)

Esta seção avalia as continuidades e mudanças na política externa de Moçambique entre 1989 e 2010, com foco no processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema).

### 10.2.1 Construção do Estado em Moçambique (1989-2010)

A transformação estratégica do pós-Guerra Fria resultou em impactos importantes para Moçambique, dado que, assim como em Angola, a relevância global do seu conflito interno foi reduzida. Entretanto, ressalta-se que mesmo antes do fim da Guerra Fria, FRELIMO “[...] havia abandonado o seu papel como um partido marxista-leninista e já havia embarcado na transformação de Moçambique, a partir de uma economia centralmente controlada para uma economia de Mercado mais liberal.” (MWANGI, 2002, p. 127). Sua relevância estratégica na ordem global foi relativamente reduzida, até a década de 2000, que marcou a ascensão de

potências emergentes no continente africano. No entanto, mesmo durante a década de 1990 manteve importância para o ocidente, já que se tornou a menina dos olhos das IFIs e um dos símbolos centrais do modelo de reforma e ajustes estruturais sustentado pelo FMI e Banco Mundial (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 5).

A vitória do modelo liberal, a transição na África do Sul e a crise do Estado deixavam pouco alternativas ao governo da FRELIMO senão negociar uma transição pacífica com a RENAMO. Uma nova constituição foi promulgada em novembro de 1990 e introduziu à agora República de Moçambique um sistema multipartidário e eleições livres, e formalizou a economia de mercado. O parlamento (Assembleia Nacional) é unicameral. Com a separação dos poderes, o Judiciário passou a adquirir independência e o Conselho Constitucional, instituído pela Constituição de 1990 (art. 180) e mantido na Constituição de 2004 (art. 241)<sup>529</sup>, teve sua implantação efetiva em 2003. Mantiveram-se dez províncias, mais Maputo, a capital nacional que possui *status* de província. Com a redução do poder institucional e simbólico da FRELIMO e de qualquer alternativa de oposição, o poder manteve-se cada vez mais centralizado no presidente, que aponta o primeiro-ministro e os governadores. A economia sofreu as dificuldades para se recuperar do impacto da guerra e da transição do modelo econômico e solucionar o fardo da pobreza e destruição. Por outro lado, a recente disponibilidade de recursos naturais dá espaços para a ação. Atualmente, a descoberta de carvão e gás natural no norte incrementa os desafios geopolíticos, que tentam ser superados por investimento em infraestrutura. Por exemplo, há atualmente o projeto de modernização do porto de Nacala (com participação brasileira) – que busca garantir acesso e escoamento de recursos em um porto de águas profundas.

#### 10.2.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

O modelo de Estado liberal impactou significativamente na capacidade estatal para exercer funções de coerção, mobilizar o capital e aglutinar legitimidade.

No âmbito da coerção, o caráter das forças de segurança foi afetado pelo acordo de paz de 1992. O acordo de Roma (ver abaixo) alocou 30% das posições dentro das forças armadas para forças da RENAMO. Entretanto, apenas 6% das FAM e 10% da RENAMO estavam interessados em ingressar na nova força. As Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) foram inauguradas em agosto de 1994 e formadas pelo trabalho da Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas de Defesa e Segurança de Moçambique

---

<sup>529</sup> Uma nova Constituição da República de Moçambique foi aprovada em 2004 e entrou em vigor no dia 21 de Janeiro de 2005.



(CCFADM), dirigida pela *United Nations Operations in Mozambique* (ONUMOZ). O comando das forças foi dividido entre FRELIMO e RENAMO<sup>530</sup> e o contingente de 72 mil homens em 1990 (60 mil no exército) foi reduzido para 11 mil em 2010 (COW, 2015). Aproximadamente 78 mil homens haviam sido desmobilizados em abril de 1994 (57 mil das FAM e 20 mil da RENAMO) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 118). Houve, assim, a quase completa desmobilização de suas forças armadas desde o acordo de Roma, que tinha como uma de suas condições o desmantelamento de todo o arsenal bélico adquirido no Leste europeu, o que levou as forças a estágios avançados de obsolescência (CAU, 2011, p. 90). A fraqueza da capacidade coercitiva estatal é incapaz de dissuadir as constantes ameaças da RENAMO de defecção da competição política moderada e a retomada da opção pela luta armada. Ameaças foram constantes e se concretizaram recentemente.

No âmbito do capital, o marxismo-leninismo foi oficialmente abandonado no congresso do partido da FRELIMO de julho de 1989 levando a impactos importantes no modelo de gestão da economia. A privatização econômica, repleta de casos de corrupção, foi uma característica do período. Por um lado, a crise econômica chegou ao seu ápice na década de 1990. Moçambique tornou-se um dos países mais pobres do mundo. Os custos da guerra entre 1975 e 1992 chegaram aos US\$15 bilhões (quase 10 vezes o PIB de 1992), incluindo a destruição de infraestrutura e do tecido social do país (1 milhão de mortos e 5 milhões de deslocados) (VINES, 1996, p. 1). Por outro lado, nesta mesma década começou a se vislumbrar uma recuperação. As taxas de crescimento econômico foram excepcionais na década de 1990, aproximando-se a uma média de 10% anuais. O país beneficiou-se com perdão da dívida externa para países muito endividados, o que reduziu seus débitos de US\$7,6 bilhões em 1997 para US\$787 milhões em 1998. O incremento de fluxos de investimentos externos diretos (IED) na área de metalurgia (processamento de alumínio) e hidrocarbonetos (extração e transporte de gás natural) também se relaciona com o interesse dos doadores de transformar Moçambique em um caso de sucesso (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 135).

A legitimidade do Estado transformou-se do caráter ideológico e da identidade revolucionária para fundamentos liberais, baseados nos direitos civis e políticos. Após a promulgação da nova Constituição, em novembro de 1990, FRELIMO e RENAMO concordaram com um cessar-fogo e em reiniciar negociações que desembocaram no Acordo Geral de Paz, assinado em 1992 em Roma. O acordo previa o estabelecimento da ONUMOZ e dois anos de transição para eleições multipartidárias. Além disso, em 1991 as atividades da

---

<sup>530</sup> A FRELIMO assumiu o posto de Chefe das Forças de Defesa na pessoa do Tenente General Lagos Lidimo, a RENAMO ocupou, na pessoa do Major General Mateus Ngonhamo, o posto de Vice-Chefe das Forças de Defesa.

FRELIMO se desvincularam da estrutura do Estado e das responsabilidades do governo, tornando-se uma entidade autônoma e independente. Entre 27 e 29 de outubro de 1994 as primeiras eleições ocorreram para a Assembleia Nacional<sup>531</sup> (14 partidos competiram) e Presidência<sup>532</sup> (12 candidatos concorreram).<sup>533</sup> Eleições nacionais democráticas também ocorreram em 1999, 2004 e 2009.<sup>534</sup> Os direitos sociais, entretanto, sofreram grande deterioração, com o avanço do HIV/AIDS e da desigualdade econômica. Em agosto de 2001, o governo de Chissano publicou seu Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP), documento padrão solicitado pelo FMI e Banco Mundial<sup>535</sup>. Chamado de Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), o programa já está em sua terceira versão, mas com grandes dificuldades de superar os desafios de desenvolvimento do país, que ocupa o posto nono pior IDH do mundo. O provimento de justiça também é precário. Embora as novas Constituições de 1990 e 2004 tenham avançado no processo de garantia de direitos, o sistema judiciário é marcado pela falta de pessoal, a corrupção frequente e abusos ao direito de *habeas corpus*. As fragilidades do Estado marcaram o período, ainda que com renovada legitimidade devido à democratização e novos prospectos de fortalecimento econômico.

#### 10.2.1.2 As Relações Estado-Sociedade

A transição política não resultou em grandes transformações da elite governante. Embora o sistema político tenha transitado de uma estrutura de partido único para o multipartidarismo (com dois partidos dominantes), a FRELIMO mantém “[...] um monopólio virtual sobre o poder em todos os níveis de governo[...]” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 131).

<sup>531</sup> Eleições proporcionais em lista fechada. O número de assentos no parlamento para cada distrito eleitoral (11 domésticos e 2 no exterior) é proporcional ao número de eleitores registrados, o que gera grande importância para o registro de eleitores em eleições não obrigatórias (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 126).

<sup>532</sup> Eleições diretas em dois turnos.

<sup>533</sup> Chissano foi eleito presidente pela FRELIMO com 53%, contra 34% de Alfonso Dhlakama, líder na RENAMO. FRELIMO também garantiu 129 dos 250 assentos da Assembleia Nacional.

<sup>534</sup> Um símbolo fundamental para a consolidação da democracia em Moçambique foi o gesto de Joaquim Chissano de não candidatar-se às eleições de 2004. Embora houvesse prerrogativa constitucional de duas reeleições consecutivas para presidente (MOÇAMBIQUE, 1990, art. 118), Chissano considerou que sua presidência anterior às eleições de 1994 e após a promulgação da Constituição de 1990 deveria ser contabilizada como um mandato regular. Acreditava que candidatar-se novamente para a presidência violaria o espírito, se não a letra da Constituição (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 111). Armando Guebuza foi, assim, eleito, em 2002, secretário geral do partido FRELIMO e candidato presidencial nas eleições de 2004. Posteriormente, a constituição de 2004 estabeleceu o limite de uma reeleição para ao presidente da República (MOÇAMBIQUE, 2004, art. 147(4)).

<sup>535</sup> “Os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) são elaborados pelos países membros em ampla consulta às partes interessadas, inclusive os corpos técnicos do Banco Mundial e do FMI. Atualizados a cada três anos por meio de relatórios anuais de progresso, passam em revista as políticas macroeconômicas, estruturais e sociais do país em apoio ao crescimento e à redução da pobreza, bem como as respectivas necessidades de financiamento e principais fontes de recursos.” (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL-FMI, 2014).

<sup>536</sup> A maioria significativa na Assembleia Nacional garante a possibilidade constante de alteração constitucional, que requer aprovação de uma maioria de dois terços da Assembleia.<sup>537</sup> Na disputa presidencial, o acirramento da competição ocorrido em 1999 (52,3% de Joaquim Chissano contra 47,7% de Afonso Dhlakama), não se repetiu nas disputas seguintes. A FRELIMO manteve ampla vantagem nas eleições de 2004 (63,7% de Armando Guebuza contra 31,7% de Afonso Dhlakama) e 2009 (75% de Armando Guebuza contra 16,4% de Afonso Dhlakama), embora ela tenha diminuído na disputa de 2014 (57% de Filipe Nyusi contra 36,6% de Afonso Dhlakama) (INTER-PARLIAMENTARY UNION-IPU, 2015a). Além disso, fora a RENAMO, parece haver poucas alternativas políticas viáveis à FRELIMO, situação que fornece grande amparo governamental para o presidente.<sup>538</sup>

Pressões provenientes da RENAMO mantiveram-se constantes, embora menos violentas. O movimento acusa a dominância crescente do partido da FRELIMO e a resistência em estabelecer mecanismos de distribuição do poder. Por exemplo, acusou Chissano, após a vitória das eleições de 1994, de resistir a pressões para formar um governo de unidade nacional nos moldes do GNU sul-africano. Todavia, o grupo tem sido regularmente desestabilizador da consolidação democrática. Episódios de violência interpartidária ocorreram em novembro de 2000 em Montepuez, na província de Cabo Delgado. Nas eleições nacionais de dezembro de 2004, a derrota arrebatadora da RENAMO foi recebida com ameaças de não aceitação do resultado e renovação da luta armada, o que repetia atitudes anteriores, como em 1998 (boicote de eleições municipais), 1999 (recusa em aceitar resultados das eleições nacionais) e 2000 (declaração de que não cooperaria com manutenção da paz). A RENAMO é também marcada pela centralidade na liderança de Dhlakama, principalmente após a expulsão de lideranças concorrentes em 2000. Seu programa político e ideologia são pouco definidos e sua *raison d'être* permanece sendo a oposição à FRELIMO

---

<sup>536</sup> A presidência, dominada pela FRELIMO, aponta os dez governadores provinciais. O predomínio nas assembleias e governos municipais e na Assembleia Nacional é também assegurado nas eleições. Houve momentos de grande competitividade eleitoral, como nas eleições de 1994, em que a RENAMO perdeu a eleição proporcional (112 assentos contra 129 da FRELIMO) obteve a maioria dos votos totais. Entretanto, as eleições de dezembro de 1999 (133 assentos de 250, contra 117 da RENAMO) garantiram a centralidade da FRELIMO no poder o que se intensificou nas eleições de 2004 (160 assentos de 250, contra 90 da RENAMO) e de 2009 (191 assentos de 250, contra 51 da RENAMO).

<sup>537</sup> Todavia, vale ressaltar que as Constituições de 1990 e 2004 impuseram alguns limites no processo de alteração constitucional. A de 1990 estabelecia que “Quando as propostas de revisão impliquem alteração fundamental dos direitos dos cidadãos e da organização do poderes públicos, a proposta de revisão adotada pela Assembléia da República é submetida a debate público e levada a referendo.” (MOÇAMBIQUE, 1990, art. 198(1)). Já a Constituição de 2004 revogou tal artigo e estabeleceu que alterações de matérias fundamentais constantes do art. 292 (1), “[...] são obrigatoriamente sujeitas a referendo.” (MOÇAMBIQUE, 2004, art. 292(2)).

<sup>538</sup> O sistema eleitoral proporcional para a Assembleia Nacional que possui uma barreira eleitoral de 5% dos votos acaba banindo a representação de partidos menores. Não obstante, recentemente o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) vem ganhando espaço político (obteve oito assentos nas eleições de 2009 e 17 nas eleições de 2014), embora o predomínio da FRELIMO permaneça inalterado.

(BAUER; TAYLOR, 2005, p. 121–32).<sup>539</sup> As capacidades estatais reduzidas para enfrentar os desafios de desenvolvimento e a constante liderança da FRELIMO impactaram na política externa do período.

### 10.2.2 *Elites e Política Externa Regional em Moçambique (1989-2010)*

A democratização interna envolveu igualmente um processo de ampliação e multilateralização relativa dos processos de decisão de política externa. Gradualmente, a EDPE foi transformada. Se não ampliada, a política externa foi sem dúvida afetada por novos atores. Ministérios adquiriram gradualmente maior papel na articulação e implementação política. Temas como cooperação regional, políticas para o Oceano Índico, e reformas econômicas passaram a contar com uma burocracia mais bem treinada e especializada, capaz de gerar *inputs* relevantes. Atores externos como organizações intergovernamentais (FMI e Banco Mundial) e não governamentais passaram a pressionar e a influenciar mais claramente a formação de política externa. Não obstante, a presidência manteve-se o ator central no processo. O artigo 123 da Constituição de 1990 (e artigo 162 da Constituição de 2004) estabelece que compete ao presidente da República “[...] orientar a política externa[...]” (MOÇAMBIQUE, 1990, 2004).

Os desafios internos relacionados à necessidade crescente de a elite governante produzir repostas aos impactos da guerra desviaram a atenção de Moçambique das relações regionais. A competição democrática gerava constrangimentos inéditos para a elite da FRELIMO que, ao menos formalmente, precisaria responder com maior efetividade aos desafios sociais. Externamente, a acomodação das relações com a África do Sul pós-*apartheid* garantiu uma estabilidade necessária para que a política externa regional seguisse um curso menos conflitivo, porém sem sinais muito visíveis de defesa de uma posição regional claramente concebida. A política externa moçambicana do período foi crescentemente pragmática e baseada em dois pilares principais: o desejo de manter boas relações com os países vizinhos e a necessidade de expandir vínculos com doadores atuais e potências externas. Além disso, a necessidade de acomodação interna foi acompanhada com uma visão de fortalecimento da cooperação regional, desde que não implicasse custos excedentes (MWANGI, 2002, p. 133).

---

<sup>539</sup> O esgotamento das disputas políticas entre FRELIMO e RENAMO e a inexistência de alternativas claras produz alienação na população, o que pode ser visto no número de eleitores que compareceram às eleições nacionais em 2004. O comparecimento foi de apenas 36% dos eleitores registrados, em comparação com 68% dos eleitores em 1999 e 88% em 1994. Atualmente, há uma tendência tímida de recuperação na participação política da população, que compareceu em 44% dos eleitores nas eleições de 2009 e em 48% nas eleições de 2014 (IPU, 2015b).

### 10.2.2.1 Elites e Política Externa Regional em Chissano (1989-2004)

A principal mudança da política externa de Moçambique após 1989 deveu-se à abertura política. A transformação do papel da FRELIMO e o seu crescente desgaste político abriram espaço para uma política externa mais personalista. A centralidade da presidência na política externa, garantida pela Constituição de 1990 (art. 123) foi incrementada pela posição carismática do presidente Joaquim Chissano e por competências específicas, tais como pragmatismo e senso prático. O presidente praticava a delegação efetiva de autoridade e tornou-se um grande conciliador das tensões entre FRELIMO e RENAMO e nas políticas regional e internacional de Moçambique (MWANGI, 2002, p. 127).<sup>540</sup> A política interna e externa do período buscava em grande medida reaver a credibilidade perdida pela FRELIMO após os longos períodos de guerra e instabilidade econômica.

No âmbito do segurança da EDPE, as ameaças de perder a permanência no poder eram reforçadas com a impossibilidade de meios de derrotar a RENAMO internamente, devido à baixa capacidade estatal, e o crescente incremento da credibilidade do grupo opositor. Ademais, a indisponibilidade de *commodities* de fácil acesso, como petróleo ou diamantes, impossibilitava a ambos os lados beligerantes prolongar a guerra em busca de uma vitória militar. Frente a essas pressões internas, a FRELIMO identificava a necessidade de cumprir algumas tarefas fundamentais, tais como, a resolução negociada do conflito armado e a garantia de uma vitória eleitoral legítima e amplamente aceita. Pressões externas para a transição também foram importantes para incentivar o processo. Naquele momento, já não havia mais alternativa ao Ocidente para atuar como mediador. De fato, mudanças em Moscou na época da Perestroika afetam diretamente as relações com a África Austral e a afastou das negociações de paz em Moçambique. Itália e Igreja Católica acabaram assumindo papel preponderante nas mediações<sup>541</sup> e o acordo de paz também marcou o início da participação das Nações Unidas no conflito do país.<sup>542</sup>

A posição regional de Chissano continuou sendo marcada pelas definições que estavam sendo dadas para o conflito interno. A transição política foi o primeiro passo. Em 1989, propostas iniciais de reforma constitucional foram apresentadas à Assembleia Nacional.

---

<sup>540</sup> Inclusive, a rejeição experimentada pela FRELIMO no início da década de 1990 foi superada graças ao seu carisma, reforçado, em 1994, por uma tática eleitoral de construção da campanha centrada na imagem do presidente. À época a FRELIMO contratou uma consultoria ligada ao PT brasileiro (VISENTINI, 2013, p. 378).

<sup>541</sup> As negociações de paz iniciaram em fins da década de 1980, mas somente em 1990 ambas as partes concordaram em um cessar-fogo parcial que se consolidou nos acordos de Roma de 4 de outubro de 1992, que encerrava todas as hostilidades.

<sup>542</sup> Uma força da ONU (ONUMOZ) de 6.800 homens foi estabelecida para monitorar o acordo de paz e auxiliar na desmobilização de aproximadamente 100 mil tropas beligerantes, na criação das forças armadas integradas, no reassentamento de 6 milhões de pessoas deslocadas e na organização das eleições de 1994.

Em janeiro de 1990, uma proposta mais ampla, com mudanças significativas foi apresentada, o que resultou na nova Constituição de novembro. O Acordo Geral de Paz de Roma de 1992 e as eleições multipartidárias de 1994 concretizaram a política de abertura civil e política. A prioridade da segurança nacional foi relativizada, o que trazia maior disposição a tratativas de paz. Gradualmente, essa relativização foi mais concretamente superada por uma visão mais alinhada à segurança humana.<sup>543</sup> A acomodação à nova ordem regional, ainda centrada na África do Sul, foi concretizada com relações próximas ao regime do pós-*apartheid*<sup>544</sup> e alinhava-se ao espírito de inevitabilidade da ordem liberal global.

Os desafios do desenvolvimento e estabilização na década de 1990 levaram a uma política externa introvertida, limitada à necessidade de angariar suporte para o processo de reconstrução nacional sob o prisma liberal. Os dois objetivos prioritários eram o engajamento com doadores internacionais (G-19<sup>545</sup>) e a atuação nas instituições regionais como forma de fortalecimento interno (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 9–10). No primeiro caso, o alinhamento a doadores internacionais e a OIGs e IFIs implicou em planos de alívio à pobreza submetidos aos condicionantes prioritários da democracia política, transparência e boa governança.<sup>546</sup> No segundo caso, o alinhamento à ordem regional sul-africana está relacionado à proximidade que FRELIMO e ANC tiveram durante todo o processo de libertação nacional de Moçambique e África do Sul. Um símbolo dessa união foi firmado na vida pessoal de Nelson Mandela, que se casou com a ex-primeira dama moçambicana Graça Machel em 1998. Entretanto, o casamento dos dois países foi além das relações pessoais. Desde 1994, 60 memorandos de entendimento (MoU) foram assinados entre os dois países, o que resultou no estabelecimento de uma comissão binacional em dezembro de 2011 (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 11).<sup>547</sup> Na região, de uma política externa de grande

<sup>543</sup> Predominou a pauta focada na segurança de populações contra desafios restantes da guerra civil, como por exemplo, o problema das minas terrestres e dos refugiados (Agostinho Zacarias, 2013, entrevista). Em 1995, mais de 1,5 milhão de refugiados moçambicanos em países vizinhos devido à guerra e à seca haviam retornado, gerando grandes dificuldades para acomodação e garantia de serviços públicos. Países Ocidentais, OIGs e ONGs financiaram programas de reintegração devido à fraqueza das capacidades do Estado.

<sup>544</sup> Em sua primeira viagem externa, o presidente Mandela recusou um convite britânico em julho de 1994 de participar de uma cerimônia de retorno à Commonwealth e decidiu visitar Moçambique. Na ocasião, Mandela procurou demonstrar seu espírito de reconciliação ao visitar Dhalakama, a despeito da oposição de Chissano. Houve igualmente crescimento das relações comerciais bilaterais e dos investimentos sul-africanos em Moçambique (MWANGI, 2002, p. 131–132).

<sup>545</sup> AfDB, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Banco Mundial.

<sup>546</sup> A ingerência externa significou em mecanismos de *accountability* direcionados mais para fora do que para a população local, que pouco interferiu nas estratégias de desenvolvimento adotadas. Além disso, em 1995, o país ingressou na Commonwealth britânica.

<sup>547</sup> A parceria se consolidou em investimentos sul-africanos para o desenvolvimento do Corredor de Maputo, que integra investimentos para a melhoria da conexão da infraestrutura de transportes entre a província de Gauteng na África do Sul e Maputo. Envolve a melhoria de redes rodoviárias e ferroviárias principais e secundárias, do porto de Maputo (\$70 milhões em investimentos sul-africanos) e parcerias publico-privadas binacionais. A África do Sul

relevância , Chissano transitou para um foco em “[...] conquistando um espaço político condizente com a de um pequeno, altamente dependente de ajuda, país de baixa renda em uma região um tanto instável.” (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 5). A partir de 1997 o país decidiu deixar a COMESA e restringir seus escassos recursos à atuação na SADC.<sup>548</sup>

#### 10.2.2.2 Elites e Política Externa Regional em Guebuza (2005-2010)

A política externa regional de Moçambique após a ascensão de Armando Guebuza manteve padrões similares de alinhamento à ordem regional sul-africana com ímpeto de ação limitado às instituições regionais. O livro branco da política externa de Moçambique de 2010 resume bem as prioridades do período, em ordem de importância, quando aborda a implementação do Acordo Geral de Paz de 1992, “[...] cuja implementação deu lugar à reconciliação, ao aprofundamento da democracia e da reconstrução nacional rumo ao desenvolvimento.” (MOÇAMBIQUE, 2010, p. 19). A ascensão de Guebuza representou uma leve inflexão a uma linha política mais dura e ativa (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 122).

Continuidades na política regional foram vistas com relação ao período anterior. Na área econômica, a parceria econômica com a África do Sul permaneceu, com investimentos em 2003 na construção de oleodutos entre os dois países pela sul-africana Sasol e planos de parceria para construção usinas de energia elétrica derivada do gás natural também entre Sasol e Electricidade de Moçambique (os dois investimentos somam \$1,1 bilhão) (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 11).<sup>549</sup> As políticas de parceria com a África do Sul complementam o objetivo de “[...] acelerar a integração econômica da região da África Austral[...]” (MOÇAMBIQUE, 2010, p. 20). Na esfera político-social, o país manteve sua defesa de soluções democráticas e pactuadas para os problemas políticos regionais. Essa posição pôde ser vista quando o ex-presidente Joaquim Chissano foi chamado para mediar o conflito político em Madagascar quando em 2009 Marc Ravalomana foi retirado do poder por um golpe. Chissano defendeu a suspensão de Madagascar da SADC devido à mudança

---

tornou-se uma das principais investidoras no país, com participação desde 1998 no estabelecimento da fábrica de fundição de alumínio Mozal (mediada pela Industrial Development Corporation), o primeiro mega projeto do Moçambique pós-guerra (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 10–11).

<sup>548</sup> Não obstante o poder simbólico da liderança moçambicana permaneceu vivo, o que é visto na credibilidade de suas lideranças políticas. Por exemplo, em 2005 o ex-ministro de finanças e planejamento Dr. Tomaz Augusto Salomão foi designado secretário executivo da SADC e reeleito em 2009. Além disso, em 2002 o país assumiu a presidência da tripla do OPDS da SADC. Posteriormente, em 2012 o país assumiria a presidência da Cúpula da SADC.

<sup>549</sup> ). A expansão dos investimentos sul-africanos também é percebida na rede de serviços, com empresas como Vodacom (telecomunicações), First National Bank (banco), Pick n Pay (supermercado), Woolworths (loja de departamento), Game (loja de mercadorias), Mr Price (vestuário), e Southern Sun (hotéis), além de redes da indústria do turismo (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 11). O impacto também é visto na no déficit da balança comercial experimentado por Moçambique, passando de US\$ -292 milhões em 1994 para US\$ -844 milhões em 2010.

inconstitucional de governo, doutrina que se tornou parte do pilar político da própria UA (CASTELLANO DA SILVA, 2013).<sup>550</sup> A defesa da soberania estatal foi, por outro lado, defendida quando envolvia solidariedade política histórica, como no caso da crise do Zimbábue.<sup>551</sup> Na esfera de segurança, Moçambique sustentou a importância da flexibilização do conceito de segurança, priorizando a garantia de segurança das rotas comerciais no Oceano Índico, onde desembocam seus corredores, contra o avanço da pirataria, pontos que também preocupam a África do Sul (Francis Kornegay, 2013, entrevista).<sup>552</sup>

Não obstante, a descoberta de novas reservas de recursos naturais de carvão e gás<sup>553</sup> e o novo engajamento de parceiros estratégicos emergentes na África tem possibilitado uma ação que visa diversificar parceiros para reduzir a dependência econômica do vizinho mais poderoso, sugerindo uma pequena inflexão na política regional em direção à obtenção de meios para a maior distribuição do desenvolvimento. Assim, com a década de 2000 houve o início de um novo movimento na política externa em direção à diversificação de parcerias internacionais e engajamento mais ativo dos parceiros existentes para o encorajamento do fluxo de novos investimentos no setor de mineração, indústria e agricultura como fundamento para a economia nacional e superar desafios do desenvolvimento (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 5). O país se tornou uma das fronteiras do investimento na África, além de dispor de privilegiada rede infraestrutural para o comércio regional.<sup>554</sup> Houve a redução da participação dos investidores tradicionais no país, incrementada com a crise de 2008, e a crescente presença de parceiros como China (maior investidor desde 2012), Brasil (projetos gerais de

<sup>550</sup> Em 2012, Joaquim Chissano também foi destacado para presidir esforços de resolução pacífica de conflitos entre Malawi e Tanzânia sobre os limites territoriais no Lago Malawi-Niassa, que datam da década de 1960.

<sup>551</sup> A política externa moçambicana apoiou a abordagem sul-africana de engajamento silencioso sem grandes ingerências nos assuntos internos. Essa postura se alinha com a política declarada de agir "[...] com base no respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, igualdade, não ingerência nos assuntos internos e reciprocidade de benefícios." (MOÇAMBIQUE, 2010, p. 19).

<sup>552</sup> Foi firmada uma cooperação triangular junto a Tanzânia e África do Sul para o patrulhamento da costa do país. Ademais, cooperação securitária conta tráfico de pessoas, drogas, veículos e armas leves têm avançado com a África do Sul, além de ações para reduzir a caça ilegal de rinocerontes e o tráfico de seu chifre para países asiáticos, para uso na medicina tradicional e como afrodisíaco no Sudeste Asiático (GUILFORD, 2013; MILMAN, 2014; ROBERTS, 2014).

<sup>553</sup> Novas reservas de carvão foram encontradas em Moatize, na província de Tete, contendo cerca de 2,4 bilhões de toneladas do minério, uma das maiores reservas do mundo, cuja exploração está sendo liderada pela Vale. Além disso, mais recentemente uma das maiores reservas de gás natural do mundo foi descoberta na Bacia de Rovuma no litoral nordeste do país, chegando a entre 100 e 150 trilhões de pés cúbicos (Tcf) (ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION-EIA, 2015; ENGLAND, 2014).

<sup>554</sup> Embora com precária integração infraestrutural interna, o país é responsável por 70% do tráfego de mercadorias da SADC, devido aos eixos transversais de acesso aos seus portos e as preços competitivos do transporte que chegam a custar 40% menos que a média da África Subsaariana (LALBAHADUR; OTTO, 2013, p. 13). Essas vantagens levam possibilitam ao país agir regionalmente mediante um diplomacia dos corredores (são quatro os corredores infraestruturais principais do país: o Corredor de Maputo, que liga a África do Sul à sua capital; o Corredor de Nacala, no norte, ligando Zâmbia e a província de Tete ao porto de Nacala, através de Malawi; o Corredor de Beira, que conecta o Zimbábue e Malawi ao porto de Beira; e o Corredor de Mtwara que conecta o norte de Moçambique ao sul da Tanzânia, onde situa-se o porto de Mtwara).



infraestrutura, de modernização no Corredor de Nacala, e ProSavana), e Emirados Árabes Unidos e vizinhos do golfo pérsico (processamento de gás e siderurgia). A abordagem é caracterizada por uma política de não interferência e condições mais favoráveis que contribuem para a modernização do país sem a ingerência característica dos parceiros tradicionais (Hilário Cau, 2013, entrevista). Destarte, após os desafios mais significativos de sua transição interna o país tende a defender com mais afinco os princípios da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável na África Austral (MOÇAMBIQUE, 2010, p. 21).<sup>555</sup>

O quadro 11 e a figura 19 resumem as transformações da política externa no período e as suas associações com elementos da construção do Estado e das elites definidoras de política externa. Durante o governo de Chissano (89-2004) a crise aguda nas capacidades estatais e as reduzidas pressões externas desviaram a atenção do país para a resolução de problemas internos derivados dos mais de 15 anos de guerra civil. O alinhamento da elite definidora de política externa a um projeto político liberal resultou na acomodação à ordem nova regional centrada na África do Sul. Com a ascensão de Guebuza (2004-10) e a expectativa de incremento das capacidades econômicas do Estado, tendo em vista a descoberta de novas reservas de recursos naturais ampliou a possibilidade de arcar com políticas alternativas. Entre elas, a busca de novos parceiros emergentes, com o intuito de incrementar as perspectivas de desenvolvimento.

---

<sup>555</sup> Na sociedade civil e academia alguns analistas criticam de forma mais recorrente a dominação econômica regional da África do Sul e ao projeto centralizador de integração (Sérgio Gomes, 2013, entrevista).

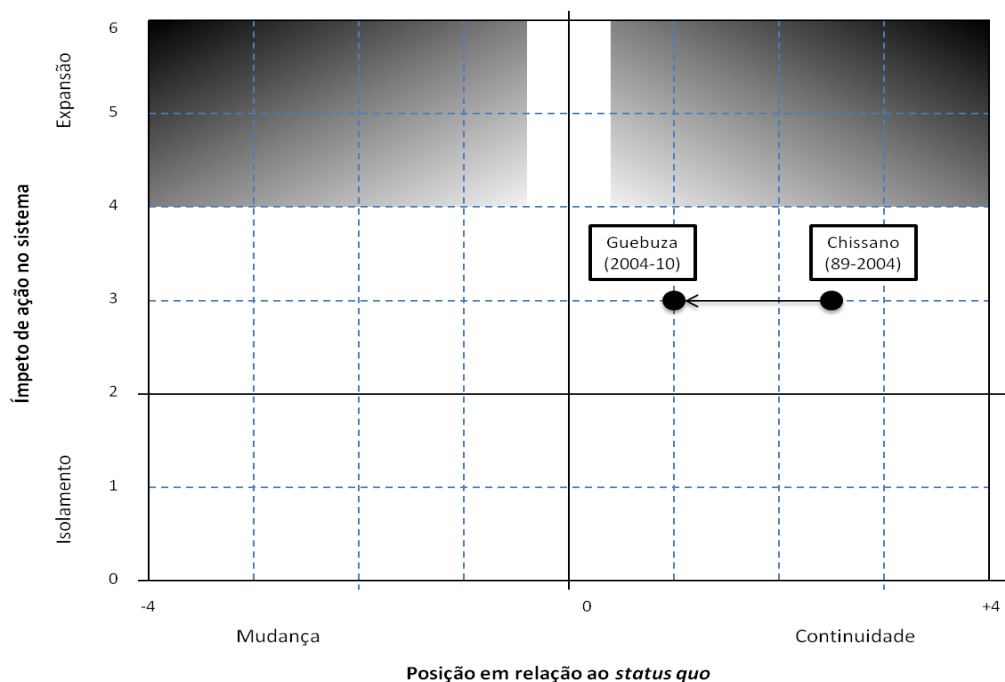
**Quadro 11 - Moçambique (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal**

	Construção do Estado			PE Regional - Formação				PE Regional - Execução			
	Coerção, capital e legitimidade	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tipo	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao status quo	Valor	Ímpeto de ação	Valor
<b>Chissano (89-2004)</b>	Coerção - Redução gastos militares, enxugamento do exército	B	Predominância ampla da FRELIMO (mas com desgaste crescente) e ações ambíguas da RENAMO ( <i>spoiler</i> )	Elite FRELIMO: adequada à ordem liberal	L	Elites concorrentes: Pressão constante da RENAMO e ameaça de defecção	M	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5); Relações comercialistas/Laissez-faire (L=+1); Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1); Segurança humana (L=+1)	+2,5	Instrumentos econômicos e institucionais	3
	Capital - Privatizações e ajustes estruturais, leve retomada do crescimento	B				Sociais: Desafios do desenvolvimento	M				
	Legitimidade - Democratização, pacificação	M				Externa: Programas regionais pouco distributivos	B				
<b>Guebuza (2004-10)</b>	Coerção - Redução gastos militares, enxugamento do exército	B	Predominância ampla da FRELIMO (mas com desgaste crescente) e ações ambíguas da RENAMO ( <i>spoiler</i> )	Elite FRELIMO: adequada à ordem liberal, embora com retórica levemente desenvolvimentista	D/L	Elites concorrentes: Pressão constante da RENAMO e ameaça de defecção	M	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5); <b>Distribuição de desenvolvimento/Relações comercialistas (D/L=-0,5);</b> Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1); Segurança humana (L=+1)	+1	Instrumentos econômicos e institucionais	3
	Capital - Retomada do crescimento e investimentos em recursos naturais	M				Sociais: Desafios do desenvolvimento	M				
	Legitimidade - Democratização, pacificação	M				Externa: Programas regionais pouco distributivos	B				

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em cinza ou negrito, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipos das **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem) e +4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelos instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao status quo. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

**Figura 19 - Moçambique (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal**



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 10.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Entre 1975 e 1988 Moçambique observou a transição de uma política pró-ativa de liderança regional revolucionária para uma posição reformista crescentemente acomodada à ordem vigente. A proximidade com a África do Sul e suas políticas desestabilizadoras, diretas e indiretas (RENAMO), os desafios da construção de capacidades estatais e a indisponibilidade do apoio externo, ao contrário de Angola, impediram a continuidade do alto ímpeto de ação sistêmica. Ao mesmo tempo, conflitos internos à FRELIMO fortaleceram uma elite desenvolvimentista mais moderada (já em 1983), que priorizava a solução do conflito interno e a obtenção de apoio político e econômico ocidental. Após 1989, a mudança econômica ampliou-se para a área política, com as negociações de paz e a abertura do regime, o que não significou alternativas para a predominância da FRELIMO. Neste período, o alinhamento à ordem vigente tornou-se mais claro, devido à abertura a contínuos programas de reformas estruturais pautados pelo FMI e Banco Mundial e uma percepção política e securitária alinhadas aos preceitos liberais. Atualmente, o incremento das capacidades extrativas e o aumento do fluxo de capitais devido à descoberta de novas reservas estratégicas e o aporte financeiro de potências emergentes, possibilita ao país flertar com uma ordem regional mais distributiva, menos alinhada à centralidade da África do Sul.

## **11 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NO ZIMBÁBUE (1975-2010)**

A política externa regional do Zimbábue apresentou ao mesmo tempo transformações significativas e continuidades importantes no período entre 1975 e 2010. Quando ainda sob organização do governo de minoria branca da República da Rodésia, o país foi grande aliado da ordem sul-africana e agia impetuosamente para a sua continuidade, contribuindo para as ações militares de desestabilização próprias do *apartheid*. Com a independência efetiva em 1980 sob o nome de Zimbábue, a ascensão do governo de Robert Mugabe garantiu o surgimento de uma política regional diametralmente oposta em relação à ordem regional, procurando a sua ampla mudança, e agindo impetuosamente para tal, inclusive com contribuição de ações militares diretas de apoio a aliados regionais. Graças às capacidades estatais ainda disponíveis essa política externa revolucionária manteve-se até fins da década de 1990, mesmo na nova ordem regional sul-africana e, posteriormente, entrou em declínio com o crescente enfraquecimento do Estado e a crise da política que impera desde 2000. A retórica de mudança permanece, mas com poucas condições de ser colocada em prática. A análise da política externa regional zimbabweana nesse período será apresentada nas próximas páginas.

### **11.1 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA RODÉSIA E NO ZIMBÁBUE (1975-1988)**

Seguindo os parâmetros dos capítulos anteriores, esta seção avalia as continuidades e mudanças na política externa do Zimbábue entre 1975 e 1988, com foco no processo de construção do Estado e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação e execução.

#### *11.1.1 Construção do Estado na Rodésia e no Zimbábue (1975-1988)*

O Zimbábue foi importante para a estruturação do sistema regional da África Austral desde a época colonial. A colônia da Rodésia do Sul reproduzia o sistema de povoamento branco sul-africano e, embora tivesse recusado a sua integração à União Sul-Africana em 1923, mantinha uma ordem social semelhante. Baseava-se na supremacia branca, no desenvolvimento econômico distinto daquele das colônias de exploração, além de possuir em conexões de transporte e comerciais centradas na África do Sul. A notoriedade da Rodésia do Sul foi reforçada com a iniciativa da Federação da Rodésia e Niassalândia (Rodésias do Sul e

Norte e Niassalândia), dentro da qual permaneceu como o centro da estrutura de capital (indústria, agricultura) e governo. A independência nos moldes de Malauí (ex-Niassalândia) e Zâmbia (ex-Rodésia do Norte), em julho e outubro de 1964, respectivamente, foi recusada pelo governo branco do partido conservador *Rhodesian Front* (RF), que procurava evitar o governo de maioria negra, a contragosto do Reino Unido. A solução encontrada foi anunciar em 11 de novembro de 1965 uma Declaração Unilateral de Independência (UDI, em inglês) que mantinha a soberania da minoria branca.<sup>556</sup> Embora não tenha sido reconhecida internacionalmente, a agora República da Rodésia tinha importância estratégica para o Ocidente e sobretudo a África do Sul. Servia como tampão para o avanço dos movimentos de libertação radicais e a proteção do bastião branco.

O ano de 1975 marcou o avanço da ameaça aos interesses do *status quo* regional com a independência de Angola e Moçambique (Estados regionalmente revolucionários) e a intensificação da luta de libertação dos movimentos de libertação na Rodésia. Até o ano de 1980, o governo de Ian Smith aplicou uma ação ofensiva contra a ameaça do avanço das forças revolucionárias, incorporando-se ao eixo reativo de Pretória e apoiando tacitamente os interesses de EUA e Reino Unido. Quando as pressões tornaram-se insustentáveis, devido às crises do Estado, o regime teve de ceder à transição que, contudo, garantiu a proteção dos interesses de elites brancas. O Zimbábue independente foi caracterizado pela continuidade e mudança. A continuidade, garantida pela Constituição de 1979, situava-se na economia e nas estruturas do Estado, que reproduziam em diversos pontos os fundamentos econômicos do período do domínio branco e os privilégios políticos dessa elite. A mudança fundava-se nas políticas desenvolvimentista do partido dominante, ZANU-PF, que, apesar da retórica revolucionária (marxista-leninista), se revelaram com limites e certo atraso. Regionalmente, o Zimbábue passou de uma posição de defensor do eixo conservador durante Ian Smith a líder do movimento de mudança da ordem regional. Sua relevância estratégica superava os desafios geopolíticos históricos. Sem acesso ao mar e com dificuldades para o escoamento de exportações e abastecimento de produtos (inclusive de petróleo, não encontrado em seu subsolo), o país superou as dificuldades geográficas por meio do desenvolvimento industrial e da diversificação econômica que logrou obter desde a época colonial. Isso lhe possibilitou servir de centro industrial e agrícola da SADCC e inverter a posição de dependência de Estados com acesso ao mar, como Moçambique.

---

<sup>556</sup> A UDI foi declarada em novembro de 1965, aprovada em um referendo em que 58 mil brancos votaram a favor e 7 mil contra.

### 11.1.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

Durante todo o período de 1975 a 1988 as elites políticas buscaram um processo de fortalecimento relativo do Estado que objetivava responder a desafios internos (acomodação de forças políticas opositoras), regionais (ameaças de regimes vizinhos e movimentos políticos rivais) e globais (limitado apoio de aliados e pressões para a ingerência), mas que concomitantemente se limitava frente a eles. Embora envolvendo atores, posições e políticas distintas, essa realidade esteve presente tanto no governo de Ian Smith quanto no de Robert Mugabe.

No período de Ian Smith, a tarefa principal era fortalecer as capacidades do Estado em relação ao período colonial<sup>557</sup> para responder às forças internas que lutavam pela dependência (ZAPU e ZANU), aos rivais regionais que circundavam o país (Moçambique, Zâmbia e Angola) e aos desafios globais (apoio limitado de EUA, Reino Unido e África do Sul, e pressões econômicas e políticas). Smith procurou, na esfera coercitiva, responder às ameaças dos movimentos de libertação nacional mediante o fortalecimento de forças de segurança (*Rhodesian Security Forces* – RSF) com perfil de contrainsurgência e, como visto no capítulo anterior, com grande atuação de seu serviço de inteligência (*Central Intelligence Organization* – CIO), nas ações internas e externas (fundação da RENAMO). O contingente foi incrementado na década de 1970, passando de 11 para 24 mil tropas entre 1970 e 1978 (COW, 2015).

Na esfera do capital, no período da UDI puderam-se observar três fases econômicas distintas. Entre 1966 e 67, houve grande queda no comércio e pequena queda na renda nacional. A Federação da Rodésia e Niassalândia (*Federation of Rhodesia and Nyasaland*) entre 1953 e 1963 havia favorecido o desenvolvimento da Rodésia do Sul, principalmente de seu setor industrial, que passou a contar com a mão de obra do Malawi e o cobre da Rodésia do Norte.<sup>558</sup> A independência da Rodésia do Norte e Niassalândia gerou naturalmente impactos negativos para a economia rodesiana. Entretanto, entre 1968 e 1974, houve recuperação e crescimento baseado em um processo de substituição de importações (dadas as sanções econômicas internacionais, impostas pela ONU em 1967) que resultou em um crescimento de 7% anuais. No total, o PIB real cresceu aproximadamente 40% entre 1965 e

---

<sup>557</sup> Entre 1923 e 1964 a Rodésia do Sul experimentou grande crescimento e centralização do aparato estatal que privilegiava os colonos.

<sup>558</sup> Durante a existência da Federação, também chamada de *Central African Federation* (Federação da África Central), embora as relações exteriores ainda fossem controladas por Londres (com a exceção de algumas missões comerciais), a capital Salisbury centralizava as atividades político-econômicas. A Rodésia do Sul “[...] controlava os sectores cruciais das forças armadas, a indústria de transporte, agricultura e manufatura.” (NKIWANE, 1999, p. 202).

1970, e mais 35% até 1975. À época a base industrial havia se expandido e o país possuía autossuficiência em diversos produtos agrícolas, como trigo, açúcar e milho. Entretanto, entre 1975 e 1979, houve forte recessão econômica causada pela guerra e pela deterioração dos termos de troca (recessão de 3% ao ano) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 174–175; STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 42). A situação colaborou para a insustentabilidade da política reativa do Estado e a abertura gradual para negociações políticas para uma efetiva independência.

O fundamento de legitimidade do Estado e do regime comandado por Smith era baseado, assim como no *apartheid*, na aliança branca-conservadora-cristã. Esta era instrumental para conservar o poder político-econômico da elite colonial branca e adiar ao máximo a possibilidade de transição de poder para a maioria negra. A legitimidade fundamentava-se, portanto, em um grupo restrito da população. Por outro lado, a ausência de direitos civis, políticos e sociais à maioria da população limitava a legitimidade do Estado. O sistema de segregação da Rodésia do Sul privava os negros da maior parte das terras, os forçava a ingressar na economia salariada, mas sem direitos trabalhistas (e.g. greve), restringia sua mobilidade, rotina e local de residência (instituiu o sistema de passes nos moldes da África do Sul) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 174). De forma ainda mais grave, com a ameaça dos nacionalismos africanos e o prospecto da independência, uma nova legislação repressiva foi estabelecida em 1959<sup>559</sup> e os partidos nacionalistas foram banidos. As independências Rodésia do Norte e Niassalândia aumentaram o conservadorismo político da elite branca da Rodésia do Sul que deu a vitória esmagadora para o *Dominion Party* (posteriormente *Rhodesia Front* – RF) nas eleições legislativas de 1962, liderado por Ian Smith. Esses ocorridos foram significativos para a escolha pela luta armada pelos movimentos de libertação após 1962, quando a intransigência e o racismo do regime da RF, ficaram cada vez mais intensos. O movimento levou eventualmente à independência do país, de forma negociada, em 1980.

Com a transição para a independência em 1980, as estruturas do Estado foram, em grande medida, mantidas na transferência de poder. O Estado manteve-se robusto, como herança da estrutura colonial. O orçamento do governo continuou sendo responsável por

---

<sup>559</sup> Incluía o *Preventive Detention Act*, o *Unlawful Organizations Act*, o *Emergency Powers Act*, o *Native Affairs Amendment Act*, e o *Law and Order Maintenance Act*. O *Husbandry Act*, por exemplo, individualizava propriedades distribuindo títulos para os que já possuíam bens - geraram descontentamento dos mais pobres que foram privados das terras; dos chefes locais que começavam a perder poder; e dos próprios beneficiados, que tinham de responder a exigências do governo (STONEMAN; CLIFFE, 1990).

grande parte dos gastos na economia e pelo emprego.<sup>560</sup> Na esfera da coerção, o Acordo de Lancaster House, que garantiu a transição política no Zimbábue, estabeleceu a base do cessar-fogo da luta de libertação nacional e da construção de novas forças armadas.<sup>561</sup> Após o processo de integração e desmobilização, a *Zimbabwean Defence Force* (ZDF) restou com 51 mil tropas. Houve, ainda, a criação de uma brigada especializada que garantiria a segurança do projeto político da ZANU-PF.<sup>562</sup> No pós-independência, o desafio principal do Estado na esfera coercitiva era fundamentar a segurança interna (reprimir ameaças de insurgência interna), apoiar os aliados regionais em seus conflitos internos (sobretudo, FRELIMO de Moçambique e ANC na África do Sul) e defender-se de represálias de forças rivais (RENAMO e África do Sul). Na década de 1980 os altos gastos militares (6% do PIB em 1987) tinham o objetivo de garantir o apoio à FRELIMO na guerra civil contra a RENAMO e o estabelecimento de 6-12 mil tropas no país. A rubrica de operações correspondia a 70% dos gastos militares entre 1987 e 1991 (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 276).

Na esfera do capital, podia-se perceber o tamanho do Estado zimbabuano nas suas atividades econômicas. O orçamento do governo era responsável por 40% dos gastos na economia. A burocracia era composta por 100 mil empregados (12% dos trabalhadores do país) (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 40). Além da elite branca que permaneceu no país, muitos africanos que receberam educação no exílio, e outros qualificados e experientes, geravam capacidade de administrar empreendimentos econômicos e servir a parte privada e moderna da economia. A economia na independência herdou os relativos sucessos do processo de substituição de importações encaminhado pelo RF, mas também grandes disparidades econômicas – resultado do crescimento sem distribuição. Embora houvesse bons indicadores econômicos<sup>563</sup> e a ZANU-PF clamasse orientação marxista-leninista, optava-se

<sup>560</sup> Pode-se salientar inclusive a grande efetividade do Estado do Zimbábue em comparação com outros Estados africanos no período. Havia a centralização do processo decisório e uma grande proporção de brancos educados nos altos níveis do governo, além de negros que receberam educação no exílio ou de outra forma se tornaram qualificados e experientes. Estava também presente a capacidade de administrar empreendimentos econômicos e servir à parte privada e moderna da economia, além de fornecer algumas estruturas de bem-estar. Parte do tamanho do Estado se deveu ao esforço de guerra, à absorção das burocracias dos movimentos de libertação ZANU e ZAPU às estruturas estatais, e ao aumento de gastos com benefícios sociais.

<sup>561</sup> As forças armadas após a independência integraram as forças dos três grupos beligerantes na luta de libertação nacional (PF-ZAPU, ZANU-PF e RSF). Havia aproximadamente 130 mil combatentes (97 mil das RSF, 20 mil da ZANU-PF/ZANLA e 12 mil da ZAPU/ZIPRA).

<sup>562</sup> Trava-se da Quinta Brigada, que foi composta principalmente por militares da etnia *shona* (ligada à ZANU-PF) e treinada por assessores norte-coreanos. A função principal era suprimir ameaças à estabilidade do regime.

<sup>563</sup> “No momento da independência, o Zimbábue tinha uma sólida infraestrutura industrial, um experiente setor de agricultura comercial, e uma indústria de mineração competitiva internacionalmente.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 197). Observava-se baixo endividamento externo, balanço de pagamentos superavitário, economia não superdependente da agricultura ou dos minérios, indústria manufatureira desenvolvida e exportações bem balanceadas. A indústria, por exemplo, contribuía para mais de 25% do PIB, resultado dos esforços no tempo das sanções e da diversificação. Possuía a única planta integrada de ferro e aço da África negra e o núcleo de um setor de bens de capital desenvolvido (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 43).



por políticas socioeconômicas moderadas, com impacto social limitado.<sup>564</sup> Havia uma relação simbiótica entre a ZANU-PF e a pujante elite agroindustrial branca<sup>565</sup>, o que limitava a ascensão de uma classe média negra (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 176, 203). A independência do Zimbábue revelou, portanto, “[...] uma das economias mais desiguais do mundo.” (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 42).<sup>566</sup> Apesar do reconhecimento do problema, o novo governo não conseguiu enfrentar a tarefa em toda a sua magnitude – por desinteresse político ou constrangimentos sociais e constitucionais que impunham mudanças graduais.

Houve tentativas de legitimar o Estado independente mediante a ideologia revolucionária da ZANU-PF e políticas de desenvolvimento que procurava remediar os constrangimentos históricos e o impacto da guerra de libertação. A estratégia de desenvolvimento do governo foi baseada na busca de ajuda externa para promover o crescimento econômico rápido. O Ministério do Planejamento e Desenvolvimento foi comandado no pós-independência pela linha do PNUD e UNCTAD, na figura do Dr. Bernard Chidzero, um ex-funcionário dessas organizações. A linha político-ideológica da ZANU acabou eclipsada.<sup>567</sup> Em novembro de 1982 houve a publicação do primeiro Plano de Desenvolvimento Nacional de Transição (*Transitional National Development Plan, 1982/83-1984/85*) e em abril de 1986 foi lançado o Plano de Desenvolvimento Nacional para os Primeiros Cinco Anos (*First Five-Year National Development Plan, 1986-1990*). Ambos tinham funções mais políticas do que econômicas e apresentavam assertivas muito gerais com alguns projetos públicos baseados na ajuda externa – ao invés de planos ou planejamento. Algumas estruturas de bem-estar foram firmadas, apesar de terem sido mais voltada às áreas urbanas e às áreas rurais brancas. Se o Estado possuía uma política (limitada) de desenvolvimento, os direitos de propriedade foram privilegiados na Constituição de Lancaster. As seções 11-26 da Constituição garantiam tais direitos individuais<sup>568</sup> e fortaleciam

<sup>564</sup> Mantinha-se uma regulação econômica (fiscal) conservadora e ortodoxa em uma rede corporativa que privilegiava os interesses dos negócios. Ademais, se nas vésperas da independência cerca de sete mil brancos detinham um terço da terra agricultável do país, a situação manteve-se ao longo da década de 1980. Houve a continuidade da hegemonia econômica branca na agricultura, indústria e minérios.

<sup>565</sup> Houve grande emigração de brancos a partir de 1978 (quase 13 mil emigraram). Dos 270 mil em 1961, cerca de 130 mil permaneceram após 1980, compondo cerca de 2-3% da população (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 179). A porcentagem era pequena em termos absolutos, mas considerável se comparada aos vizinhos.

<sup>566</sup> Em 1979 o PIB era dois terços maiores do que 1965, mas a renda per capita cresceu somente 6%. Brancos (2-3% da população) recebiam 60% da renda, tinham a propriedade exclusiva de quase metade das terras (dois terços das melhores terras), e detinham quase todo o capital da indústria e dos minérios.

<sup>567</sup> Uma comissão criada em setembro de 1980 e liderada pelo economista britânico Roger Riddell reunia esforços para uma política econômica que, apesar dos direitos sociais estabelecidos, tinha a pretensão de que a distribuição de renda poderia ser feita sem alterar as condições de vida das classes mais abastadas. O socialismo não foi mencionado e o ambiente capitalista não foi alterado, apesar das promessas de nacionalizações e investimento planejado.

<sup>568</sup> A *Bill of Rights* garantia esses direitos e limitava as aquisições de propriedade por parte do governo aos casos de venda voluntária ou de terras não utilizadas. Os negócios teriam de ser pagos com valores de mercado e em moeda

a capacidade de o Judiciário operar autonomamente, o que ocorria com frequência em decisões judiciais perdidas pelo governo e devidamente respeitadas.

#### 11.1.1.2 As Relações Estado-Sociedade

Durante o período da República da Rodésia o domínio político do RF prevaleceu. O projeto político do RF fundamentava-se na busca pela manutenção dos privilégios da elite colonial e no adiamento indeterminado da transferência de poder a um regime de maioria africana. Como opção secundária, a transição de poder, se ocorresse, deveria ser garantida a grupos moderados e com regramentos que garantissem privilégios políticos e econômicos à minoria de origem europeia. A UDI serviu, portanto, para fortalecer a posição política dos ex-colonizadores brancos. Como consequência acabou também por provocar recrudescimento do embate com movimentos sociais de luta contra o racismo e pró-libertação.

A grande pressão ao governo de Ian Smith vinha dos grupos que compunham o movimento nacionalista. A tradição *chimurenga* (revolucionária africana)<sup>569</sup> reascendeu na Rodésia do Sul após a Segunda Guerra Mundial e adquiriu várias formas de manifestação a partir dos anos 1950.<sup>570</sup> Os partidos principais (ZAPU e ZANU) foram banidos em 1964, sob o governo da RF e seguiram para o exílio onde planejaram a oposição política e a luta armada, já que a intransigência e o racismo do regime da RF impossibilitava qualquer prospecto de mudança pacífica. As ações armadas começaram pelos líderes que conseguiram fugir da detenção e os ataques da ZAPU e ZANU tornaram-se uma verdadeira guerra interna a partir de 1972, mediante as ações de seus respectivos braços armados, ZIPRA (*Zimbabwe People's Revolutionary Army*) e ZANLA (*Zimbabwe African National Liberation Army*).<sup>571</sup> Importa referir que algumas fricções e desintegrações assolaram ambos os grupos. Desestabilizações

---

estrangeira. Havia ainda um Judiciário independente e garantia de direitos e liberdades civis amplamente protegidas (liberdade de expressão, associação e reunião) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 169).

<sup>569</sup> A resistência dos povos negros do Zimbábue às estruturas coloniais e racistas data dos anos 1890, nas guerras *Chimurenga*. Estas foram rebeliões generalizadas dos povos Shona e Ndebele contra a dominação colonial britânica que, entretanto, foram totalmente esmagadas, mas tomaram-se um símbolo da guerra de libertação dos anos 1970.

<sup>570</sup> O primeiro partido africano significativo do país foi formado em 1957. Era o *Southern Rhodesia African Nacional Congress* (SRANC), composto por sindicalistas e um pequeno grupo de profissionais negros, e que acabou banido em 1959, devido ao *Unlawful Organizations Act* do mesmo ano. O desmembramento do SRANC levou à criação do *National Democratic Party* (NDP) em 1960 (banido em 1961) e da ZAPU (*Zimbabwe African People's Union*) em 1962, ambos liderados por Joshua Nkomo, que tinha credibilidade de sua atuação nos sindicatos, e estava disposto a aceitar o diálogo com o RF. A ZANU (*Zimbabwe African National Union*) foi formada em 1963 como dissidência da ZAPU. Era presidida pelo Reverendo Ndabanginge Sithole e tinha como secretário geral Robert Mugabe.

<sup>571</sup> Nessa época houve uma mudança significativa na forma de engajamento militar. As táticas iniciais dos anos 60 – de infiltrar colunas grandes e achar local para base e depósito de armas, da onde fariam contato com a população local – eram muito fáceis de serem identificados pelas RSF. Uma nova tática surgiu com o ZANU em 1972, a guerra popular que incluía a politização da população de áreas rurais; a atuação por meio de emboscadas e a exclusão o governo das *Tribal Trust Lands* (TTLs, reservas de terras comunais africanas). Essa tática só foi possível graças ao suporte da FRELIMO desde 1972, incrementado em 1975.

políticas da primeira fase da guerra provocaram debilidades na ZAPU, choques interpessoais e a saída de grande parte do grupo *shona*<sup>572</sup> para a ZANU em 1970 e 1971. Desde então, a ZAPU acabou concentrando a minoria *ndebele*.<sup>573</sup> Ocorreram também pressões e novas radicalizações.<sup>574</sup> Nota-se, porém, que os líderes que estavam presos não precisaram ser alvos das pressões dos grupos mais jovens, baseados na guerrilha. Essa característica fez com que Robert Mugabe se tomasse mais facilmente uma figura de liderança nacional (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 23–24).

Embora tenha custado cerca de 40 mil vidas (a maioria de africanos), a guerra acabou por fortalecer os partidos de oposição e foi fundamental para a sua conexão com a população local. No caso da ZANU, apesar da brevíssima existência do partido antes do exílio, a presença da guerrilha no país, se espalhando após 1974, estabeleceu a estrutura organizacional do partido e assegurou em grande parte a vitória eleitoral de 1980. Nota-se o papel importante do ZANLA, que introduziu a tática de guerra popular e garantiu o suporte entre populações locais.<sup>575</sup> Essa capacidade não foi adquirida por outros grupos de oposição mais moderados, como o do Bispo Abel Musorewa (UANC). Este era visto pela administração de Smith e pelo governo de Botha na África do Sul como uma alternativa aos movimentos radicais. Foi assim integrado em tentativas de transição política interna que excluía os movimentos de oposição popular.<sup>576</sup> Embora a solução interna tivesse pouca legitimidade, negociações com ZANU e ZAPU não foram efetivas até setembro de 1979. Os partidos, que se integraram por força dos seus apoiadores externos, rumaram à Londres articulados no *Patriotic Front* (PF). A tentativa, contudo, não logrou efetiva articulação entre os agora ZANU-PF e PF-ZAPU, o que

<sup>572</sup> Desde o século XIX o Zimbábue é ocupado por dois grupos étnicos africanos principais. Os *ndebele* (16% da população atual), que ocuparam a região na década de 1830 após o Mfecane e a conquista do nordeste da África do Sul pelos colonizadores brancos; e os *shona*, dominantes numericamente (hoje 82% da população), mas politicamente submetidos aos *ndebele* até a chegada dos colonizadores. Os *shona* foram os principais responsáveis pela organização do império comercial do Zimbábue, dominante entre os séculos XI e XV.

<sup>573</sup> Após cisões internas de ambos os partidos, o elemento étnico acabou tornando-se mais presente. A ZAPU passou a ser identificada gradualmente com grupos *ndebele* (embora fosse efetivamente multiétnico) e a ZANU com os *shona*.

<sup>574</sup> No início dos anos 70 as guerrilhas começavam a pressionar para uma maior ideologização da luta armada, devido ao influxo de apoio externo soviético à ZAPU e chinês à ZANU. O Movimento 11 de Março surgiu dentro da ZAPU em 1971 e estabeleceu uma confrontação com os líderes, mas acabou capturado pelo governo da Zâmbia. A cisão na ZAPU permitiu que a ZANU tomasse a frente da luta de libertação. De forma semelhante, o ZIPA (*Zimbabwe People's Army*) surgiu dentro da ZANU em 1975 como grupo mais radical, mas politicamente imaturo; e acabou detido em 1977 em Moçambique.

<sup>575</sup> A ZANU estabeleceu porções semiliberadas nas reservas de terra Africanas (TTLs). Sua organização partia das unidades municipais (*kraal*), passava pelos comitês de base (*zsadu*), pelos comitês de distritos, chegando aos comitês provinciais. Dependendo do nível administrativo, os comitês promoviam educação política e encontros de negócios e lidavam com problemas rotineiros da guerrilha e das comunidades locais mediante mecanismos democráticos (*pwungwes*). Surgia uma administração alternativa ao governo rodesiano. (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 25–26).

<sup>576</sup> Por exemplo, entre 1978 e 1979 houve uma tentativa de Smith de controlar a transição instalando o Bispo Abel Muzorewa (com reduzida legitimidade) como primeiro-ministro e adotando o nome Zimbabwe-Rodesia (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 176). A tentativa foi desacreditada, já que o “[...] a chamada ‘solução interna’ e ‘eleição’ realizada em abril de 1979 trouxe Abel Muzorewa para o cargo de (figura central) primeiro-ministro de ‘Zimbabwe-Rodésia’, mas o controle real manteve-se nas mãos de Smith e seus ‘securocratas’.” (SHUBIN, 2008, p. 176).

prejudicou sua capacidade de barganha na mesa de negociações. O acordo de Lancaster House, assinado em 17 de dezembro de 1979, estabeleceu concordância para o cessar-fogo, um arranjo de transição que garantiria as eleições de fevereiro de 1980 e uma nova Constituição (favorável aos interesses brancos).

O governo que emergia após o Acordo de Lancaster e as eleições de 1980 foi crescentemente dominado pela ZANU-PF. O sistema político-eleitoral acordado em Lancaster trazia oportunidades para o PF, com eleições justas e garantidas pela comunidade internacional. Havia, contudo, riscos importantes, o sistema eleitoral garantia virtualmente vinte assentos ao partido do RF, o qual poderia constituir um Gabinete se fizesse coalizão com um terceiro partido (possibilidade de aliança com Nkomo). Na prática, contudo, a ZANU-PF recebeu constante maioria dos assentos e pôde formar um governo por si, ainda que buscasse relativa inclusão de forças. A ZANU-PF manteve hegemonia crescente no sistema político nas eleições parlamentares (1985, 1990, 1995 e 1996). Além da gradual dominação de um único partido (a ZANU-PF), o modelo centrou-se em um Executivo forte, característica aprofundada em 1987. Neste ano, a ZANU-PF utilizou das prerrogativas dadas pelo Acordo de Lancaster para reduzir os limites políticos e constitucionais para reformas internas<sup>577</sup> e transformou, em outubro, o sistema de Westminster pelo modelo presidencialista<sup>578</sup>, além de abolir o sistema de *power-sharing* racial.<sup>579</sup> Todavia, o domínio da ZANU-PF foi temporizado em todo o período com políticas de integração de outros elementos e partidos nas pastas do governo e com um amplo projeto de reconciliação nacional.

A política de reconciliação e os limites constitucionais limitavam o alinhamento do regime aos preceitos marxistas-leninistas, sustentados ideologicamente pelo partido. Optou-se inicialmente por concessões contínuas para realizar a transição de forma ordenada, evitando uma possível invasão, colapso ou a não sobrevivência do governo ou, mesmo, do Estado. A

---

<sup>577</sup> A Constituição de Lancaster House procurava “[...] restringir a agenda do novo governo e prover certas garantias para residentes brancos[...]” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 176). Garantiam-se provisões para a manutenção de direitos especiais para os brancos, que possuíam reserva de 20 assentos na legislatura de 100; proteção de propriedades e terras, cujas transferências eram limitadas a vendas voluntárias a preço de mercado em dólares; pensões para servidores e militares brancos; e uma carta de direitos liberais (Bill of Rights). Em um prazo de dez anos, a Constituição só poderia ser alterada com 100% dos votos no parlamento, após este período, valeria a maioria de dois terços. Outras datas que expirariam eram os assentos para brancos (até 1987).

<sup>578</sup> A Constituição de Lancaster House estabelecia um sistema parlamentarista de tipo Westminster, de duas casas legislativas. A presidência era cerimonial e o primeiro ministro cumpria a função de governo. Mugabe manteve-se como primeiro-ministro até 1987. Neste ano, as provisões de Lancaster que baniu mudanças no sistema político expiraram e uma reforma constitucional transformou o cargo de presidente em uma posição com poder efetivo (chefe de Estado e governo, com centralidade executiva) e o posto foi assumido por Mugabe.

<sup>579</sup> Em setembro de 1987, os 20 assentos reservados aos brancos foram abolidos e os restantes 80 membros da câmara baixa elegeram os novos representantes (11 dos quais eram brancos). Na câmara alta, os dez assentos para o eleitorado branco também foram extintos.

Constituição implicava profundos constrangimentos sobre o que o ZANU poderia fazer. Mais do que isso, a política de reconciliação passou a ser plataforma do governo. O programa de reconciliação nacional era pragmático e buscava, segundo Mugabe (discurso em 4 de abril de 1980), “[...] assegurar que existe um lugar para todos neste país. [...] Vamos perdoar e esquecer. Vamos juntar as mãos em uma nova amizade.” (NHEMA, 2002, p. 101). Além disso, o marxismo-leninista-maoísta da época da guerra de libertação manteve poucas raízes no pós-independência, apesar da permanência de quadros que foram influenciados por suas ideias e de intelectuais de esquerda no governo, que se alinhavam a um padrão de socialismo estatista, que favorecia o fortalecimento da burocracia. Sob o escopo da política de reconciliação nacional, o governo ZANU se consolidou na busca de três objetivos: a acomodação interna com a elite branca<sup>580</sup>; a consolidação do poder interno e o estabelecimento de sua autoridade de governo – o que gerou conflito com a PF-ZAPU e grupos *ndebele*<sup>581</sup>; a afirmação do partido dominante, o que se consolidou, na prática, com as negociações de unidade entre ZANU-PF e PF-ZAPU entre 1985 e 1987.<sup>582</sup> A estabilização interna afiançou a ação externa que procurava responder os desafios regionais.

### 11.1.2 Elites e Política Externa Regional na Rodésia e no Zimbábue (1975-1988)

A política externa de Ródésia/Zimbábue entre 1975 e 1988 foi marcada pela transformação diametral no posicionamento frente à ordem regional. No período de 1975 a 1979 a política externa do *Rhodesian Front*, articulada por Ian Smith, manteve-se com um

<sup>580</sup> Iniciou-se com a eleição de Mugabe e a concessão de ministérios para ex-quadros do RF, de modo a isolar o novo partido de Ian Smith (*Conservative Alliance of Zimbabwe – CAZ*). Formou-se um novo grupo de brancos independentes preparados para se aliar com o governo. A política de reconciliação continuou mesmo após a relativa vitória de Ian Smith nas eleições de 1985 (15 assentos) e o fim em 1987 da provisão constitucional de assentos especiais para o eleitorado branco. O resultado foi que os MPs brancos acabaram sendo controlados pelo ZANU-PF.

<sup>581</sup> Inicialmente houve a tentativa de se aproximar a Nkomo mediante a oferta da presidência, que não foi aceita (Canaan Banana, um ministro metodista de Matabeleland, assumiu o posto). Nkomo tornou-se ministro do interior e levou mais três membros do ZAPU para o Gabinete. No entanto, uma luta em 1981 em Matabeleland entre ex-guerrilheiros do ZANLA e do ZIPRA, levou ao rompimento da aliança em 1982 e a massacres operados pelas forças de segurança. A ZANU tinha raízes na maioria do país onde foram criados conselhos populares de suporte à guerra, exceto nas duas províncias de Matabeleland (exército de libertação do ZAPU) e Mashonaland West e Midlands (menos luta e menos infraestrutura do partido). Ocorreu a demissão de Nkomo e de outros dois ministros por ter sido encontrado um depósito de armas na fazenda do partido em fevereiro de 1982. Seguiram-se emboscadas de dissidentes a fazendas brancas em territórios *shona*. Em 1983 a ZANU-PF reagiu. Forças de segurança da Quinta Brigada (*shona*) adentraram em áreas de Matabeleland e usaram armas para “pacificar” a população. Entre 1982 e 1985, cerca de sete mil pessoas foram mortas, a maioria Ndebele e civil (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 182). A situação continuou instável com ataques de dissidentes até as conversações para a união dos partidos em 1987. Em 1987, ZANU e ZAPU acordaram com uma reintegração, que datava da época da luta de libertação, sob a égide da sigla ZANU-PF.

<sup>582</sup> O elemento de barganha do partido de Nkomo estava em sua força política em Matabeleland e em partes etnicamente misturadas da província de Midland, e nas históricas políticas de desprezo das particularidades *ndebele* por parte da ZANU, adicionadas à repressão na década de 1980. A sobrevivência da PF-ZAPU como uma força política possibilitou que Matabeleland rompesse com o regime virtual de partido-único, vigente no restante do país.

pilar de sustentação da ordem regional sul-africana. Com a ascensão da ZANU-PF, liderada por Robert Mugabe, em 1980, a política regional tornou-se fundamentalmente reativa à ordem vigente, adotando todos os meios disponíveis (inclusive militares) para colaborar com a transformação da ordem regional.

Todavia, as diferenças foram reduzidas em pontos específicos. No que tange à elite definidora de política externa, embora as elites possuíssem projetos políticos absolutamente opostos, em ambos os períodos a política externa foi dominada pela predominância quase absoluta de um partido específico e de uma liderança carismática, Smith e Mugabe. Ambos os partidos experimentavam constrangimentos internos (pressões sociais, no período de Smith, e crescente crise econômica e limites Constitucionais no de Mugabe) combinados com ameaças externas (de vizinhos e forças irregulares) que faziam da região um local onde a ação impetuosa era fundamental para a própria sobrevivência. Seja a favor ou contra o *status quo*.

#### 11.1.2.1 Elites e Política Externa Regional em Smith (1975-1979)

A política externa dos anos finais do governo de Smith foi centrada na tentativa de assegurar uma transição interna que garantisse acomodação à ordem sul-africana e preservação de direitos da elite política e econômica branca. Esse era o centro do programa político do RF, liderado por Smith. As opções de política externa estavam relacionadas aos desafios, ameaças e espaços de ação percebidos por esta elite. O ano de 1975 estabeleceu o marco da internacionalização do conflito interno de libertação da Rodésia. A partir de 1975 todo o leste e sudeste da Rodésia ficou aberto a incursões vindas de Moçambique. À época tanto o ZIPRA quanto o ZANLA já haviam garantido controle de porções significativas do território rodesiano.

No que concerne às pressões externas, regionalmente, a África do Sul, por um lado, apoiava tacitamente o regime de Smith, por outro, Vorster arregimentava apoio de Kaunda da Zâmbia para um diálogo de transição.<sup>583</sup> Do lado oposto, Zâmbia e Moçambique mantinham suporte constante aos grupos armados, o que passou a ser incrementado com a participação de Angola, como se verá abaixo. Em termos extrarregionais, instrutores chineses (ZANU) e soviéticos e do leste europeu (ZAPU) colaboravam para a libertação do país. O apoio da URSS manteve-se fiel à ZAPU, já que o grupo aproximava-se crescentemente ao bloco

---

<sup>583</sup> Os líderes presos foram liberados em 1974 e buscou-se um acordo de união da oposição, sob liderança de grupos moderados. Posteriormente, P.W. Botha rompeu com as iniciativas de maior diálogo e passou a apoiar e financiar Smith na repressão dos grupos armados insurgentes.

socialista (SHUBIN, 2008, p. 159).<sup>584</sup> Por outro lado, a fraqueza da ZAPU no início da década de 1970 devido a cisões internas fez com que a FRELIMO acabasse se aproximando de Herbert Chitepo (chefe conselho de guerra, DARE reCHIMURENGA, e líder do partido no exílio) e da ZANU, que acabou obtendo santuário na província de Tete.<sup>585</sup> Nesse mesmo período, a ZAPU renovava suas relações com a URSS e aproximava-se de Angola.<sup>586</sup> As pressões externas eram compensadas com o apoio tácito do Ocidente.<sup>587</sup> No entanto, após 1974 (rev. em Portugal, Moçambique e Angola) a África Austral passou ao topo da agenda de EUA e Inglaterra, que buscavam, a estabilização da região, evitando que lutas de libertação mobilizassem trabalhadores e camponeses em um programa de mudanças radicais da sociedade. Por outro lado, a principal opção era promover um governo majoritário no Zimbábue e na Namíbia, reformas da África do Sul e evitar a escalada militar.

Assim, para fazer frente às dificuldades internas e externas, a partir de 1975 o objetivo principal de Smith na região era apoiar uma ordem conservadora que não respeitasse a soberania dos países vizinhos (principalmente Moçambique); que protegesse a economia nacional, mas integrada infraestruturalmente à economia sul-africana; que garantisse direitos excepcionais à minoria branca e que fosse baseada no princípio excludente da segurança nacional, frente a rivais internos. Se antes de 1975 o foco das ações regionais de Smith era a Zâmbia<sup>588</sup>, após a independência de Moçambique o alvo principal tornou-se o vizinho do leste

<sup>584</sup> A participação da URSS no apoio da libertação do Zimbábue já havia começado no início da década de 1960, mediante o suporte financeiro do breve NDP. O apoio foi repassado ao sucessor ZAPU, cujo líder, Nkomo, visitou a URSS em 1962 solicitando armas, explosivos, munições e dinheiro. A URSS consentiu com o apoio e proveio armas para o Zimbábue, além de receber estudantes para treinamento acadêmico e fornecer aproximadamente US\$70 mil para operações entre 1963 e 1966 (SHUBIN, 2008, p. 154). Treinamento militar para a luta armada (iniciada no início de 1963) foi iniciado em 1964 para quadros do ZIPRA, que receberam “[...] um curso completo de dez meses, o qual particularmente incluiu temas militares em geral e especialização em guerrilhas e guerra convencional e até mesmo medicina de campo.” (SHUBIN, 2008, p. 155). A URSS também apoiou as operações da ZAPU e do ANC no Zimbábue em 1967 e 1968, que, contudo, fracassaram. Mesmo antes do início do treinamento soviético, o primeiro grupo de 15 quadros do ZAPU foi enviado para a China para receber treinamento. Contudo, quando do retorno para Dar es Salaam em 1963 eles se dividiram entre ZAPU e ZANU.

<sup>585</sup> Contribuiu para a aliança o suporte que ambos movimentos recebiam da Tanzânia (base de operações da FRELIMO) e China. O apoio tornou-se tão significativo que em 1978 o governo de Moçambique “[...] autorizou cerca de 1.000 voluntários moçambicanos sob o comando do brigadeiro Ajape para se juntarem aos ‘freedom fighters’ no Zimbábue.” (SHUBIN, 2008, p. 162).

<sup>586</sup> A ZAPU renovou suas relações com a URSS na visita de Nkomo à Moscou em janeiro de 1976, garantindo treinamento militar, envio de armamento e meios de transporte. Além disso, no início daquele mesmo ano a ZAPU fortaleceu a aproximação com Angola. Nkomo fechou um acordo com os governos de Angola e da Zâmbia para transporte de armas e outros suprimentos, que até então vinham pela Tanzânia e acabavam sendo desviadas e enviadas para ZANU ou para o PAC da África do Sul.

<sup>587</sup> Desde a declaração unilateral de independência em 1965, o Reino Unido se mantinha passivo com relação ao *status* da Rodésia e sanções eram mais uma questão de forma do que de substância. Os EUA adotavam a condenação retórica dos “Estados brancos” enquanto mantinha a normalidade dos negócios. Apesar das sanções econômicas África do Sul e, menos abertamente, EUA e Reino Unido mantinham relações comerciais com o país (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 175).

<sup>588</sup> A Zâmbia independente era base crucial para a entrada de guerrilhas da FRELIMO e ZANU na província de Tete. A estratégia ofensiva envolvia forçar a expulsão desses grupos do seu território e bloquear o seu trânsito. Além disso,

e a desestabilização do governo revisionista de Machel, mediante ações indiretas pela formação da RENAMO.<sup>589</sup> Como resultado da postura ofensiva de Smith, em fins de 1976 e início de 1977, as conversações de Genebra sobre o futuro da Rodésia restaram inconclusivas.<sup>590</sup> Entretanto, ali emergiram os termos que baseariam os acordos de Lancaster.<sup>591</sup> Importa também as mudanças na Inglaterra, que incrementaram as pressões à Smith, além da exaustão de apoiadores de ambos os lados no conflito, levaram as partes novamente à mesa de negociações.<sup>592</sup> Na Conferência Constitucional de Lancaster House (presidida por Lord Carrington, *Foreign and Commonwealth Secretary* do Reino Unido), três foram os temas principais: provisão do cessar-fogo, eleições e outros arranjos de transição, e nova Constituição. Com a ameaça de perda de apoio dos países vizinhos o PF chegava à reunião com pouca possibilidade de barganha e perdia vantagem inicial adquirida no campo de batalha (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 31). Os resultados de Lancaster garantiam a posição dos brancos nos arranjos finais. Contudo, as eleições foram sustentadas pela supervisão da comunidade internacional e asseguraram a vitória da ZANU-PF e Robert Mugabe, que trariam grandes transformações à política externa regional.

#### 11.1.2.2 Elites e Política Externa Regional em Mugabe (1980-1988)

O Acordo de Lancaster restaurou a posição do Zimbábue na comunidade internacional e o tornou um país efetivamente independente em termos políticos. O Zimbábue emergiu em 1980 como líder natural dos PLF. Sua posição procurava reduzir a dependência dos Estados vizinhos em relação à África do Sul e colaborar para o isolamento do regime do *apartheid*. Assim como seus aliados haviam feito, o Zimbábue compreendia que sua independência efetiva e a libertação regional dependiam da desestruturação do regime racista no país vizinho. Portanto, no pós-independência a política externa centrou-se na visão política do

---

envolvia pressões econômicas ao país, como a retenção do trânsito de mercadorias cruciais para a economia zambiana, o aumento de taxas de transporte e portos e a recusa em aceitar pagamento em *kwachas*.

<sup>589</sup> Além disso, Smith valeu-se da Força Aérea Rodesiana contra bases e santuários de grupos rebeldes nos países vizinhos (Zâmbia e Moçambique), além de avançar contra infraestruturas dos rivais externos.

<sup>590</sup> Às vésperas da conferência Nkomo e Mugabe anunciaram a formação do *Patriotic Front*. Ambos presidiam a nova organização e acordaram a atuação conjunta na conferência, o que, contudo, não aconteceu e acabou por enfraquecer sua posição.

<sup>591</sup> Emergiram em Genebra os princípios do acordo de transição, entre eles, a constituição de estruturas socioeconômicas que preservariam os interesses dos colonos brancos e do capital estrangeiro; a oferta de ganhos econômicos para classes entre a população negra e a compensação de brancos; e a necessidade de fundos ocidentais (EUA ofereceu US\$1,5 bilhão) (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 30–31).

<sup>592</sup> Em 1979 o novo governo conservador de Thatcher não conseguiu manter as promessas eleitorais de acabar com sanções e apoiar uma solução interna, e, junto aos EUA, passou a apoiar uma fórmula neocolonial, que abarcasse o PF (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 31). A África do Sul também se esgotava dos custos do apoio à Smith. Do lado oposto, a ofensiva da força aérea e das forças especiais da Rodésia e pressões militares e econômicas da África do Sul desestabilizaram Zâmbia e Moçambique, que pressionavam o PF para chegar a um acordo político, sob pena de retirar o suporte aos movimentos. A correlação de forças levou às negociações de Lancaster House.



ZANU-PF e na solidariedade regional. As elites que obtiveram educação no exílio voltaram ao país para assumir cargos da diplomacia. Grande parte havia tido experiência diplomática durante a guerra de libertação, como representantes dos movimentos de libertação zimbabuanos em países aliados. A ZANU-PF garantiu assim o monopólio na definição de política externa. Oficiais diplomáticos em diferentes missões eram membros do partido e a maior parte dos contatos externos girava em torno das relações da ZANU-PF e de outros grupos ligados à organização (NKIWANE, 1999, p. 203, 212).

Se a estabilidade do governo era precária inicialmente<sup>593</sup>, logo a estabilidade constitucional acabou predominando, juntamente à política de reconciliação nacional e supressão das ameaças insurgentes. As pressões externas tornaram mais relevantes para a estabilidade do Estado e regime. As pressões externas vinham da África do Sul e das operações da RENAMO, agora sob tutela sul-africana. A política da África do Sul buscava eliminar as possibilidades de construção bem sucedida de uma sociedade multirracial no país vizinho<sup>594</sup>, mediante esforços de sabotagem ao desenvolvimento econômico, o que forçava o governo de Mugabe a desviar recursos do projeto de integração e bem-estar social. No que tange às ações da RENAMO, além de desestabilizar o governo da FRELIMO, o grupo armado gerava efeitos sérios no Zimbábue ao fechar as ferrovias Beira e Limpopo aos portos de Moçambique, ficando o Zimbábue dependente dos portos sul-africanos.<sup>595</sup> Em âmbito extrarregional, a aliança com a URSS era muito frágil para gerar suporte efetivo ao governo da ZANU-PF<sup>596</sup> e dados os limites da aliança com o bloco comunista, relações diplomáticas com o ocidente logo foram estabelecidas. Na década de 1980, o Zimbábue possuía relevância para a estratégia de *constructive engagement* dos EUA. O país servia como teste e possível

---

<sup>593</sup> Imperava o medo de golpes de Estado, de uma invasão da África do Sul ou de uma evasão de quadros brancos destruindo estruturas de serviços, propriedades, instituições e capacidades estatais (STONEMAN; CLIFFE, 1990, p. 35). Em dezembro de 1981 a sede do ZANU-PF foi destruída por um ataque à bomba, relacionado a operações sul-africanas. Em 1982, vários atos de violência foram perpetrados por dissidentes das forças armadas vinculados à ZAPU. Além disso, havia ainda relatos de que ex-membros das forças de Smith haviam movido para África do Sul da onde organizavam operações encobertas (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 274).

<sup>594</sup> Para a África do Sul a independência do Zimbábue sob a liderança da ZANU-PF representou grande revés à sua estratégia e maiores pressões nas suas fronteiras. Uma sociedade multirracial nas margens do Limpopo, com um regime declaratoriamente socialista, trazia receios para o governo de Botha.

<sup>595</sup> Ademais, a ação externa de cerca 10 mil tropas do Zimbábue em Moçambique resultou na declaração de guerra da RENAMO àquele país em fins de 1986. O resultado foi o aumento das incursões, de abduções e assassinatos por parte do *proxy* sul-africano.

<sup>596</sup> As disputas interpartidárias da época da luta de libertação afetaram as relações com a URSS no pós-independência. Os soviéticos lamentavam que o PF tivesse ido às eleições como forças separadas. As relações interestatais soviético-zimbabuanas não começaram bem e somente em fevereiro de 1981 relações diplomáticas foram estabelecidas após Moscou concordar em cessar todo contato com PF-ZAPU. No entanto, as relações nunca foram muito próximas, já que a URSS tinha uma identidade mais próxima a da ZAPU e nunca se aproximou de forma mais concreta do regime da ZANU-PF, embora as relações tenham aquecido em meados da década de 1980. Estas chegaram ao auge com a visita de Mugabe à Moscou em dezembro de 1985 e o processo de compra de caças MiG-29s pelo Zimbábue iniciado em 1987, que, contudo, nunca foi concluído devido aos termos de pagamento (SHUBIN, 2008, p. 187–190).

modelo de transição pacífica para a África do Sul que garantisse direitos e poderes a minorias brancas. Além disso, mantinha relações de cooperação com o Reino Unido (incorporação à *Commonwealth* em outubro de 1980) e as IFIs, como FMI e Banco Mundial.

A política da ZANU-PF tratava de preservar o *status quo* interno favorável, ao passo que procurava mudá-lo externamente. Com o sucesso da sua libertação nacional e a obtenção da independência, o objetivo primordial do Zimbábue era retribuir a solidariedade dos países africanos e manter-se como um defensor intransigente do princípio da autodeterminação e da descolonização. O governo da ZANU-PF sentia-se endividado pelo apoio contínuo de países africanos à luta de libertação nacional na Rodésia. O “[...] forte compromisso com a libertação total do continente Africano.” (NKIWANE, 1999, p. 204) foi observado tanto fora da África Austral (apoio às guerrilhas do Saara Ocidental) quando na região. Neste caso, manteve discurso de apoio aos movimentos de libertação da Namíbia e África do Sul, com vistas à mudança da ordem sul-africana de dominação da elite branca. Igualmente, procurou apoiar o princípio da soberania e igualdade dos Estados, no sistema regional e internacional. Condenava fortemente ações de Estados mais capazes de interferir na soberania alheia.<sup>597</sup> Por outro lado, a retórica revisionista tinha seus limites quando afetava outra prioridade: a estabilidade econômica do país. O governo buscava a acomodação interna, de modo a evitar a saída dos capitais de elites brancas e de companhias multinacionais e custos excedentes ao processo de construção do Estado. Regionalmente, a prudência refletia sua relação frente à África do Sul. Se o país procurava exercer centralidade na SADCC e gradualmente substituir a África do Sul como âncora econômica da África Austral, o desejado papel de pivô econômico regional era limitado.<sup>598</sup>

A acomodação das pressões internas e externas possibilitava a concentração de esforços para atuação regional, com vistas a transformar o sistema de forma impetuosa. As ações de sabotagem da África do Sul incentivavam a retórica e a prática revolucionária da política regional zimbabuana, cedendo santuário a ANC e PAC.<sup>599</sup> Aderiu ao movimento dos

<sup>597</sup> A postura crítica direcionava-se em âmbito global tanto às ações de EUA em Granada e Panamá quanto à ingerência soviética no Afeganistão. Na região, o foco da crítica eram as ações de Botha em Moçambique e buscava fortalecer as instituições regional (SADCC) e continental (OUA) e pela aderência ao não alinhamento. Entre 1985 e 1988 Mugabe presidiu o MNA, fundamentando-se nas causas terceiro mundistas e no pragmatismo. O país criticou fortemente o imperialismo, a hegemonia das grandes potências e a sua intromissão nos assuntos africanos (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 269).

<sup>598</sup> Ao passo que advogava pelo fim do *apartheid* e se recusava a estabelecer relações diplomáticas, mantinha laços econômicos com o país. Afirmava o Ministro de Relações Exteriores, A. Mangwende, em 1982, “[...] não há como podermos cortar nossos laços econômicos neste estágio, e mesmo a África do Sul havia reconhecido que nós temos que manter esses laços numa base de reciprocidade.” (NKIWANE, 1999, p. 208).

<sup>599</sup> Embora houvesse suspeitas mútuas entre ZANU-PF e ANC, devido à aliança prévia deste último à ZAPU, “[...] a realpolitik exigia que ao ANC fosse garantida uma presença no país e apoio diplomático acordado.” (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 265).

PLF, além de ser membro fundador da SADCC e da Área de Comércio Preferencial da África Oriental e Austral, e teve papel central no apoio direto da luta da FRELIMO contra a RENAMO, com vistas a garantir a segurança do eixo infraestrutural e a solidariedade regional. Apesar disso, o país limitou suas ações regionais à medida que sua dependência à economia sul-africana se mantinha. Renovou acordos comerciais que garantiam acesso preferencial de produtos do Zimbábue ao mercado sul-africano. Além disso, teve de manter a utilização da infraestrutura sul-africana para a importação e exportação de produtos, sobretudo devido à continuidade dos ataques da RENAMO ao corredor Beira em Moçambique, que justamente se configurava como instrumento para limitar a política radical de Mugabe.

O quadro 12 e a figura 20 resumem as transformações na política externa do período e as suas relações com o processo de construção do Estado e as EDPEs. No período de Smith (1975-1979), a crescente crise econômica e de legitimidade da capacidade estatal e a dominação de elites conservadoras resultaram na permanência de um projeto externo defensor do *status quo* e em uma ação externa que respondia com a coerção (meios ainda disponíveis) às crescentes ameaças internas e externas (embora com espaço de ação ainda existente). Já em Mugabe (1980-1988), capacidades estatais relativamente estáveis foram incrementadas com a crescente legitimidade de uma elite conciliadora. Houve espaço significativo para a ação regional que não prejudicasse sua acomodação interna (interesses comerciais). Resultou na liderança à SADC, apoio à soberania do regime da FRELIMO em Moçambique e amparo (mesmo limitado) ao ANC sul-africano.

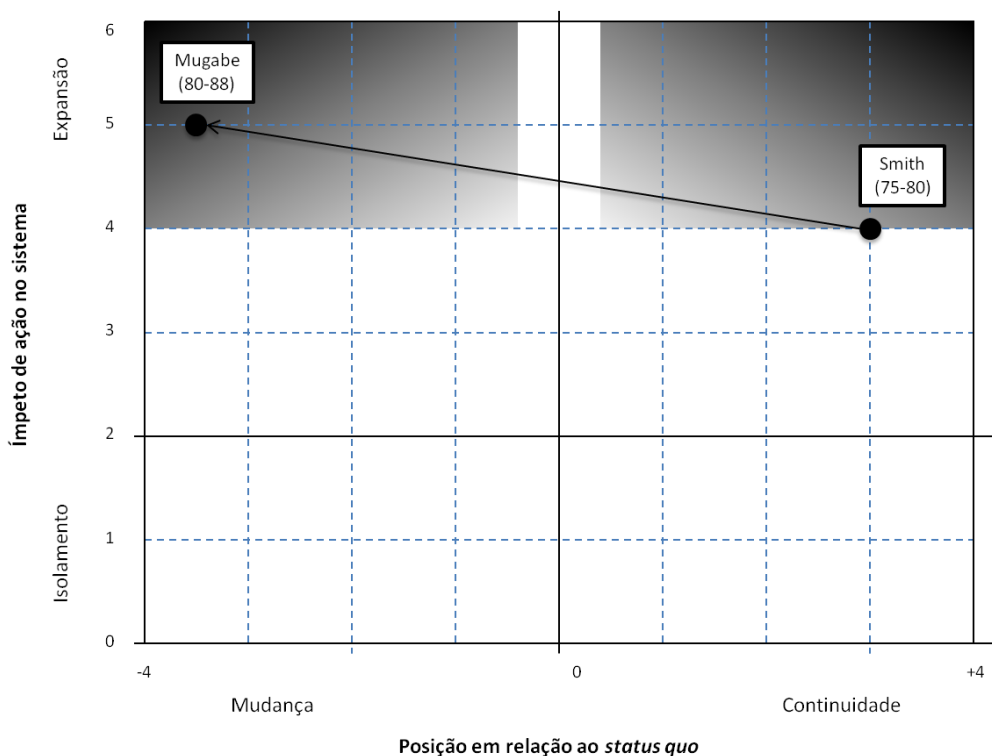
**Quadro 12 - Rodésia/Zimbábue (1975-1988): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem conservadora**

	Construção do Estado			PE Regional – Formação				PE Regional - Execução			
	Capacidades Estatais	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tipo	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao <i>status quo</i>	Valor	Ímpeto de ação	Valor
Smith (75-80)	Coerção - Capacidade de Contrainurgência	A	Hegemonia da elite branca conservadora e recusa de transição sem garantias	Elite conservadora: criar grupos externos que permitissem proteção interna do regime e garantia da ordem conservadora	C	Elites concorrentes: coesão entre elites da FR	B	Soberania pelos próprios meios (C =+1); Exclusividade da economia nacional (C=0); Dominação elite branca (C=+1) Segurança nacional (C =+1)	+3	Instrumentos militares indiretos	4
	Capital - Crescente recessão	M				Sociais: ações militares de grupos de libertação nacional (ZAPU e ZANU)	A				
	Legitimidade - Crise de legitimidade frente à maioria da população (negra)	B				Externa: Sanções externas, apoio externo de grupos insurgentes, amparo eixo conservador EUA e Reino Unido	M				
Mugabe (80-88)	Coerção - Herança das forças rodésianas e MLNs	M	Elite do ZANU-PF domina a política nacional, embora adote uma política de reconciliação e cooperação gradual com elites rivais	Elite desenvolvimentista: busca acomodação interna, mas com retórica regional revolucionária (exceto na área econômica)	D	Elites concorrentes: PF-ZAPU e grupos brancos são gradualmente acomodados internamente	B	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-1); Relações comercialistas/Laissez-faire (L=-0,5); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); Segurança regional (D=-1)	-3,5	Instrumentos militares diretos e indiretos	5
	Capital - Herança da capacidade econômica da Rodésia (indústria e agricultura)	M				Sociais: Pressões (reduzidas) para políticas distributivas	B				
	Legitimidade - Sistema político relativamente democrático, identidade revolucionária e política de reconciliação	A				Externa: Ataques Renamo e pressões da África do Sul, amparo limitado URSS	M				

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em cinza ou negrito, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipos de **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem) e +4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelos instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao *status quo*. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

**Figura 20 - Rodésia/Zimbábue (1975-1989): Política Externa frente à ordem conservadora**



Fonte: Elaborado pelo autor.

## 11.2 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NO ZIMBÁBUE (1989-2010)

Esta seção continua a análise da política externa regional do Zimbábue para o período entre 1989 e 2010. O foco segue sendo processo de construção do Estado e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação e execução.

### 11.2.1 Construção do Estado no Zimbábue (1989-2010)

A transição da ordem na África Austral e a mudança de polaridade no sistema global produziu no Zimbábue impacto distinto dos demais países da região. Enquanto nos países vizinhos a ordem regional liberal e a predominância dos EUA no sistema global coincidiram com a tendência de transição negociada de conflitos armados e adoção do liberalismo econômico, no Zimbábue esse movimento foi apenas parcial e logo tomou rumos opostos. O alinhamento já existente na década de 1980 com instituições internacionais e países Ocidentais entrou em crise após os resultados perniciosos da liberalização econômica do início dos anos 90. A adoção de uma postura política autonomista internamente e de protagonismo irredutível regionalmente criou cisões importantes entre o Zimbábue e seus antigos aliados ocidentais. O país, que era anteriormente considerado o modelo de transição

político-econômica da África Austral, tornou-se gradualmente o *infant terrible* da *Commonwealth* britânica, dadas as ameaças políticas de Mugabe para os interesses das elites de origem europeia, dentro e fora do país. O Zimbábue assumiu gradualmente o centro da crítica dos países ocidentais ao autonomismo e autoritarismo político. Atualmente, suas alternativas diplomáticas situam-se sobretudo no amparo de países emergentes que retomam investimentos no país.

Regionalmente, na década de 1990, enquanto seus vizinhos focavam-se nos desafios da transição interna, o Zimbábue procurou assumir os rumos do projeto regional da nova SADC. A década foi marcada pela crescente tendência de conflito entre a postura regional de Mugabe e o garantismo da ordem defendido por Mandela. Entretanto, devido à crise interna, com crescente queda no PIB, no emprego e na perspectiva de transição política, contudo, o projeto regional de Mugabe acabou se desgastando. De líder regional, o país se tornou objeto das ações de resolução de conflitos da África do Sul e da SADC. Internamente, mudanças constitucionais de fins da década de 1980 garantiram a centralidade da posição de Mugabe em todo o período e o predomínio da ZANU-PF. Com a tentativa de fortalecer a legitimidade de seu governo, a reforma agrária tornou-se uma moeda política que, por um lado, gerou um dos maiores programas de redistribuições de terra da África, e, por outro, agravou a crise econômica e o fracionalismo ético do país.

#### 11.2.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

Duas décadas após a independência o Zimbábue passou de um Estado relativamente estável para um ambiente de crise política, econômica e social. Colaborou para o processo de estabelecimento de programas de enxugamento do Estado adotados no início da década de 1990 como parte de condicionalidades de doadores internacionais.

No âmbito da coerção, o neoliberalismo impactou o setor de defesa. Condições impostas por FMI e Banco Mundial acabaram pressionando para a redução do contingente militar de 130 mil na época da independência para 29 mil em 2010 (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 268; IISS, 2010, p. 332). Além disso, as *Zimbabwe Defence Industries* (ZDI) que produziam armas leves, munições e explosivos e exportavam para países africanos foram privatizadas em 1993. Gastos militares foram cortados pela metade entre 1990 e 1998 em termos absolutos (US\$340 milhões para US\$173 milhões) e relativos (de 3,9% para 2,7%

do PIB).<sup>600</sup> O país procurou manter uma visão de segurança fundamentada na solidariedade regional e na segurança coletiva, embora sem capacidades suficientes para sustentar tal projeto. Contudo, atualmente, o governo de Robert Mugabe firmou-se crescentemente na ideia de segurança nacional. Passou a tratar a oposição interna como um problema de segurança nacional. Intensificaram-se ataques policiais a mercados, locais públicos e residências – envolvendo o sequestro de posses, a destruição de evidências e prisões. A Operação Murambatsvina levou à destruição de 700 mil casas com vistas a dissuadir uma manifestação contra o aumento nos preços dos alimentos, a inflação de 129% e os níveis de desemprego de 70%, e na tentativa de punir sabotadores e subversores (IISS, 2005, p. 306).

Na esfera do capital, os privilégios econômicos da elite branca, que ironicamente manteve sua posição social da época colonial, foram conservados até fins da década de 1990 (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 179). Nesta década, depois de duas grandes recessões nos anos 1980 e devido à pressão de industrialistas brancos e instituições financeiras internacionais, o país adotou reformas estruturais neoliberais, o que acabou por agravar o processo de crise.<sup>601</sup> Como resposta, em 1997 o governo abandonava o *approach* neoliberal e Mugabe dava cabo a uma plataforma populista que, contudo, não logrou alterar a crescente instabilidade.<sup>602</sup> Em 2003, todos os setores formais estavam em declínio, com exceção da mineração de platina. O PIB real contraiu cerca de 13% (IISS, 2004, p. 343), devido a sanções internacionais, à má gestão econômica, a condições adversas do clima e à pandemia de HIV. Ademais, os impactos negativos da reforma agrária relâmpago geraram queda na produção agrícola. A consequência principal foi o grande êxodo populacional após 2000, o que acabou por agravar a crise. Na década de 2000, o país perdeu entre 60- 70% da população adulta economicamente ativa (SOUTHERN AFRICAN LIAISON OFFICE-SALO, 2013).

A legitimidade do Estado passou a firmar-se principalmente em uma retórica contestatória de crítica à colonização, globalização e à dependência econômica. A postura de

<sup>600</sup> Após 2003 o círculo vicioso de declínio econômico teve consequências para as suas forças militares que outrora assumiram uma posição de prestígio e liderança regional, como no caso da intervenção na Segunda Guerra do Congo. A situação levou à dispensa de soldados pela falta de alimentos nos campos de treinamento e a manutenção de um salário médio referente à metade do necessário para a compra da cesta básica nacional. Como resultado, o governo cortou em 25% o tamanho das forças armadas (IISS, 2007, p. 259). Por outro lado, o embargo internacional ao país e a consequente falta de peças para a manutenção de seus aviões de guerra fez com que Mugabe comprasse cinco aviões de transporte russos e seis jatos K-8 chineses de treinamento, 12 caças FC-1 chineses, além de 100 veículos militares da China.

<sup>601</sup> O ano de 1997 foi o marco do início da crise. Além de o país estar se recuperando de duas secas de grandes proporções, houve o fim do primeiro ciclo do programa de liberalização econômica iniciado em 1991, o ESAP I (1991-1995). Os impactos do programa levaram a estrangulamentos importantes, exemplificados na desvalorização do dólar zimbabuano em 75% em um dia, em novembro (CARMODY, 2001; STONEMAN, 1988).

<sup>602</sup> O PIB decresceu 30% somente entre 2000 e 2003. A indústria já desestabilizada com o processo de liberalização econômica da década de 1990 declinou 17,2% em 2002 e o setor de minérios recuou 7,1%. A participação no conflito do Congo incrementou a instabilidade econômica interna, custando ao tesouro nacional cerca de US\$ 1 milhão ao dia (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 177).

Mugabe manteve a ideologia como instrumento de fortalecimento pessoal e de seu partido frente a pressões internas e externas (MINILLO, 2011). A tentativa buscava criar alternativas à crise interna e às dificuldades nas políticas distributivas do Estado. As estatísticas sociais após a década de 1990 se deterioraram amplamente.<sup>603</sup> Com o incremento de pressões domésticas e internacionais, Mugabe decidiu cindir a cooperação e patronagem anteriormente articulada com a elite branca. Isso ocorreu sobretudo no setor agrícola. Havia dificuldades efetivas de se continuar a política de distribuição de terras baseadas nos mecanismos de mercado, posto que o poder estratégico e a importância comercial do setor agrícola branco (articulado na *Commercial Farmers Union – CFU*) situavam-se como uma força que bloqueava a ampla aquisição e redistribuição de terras. Justamente, na cisão desses bloqueios é que se centrou a atuação Mugabe, como se verá abaixo.<sup>604</sup> Essa política foi posta em prática com o rompimento de algumas capacidades institucionais do Estado. Por exemplo, na esfera do provimento de justiça, o judiciário que antes se destacava como um símbolo da estabilidade institucional do Zimbábue acabou perdendo a sua independência.<sup>605</sup> Como consequência os direitos políticos acabaram sendo prejudicados. Desde 2000 as eleições parlamentares e presidenciais foram contestadas em um ambiente hostil e com pouca garantia de respeito à legalidade.<sup>606</sup>

---

<sup>603</sup> Houve grande proliferação da AIDS (quase 25% da população infectada), falta de alimentos (combinada com a seca) e declínio dos salários reais (28% entre 1982 e 1997). Em 2000 mais de 75% da população chegava à linha da pobreza (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 169–170). Em 2003, aproximadamente 60% da população (7,2 milhões) necessitavam de ajuda alimentar (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 169).

<sup>604</sup> Importa lembrar que no momento das negociações para a independência a cláusula de compensação foi fortemente oposta pelo PF e aceita somente após o comprometimento britânico de que um fundo multinacional seria posteriormente criado para assistir o processo de redistribuição de terras (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 271).

<sup>605</sup> Após a derrota no referendo constitucional, em 2000, “[...] o Poder Executivo prosseguiu uma estratégia de intimidação e perseguição, frequentemente ignorando acórdãos da bancada.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 186). Juízes foram forçados a renunciar por ameaças do governo e legislações repressivas foram adotadas em 2002. Entre elas, o *Public Order and Security Act* (prescreve penalidade de até 20 anos de prisão para qualquer ameaça de organização de desobediência civil, o que contravém a seção 11 da Constituição), o *Citizenship Act* (torna ilegal a dupla nacionalidade e procura evitar que brancos filhos de trabalhadores do campo nascidos em países vizinhos votassem na oposição), e o *Access to Information and Protection of Privacy Act* (restringe acesso de informação a repórteres estrangeiros e controla a mídia local) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 187).

<sup>606</sup> Em 2000 a crise econômica tornou-se uma crise política e chegou a proporções mais graves. Isso aconteceu com a derrota do referendo constitucional em fevereiro de 2000, que propunha reformas que aumentariam o poder do presidente e permitiriam a apropriação de fazendas de brancos. A isso se somou a ascensão da oposição do *Movement for Democratic Change* (MDC) nas eleições parlamentares de junho de 2000. As eleições presidenciais seguintes foram marcadas pela tentativa de Mugabe manter-se no poder frente à crescente oposição interna e externa.



### 11.2.1.2 As Relações Estado-Sociedade

As eleições de 1990 consolidaram o poder da ZANU-PF após o acordo de união de 1987 com a PF-ZAPU.<sup>607</sup> As reformas de 1987 e a reunião do PF em 1988 centralizaram o poder no Escritório do presidente (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 272). A dominação política do ZANU-PF foi estável nas eleições da década de 1990, até a chegada dos anos 2000. Embora existissem outros partidos engajados na competição eleitoral – *Conservative Alliance of Zimbabwe (CAZ)*, *Zimbabwe Unity Movement (ZUM)*, *United Parties (UP)*, *Forum Party of Zimbabwe (FPZ)*, *Zimbabwe African National Union-Ndonga (ZANU-Ndonga)* – o país viu surgir gradualmente um sistema de partido dominante. O poder da legislatura mantém-se marginal, servindo como suporte à política definida pelo Executivo. A principal oposição à hegemonia do ZANU-PF vem do MDC, criado em setembro de 1999 e que se tornou um desafio ao partido governante já nas eleições de junho de 2000.<sup>608</sup> O embate mais significativo ocorreu, contudo, nas eleições gerais de 2008, em que o MDC (desde 2005 dividido em MDC-T, liderado por Tsvangirai, e MDC-N, liderado por Welshman Ncube) obteve maioria dos assentos nas duas casas do parlamento e Tsvangirai derrotou Mugabe no primeiro turno das eleições presidenciais (47.9% contra 43.2% dos votos), gerando respostas autoritárias de Mugabe e uma crise regional que só foi solucionada graças a esforços de mediação de Mbeki e da SADC.<sup>609</sup>

O projeto político da ZANU-PF sustentava-se, por um lado, em uma retórica desenvolvimentista que procura superar os desafios econômicos estruturais do país, fundamentados na dominação das elites de origem europeia.<sup>610</sup> Por outro lado, o autoritarismo político da ZANU-PF guiou com mão de ferro tais políticas e se tornou cada vez mais

<sup>607</sup> A ZANU-PF é estruturada no Comitê Central e no Politburo. O último é o centro decisório, comandado pelo presidente Mugabe e secretários departamentais (24 membros) e com grande interferência no governo. O Comitê Central serve de base para a ascensão de quadros e a cooptação de lideranças políticas (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 184).

<sup>608</sup> Nas eleições de 2000 e 2002, o MDC abarcou grande parte do voto urbano, garantido 57 dos 120 assentos no parlamento, contra 62 do ZANU-PF, embora tenha havido acusações de irregularidades e abusos contra apoiadores do MDC (incluindo a morte de 30 pessoas) (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 191). Nas eleições presidenciais de 9-10 de março de 2002, Morgan Tsvangirai obteve oficialmente mais de 42% dos votos, embora tenha havido igualmente acusações de fraudes. Como resultado, assim como ocorreu em Moçambique, houve grande redução da participação eleitoral no país.

<sup>609</sup> Com atraso na divulgação dos resultados e o aumento da perseguição política e assassinatos a eleitores do MDC-T, Tsvangirai desistiu do pleito no segundo turno, que deu vitória à Mugabe. Frente as ameaças de agravamento da crise, tanto a AU quanto a SADC clamaram os partidos políticos a entrarem em um diálogo e comporem um governo de unidade, acordado com a mediação de Thabo Mbeki em setembro de 2008 na África do Sul. Contudo, mesmo com a inauguração de um governo de transição em fevereiro de 2009, a dominância política do ZANU-PF se manteve, representada na presidência de Mugabe e no controle de ministérios importantes, como justiça, relações exteriores, agricultura e defesa (CAWTHRA, 2010, p. 25–26; PETERS-BERRIES, 2010, p. 151).

<sup>610</sup> As crescentes políticas radicais podem ser interpretadas como parte de um projeto que estivera adormecido na década de 1980 e que, dado o espaço aberto pela estabilização regional e o vácuo de poder das potências globais na região, pôde ser finalmente colocado em prática.

predatório, já que as próprias políticas distributivas acabaram envolvendo interesses político-partidários. A dominação política do ZANU-PF tornou-se crescentemente violenta, dadas as ameaças que percebia à sua manutenção no poder.<sup>611</sup> A oposição política ao governo da ZANU-PF vem sobretudo de meios urbanos de elite (liberais) e populares (trabalhadores e sindicatos). Esta inclusive é parte da origem do MDC que articulou a oposição urbana<sup>612</sup> devido à crise da década de 1990 devido aos impactos da liberalização econômica (queda de salários, desestruturação industrial, desemprego) e ao autoritarismo e que clamava por transição de poder e reforma constitucional.<sup>613</sup> Ademais, embora anteriormente autodeclarado marxista-leninista, o governo da ZANU-PF mantinha uma legislação repressiva e antitrabalhista (proibiam-se a proliferação de sindicatos e o direito de greve). A situação favoreceu a ascensão da *Zimbabwe Congress of Trade Unions* (ZCTU)<sup>614</sup> que organizou mobilizações e, sustentada em um perfil liberal, apoiou o lançamento do NCA e do MDC, liderados por Tsvangirai.<sup>615</sup> Por fim, outro ponto de tensão situa-se na reforma agrária forçada, que acabou sendo instrumento para a retomada da legitimidade política de Mugabe e ZANU-PF, que articularam as pressões da oposição urbana (trabalhista) e dos veteranos de guerra<sup>616</sup>, no objetivo comum de apropriação de terras de brancos.<sup>617</sup> Com a ampliação de

<sup>611</sup> Milícias do partido, entre elas os “*Green Bombers*”, passaram a agir como garantidoras do regime e perseguidoras da oposição. A partir de 1997 as forças armadas também se tornaram gradualmente politizadas e protagonistas da crise, embora responsáveis por uma política de estabilidade regional. Os contratos econômicos envolvidos na Guerra do Congo foram apenas alguns dos elementos que contribuíram para a politização das forças de segurança e a vinculação cada vez mais próxima entre militares e ZANU-PF. Outro fator relevante foram as apropriações de terras a partir de 2000, processo no qual militares e alguns veteranos da guerra de libertação foram beneficiados.

<sup>612</sup> Ademais, atualmente o MDC articula prioritariamente a população *ndebele* das duas províncias de Matabeleland, que se sente preterida nas políticas distributivas do governo da ZANU-PF e que em grande parte emigra temporariamente à África do Sul.

<sup>613</sup> Surgiu em 1998 a *National Constitutional Assembly* (NCA), um movimento que integrava associações da sociedade civil (acadêmicos, juristas, sindicatos, igrejas e ONGs nacionais e internacionais) e que procurava articular a formação de uma nova Constituição que assegurasse direitos individuais. A resposta foi a criação de uma comissão constitucional em abril de 1999 que, todavia, foi dominada por membros da ZANU-PF (300 dos 400 membros) e vista como ilegítima pelo NCA. Entre 12 e 13 de fevereiro de 2000, a versão final da Constituição, que aumentava poderes presidenciais e reduzia direitos de propriedade, foi avaliada em referendo nacional, que resultou na derrota da proposta, defendida por Mugabe – o que, conseqüentemente, culminou no aprofundamento da crise política.

<sup>614</sup> A ZCTU possuía grande proximidade com a ZANU-PF na década de 1980 que foi sendo desconstruída no início da década de 1990. Novas lideranças mais autônomas haviam surgido no fim da década de 1980, entre eles, Morgan Tsvangirai (secretário geral). Os ajustes econômicos estruturais, contudo, foram aceitos pela ZCTU, que buscou uma acomodação com a agenda do neoliberalismo, o que acabou financiando suas atividades de oposição governamental. Na segunda metade dos anos 1990, greves e mobilizações se proliferaram, ironicamente devido ao desemprego derivado dos ajustes.

<sup>615</sup> Outras organizações de oposição têm se fortalecido. Entre elas ONGs que pregam valores democráticos e liberais, geralmente apoiadas por países ocidentais (*Zimbabwe Human Rights Association*, *ZimRights*, e *Crisis in Zimbabwe Coalition*) e mídia crítica ao governo (*Financial Gazette*, *Zimbabwe Independent*, *Sunday Standard* e *Daily New*). Esses grupos têm sido recebidos com censura por parte do governo, sob a prerrogativa da *Access to Information and Protection of Privacy Act* de 2002.

<sup>616</sup> Segundo Wilfred Mhanda, contudo, diversos veteranos de guerra, sobretudo os com postura crítica à Mugabe, foram privados de pensões e da preferência no processo de reforma agrária. Mugabe favorece alguns “jovens veteranos” ligados a ZANU-PF como forma de cooptação política (Wilfred Mhanda, 2013, entrevista).

<sup>617</sup> O embate entre Mugabe e a CFU começou já em 1992, com a promulgação do *Land Aquisition Act*. A legislação abria espaço para a aquisição compulsória de terras por parte do Estado, sob uma compensação justa, cujo valor

apropriações violentas e a corrupção que cerca o processo, a questão racial então adormecida voltou ao topo da agenda nacional, com uma vitimização ampla dos brancos nas sociedades e mídia ocidentais. Entretanto, embora a distribuição prévia de terras privilegiasse exclusivamente a minoria branca no país, as fazendas compunham um setor comercial de larga escala que geravam 500 mil empregos formais e representavam 20% do PIB. A política não planejada de reforma (apropriação de 11 dos 13 milhões hectares detidos pelos brancos) levou a crises importantes, maiores do que as denunciadas pelos críticos liberais.<sup>618</sup> Essa lista de desafios crescentes e capacidades declinantes impactou a forma como a EDPE respondeu às oportunidades e constrangimentos do sistema regional.

### *11.2.2 Elites e Política Externa Regional no Zimbábue (1989-2010)*

A política externa do Zimbábue continuou sendo diretamente influenciada pela política do ZANU-PF, principalmente pela figura do presidente. De acordo com a Constituição do país, o presidente possui precedência nos assuntos de política externa, tem o poder de assinar acordos e tratados e declarar guerra e firmar a paz. A política de prestígio de Mugabe tornou-se símbolo da política externa do período. Tratava-se de responder aos desafios da política interna e externa com um projeto regional ousado, que, contudo, passou a recuar em ambição dada a escalada da crise. A ação externa do Zimbábue tem tido grande ímpeto desde a independência. De fato, “[...] ao contrário das relações externas de muitos outros Estados pequenos, as relações externas de Zimbábue têm sido robustas, ativas e ousadas.” (NKIWANE, 1999, p. 199). Embora com capacidades limitadas, o Zimbábue buscou manter vivo o seu poder de agência nas relações regionais. Todavia, esta política não pôde ser sustentada por muito tempo devido aos grandes desafios internos. “[...] Zimbábue, um ex-líder da região, tem tido que ajustar suas políticas para atender a alteração das circunstâncias.” (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 263).

---

poderia ser contestado em juízo. A decisão em abril de 1993 de designar 70 fazendas comerciais para venda compulsória incrementou o embate. Em 1997, foi publicada uma lista de 1.471 propriedades para realocação, com pressão do FMI para que o governo respeitasse os preceitos constitucionais no processo de reassentamento como condição para a liberação de ajuda financeira (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 270–271). As invasões sancionadas pelo governo começaram em fevereiro de 2000 e escalaram em 2002. Mugabe insulava-se das críticas e iniciava uma política de articulação de aliados em torno do ataque ao domínio branco. Em 17 de março de 2000 invasões de terra escalaram e 630 fazendas haviam sido ocupadas, apesar da oposição do Judiciário, que afirmava que as ocupações eram ilegais. Em 2002, mais de 80% das fazendas comerciais do país foram apropriadas no processo de reforma agrária.

<sup>618</sup> Houve, sim, a demonização de brancos e a não proteção de camponeses brancos pobres, além de que grande parte das terras foi distribuída para clientes políticos da ZANU-PF. Mas, mais do que isso, não houve um processo de transferência de conhecimento e técnicas agrícolas para os novos camponeses. Como resultado a produção agrícola reduziu em 22% em 2002. A crise se aprofundou ao longo da década, com o encolhimento da economia em quase 50%, a inflação chegando a 231.000.000% em 2008 e a consequente desvalorização monetária (substituída pelo dólar e rand em 2009) e queda nas receitas nacionais.

### 11.2.2.1 Elites e Política Externa Regional em Mugabe (1989-1999)

Ainda mais do que o partido, após a década de 1990, “[...] o presidente manteve-se o *player* dominante na elaboração de política externa.” (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 270–271). A decisão, por exemplo, de intervir no conflito armado congolês foi tomada principalmente pela presidência, o que gerou grandes pressões da oposição do MDC, que alegava que a decisão, tomada sem aquiescência do parlamento, era inconstitucional. Além disso, na década de 1990, a utilização das forças armadas como instrumento de política externa levou à centralidade do Ministério da Defesa como agente definidor de política externa.

A elite definidora de política externa tornou-se pressionada tanto por grupos sociais que demandavam o incremento das políticas distributivas, quanto por elites concorrentes que procuravam a liberalização do regime ou a obtenção de benefícios econômicos – como os veteranos de guerra. Regionalmente, a transição na África do Sul representava o incremento da competição regional para o Zimbábue em termos políticos, econômicos e securitários. Em termos políticos, importa a rivalidade estabelecida entre Mugabe e Mandela pela liderança regional. Em termos econômicos, a África do Sul pós-*apartheid* tornava-se naturalmente mais atrativa para investimentos de EUA e União Europeia, haja vista que o vizinho do sul possuía maior capacidade industrial e tecnológica e uma infraestrutura mais sofisticada (menores custos). Além disso, a economia do Zimbábue entrava em um processo crescente de crise. Em âmbito securitário, o governo do ANC sustentava princípios individualistas de segurança e opunha-se à visão coletivista de Mugabe.

No que concerne à sua posição em relação ao *status quo*, se no período da Guerra Fria o não alinhamento representava os limites da retórica marxista-leninista da ZANU-PF, no pós-Guerra Fria o Zimbábue enquadrou-se no eixo econômico liberal. Todavia, a adoção de políticas econômicas neoliberais fortemente recomendadas pelo FMI e Banco Mundial e a sinalização de abertura política foram limitadas por posturas autonomistas. Entre elas, a continuidade do domínio político da ZANU-PF e a retomada de políticas distributivas, como a reforma agrária em *fast track*. Regionalmente, o país questionava a acomodação a uma ordem liberal. Em termos gerais, “[...] a política externa continuou a ser ditada pelas ideias que emergiram da luta de libertação e provou-se resistente a pressões de outros setores da sociedade.” (NKIWANE, 1999, p. 206). Se em 1992, Mugabe desconfiava das intenções manifestadas pela transição de De Klerk, tensões se mantiveram com a ascensão do ANC ao governo sul-africano. Pontos de choque envolveram, por exemplo, as preocupações e pressões

do governo Mandela com relação ao respeito aos direitos humanos no Zimbábue e disputas sobre a organização institucional da SADC relacionada a decisões sobre intervenções militares (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 265).

As ações externas de Mugabe foram impetuosas no período. Embora preocupado com os desafios do desenvolvimento interno, Mugabe manteve na década de 1990 uma política de apoio à estabilidade regional como forma de fortalecimento de sua imagem como líder desenvolvimentista. Teve papel importante nas negociações entre FRELIMO e RENAMO em 1992, inclusive no acordo de Roma, e na tentativa de envolver Dhlakama na opção política moderada. Além disso, manteve suas tropas no país até o início de 1997 como garantia para a estabilidade e transição democrática (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 266).<sup>619</sup> A aliança de Moçambique e Zimbábue logrou suporte do governo de Chissano à desestruturação do grupo de dissidentes zimbabuanos (*Chimwenjes*), que aliados com ex-combatentes da RENAMO e utilizando suas antigas bases, articulavam ataques em ambos os países em 1995. Também em outros casos, as forças armadas serviram de instrumento de política externa.<sup>620</sup> O engajamento enfático nos conflitos de RDC e Angola demonstrou o ímpeto de ação em defesa de uma visão coletiva para os desafios regionais de segurança. Na RDC, o país enviou aproximadamente entre 10 e 15 mil tropas ao Congo, tensionado a capacidade de projeção de forças do país, estimada em 35-40 mil homens.<sup>621</sup> As tropas faziam parte da missão da SADC aprovada pelo OPDS, então presidido por Mugabe, e contribuíram para a integridade territorial do país.<sup>622</sup> Embora tivesse sido elemento de estabilidade, os custos com envio de tropas foram compensados com a participação em acordos econômicos<sup>623</sup> que contudo não

---

<sup>619</sup> Além do protagonismo regional, preocupava também a Mugabe a presença de 250 mil refugiados moçambicanos em território zimbabuano. Devido ao sucesso das negociações, já em março de 1993 planos para a repatriação de quase 145 mil moçambicanos foram anunciados. Interessava também a Mugabe e a companhias zimbabuanas reabilitar o corredor de Beira como eixo infraestrutural e logístico para Harare.

<sup>620</sup> O país enviou tropas às missões da ONU na Somália (UNOSOM I e II), compondo mais 85% (5939 tropas) do contingente africano, e Angola (UNIVEM I e MONUA). Em abril de 1997, auxiliou no financiamento da insurgência de Laurent Kabila no Zaire, com o envio entre US\$ 30 e 200 milhões, além de assistência e equipamentos (uniformes, munição e minas terrestres) das *Zimbabwe Defence Industries* (ZDI), privatizadas em 1993 (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 275).

<sup>621</sup> Os interesses do Zimbábue na proteção do governo de Laurent Kabila eram salvaguardar o acordo de defesa recíproca entre os membros da SADC; estreitar relações comerciais com o Congo, contrapondo África do Sul e Uganda; criar uma diversão às dificuldades internas e articular apoio dos militares; garantir contratos de mineração (cobre e cobalto) de militares e companhias pertencentes à família de Mugabe, estimados em mais de US\$200 milhões (ICG, 1998, p. 20); e honrar os laços criados pelo passado marxista dos dois líderes.

<sup>622</sup> O Zimbábue enviou inicialmente um contingente de 600 homens em agosto de 1998, na Operação Restaurar Soberania, para a proteção da capital Kinshasa (TURNER, 2002). Em 2001, estas tropas haviam aumentado em 300%, chegando a aproximadamente 16 mil homens – o maior contingente dentre todos os aliados de Kabila (RUPYIA, 2002). O país possuía forças bem equipadas e profissionais, porém com pobres performances no campo de batalha. Entretanto, o peso dessa contribuição foi fundamental para o bloqueio do avanço dos rebeldes à capital e para a segurança das províncias de Katanga e de Kasai Oriental, principalmente da capital dos diamantes Mbuji-Mayi (REYNTJENS, 2009, p. 199).

<sup>623</sup> O presidente Laurent Kabila garantiu concessões de minérios e madeira, como forma de compensação da participação no conflito armado. Companhias vinculadas à ZANU-PF e às forças armadas, como a OSLEG

cobriram os crescentes custos da guerra. Em Angola, duas mil tropas zimbabuanas deslocadas do conflito congolês em novembro de 1999 adentraram o território angolano em perseguição de membros da UNITA. Com armas adquiridas da Coreia do Norte e China auxiliaram as forças angolanas nas batalhas de Bailundu e Andulo no planalto central do país (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 267).

Capítulo aparte foi a relação com a África do Sul. No período pós-independência, essa realidade resultou em latente suspeita da liderança do ANC frente ao jovem Mugabe.<sup>624</sup> Este, por sua vez, sabia dessa postura e usava sua aliança com a ZAPU para garantir ligações com o movimento de libertação e posteriormente com a África do Sul pós-*apartheid* (SALO, 2013, p. 46–49; 87–88).<sup>625</sup> Não obstante, a tática não evitou as rivalidades entre Mandela e Mugabe na tarefa de estabelecer um regime de segurança na região que se alinhasse às suas percepções próprias de segurança. Como visto, esta rivalidade assumiu uma cara institucional na SADC, que se caracterizou pela disputa entre o presidente da organização (Mandela) e o presidente do OPDS (Mugabe) – a qual teve impacto nas intervenções de RDC e Lesoto. Todavia, a situação não se prolongou, posto que em fins da década de 1990, gradualmente o Zimbábue perdia a proeminência regional que desfrutara na década anterior.

#### 11.2.2.2 Elites e Política Externa Regional em Mugabe (2000-2010)

Se política externa regional do Zimbábue na década de 2000 foi fundamentada na mesma elite definidora de política externa dos períodos anteriores, com centralidade do presidente (Martin Rupiya, 2013, entrevista), as pressões internas se tornaram cada vez mais evidentes. A crise econômica limitava grande parte da capacidade de ação do país, já que “[...] ao contrário de Estados ricos em petróleo e em diamantes como Angola, não há uma fonte ilimitada de riqueza para extração no Zimbábue.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 200). Regionalmente, cada vez mais o Zimbábue tornou-se eclipsado pelo papel de liderança da África do Sul em questões político-securitárias regionais (NKIWANE, 1999, p. 212). Por um lado, a ascensão de Mbeki contribuiu para a redução das tensões na política bilateral de

---

(*Zimbabwe Defense Industries e Operation Sovereign Legitimacy*), garantiram contratos lucrativos e *joint ventures* com o governo congolês. Todavia, os acordos acabaram não cobrindo com custos públicos, mas com interesses de enriquecimento pessoal de muitos militares do Zimbábue, que são acusados de traficar minerais para o país (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 269).

<sup>624</sup> Importa lembrar que durante a guerra de libertação a ZANU não era o aliado de primeira opção da ANC, que via a ZAPU como parceiro mais próximo. Isso acontecia principalmente porque ambos estavam estabelecidos na Zâmbia e recebiam apoio da URSS, tinham uma base urbana, e eram os irmãos mais velhos da luta de libertação (em oposição aos homólogos mais jovens, ZANU e PAC).

<sup>625</sup> A suspeita do ANC em relação a partidos mais jovens contribui igualmente como elemento de conflito entre o partido e o jovem MDC zimbabuano. A credibilidade deste último levou tempo para gerar frutos e apoios entre quadros do ANC (SALO, 2013, p. 89, 90, 107).

Zimbábue e África do Sul. A diplomacia silenciosa de Mbeki buscava defender a solidariedade política e a parceria comercial dos dois países. O presidente sul-africano havia historicamente tentado aproximar ANC e ZANU e, durante a sua presidência na África do Sul, estabeleceu este objetivo como uma prioridade de política externa. Por outro lado, essa postura, frente a pressões de países ocidentais para tomar posições firmes contra o regime de Mugabe, resultou dilema de demonstrar posicionamento mais assertivo contra o governo da ZANU-PF e ao mesmo tempo não parecer que agia como um simples executor das políticas de EUA e Reino Unido. Do outro lado, Mugabe via a postura de Mbeki com desconfiança e usou parcerias alternativas, como a com Gaddafi, para desacreditar Mbeki em alguns momentos, como no estabelecimento do NEPAD, devido ao perfil liberal (SALO, 2013, p. 48, 112, 120–126; VENTER, 2004).

De fato, cumpre afirmar que alguns mecanismos comerciais utilizados pela África do Sul (tais como, tarifas em importações de têxteis) contribuíram para agravar a crise no Zimbábue. A crise no país vizinho acaba gerando espaços para os negócios sul-africanos na economia do Zimbábue, anteriormente o seu único competidor industrial na região. Além disso, ao mesmo tempo que acabam favorecendo o crescimento da violência e da xenofobia na África do Sul (facilitada por uma resposta incoerente do governo da ANC), imigrantes zimbabuanos são um ativo importante para a economia sul-africana (SALO, 2013, p. 140). O “[...] o impacto do ‘capital intelectual’ do Zimbábue sobre a economia da África do Sul não é bem documentado, mas tem sido substancial.” Por exemplo, “zimbabuanos educados também estão fornecendo habilidades cruciais para a economia de pouca especialização da África do Sul, assim gerando emprego[...].” (SALO, 2013, p. 34)<sup>626</sup> Em âmbito extrarregional, crescentemente o Zimbábue passou a ser considerado um Estado pária. Foi suspenso da *Commonwealth* em 2002 e passou a ser alvo de sanções econômicas da União Europeia, Japão e Estados Unidos, além de bloqueio financeiro do FMI, Banco Mundial e AfDB (PETERS-BERRIES, 2010, p. 151). Na região, contudo, é crescente o consenso de que a sobrevivência e o desenvolvimento do Zimbábue envolvem esforços participativos e construtivos da África Austral, especialmente dos vizinhos mais próximos, como a África do Sul, com destaque para

---

<sup>626</sup> De todo modo há crescente consenso na África do Sul sobre a necessidade de resolução do conflito do Zimbábue. Desde 2002 há “[...] uma mudança significativa na atitude da sociedade Sul-Africana. O conflito no Zimbabwe já não era mais uma questão que dividia os sul-africanos ao longo de linhas raciais ou partidárias, como o novo movimento de solidariedade principalmente negro e aliado ao ANC demonstrou.” (SALO, 2013, p. 137). A situação abriu caminho para “[...] uma posição pró-Zimbabwe inteiramente em conformidade e consistente com os mesmos valores pelos quais eles levaram a cabo a luta de libertação na África do Sul.” (Ibidem).

a liderança de Thabo Mbeki (CAWTHRA, 2010, p. 30; PRYS, 2008, p. 14–17). Essa posição é semelhante a das potências extrarregionais emergentes.<sup>627</sup>

Em relação à sua postura frente ao *status quo* regional, atualmente a política externa tem voltado-se mais fortemente para a proteção do regime da ZANU-PF, em detrimento de uma política regional claramente definida. A retórica revisionista mantém-se inalterada, tornando-se inclusive mais radical, já que a partir dos anos 2000, Mugabe embarcou em uma retórica cada vez mais assertiva contra os países ocidentais para fortalecer sua posição interna e externa. Frente às críticas britânicas manteve a visão de que o Reino Unido não está em posição de sugerir que o Zimbábue é um Estado falido. Todavia, a retórica não é acompanhada de capacidades ou apoio significativo para a ação (exceto pela aliança com emergentes). Como resultado, há poucas condições de o país manter o ímpeto de ação que possuía nas últimas duas décadas. Um dos últimos grandes sucessos da diplomacia de Mugabe foi concretizado ao angariar apoio político na Cúpula da SADC em Windhoek em 2000, quando buscava arrecadar suporte econômico e político para a sua reforma agrária (ADAR; AJULU; ONYANGO, 2002, p. 265). Entretanto, as ações posteriores angariaram poucos resultados. A solidariedade africana para com Mugabe tem derivado mais do respeito ao seu símbolo na história do que da sua competência política atual (Martin Rupyia, 2013, entrevista). Gradualmente, o país tem transitado de políticas propositivas e imperativas na ordem regional para a procura de instrumentos retóricos e materiais para a sobrevivência do regime.

O quadro e a figura abaixo procuram sintetizar as transformações na política externa do período e as suas relações com o processo de construção do Estado e as elites definidoras de política externa. Entre 1989 e 1999, a capacidade do Estado em termos econômicos começou a se reduzir, embora ainda permanecesse uma capacidade coercitiva relativa (e pressões para a sua utilização). A crescente dominação do partido ZANU-PF e pressões para reformas internas foram respondidas com políticas populistas internas e externas. Houve a manutenção da postura regional (agora em uma nova ordem) e a continuidade da ação impetuosa na defesa de seus interesses, relacionados à tentativa de estabelecer aliados internos frente a pressões crescentes. Já o período de 2000 a 2010 foi marcado pela explosão da crise...

---

<sup>627</sup> Destaca-se a parceria com a China reforçada a partir de 2003 com a "[...] *Look East Policy*[...]" (HODZI; HARTWELL; DE JAGER, 2012, p. 80), como forma de demarcar com as sanções de EUA e UE e bloqueios de FMI e Banco Mundial. O país tem auxiliado na estabilização interna do Zimbábue (desconhecida internacionalmente), preferindo o engajando à desestruturação. O aporte de empréstimos e investimentos (\$2,4 bilhões somente em 2007) direcionados aos setores de construção, saneamento, energia, agricultura, transportes, telecomunicações e militar (compra e manutenção de armamentos e construção do *National Defence College*) parece trazer novas alternativas de reconstrução das capacidades estatais e barganha internacional (GROVE, 2011; MINILLO, 2011, p. 99–101), embora duramente criticada pelo opinião pública ocidental dominante (HODZI; HARTWELL; DE JAGER, 2012).



Quadro 13 - Zimbábue (1989-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal

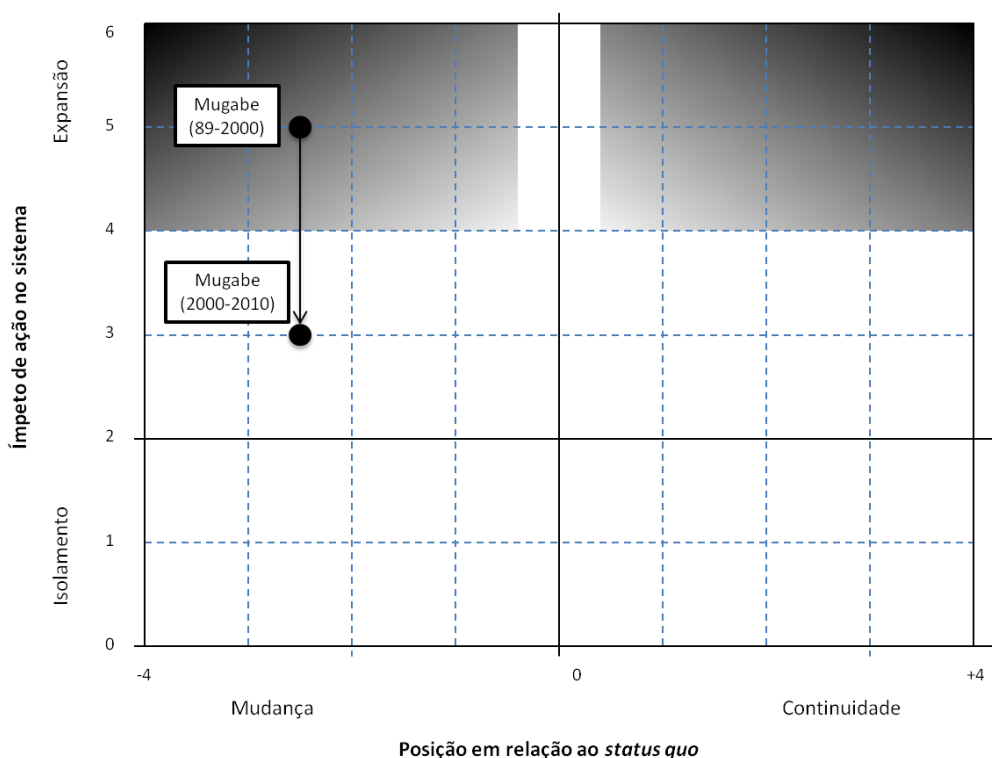
	Construção do Estado			PE Regional - Formação				PE Regional - Execução			
	Coerção, capital e legitimidade	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tipo	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao <i>status quo</i>	Valor	Ímpeto de ação	Valor
<b>Mugabe (89-2000)</b>	Coerção - Redução relativa nas forças, mas recapacitação devido à guerra	M	Elite do ZANU-PF domina mais profundamente a política nacional e reduz os interesses com reconciliação	Elite desenvolvimentista: crescente procura por liderança regional, dados os espaços deixados pela transição na África do Sul	D	Elites concorrentes: Elites brancas e grupos democráticos	M	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5); Relações comercialistas/Laissez-faire (L=0); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); Segurança regional (D=-1)	-2,5	Instrumentos militares diretos	5
	Capital - Crescentes constrangimentos econômicos devido aos planos de ajustes estruturais	B				Sociais: Pressões para políticas distributivas (reforma agrária) e para maior democratização	M				
	Legitimidade - Esgotamento das políticas de reconciliação	M				Externa: Concorrência com a emergência da nova África do Sul, espaço para ação nas instituições regionais e crescentes pressões internacionais	M				
<b>Mugabe (2000-2010)</b>	Coerção - Crise nas forças de segurança após a Guerra do Congo	B	Dominação exclusiva da elite do ZANU-PF	Elite desenvolvimentista: interesse em manter imagem de líder revolucionário regional, embora sem instrumentos de ação, crescente preocupação com a segurança interna	D/C	Elites concorrentes: Elites brancas e movimentos democráticos	A	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5); Relações comercialistas/Laissez-faire (L=0); Prioridade dos direitos sociais (D=-1); Segurança nacional (C=-1)	-2,5	Instrumentos econômicos e institucionais	3
	Capital - Colapso econômico	B				Sociais: Pressões maiores para políticas distributivas (reforma agrária) e para maior democratização	A				
	Legitimidade - Esgotamento do apoio popular ao regime de Mugabe, sustentação pelo clientelismo	B				Externa: Pressões de OIs, ONGs e potências ocidentais, apoio relativo de vizinhos e potências emergentes	A				

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em cinza ou negrito, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipos de **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem) e +4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelos instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao *status quo*. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

... interna e a deterioração de quase todas as capacidades do Estado, além da continuidade da liderança crescentemente contestada do ZANU-PF. Regionalmente, manteve-se o interesse em conservar a imagem de líder revolucionário regional e a retórica revolucionária, como instrumento restante de ação. Os espaços de ação se fecharam em todas as direções (pressões internas e externas excedentes), embora ainda haja suporte de Estados vizinhos e extrarregionais (China).

**Figura 21 - Zimbábue (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal**



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 11.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

No primeiro período analisado neste capítulo (1975-1988) a política externa do Zimbábue sofreu grandes transformações devido à mudança na elite no poder. Até 1980, a elite do RF liderada por Ian Smith adotava uma postura reacionária na região, posicionando-se pela continuidade da ordem conservadora, posto que esta beneficiava os interesses da minoria branca governante. O elevado ímpeto de ação, com emprego indireto da força militar, era garantido pela alta capacidade estatal relativa para responder às pressões domésticas (guerra de libertação) e externas (sanções e rivalidade com países vizinhos). A ascensão da ZANU-PF e de Mugabe ao poder em 1980 teve grande significado para a região sobretudo

devido à sua postura revolucionária frente ao *status quo*. Mugabe empreendeu seu projeto regional desenvolvimentista com grande ímpeto, acomodando a oposição interna com uma política de reconciliação nacional e utilizando a capacidade estatal preexistente para fazer frente às pressões sul-africanas e da RENAMO.

Mesmo após a transição da ordem regional, a política externa de Mugabe manteve retórica desenvolvimentista e procurou exportar para a região os crescentes conflitos domésticos, valendo-se das capacidades estatais que restavam após programas de ajuste estrutural, que não obtiveram sucesso, para empreender ações impetuosas com o uso da força militar direta. No entanto, o esgotamento das capacidades estatais e as crescentes pressões internas e externas para a transição política impediram a continuidade desse projeto externo e da sua implementação impetuosa. De grande candidato à potência regional e líder de uma ordem desenvolvimentista alternativa, o Zimbábue tornou-se aprisionado no ciclo de crise política e incapacidade de ação que tenta hoje ser encarado com uma retórica contestatória e alianças alternativas ao Ocidente.

## 12 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA NAMÍBIA (1975-2010)

A Namíbia também esteve no centro das relações internacionais da África Austral no período estudado. Sua história marca igualmente a transformação das dinâmicas regionais, já que o embate sobre a sua independência esteve no núcleo da disputa sobre o conteúdo da ordem regional centrada na África do Sul. Este capítulo analisa a política externa recente da Namíbia independente, mas também procura prospectar a posição regional da Namíbia enquanto colônia (*South West Africa*) e a formação das estruturas do Estado e da política externa pré-independência. Antes da independência, a Namíbia se configurava como um Estado colonial, governado por Pretória e cuja política externa era disputada entre a África do Sul, que comandava as forças de segurança e as estruturas estatais desde 1915; a ONU, que buscava assumir a supervisão do antigo mandato da Liga das Nações e articular a independência do país; e os movimentos de libertação nacional, como a SWAPO, que lutavam para assegurar que a África do Sul cedesse às pressões para a descolonização. A vitória desses dois últimos atores, em aliança, contribuiu para as características da política namibiana no pós-independência. Por um lado, o governo da SWAPO alinhou-se em âmbito doméstico a princípios políticos da ordem regional liberal. Por outro, buscou uma política externa regional relativamente desenvolvimentista e solidária aos antigos aliados regionais do eixo revolucionário. O ímpeto de ação dessas políticas variou conforme as pressões domésticas e externas que as elites definidoras de política externa experimentaram no período, com tendência atual para ações mais comedidas, como se verá ao longo do capítulo.

### 12.1 PRÉ-ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA NAMÍBIA (1975-1990)

Esta seção apresenta alguns breves *insights* sobre o processo de construção do Estado e a formação da política externa da Namíbia entre 1975 e 1988, quando ainda estava sob ocupação da África do Sul.

#### 12.1.1 Construção do Estado colonial na Namíbia (1975-1990)

A história recente da Namíbia destoa daquela traçada pelos seus vizinhos. Desde 1975, os países analisados até aqui estavam politicamente independentes; detinham um governo central que clamavam controle sobre uma população e território. A legitimidade de tais governos variou de caso a caso, mas todos experimentaram dificuldades de estabelecer o

domínio do Estado e do regime sobre a população nacional, além de enfrentarem variadas pressões internacionais. A República da Rodésia de Ian Smith e o *apartheid* sul-africano eram recebidos com grande oposição da comunidade internacional que clamava por processos pacíficos de transição interna e pela garantia de direitos liberais (civis e políticos) à parcela da população que não os detinha. Além disso, eram rivalizados por grupos insurgentes que buscavam pacífica ou violentamente a reconstrução do Estado sobre estruturas mais democráticas e representativas.<sup>628</sup> Em menor medida, os regimes de MPLA e FRELIMO tinham problemas semelhantes de estabelecer seu domínio e enfrentavam rivalidades de grupos internos que se opunham aos governos centrais e clamavam violentamente a mudança política, apoiados externamente. A Namíbia, à semelhança dos vizinhos, possuía grupos politicamente articulados e apoiados internacionalmente que lutavam pela transformação do Estado e, nos moldes da Rodésia e África do Sul, buscavam a garantia de direitos para toda uma população excluída política, econômica e socialmente. Entretanto, ao contrário de todos esses casos, a Namíbia não possuía soberania. Era, como *South West Africa* (SWA, Sudoeste Africano), um território ocupado ilegalmente pela África do Sul e não detinha governo independente, tampouco forças armadas efetivas que assegurasse empiricamente sua existência. Tratava-se, portanto, de uma colônia sul-africana efetiva.

Por esse motivo, a análise da relação entre Estado, elites e política externa da Namíbia antes de 1990 (ano de sua independência) se deterá apenas nos pontos relevantes para a compreensão de sua política externa enquanto Estado independente. Por outro lado, a “questão da Namíbia”, como se costumou chamar o embate para a independência do Sudoeste Africano, está no centro das relações internacionais da África Austral entre 1975 e 1988 e seus pontos principais devem ser destacados para a compreensão da agência social de uma população, mesmo sem o controle das estruturas do Estado. Sob este aspecto o foco da política externa deixa de ser prioritariamente o Estado e deve compreender outras formas de organização social que desafiam o seu poder e que, eventualmente, obtêm sucesso. Nesse caso importa avaliar especificamente as ações da SWAPO (*South-West Africa People's Organisation*) como líder da luta pela independência e instituição básica das futuras estruturas estatais.

A ocupação da Namíbia pela África do Sul iniciou-se quando o Reino Unido delegou a administração do território para a União da África do Sul, como parte do mandato obtido na

---

<sup>628</sup> Costumou-se chamar esses casos de colonialismo interno, dada a característica dos governos centrais, das elites dominantes (derivada do pacto colonial) e da violência da dominação político, econômica e social sobre a população local (não-branca).

Liga das Nações, após a conquista do território por tropas sul-africanas em 1915. Anteriormente, o SWA era parte do império colonial alemão, que ocupara o território a partir de 1884, como protetorado. O resultado da Primeira Guerra Mundial garantiu a dissolução dos impérios turco-otomano e alemão e o estabelecimento do sistema de mandatos na Liga das Nações (LDN), que procurava assegurar auxílio na administração dos territórios, o que deveria ser feito em favor das populações locais. O estabelecimento do governo pela União da África do Sul mediante o mandato de tipo "C" (a ser governado como parte integral da África do Sul) no SWA foi marcado por políticas segregacionistas, legislação opressora e discriminatória, e exploração econômica da população local. A situação na prática representava uma violação dos termos do mandato da LDN (MUSHELENGA, 2014, p. 58).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o discurso da vitória do mundo livre sobre o totalitarismo imperialista, o colonialismo tornou-se insustentável frente ao ideal da autodeterminação dos povos. O mandato da LDN se esgotara e deveria ser passado à tutela das Nações Unidas até a sua independência. Entretanto, o governo sul-africano procurou garantir a incorporação do território e de sua população à União, sob a forma de sua quinta província. A oposição das Nações Unidas ao colonialismo velado sul-africano, concretizado no expansionismo territorial, levou ao embate internacional que perdurou até o final da década de 1980. As pressões internas e internacionais para a independência aumentavam em velocidade semelhante à importância estratégica que o território adquiria para a África do Sul e os países ocidentais no contexto da Guerra Fria. Além de localizar-se estrategicamente no Atlântico Sul (destaque para o importante porto de Walvis Bay<sup>629</sup>) o país servia como fonte estratégica de diamantes e urânio e, após 1975 e 1980, como último cinturão protetor frente à presença de Estados revisionistas na fronteira da África do Sul (neste caso, o mais ameaçador deles, Angola e cubanos). Finalmente, dada a acomodação da política regional, em 1988 com o Acordo Tripartite de Nova Iorque firmou-se a aceitação sul-africana da independência da Namíbia, preparada em 1989 e concretizada em março de 1990.

#### 12.1.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

O Estado no SWA foi construído pela África do Sul com o intuito de incorporar o território como quinta província sul-africana. Até meados da década de 1970, o objetivo

---

<sup>629</sup> Trata-se do único porto de águas profundas da Namíbia e era local de uma grande base de treinamento militar sul-africano. O território já era um enclave pertencente ao Reino Unido, separado do protetorado alemão. Em 1922, a África do Sul integrou o enclave ao território do SWA e em 1978 passou uma lei nacional que anexou formalmente o porto à África do Sul.

básico era transferir o sistema político social do *apartheid* para a colônia em busca de facilitar a sua incorporação. Gradualmente legislações segregacionistas foram adotadas e fundamentadas no controle da população não branca e empobrecimento do setor rural, como forma de garantir mão de obra barata para a economia urbana na Namíbia e África do Sul.

Em 1949, a África do Sul retirou os principais poderes legislativos do governador geral apontado pelo Reino Unido e os transferiu para o Parlamento sul-africano. Aos brancos (então 10% da população) foi dado o direito de eleger seis representantes no Parlamento. Em 1954, a responsabilidade pela política dos nativos (*native affairs*) foi retirada da administração branca local e estabelecida sob o *Minister of Bantu Administration and Development*. Apesar da crescente pressão externa, o governo sul-africano manteve inicialmente a política de anexação. Em 1962, estabeleceu a *Odendaal Commission* que, formalmente, procurava investigar políticas para o bem-estar dos habitantes do SWA, mas, empiricamente, recomendava maior ingerência sul-africana. O resultado foi a justificativa para a maior absorção de funções administrativas ainda sob controle local (e.g. educação) e a implantação da política do desenvolvimento separado de grupos étnicos nos moldes dos bantustões.

As tarefas de coerção do Estado eram centradas na repressão dos movimentos de libertação surgidos em fins da década de 1950, os quais responderam com o incremento da violência. A partir de maio de 1980, as tarefas de contrainsurgência, até então exercidas pelas forças policiais e unidades da SADF que atuavam na SWA, foram passadas prioritariamente para a nova força *South West African Territory Force* (SWATF) criada sob a autoridade do novo *Department of Defence* da SWA, sob comando do Administrador Geral.<sup>630</sup> No âmbito do capital, a agricultura de subsistência e a indústria incipiente geravam ampla dependência econômica de alimentos e manufaturados da África do Sul. A dependência também se reproduzia na exportação de minério, a principal fonte de receita dos minérios de diamantes e urânio em Rössing (GROTPETER, 1994, p. 117–118). Por fim, a legitimidade do Estado era garantida pela dupla política de incorporação dos colonos brancos e a cooptação de lideranças étnicas. Por um lado, a incorporação das elites brancas agia de modo a enfraquecer estruturas administrativas e políticas autônomas do território. Os brancos conservadores habitantes do território também pressionavam a África do Sul por políticas que assegurassem a sua proteção frente à “ameaça” negra e comunista. Por outro lado, Pretória procurava controlar a ascensão

---

<sup>630</sup> As forças compuseram cerca de 20 mil tropas em meados da década de 1980 (10 mil homens em unidades étnicas e multiétnicas, comandadas por 10 mil brancos da Namíbia) e eram responsáveis por 65% das operações de contrainsurgência envolvendo a SWA, ainda coordenadas pelas SADF. A *South West African Police*, criada em 1981, com aproximadamente 8 mil homens, auxiliava a SAWTF nas tarefas paramilitares (GROTPETER, 1994, p. 492–494).

de aspirações políticas das populações locais mediante o elemento étnico e a criação de corpos legislativos que assegurassem a autodeterminação de forma lenta, gradual e controlada.

#### 12.1.1.2 As Relações Estado-Sociedade

As relações Estado-sociedade foram marcadas pelo controle das instituições pelo regime do *apartheid* sul-africano. A elite que definia política na Namíbia era a mesma elite conservadora que dominava a política sul-africana desde 1948 e que procurava assegurar posições políticas e econômicas privilegiadas para a comunidade branca de origem europeia. A oposição crescente à sua dominação veio de movimentos surgidos junto a populações africanas que trabalhavam fora do país ou nas "*locations*" (zonas urbanas periféricas). O *Ovamboland People's Organization* (OPO) surgiu pela liderança de trabalhadores *ovambo* que atuavam em Cape Town e organizavam-se em torno de pautas trabalhistas e do ideal da independência. Depois da prisão de seu líder pelas forças de segurança, Sam Nujoma assumiu a presidência do grupo e o transformou em SWAPO em 1960, o que rompia com o essencialismo étnico e ampliava o sentido de nacionalidade para toda a Namíbia. Outro partido relevante havia sido criado em 1959 por incentivo de representantes dos chefes *herero* e *nama*, o *South West Africa National Union* (SWANU), sob a liderança de Jariretundu Kozonguizi, e como associação de lideranças do OPO e do movimento urbano *South West Africa Progressive Association* (SWAPA) (PISANI, 1985, p. 145–150). Não obstante, a pauta pan-africanista e nacionalista da SWAPO e sua estratégia de articular credibilidade internacional logrou forças políticas ao grupo que acabou sendo reconhecido como único representante legítimo do povo namibiano pela OUA e ONU. Todavia, as insuficiências da mediação operada pela ONU levou o grupo a adotar a luta armada e criar a PLAN (*People's Liberation Army of Namibia*) após 1966 (devido a uma decisão polêmica da Corte Internacional de Justiça (CIJ), como se verá abaixo). O primeiro choque contra as forças de segurança ocorreu em Omugulugwombashe em 26 de agosto de 1968 (ZAIRE, 2014, p. 43).

Após 1971, a África do Sul percebeu que sua administração no território não poderia ser mantida por tempo indeterminado, em razão das pressões internacionais para a independência. Vorster abandonou, assim, a noção de anexação e procurou a partir daí garantir o controle da transição no país (JASTER, ROBERT S., 1985, p. 7).<sup>631</sup> Internamente,

<sup>631</sup> Priorizava um acordo interno fundado na cooptação das lideranças nativas sob organização étnica e que garantisse direitos excepcionais para a minoria branca; assegurar o controle de eleições amplas, pressionadas pela ONU, caso o acordo interno não fosse aceito; e adiar ao máximo as condições para a independência, aumentando os ganhos na



o governo procurava arregimentar grupos apoiados ao processo controlado de transição. A solução de Turnhalle de 1975 buscava dividir a representação política da população em grupos étnicos e garantir representação significativa aos brancos.<sup>632</sup> A solução teve oposição da ONU e teve de ser substituída por planos de eleições amplas e de formação de uma Assembleia Constituinte, supervisionadas pela ONU. Todavia, a ascensão de P.W. Botha e da ultradireita conservadora na África do Sul; a emergência de regimes revisionistas (Angola, Moçambique e Zimbábue) na região; a presença de tropas cubanas; e o incremento das ações armadas da SWAPO levaram o regime do *apartheid* suprimir o papel da ONU e procurar soluções internas próprias, além do aumento da contrainsurgência. A emergência do governo Reagan nos EUA contribuiu para a África do Sul adiar a independência do país, ignorando o disposto na resolução 435 de 1978 (ver abaixo). Somente com a acomodação do conflito em Angola e a vitória da política norte-americana do *linkage*, a África do Sul possibilitou a transição interna da Namíbia, supervisionada pela ONU, conforme a resolução de uma década antes.

### 12.1.2 *Elites e Política Externa Regional na Namíbia (1975-1990)*

Três atores fundamentais contribuíram para a política externa do SWA/Namíbia antes de sua independência. A África do Sul (formuladora oficial da política), a ONU (que advogava direto de tutela ao território) e a SWAPO (reconhecida internacionalmente como representante do povo namibiano).

A política externa oficial da Namíbia no período do controle sul-africano foi direcionada pelo governo em Pretória, conforme descrição apresentada no capítulo 7. Como visto, contribuíram para a política sul-africana as características do processo de construção do Estado, o perfil das elites definidoras de política externa e as pressões e ameaças a sua segurança que enfrentavam interna e externamente, frente aos espaços que possuíam para ação. Se Vorster esteve aberto à negociação gradual com a ONU para a transição política no país, as políticas de Botha endureceram a abordagem. Buscava em particular “[...] evitar ações

---

barganha diplomática (entre eles, o controle do território de Walvis Bay, a marginalização e enfraquecimento da SWAPO e a saída de tropas cubanas da África Austral).

<sup>632</sup> Em setembro de 1975, Vorster organizou uma Conferência Constitucional no prédio Turnhalle, em Windhoek. Foram convidados à conferência como delegados líderes moderados dos onze grupos étnicos do país, inclusive brancos, para discutir a formulação de uma Constituição e o estabelecimento de um governo interino que levaria à independência. Nenhum partido de libertação nacional foi representado, inclusive a SWAPO. A intenção era assegurar que a atividade política dos negros se limitasse às suas comunidades políticas étnicas e que fosse mantido espaço separado e garantido aos brancos. Após 18 meses o grupo concluiu um rascunho da Constituição que estabelecia distribuição política por critérios étnicos (eliminando o possível domínio político da maioria *ovambo*) e três câmaras legislativas. O comitê constitucional recomendava a instalação de um governo interino e o agendamento da independência para o fim de 1978.

na Namíbia que pudessem contribuir para a alarmante erosão do apoio Africâner para o Partido Nacional no poder e que pudessem ameaçar as chances desse programa de reforma racial limitada em casa.” (JASTER, ROBERT S., 1985, p. 2).

A política adotada pela ONU foi influenciada pelas decisões jurídicas dadas pela CIJ e pela mediação do WCG. Inicialmente, a posição das Nações Unidas no embate com a África do Sul acabou sendo enfraquecida devido à postura recalcitrante da CIJ em relação à questão. Em 1950, em resposta à consulta da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a CIJ emitiu a opinião consultiva de que o mandato e a obrigação da África do Sul deveriam ser mantidos, apenas com a ressalva de que as funções de supervisão da LDN deveriam ser passadas à ONU, cujo consentimento seria condição para a transformação do *status* administrativo do território. Com o resultado, as ações da ONU nas décadas de 1950 e 1960 foram pautadas no estabelecimento de comitês e na tentativa de constituir a supervisão da administração sul-africana no SWA. Todavia, Pretoria rejeitou a noção de supervisão da ONU.<sup>633</sup> Em 1966, uma segunda decisão polêmica da CIJ levou a ações mais enfáticas por parte da ONU<sup>634</sup> e, finalmente, em 1971 uma nova opinião consultiva da CIJ foi emitida agora declarando que a África do Sul violara seu mandato sobre o SWA e interpretando como ilegal a continuidade de sua presença no território.<sup>635</sup> As ações da ONU acabaram sendo levadas ao Conselho de Segurança, onde os países ocidentais garantiram a mediação das negociações e a moderação das ações contra a África do Sul (o que pode ser visto, por exemplo, com o veto ocidental em 1975 a medidas punitivas contra o país).

As posições do CSNU mantiveram-se moderadas. Em 1976 emitiu a resolução 385, que afirmava a realização de eleições administradas pela ONU, ao contrário do que articulava Vorster em Turnhalle. Em 7 de abril de 1977, países ocidentais, agora organizados no Western Contact Group (WCG)<sup>636</sup>, entregaram uma carta ao Primeiro Ministro Vorster condenando as atividades sul-africanas na Namíbia e demandando eleições livres (fora do escopo de Turnhalle), a saída das forças sul-africanas e a libertação dos presos políticos.<sup>637</sup> Finalmente, a

---

<sup>633</sup> Em 1966, a Assembleia Geral declarava que a África do Sul falhava em assegurar a segurança material e moral da população local e estabelecia o Conselho da ONU para a Namíbia. A supervisão do mandato continuou sendo barrada pela África do Sul. Contudo, o aparato administrativo do Conselho passou a emitir vistos pela Namíbia e a organizar conferências em seu nome.

<sup>634</sup> Em 1966, a CIJ não deu procedência a um pedido de Etiópia e Libéria, ex-membros da LDN, de investigação de abusos da África do Sul a populações locais. Todavia, no mesmo ano, a ONU adotou a resolução 2145, encerrando formalmente o mandato sul-africano sobre o território. Além disso, criou um Subcomitê para o Sudoeste Africano, encarregado de recomendar políticas concretas para a independência do SWA.

<sup>635</sup> Além disso, recomendava a saída imediata da administração sul-africana e que países membros da ONU evitassem atos que sinalizassem suporte à ocupação da África do Sul (JASTER, ROBERT S., 1985, p. 4–7).

<sup>636</sup> EUA, Reino Unido, França, Alemanha Ocidental e Canadá.

<sup>637</sup> Negociações entre o WCG e líderes sul-africanos resultaram em perspectivas de resolução, sobretudo quando Vorster cancelou a movimentação para estabelecimento do governo interino e apontou um administrador geral.

ascensão de políticos da linha dura na África do Sul em 1978, representados na figura de P.W. Botha, reduziu as perspectivas de moderação e aceitação de um acordo que a comunidade internacional reconhecesse, consolidado na resolução 435 do CSNU aprovada um dia após a sua posse. Esta planejava cessar-fogo na luta de libertação e eleições supervisionadas pela ONU e estabelecia o *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG). Não obstante, Botha bloqueou a adoção desta resolução por uma década.

Vale também mencionar a importância da contradiplomacia estabelecida pela SWAPO que acabou por tornar-se a única diplomacia reconhecida por organizações internacionais como representativa do povo da Namíbia (OUA em 1972 e ONU em 1973) e por estruturar a credibilidade do novo Estado independente. A diplomacia da SWAPO foi fundamentada principalmente nas mobilizações prévias de peticionar ao subcomitê da AGNU desde a década de 1940 para relatar os abusos cometidos pela África do Sul em seu mandato no SWA. A diplomacia da SWAPO adquiriu fôlego na década de 1960 com instalação de missões em Dar es Salaam, Egito e Zâmbia. A ocupação do posto de representante do povo Namibiano na OUA, MNA e ONU também possibilitou credibilidade internacional à organização e diferencial frente a outras organizações, com a SWANU.

[...] a SWAPO tratou sua diplomacia internacional de forma mais séria do que fez a SWANU e gradualmente venceu a competição para o reconhecimento por parte de governos estrangeiros. A SWAPO foi capaz de estabelecer-se como a organização nacionalista dominante namibiana, pois a SWANU não lançou uma luta armada, e começou a desmorrar no exílio, mas também por causa do apoio que os diplomatas da SWAPO receberam da ONU e da Organização da Unidade Africano (OUA). (SAUNDERS, 2014, p. 29).

Não obstante sua credibilidade adquirida durante as décadas de 1960 e 1970, a mediação estabelecida por Reagan, Crocker e o *constructive engagement*, marginalizou a participação diplomática do grupo nas negociações de independência. A SWAPO manteve suas ações no campo de batalha e estabelecia a diplomacia por intermédio dos PLF. Estes tiveram sucesso no processo de negociação para a independência, supervisionado pela ONU. Essa dupla dívida, às instituições multilaterais representativas da ordem liberal e aos vizinhos acabou por pautar a política externa regional no pós-independência.

---

Mediações mais efetivas foram realizadas em 1978 junto à África do Sul e SWAPO e envolviam planos de cessar fogo e transição política. Entretanto, desacordos permaneciam em relação ao status de Walvis Bay e ao monitoramento das bases da SWAPO. Ao mesmo tempo, ambos os lados buscavam avançar suas posições no campo de batalha para garantir instrumentos de barganha.

## 12.2 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA NAMÍBIA (1990-2010)

Assim como nos capítulos anteriores, a análise das continuidades e mudanças na política externa de regional da Namíbia entre 1989 e 2010 terá foco no processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e na avaliação da política externa sob aspectos da sua formação (projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição em direção ao *status quo* e ímpeto de ação no sistema).

### 12.2.1 Construção do Estado na Namíbia (1990-2010)

Após o processo de transição mediado pela ONU durante 1989, a independência da Namíbia em 21 de março de 1990 teve relevância global: marcou o fim do experimento colonial direto na África. Igualmente, ambientou-se em grandes transformações das ordens global e regional. Esta gradualmente adquiria traços daquela e imputava espaços e constrangimentos de ação para o Estado. A fragilidade de um Estado recém-independente, com capacidades limitadas e uma reduzida população (2 milhões de pessoas) dificultava a ação no sistema internacional e regional. Internacionalmente, o país submeteu-se à nova ordem e assumiu seus principais preceitos relativos ao liberalismo político e econômico. Embora a independência da Namíbia tenha carregado grande conteúdo da luta armada revolucionária, o sucesso em última instância e com considerável atraso do plano projetado pelas Nações Unidas e da mediação articulada por Chester Crocker posicionou o país como um exemplo do sucesso da ordem Ocidental e colocou o país sob seu escopo. Isso ocorreu inclusive na formulação de sua Constituição, cujos princípios haviam sido pré-estabelecidos pelo WCG (ERASMUS, 2000, p. 81).

Regionalmente, a Namíbia em certo sentido assemelhava-se à posição dos Estados diretamente submetidos à economia sul-africana, os BLS (Botsuana, Lesoto e Suazilândia), devido à dependência monetária e comercial. Por outro lado, os desafios geopolíticos experimentados pela Namíbia são menos bloqueadores. O país possui grande faixa litorânea no Atlântico Sul, que lhe garante posição estratégica; volumosa reserva de produtos marinhos (uma das bases da economia nacional); além de reservas importantes de recursos naturais, como urânio e diamantes. O país também possui fronteiras com países relevantes na região, como Angola, Zâmbia, Zimbábue e Botsuana, o que permite prospectar alternativas à dependência em relação à África do Sul. Ademais, a trajetória histórica do país de submissão formal e conflito direto contra o Estado sul-africano em busca de independência, o posicionou

no centro dos debates sobre conflito e cooperação regional e lhe assegurou personalidade destacada e protagonismo na política regional. Isso se verifica pela liderança regional assumida pela SWAPO como movimento e, atualmente, como partido, e a participação em alianças alternativas ao *status quo* regional. Por outro lado, os constrangimentos permanecem. Geograficamente, embora garanta fronteiras estratégicas com Estados vizinhos e acesso virtual ao Oceano Índico (via Zambeze), a faixa Caprivi complexifica o controle do território, o que se concretiza em ações de grupos separatistas. A escassez de terras agriculturáveis (apenas 2% das terras namibianas recebem chuvas suficientes para a produção agrícola) afeta entre 20% e 40% da população que depende da agricultura de subsistência e pastoreio. Tenta-se compensar a situação por meio de esforços de industrialização, iniciados no período colonial.

Os constrangimentos estruturais buscaram ser superados por políticas de fortalecimento do Estado e a adoção de um modelo liberal que contribuísse para o apoio externo e que não excedesse os custos da estabilidade dos anos iniciais de independência. Foi construído um Estado unitário, com separação de poderes e um sistema político presidencialista<sup>638</sup>, com Legislativo dividido em duas câmaras<sup>639</sup>. A política externa seguiu-se como uma combinação da pró-atividade revisionista dos tempos da libertação nacional, dada a predominância política do SWAPO (agora partido político), e a acomodação ao contexto internacional e utilização a seu favor das forças da globalização e do liberalismo político.

#### 12.2.1.1 Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

O objetivo primário da Namíbia independente era construir estabilidade interna e integridade territorial. Os meios de alcançar isso era invariavelmente a construção de estruturas estatais e uma burocracia que funcionasse. O corpo de funcionários e diplomatas da SWAPO, que se destacavam pela formação, foi utilizado em diversas esferas do Estado.

A esfera coercitiva foi construída pela constituição de forças armadas que garantissem o controle do território e que pudessem projetar capacidade para colaborar com a segurança regional (intervenções militares sob o princípio da segurança coletiva) e de uma ordem internacional estável (participação ativa em missões de paz). A *Namibian Defense Force* (NDF) foi formada após a independência pela integração da *People's Liberation Army of*

<sup>638</sup> O presidente atua como chefe do Estado e chefe do governo (Executivo) e aponta um primeiro-ministro.

<sup>639</sup> O parlamento é composto por duas casas. A Assembleia Nacional é formada por 72 membros eleitos em lista fechada (sistema proporcional e mandatos de cinco anos), e seis membros sem poder de voto, apontados pelo presidente. O Conselho Nacional possui poder de revisão e é formado por 26 membros eleitos indiretamente pelos 13 Conselhos Regionais.

*Namia* (PLAN, braço armado da SWAPO) e pela *South West Africa Territorial Force*. A nova força resultou em um contingente reduzido, de apenas 9,2 mil homens, contudo, trata-se da maior proporção de contingente sobre a população existente na região (WB, 2013). Adicionalmente, a *Special Field Force* (SFF) de 2 mil tropas foi criada para tarefas paramilitares, supervisionada pelo *Ministry of Home Affairs* (IISS, 2010). A força foi composta quase que exclusivamente por ex-PLAN. A participação nos conflitos externos e as ameaças internas do separatismo incentivaram o fortalecimento relativo das capacidades coercitivas, como, por exemplo, o incremento em 40% o orçamento da *National State Intelligence Agency* (NSIA) em 1998/1999 (MATANGA, 2002, p. 145).

Economicamente, o Estado procurou articular a esfera do capital e incrementar a sua capacidade extrativa. A estratégia procurava vincular princípios de acomodação à ordem global em busca de investimentos e acordos de comércio favoráveis e uma postura reivindicatória que prezasse pela garantia do desenvolvimento da economia doméstica. Embora possuísse desafios econômicos significativos, a economia da Namíbia possuía o benefício de não ter herdado grandes dívidas da África do Sul (posteriormente perdoadas)<sup>640</sup> e não estar submetida a programas de ajustes estruturais de IFIs, ao contrário de Moçambique e Zimbábue (MATANGA, 2002, p. 137). A Namíbia dispõe de infraestrutura importante, como o porto de Walvis Bay e a Trans-Kalahari Highway, que possibilitam ao país ser um dos portões de entrada e saída da África Austral. Além disso, é um dos centros turísticos da região. Apesar do clima que dificulta a agricultura e a recorrência de secas, aproximadamente 30% da população são empregados na agricultura, principalmente de subsistência (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 207, 232).<sup>641</sup> Assim como no Zimbábue e em certa medida na África do Sul, a população branca namibiana (5% da população nacional<sup>642</sup>, frente a 85% negros<sup>643</sup> e 10% mestiços ou *coloured*) manteve seus interesses econômicos preservados no pós-independência.<sup>644</sup> Também como consequência dessas garantias a desigualdade social se

<sup>640</sup> As negociações iniciais do pós-independência envolveram a busca pelo cancelamento da dívida externa do país com a África do Sul, que argumentava que o débito herdado do período colonial (R250 milhões) era relativo a investimentos na infraestrutura namibiana, por isso deveria ser ressarcido. A ascensão de Mandela garantiu, contudo, a acomodação da disputa e o cancelamento da dívida (MATANGA, 2002, p. 137–138).

<sup>641</sup> Todavia, em termos de peso na economia, a agricultura ocupa uma posição secundária. Junto com a pesca, representa apenas um décimo do PIB. Minérios ocupam mais da metade das rendas com exportação e diamantes e são a principal receita do setor (quase 70%), seguidos de urânio e sal (MATANGA, 2002, p. 138).

<sup>642</sup> Dois terços da população branca é descendente de *afrikaners*, os demais descendentes de alemães ou ingleses.

<sup>643</sup> Membros do grupo étnico-linguístico Ovambo compreendem metade da população do país e habitam predominantemente as quatro províncias do norte, Ohangwena, Omusati, Oshana, e Oshikoto. Grupos Nama e Damara formam 12% da população, enquanto Herero e Kavango compreendem 10% da população, cada.

<sup>644</sup> Uma lei logo no início da década de 1990 garantiu condições generosas e segurança para o investimento externo (NAMIBIA, 1990, art. 97). De fato, “[...] o novo governo fez questão de não antagonizar o setor privado predominantemente branco local ou estrangeiro e que controlava a agricultura comercial, o setor de varejo e indústria de mineração.” (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 229).

manteve, com 10% da população mantendo 55% da renda agregada do país (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 229). Por outro lado, junto com a rápida urbanização, a indústria tem avançado para além do processamento de peixe e carnes.<sup>645</sup>

A legitimidade do Estado foi fundamentada na sua vinculação ao modelo liberal democrático e na construção de instituições políticas que legitimassem sua ação. O resultado foi um sistema político respeitado e com notável estabilidade relativa a outros países africanos.<sup>646</sup> Mais importante, é que a Constituição tem sido amplamente acatada desde sua implementação e o *rule of law* tem sido respeitado, inclusive com a atuação independente do Judiciário e da Suprema Corte, apesar da escassez de magistrados qualificados.<sup>647</sup> A legitimidade simbólica do Estado, por seu turno, se ampara no legado do heroico processo de libertação nacional (BÖSL, 2014, p. 5) e se confunde com a identidade de um Estado que clama pelo ideal emancipacionista e a solidariedade pan-africana como fundamento de sua existência.<sup>648</sup> O Estado Namibiano considera-se filho da solidariedade pan-africanista, identidade que é capaz integra diferentes vertentes políticas. Todavia, a esperada distribuição de bem-estar à população, dado o discurso revolucionário da SWAPO enquanto movimento de libertação, manteve-se limitada. Por um lado, houve uma política distributiva que expandiu a infraestrutura de saúde e incrementou a alfabetização e as matrículas em escolas. Em 2001, o país atingiu à renda per capita de US\$1.960 (US\$6.700 em paridade de poder de compra), valor considerável para o caso africano e de um país tão jovem. Por outro lado, a sociedade sofre com a proliferação do HIV, constantes secas e a permanência de uma estrutura desigual de distribuição de terras.<sup>649</sup> As políticas de reforma agrária seguiram o exemplo do Zimbábue, mantendo o princípio de compra e redistribuição de terras pelo Estado sob a regulamentação

---

<sup>645</sup> Em 1997, o setor industrial representava apenas 13% do PIB (MATANGA, 2002, p. 138). Contudo, a situação começou a mudar, houve o estabelecimento de zonas de processamento para exportação em 1995, o que incentivou a instalação de fábricas têxteis asiáticas no país. O processo é também incentivado com a possibilidade de obtenção de preferências comerciais para a entrada de produtos têxteis no mercado estadunidense sob o escopo do *Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA) de maio de 2000. A licença foi obtida em outubro de 2000 e aprofundada em dezembro de 2001, para produtos têxteis e de vestuário (USA, 2015).

<sup>646</sup> A esfera distributiva de direitos liberais foi a forma de sustentação do apoio ao Estado. Quando adotada em 9 de fevereiro de 1990, a Constituição namibiana foi considerada uma das mais liberais e democráticas do mundo, incluindo direitos humanos fundamentais e liberdades civis (liberdade de associação e expressão e de livre reunião). A Constituição de caráter liberal-democrático foi o fundamento que garantiu as bases do pacto político constituintor do Estado (ERASMUS, 2000, p. 81).

<sup>647</sup> Localmente, o Judiciário também funciona com o auxílio da lei costumeira, mediante o trabalho de cortes tradicionais que atuam no julgamento de pequenos delitos e infrações dentro de comunidades menores (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 217–218).

<sup>648</sup> Não por acaso que o presidente Sam Nujoma adotou em 1998 os símbolos do pan-africanismo (bandeira e hino) como fundamentos do seu próprio Estado (MUSHELENGA, 2014, p. 70).

<sup>649</sup> Atualmente, quatro mil fazendeiros brancos detêm 30,5 milhões de hectares, cerca de 37% da área da Namíbia. As terras obtidas durante o período colonial foram sobretudo as de populações Herero e Nama-Damaras do centro e sul do país. Aproximadamente 120 mil famílias negras concentram-se em 5% das terras aráveis no norte do país (MATANGA, 2002, p. 138).

*willing buyer-willing seller*, que garante preços de mercado para os proprietários.<sup>650</sup> Posteriormente, no início da década de 2000 políticas mais distributivas foram adotadas, criando perspectivas de uma efetiva reforma agrária.<sup>651</sup> A conjunção de estabilidade democrático-institucional e identidade nacional renovada sustentou a alta legitimidade do Estado no período pós-independência.

### 12.2.1.2 As Relações Estado-Sociedade

As relações Estado-sociedade na Namíbia independente foram marcadas pela predominância da SWAPO como partido governante.<sup>652</sup> Sua estratégia política e a credibilidade adquirida no processo de libertação nacional garantiram ao partido predominância política significativa no pós-independência e a vitória nas eleições presidenciais de 1989 (indiretas)<sup>653</sup>, 1994, 1999, 2004, 2009 e 2014 e ampla maioria nas eleições legislativas nacionais dos mesmos anos.<sup>654</sup> O governo é marcado pela posição predominante do presidente, que indica os membros do Gabinete, além de membros do parlamento e dos governos locais.<sup>655</sup> A postura carismática de Sam Nujoma, presidente da SWAPO desde a época da luta de libertação nacional, contribuiu para esta centralidade. Posteriormente, contudo, a postura *low profile* de Hifikepunye Pohamba não reduziu a centralidade da presidência nos rumos políticos do país.<sup>656</sup>

Desde a independência, o projeto político prioritário da SWAPO era garantir estabilidade de seu governo no período de formação do Estado e lograr a capacitação das

---

<sup>650</sup> Priorizava-se a manutenção de fazendas comercialmente eficientes para o crescimento econômico. A política limitava a redistribuição de terras devido ao alto preço e a falta de recursos pelo governo.

<sup>651</sup> Em abril 2003, um novo imposto sobre propriedade rural foi estabelecido para gerar fundos para reforma agrária. Ademais, em junho do mesmo ano uma nova legislação assegurou o direito do Estado de adquirir terra sob a justificativa de interesse público e pagar preços menores que os de mercado (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 233).

<sup>652</sup> Sua legitimidade construída no processo de libertação nacional logrou ao grupo o reconhecimento internacional de único grupo que representava o povo namibiano. Ao mesmo tempo, angariava apoio de países ocidentais e do bloco comunista, de moderados e revolucionários.

<sup>653</sup> Em novembro de 1989 houve a primeira eleição universal nacional, para a Assembleia Constituinte. A eleição foi organizada e supervisionada pela ONU. A Assembleia Constituinte de 72 membros foi um processo consensual de acomodação de forças antagônicas, como a SWAPO e a DTA, em busca de uma constituição que tivesse caráter nacional.

<sup>654</sup> Eleições locais também possibilitaram predominância do partido nas esferas políticas mais próximas dos cidadãos. Eleições nacionais são realizadas a cada cinco anos e eleições locais a cada seis anos. A SWAPO domina os corpos legislativos locais, regionais e nacional, garantindo uma média de cerca de 60% dos assentos nas eleições locais e mais de 75% dos assentos parlamentares nas eleições nacionais desde 1989 (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 221).

<sup>655</sup> A dominância do Executivo tem sido presente nas relações com o Parlamento, já que quase a totalidade de ministros e vice-ministros é também representante na Assembleia Nacional. Estes acabam superando outros representantes da SWAPO em número e reproduzindo a política do governo. Enquanto que o Conselho Nacional vincula-se diretamente às ações dos conselheiros regionais, o sistema de lista fechada para a Assembleia Nacional cria distanciamento entre a população e os representantes, já que a composição é feita exclusivamente pelos partidos.

<sup>656</sup> Embora o presidente Pohamba tenha assumido o governo, Nujoma manteve-se como líder formal do partido até novembro de 2007 e continua influenciando os rumos da política nacional.



instituições política, inclusive do processo democrático. A forma inicial encontrada foi adotar uma política de reconciliação nacional, um dos princípios constantes no preâmbulo da Constituição da República (NAMÍBIA, 1990, preâmbulo). Sam Nujoma procurou firmar, assim como havia ocorrido no Zimbábue uma década antes, uma política de fortalecimento do governo pela ideia de reconciliação nacional que superasse a divisão e opressão racial. Assim, no governo formado em 1990 houve uma mistura cuidadosa de líderes de partidos no exílio, de dentro do país e de brancos.<sup>657</sup> A acomodação política também ocorreu em direção às autoridades locais<sup>658</sup> e a relações de gênero<sup>659</sup>.

O processo democrático permaneceu estável.<sup>660</sup> Uma transição presidencial ocorreu pacífica e democraticamente nas eleições de 2004, em que concorreu Pohamba (ex-ministro de *Lands, Resettlement and Rehabilitation*), e se repetiu em 2014.<sup>661</sup> Embora não tenha havido alternância de partido no poder, o partido governante tem cumprido com todos os requisitos constitucionais e democráticos. Não obstante, o predomínio político da SWAPO não significa ausência de oposição e posições divergentes, mormente de grupos moderados ligados a elites conservadoras e a populações brancas. A principal oposição vem do *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA), que continua sendo associado à administração pré-independência.<sup>662</sup> Uma das principais dificuldades da oposição é articular uma plataforma nacional que rompa com os vínculos regionalistas e supere o apoio da maioria *ovambo* à SWAPO. Pressões sociais também surgem de antigos aliados, como o *Council of Churches of Namibia* (CCN), que pressiona o governo para prover direitos sociais e critica a opção pelo intervencionismo militar na região; e a *Namibian National Student Organization* (NANSO)

<sup>657</sup> Atualmente a política tem reduzido em intensidade, já que não há ministros brancos, apenas secretários e vice-ministros. A política também tem difícil impacto na sociedade, já que os traumas da segregação racial do passado não foram curados por meio de comissões de verdade e reconciliação que menos resgatasse a história nacional. Optou-se por “[...] deliberadamente afastar-se das memórias desagradáveis do passado e em vez disso se concentrar no que foi postulado como a construção de uma nação unificada.” (ERASMUS, 2000, p. 81).

<sup>658</sup> Chefes e líderes locais foram integrados na burocracia estatal como conselheiros e passaram a receber remuneração, a partir do *Authorities Act* de 1995. Em 1996, estimava-se que quase 1 milhão de pessoas (metade da população da Namíbia) vivia sob a autoridade de líderes tradicionais (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 223).

<sup>659</sup> A SWAPO adotou uma política de quotas de gênero que garantiu a presença de 30% de mulheres no parlamento, uma das taxas mais altas do mundo e da África. Ademais, quotas voluntárias de partidos garantem alta representação feminina em níveis local e nacional.

<sup>660</sup> Embora o presidente Sam Nujoma tenha sido alvo de grandes críticas por romper com a regra constitucional que limita em dois mandatos consecutivos o governo presidencial, as expectativas pessimistas de que isso seria o princípio do autoritarismo caíram por terra. A exceção foi justificada pelo fato de o primeiro mandato (1990-1994) ter sido garantido por eleições indiretas, posto que o presidente fora eleito pela Assembleia Constituinte em fevereiro de 1990.

<sup>661</sup> Além disso, o comparecimento nas eleições tem sido considerável, embora declinante. 98% dos eleitores em 1989 e 62% em 1999 em eleições nacionais e 33,75% e 40% em 1998 em eleições locais e regionais, respectivamente (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 223).

<sup>662</sup> Recentemente, facções dissidentes da SWAPO buscaram agregar-se à oposição, o que de fato poderia representar uma efetiva ameaça política. Contudo, as iniciativas foram desarticuladas pela SWAPO. Trata-se do *Congress of Democrats* (COD), formado pela liderança do ex-SWAPO Ben Ulenga que atuava como alto comissário no Reino Unido e que resignou em agosto de 1998, após a decisão de Nujoma de enviar tropas à RDC.

que se desafilhou da SWAPO em 1991 para poder ampliar a sua base de arregimentação. A oposição mais importante vem da região de Caprivi, cuja parte da população diz-se preterida em relação às políticas de desenvolvimento direcionadas a outras províncias do norte, o que resulta em altos níveis de desemprego na região. Por outro lado, o governo recebe sua base de suporte da união sindical *National Union of Namibian Workers* (NUMW), que se tornou gradualmente mais próxima à SWAPO no pós-independência, incluindo compondo os quadros do partido. Ademais, diversas ONGs trabalham junto com o governo, auxiliando nas políticas ministeriais, como por exemplo, colaborando em programas de desenvolvimento do *National Planning Commission*, e em comissões legislativas (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 226).

### 12.2.2 *Elites e Política Externa Regional na Namíbia (1990-2010)*

A política externa regional da Namíbia nas primeiras décadas de independência foi diretamente afetada pelo projeto da EDPE de fortalecimento do Estado e de sua posição internacional frente aos desafios internos e externos. Assim como na maioria dos regimes presidencialistas, a Presidência e o *Ministry of Foreign Affairs* foram os principais responsáveis pelo projeto externo do Estado. Articularam uma política que fugia do minimalismo característico de Estados pequenos e que galgava uma posição de destaque nas discussões e soluções de desafios regionais e globais. Essa postura foi em grande medida derivada da experiência diplomática durante a libertação nacional, que procurava adquirir espaços pelo trabalho e a priorização da atividade internacional como parte do fortalecimento de sua causa.

A predominância política quase garantida da SWAPO assegurou ao partido ampla liberdade de ação internacional. As capacidades reduzidas do Estado e dificuldades econômicas eram compensadas com políticas que garantiam suporte internacional amplo e influxo de investimentos. Esse ambiente relativamente estável possibilitou espaço para a tentativa de resolver externamente desafios fundamentais que ainda existiam, entre eles a integridade territorial, alternativas econômicas regionais mais distributivas e a segurança regional.

A grande estratégia namibiana foi pautada na tentativa de alinhar-se à ordem existente procurando espaços para mudanças que garantissem o fortalecimento de sua posição. Apesar de sua grande dependência à África do Sul, buscou aliar-se à ordem regional nos seus preceitos sociopolíticos (direitos liberais), mas transformá-la em direção a três pontos

principais: defesa da soberania jurídica (respeito a regras do direito internacional) e empírica dos Estados (inclusive dos mais fracos, como o seu próprio); distribuição relativa do desenvolvimento, embora se integrando ao sistema econômico centrado na África do Sul; e defesa da segurança regional sob os preceitos da solidariedade política e da segurança política.

A ação no sistema regional foi impetuosa, sobretudo nesses três pontos centrais, o que ocorreu principalmente no governo de Sam Nujoma. Seu ímpeto de ação no sistema foi influenciado pelo papel do presidente como liderança política na elite definidora de política externa, mas também pela redução considerável de ameaças e desafios externos durante o governo de Pohamba, quando as principais questões domésticas mais ameaçadoras já estavam resolvidas, exceto pelo permanente desafio da dependência econômica à África do Sul.

#### 12.2.2.1 Elites e Política Externa Regional em Nujoma (1990-2005)

Durante o governo de Sam Nujoma, o presidente consolidou-se como o ator mais poderoso no processo de definição de política externa. Nujoma era um formulador central de política externa mesmo antes da independência da Namíbia. Como presidente da SWAPO representou a população namibiana em diversas instituições multilaterais como MNA, SADCC, OUA e ONU. Após a independência continuou sendo o formulador central da política externa (MUSHELENGA, 2014, p. 69). Seu papel de liderança em ações decisivas foi visto em todo período.<sup>663</sup> O papel de Theo-Ben Gurirab como ministro das Relações Exteriores (1990-2002) também deve ser destacado, dada o respeito e confiança que recebia de Nujoma e a sua credibilidade internacional prévia como Chefe da Missão da SWAPO na ONU (1972-1986) e Secretário de Assuntos Externos da SWAPO (1986-1990). Tratava-se de um “[...] respeitado guru das relações internacionais[...]”, que contribuiu para a credibilidade internacional do projeto da Namíbia independente (MUSHELENGA, 2014, p. 71).<sup>664</sup> O *Ministry of Trade and Industry* e o *Ministry of Defence* também tiveram participação

<sup>663</sup> Contudo, a autonomia no processo decisório foi crescentemente acusada por críticos. No caso da intervenção na RDC, críticos acusavam que a decisão de enviar tropas foi exclusiva e pessoal do presidente sem consulta com outros atores e órgãos responsáveis. Afirmaram que “[...] informações sobre o envolvimento da Namíbia na RDC só vieram à tona como resultado da revelação do Zimbábue e da morte de alguns soldados namíbios no fronte de guerra em Kinshasa.” (MATANGA, 2002, p. 145).

<sup>664</sup> Em agosto de 2002, Gurirab tornou-se primeiro ministro e foi substituído por Hidipo Hamutenya, que não possuía semelhantes credenciais na área internacional. Entretanto, em sua gestão o Ministério das Relações Exteriores estabeleceu princípios amplos de ação externa em 2004 e priorizou a diplomacia econômica. Além disso, durante todo o período o ministério teve grande relevância na escolha por soluções diplomáticas para disputas externas, como se verá adiante.

assessória na negociação de acordos comerciais com SACU, SADC e UE e na participação em missões de paz e conflitos externos, respectivamente.

A segurança da EDPE era estável, dadas a força da liderança política da SWAPO e as pressões reduzidas de elites internas concorrentes. Entretanto, a ameaça do separatismo de Caprivi rompia com essa tranquilidade. Os separatistas de Caprivi buscavam a incorporação a uma rediviva Barotzelândia da Zâmbia e recebiam apoio militar da UNITA. Desde 1998 o governo de Botsuana havia concordado em acomodar os refugiados de Caprivi que saíam da Namíbia, inclusive dando asilo para algumas lideranças do *Caprivi Liberation Army* (CLA) (MATANGA, 2002, p. 149). Externamente havia ameaças à integridade territorial e das fronteiras em Walvis Bay, no Orange River e na fronteira do extremo leste com Botsuana. As instabilidades securitárias de vizinhos aliados geravam vulnerabilidade regional que poderia ser transformada em desafios ainda maiores à consolidação do poder do Estado. Finalmente a dependência econômica frente à África do Sul era um desafio a ser enfrentado pela EDPE e por todo o país.

Em relação à posição frente ao *status quo*, houve a acomodação à ordem regional político-social e a valorização da importância dos direitos liberais, fundamentados na Constituição da República e respeitados na forma de governo.<sup>665</sup> A credibilidade de um regime liberal-democrático estável foi adotada como moeda política e defendida nas relações com os vizinhos. Os vínculos à ordem foram reafirmados na ideia de alinhamento aos princípios do direito internacional, posto que a Constituição republicana sustentou os fundamentos das relações externas no pacifismo e na solução pacífica de controvérsias<sup>666</sup>. Ademais, a Namíbia atribuiu a si uma obrigação moral para promover a paz e a segurança internacional, já que “[...] sua própria independência foi resultado de esforços internacionais para a paz.” (MUSHELENGA, 2014, p. 65). Além disso, atribuiu ao direito internacional peso semelhante à legislação namibiana, único país da SADC a dispor tal provisão constitucional (MUSHELENGA, 2014, p. 64)<sup>667</sup>. A acomodação à ordem liberal em termos

---

<sup>665</sup> De fato, os princípios constitucionais que guiaram a Constituição de 1989 já haviam sido formulados em julho de 1982 pelo CSNU, no documento intitulado “*Principles concerning the Constituent Assembly and the Constitution for an independent Namibia*.” ONU e o WCG executavam grande ingerência ocidental no processo de consolidação do Estado. Com a correlação de forças estabelecida, havia pouca alternativa de desvio em relação ao esquema internacional pré-ordenado. Assim, “[...] os namíbios, em verdade, não desfrutaram de uma autonomia completa na escrita de sua própria constituição.” (ERASMUS, 2000, p. 81).

<sup>666</sup> “O Estado deverá tomar esforços para garantir que em as suas relações internacionais: (a) adote e mantenha uma política de não alinhamento; (b) promova a cooperação internacional, a paz e a segurança; (c) crie e mantenha justas e mutuamente benéficas relações entre as nações; (d) promova o respeito ao direito internacional e a obrigações dos tratados; (e) incentive a solução de controvérsias internacionais por meios pacíficos.” (NAMIBIA, 1990, art. 96).

<sup>667</sup> “Salvo disposição estabelecida nesta Constituição ou em Lei do Parlamento, as regras gerais de direito internacional público e acordos internacionais que vinculem a Namíbia nos termos desta Constituição farão parte da lei da Namíbia.” (NAMIBIA, 1990, art. 144).

sociais (direitos) não sobrepunha, contudo, à ideia de solidariedade. A política de apoio em relação a Mugabe demonstra que o princípio da proteção à soberania e à solidariedade histórica poderia ser colocado acima do discurso do liberalismo político.<sup>668</sup> Assim, a visão namibiana construída em Nujoma também se posiciona a favor da proteção das capacidades empíricas dos Estados, sobretudo em direção à capacidade de governar seu próprio território e ter sua soberania respeitada. Essa postura relaciona-se com uma visão coletivista da segurança regional. Nujoma via na consolidação de alianças externas também uma forma de fortalecer sua posição na segurança interna.<sup>669</sup> Em termos econômicos, a política externa da Namíbia inseriu-se na ordem vigente, porém com políticas e discursos reformistas. Por um lado, engajou-se nos mecanismos regionais de comércio e adota as políticas liberais de abertura ao livre-comércio e ao investimento externo.<sup>670</sup> Por outro, Nujoma critica eventualmente a ordem vigente dando sinais de militância em favor do desenvolvimento distribuído.<sup>671</sup>

A ação no sistema envolveu, além de meios diplomáticos, atuação mediante meios institucionais, econômicos e militares. Na esfera diplomática, a primeira tarefa da política externa da Namíbia era garantir a sua integridade territorial. A Constituição nacional já estabelecia os objetivos de assegurar o controle de territórios disputados com a África do Sul, “[...] incluindo o enclave, a baía e o porto de Walvis Bay<sup>672</sup>, bem como as ilhas em alto mar da Namíbia, e sua fronteira sul deverá se estender até o meio do rio Orange<sup>673</sup>.” (NAMÍBIA, 1990, art. 1(4)).

<sup>668</sup> A soberania jurídica deveria ser assegurada aos Estados, principalmente aos menos capazes materialmente. Para Du Pisani (2003:16), assim como para Mushelenga, “[...] a Namíbia tem uma firme convicção de que o sistema internacional regido por regras garante a segurança dos Estados menores e mais fracos.” (MUSHELENGA, 2008, p. 10–11).

<sup>669</sup> A insegurança de Estados aliados era vista, dentro da perspectiva de solidariedade, como um desafio de segurança para a própria Namíbia. Percebia-se que “[...] a segurança da Namíbia na região está muito ligada à estabilidade de seus vizinhos[...]” (para além dos vizinhos imediatos) (MATANGA, 2002, p. 142).

<sup>670</sup> O país procurou incrementar investimentos externos, principalmente no setor minerador, com aportes russos (RAO Almazy Rossii-Sakha). A Exporting Processing Zone recebeu investimentos alemães, como, por exemplo, US\$ 25 milhões na Namibia Press and Tools, na área de componentes veiculares, e têxteis asiáticos (MATANGA, 2002, p. 148).

<sup>671</sup> Nujoma em setembro de 2002, acabou sinalizando uma postura revisionista mais contundente, criticando publicamente doadores europeus e sugerindo que a Namíbia não necessitava de ajuda externa. Entretanto, a política não se concretizou efetivamente (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 230).

<sup>672</sup> Walvis Bay é o único porto de águas profundas do país e a África do Sul continuava a ocupá-lo a despeito do reconhecimento da ONU do porto como namibiano. Nos primeiros anos da década de 1990, De Klerk parecia aborrecido frente a pressões internacionais e permanecia indeciso com relação à questão. Já Nujoma se recusava a estabelecer relações diplomáticas completas com o país. Não obstante, a diplomacia avançou. Em novembro de 1992 a Walvis Bay Joint Administration Authority (JAA) foi criada e incluía oficiais de ambos os países. Finalmente, após assegurar controle da questão, o governo De Klerk concordou em transferir o porto à Namíbia. Em fevereiro de 1994, o trabalho da JAA foi finalizado e em março Walvis Bay foi entregue ao país.

<sup>673</sup> Outro ponto de tensão dava-se no estabelecimento da soberania territorial na fronteira ao sul, ao longo do Orange River. Antes de 1990 a África do Sul demandava soberania sobre todo o rio e os minérios de sua bacia. Posteriormente, o país concordou em mover a fronteira para o meio do leito, mas reivindicava os minérios de todo o rio. A disputa também envolvia a soberania sobre ilhas ribeirinhas e o fluxo de embarcações para a pesca.

Além disso, o país clamava soberania territorial sobre as ilhas Kasikili-Sedudu e Situngu<sup>674</sup> em disputa com Botsuana. No âmbito institucional, o respeito às instituições políticas logrou ao país a centralidade de sua posição na SADC. Windhoek sedia desde 1997 o *SADC Parliamentary Forum* e é instrumental para manter o caráter interparlamentar e autônomo do fórum (BÖSL, 2014, p. 18).<sup>675</sup>

A acomodação à ordem econômica é, contudo, marcada por um alinhamento parcial e temerário e marcado pela tentativa de superação da dependência diante do ex-colonizador, o que afeta sobretudo as tarefas de industrialização. Mais de 80% das importações vêm da África do Sul e grande parte das exportações também é direcionada a este país (MATANGA, 2002, p. 138). Paradoxalmente, a Namíbia vê nas instituições regionais e na sua possível democratização uma forma de romper com a dependência frente à África do Sul. Inicialmente, a possibilidade de uma área de livre-comércio na SADC era vista como potencial diversificadora de mercados para o país. Todavia, os fundamentos liberais da organização apenas incrementaram a predominância das exportações sul-africanas para os seus vizinhos. A SACU igualmente acabou por assegurar mercados aos produtos sul-africanos e incrementar a dependência econômica dos BLNS.<sup>676</sup> Namíbia junto aos BLS pressionou a África do Sul para renegociar o acordo da SACU, o que, como visto, foi conquistado somente em 2002.<sup>677</sup> A tentativa de diversificação e superação da dependência frente à África do Sul tenta ser consolidada principalmente com a aproximação a Angola e China.<sup>678</sup>

<sup>674</sup> Uma terceira disputa territorial ocorreu com Botsuana, pela soberania das ilhas Kasikili-Sedudu (3,5 km<sup>2</sup>) e Situngu (91 km<sup>2</sup>) no Linyati-Chobe River, na região de Caprivi. A situação se deteriorou quando ambos os países estabeleceram tropas nas ilhas. Uma tentativa diplomática de resolver a questão bilateralmente iniciada em maio de 1998 não produziu resultados e a questão foi à CIJ. Após a decisão da corte em favor de Botsuana, a Namíbia acatou ao primado do direito internacional.

<sup>675</sup> Ademais, o comprometimento com o modelo político liberal faz da Namíbia um importante parceiro para a União Europeia e “[...] uma referência para a boa governança na região da SADC.” (BÖSL, 2014, p. 19). Além disso, o país ingressou na SACU em 1991, como forma de concretizar seu alinhamento relativo à ordem regional, mesmo antes da transição política na África do Sul. Consecutivamente, o país “[...] beneficiou-se de receitas comuns agregadas da SACU, que, até 2003, forneceram 30 a 40% de seu produto interno bruto (PIB).” (MUSHELENGA, 2008, p. 11).

<sup>676</sup> Em 1993, a África do Sul “[...] exportou para o resto da SACU cerca de 5,7 vezes o valor dos bens e serviços que ela importava de seus parceiros.” (MATANGA, 2002, p. 139).

<sup>677</sup> Com as dificuldades de renegociar o acordo, a Namíbia passou a adotar crescentemente uma postura confrontacionista e de procura pela diversificação das relações econômicas. Isso foi produzido com iniciativas de se conectar infraestruturalmente a outros Estados da região (Trans-Kalahari Highway e Trans-Caprivi Highway, ligando Namíbia, Botsuana, Zâmbia e Zimbábue) e no estabelecimento de acordos bilaterais, como os realizados com Suécia, Alemanha e o EPA com a União Europeia de forma independente da SACU (MATANGA, 2002, p. 140).

<sup>678</sup> No primeiro caso, somente após o fim da guerra civil angolana houve a possibilidade de incrementar a cooperação iniciada em 1990 na *Angolan–Namibian Joint Commission of Co-operation* (ANJCC). Em 2003 foi concluído o *Agreement on Reciprocal Protection and Promotion of Investment*; e em 2004 o *Agreement on Trade and Economic Cooperation*. A aproximação tem sido focada na implementação da Benguela Current Commission e no estabelecimento do Trans-Cunene Corridor que interliga por rodovia e ferrovia o porto de Walvis Bay ao sul de Angola (Lubango), colocando a Namíbia no centro da conexão comercial entre África do Sul, Namíbia e Angola. Segundo Du Pisani (2014, p. 116–117), as relações entre China e Namíbia tem evoluído nos eixos de energia,

Na área das ações militares, o princípio da promoção da paz foi articulado já em 1993 pela participação na missão de paz da ONU no Camboja. Na África Austral, o país pressionou para a transição pacífica na África do Sul e articular esforços no CSNU (junto com Zimbábue) para a sensibilização da comunidade internacional para apoiar o processo de paz em Angola e estabelecer sanções contra a UNITA. Ao mesmo tempo, Nujoma procurou articular uma mediação junto à Savimbi (MUSHELENGA, 2014, p. 64). No total, o país enviou contingente militar e observadores a oito missões da ONU, a saber: Angola, Burundi, Camboja, RDC, Eritreia, Costa do Marfim, Libéria, e Sudão (duas missões).<sup>679</sup> Para além da atuação em missões de paz na região e fora dela, a prioridade da segurança regional e as instabilidades em países vizinhos levaram o país a se envolver diretamente em dois conflitos armados externos, de RDC e Angola. No caso da RDC, em agosto de 1998 Nujoma decidiu apoiar com 1.400 a 2.000 tropas e armas a coalizão da SADC que rumou ao Congo para proteger o governo de Laurent Kabila contra a invasão externa de Ruanda, Uganda e Burundi. A decisão pelo envio de tropas esteve pautada na solidariedade securitária regional e relacionada aos estreitos laços com os regimes de Angola e Zimbábue – antigos apoiadores da SWAPO frente à contrainsurgência empregada pela África do Sul.<sup>680</sup> Em relação ao conflito em Angola, em dezembro de 1999, a Namíbia deu permissão às FAA operarem desde o norte do seu território para empreender ataques contra a UNITA. Também proveio soldados e armamentos às forças aliadas.<sup>681</sup> Como resposta este grupo realizou ataques retaliatórios contra a Namíbia, o que levou à NDF envolver-se diretamente no conflito, estabelecendo bases e operações dentro do território angolano e buscando suprimir um dos apoiadores do seu separatismo interno em Caprivi.

O apoio de aliados externos também visava assegurar garantias para a superação de desafios internos à integridade territorial. Em 2 de agosto de 1999, separatistas reunidos no *Caprivi Liberation Army* atacaram uma estação policial, uma base do exército e o escritório

---

comércio, investimento, educação, cultura, segurança e multilateralismo. Os laços foram consolidados com cinco visitas oficiais de Nujoma a Pequim, o que se manteve no período posterior, com incremento do comércio bilateral em 103% entre 2005 e 2006. Entre 2001 e 2011 as importações da China passaram crescerem 3 vezes mais do que o acréscimo das importações totais (WTM, 2015).

<sup>679</sup> A visão de segurança regional avançou à política continental. Na OUA e UA o país firmou uma política de pressão para o estabelecimento de uma força pan-africana de *peacekeeping* (MATANGA, 2002, p. 143).

<sup>680</sup> Assim como no caso da participação de Angola e Zimbábue, a atuação da Namíbia na Segunda Guerra do Congo foi relativamente compensada (em menor escala) com negociações financeiras. No caso da Namíbia poucos são os indicadores, mas sabe-se que houve uma *joint venture* entre uma companhia namibiana *August 26* (com participação majoritária do Ministério da Defesa), a COMIEX e uma empresa norte-americana (UN, 2001). Em 2001, Namíbia já começava a retirar suas tropas. As ações na RDC foram criticadas internamente, principalmente pela ausência de qualquer consulta por parte de Nujoma ao seu Gabinete (BAUER; TAYLOR, 2005, p. 218).

<sup>681</sup> A aliança esteve relacionada às raízes revolucionárias dos partidos governantes, ao apoio do MPLA ao movimento da SWAPO, ao alinhamento étnico da elite Kwanyama em ambos os países, e à existência de uma consciência de classe entre trabalhadores angolanos que trabalharam nas minas namibianas durante o domínio sul-africano (MATANGA, 2002, p. 142).

da *Namibian Broadcasting Corporation* (rede de TV estatal) em Katima Mulilo, maior cidade de Caprivi. O governo declarou estado de emergência na região e capturou centenas de suspeitos de colaboração. O líder do movimento, ex-liderança do DTA de Caprivi, Mishake Muyongo, fugiu para Botsuana e Dinamarca. Outros tantos habitantes da região rumaram à Botsuana. O apoio militar contra a ameaça interna foi garantido pelos aliados regionais Zimbábue e, em menor escala, Zâmbia. Finalmente, em março de 1999, Nujoma visitou Gaborone e acordou junto ao Presidente Mogae a garantia de status de refugiados aos líderes separatistas, desde que transferidos a um terceiro país, o que foi implementado por Botsuana.

Tanto a participação no conflito da RDC e quanto o suporte político à Mugabe resultaram em fortes críticas internas em relação à autonomia presidencial para a tomada de decisão em política externa. A situação criou pressões adicionais para o presidente que estava por vir.

#### 12.2.2.2 Elites e Política Externa Regional em Pohamba (2005-2010)

O presidente Hifkepunye Pohamba assumiu uma abordagem diferenciada na decisão em política externa. Com um perfil mais reservado e de certa hesitação, o presidente consultava regularmente o ministério para aconselhamentos e preferia o consenso no Gabinete antes de definir-se por um assunto de maior importância na política externa. Contribuía para esta abordagem o comando de Marco Hausiku no Ministério. Ele e Pohamba preferiam agir sem grandes pronunciamentos sobre os assuntos externos, o que lhes resultaram críticas pela falta de publicização e comunicação. O sucessor no Ministério, Utoni Nujoma, procurou restaurar a imagem do ministério e incrementar visitas bilaterais na Ásia, Europa e região (MUSHELENGA, 2014, p. 71). O posicionamento em política externa foi semelhante ao do período de Sam Nujoma e a política solidarista da SWAPO manteve-se, embora com traços liberais.

Ao passo que as pressões de grupos sociais ameaçadores (separatismo) e externas se reduziram (exceto pela contínua dependência econômica frente à África do Sul), a segurança da elite definidora de política externa tornou-se mais afetada pelas pressões de elites opositoras. Os desafios de grupos conservadores internos e críticas fortes ao insulamento da presidência nas decisões de política externa durante Nujoma e nos primeiros anos da presidência de Pohamba pressionaram para a mudança. Havia necessidade de se estabelecer um novo diálogo na composição da política externa e maior transparência. O perfil de Pohamba contribuiu para o estabelecimento de processos de inclusão e democratização na



política externa. Este envolveu, por um lado, a inclusão da oposição no processo de definição da política externa, sob a forma de consultas eventuais e na participação em eventos regionais de relevância.<sup>682</sup>

A postura externa em relação ao *status quo* permaneceu praticamente inalterada durante a presidência de Pohamba. O alinhamento passivo à ordem social regional manteve-se presente. Em 2005 o Tribunal da SADC tornou-se operacional em Windhoek e representou a credibilidade e o comprometimento do país com o *rule of law* e a garantia de direitos às sociedades da África Austral. Segundo Melber, Pohamba ressaltou que “[...] o Estado de direito é um dos pilares de um sistema de governança global que busca respeitar e garantir os direitos humanos, a democracia e a justiça.” (MELBER, 2014, p. 444). Não obstante, o princípio da solidariedade política manteve prioridade na política externa do país. O conflito entre o governo do Zimbábue e a decisão do tribunal a favor de um fazendeiro do país que apelou a corte contra a apropriação de terras pelo governo levou a um impasse regional. Assim, o Tribunal teve suas atividades suspensas com a reunião de cúpula da SADC em Windhoek em 16-17 de agosto de 2010 e um novo protocolo passou a ser negociado, visando à transformação de seu escopo para limitar-se a julgar disputas entre Estados membros e não mais indivíduos (MELBER, 2014, p. 444–446). A prioridade dos direitos civis e políticos não pareceu tão prioritária.

Pohamba manteve a postura externa de defesa da soberania dos países africanos, mesmo frente à justificativa da proteção aos direitos humanos. O princípio da solidariedade pan-africana e respeito à soberania já estava presente na Cúpula da UA em Sirte, em 3 de julho de 2009, quando a Namíbia estava entre os países que apoiaram a revogação da ordem de extradição da CPI para o presidente do Sudão Omar Al-Bashir. O Ministro de Relações Exteriores Marco Hausiki afirmou na ocasião que Al-Bashir seria um convidado bem-vindo à Namíbia (MELBER, 2014, p. 443). Posição mais firme em relação a esta questão por ser percebida na condenação dos ataques da OTAN à Líbia, seguindo a resolução 1973 de 2011 do CSNU. O presidente manteve suporte à resolução do Conselho de Paz da União Africana que sustentou que “[...] qualquer invasão estrangeira nos assuntos internos de qualquer Estado Africano [deveria ser] condenada e rejeitada fortemente.” (KISTING, 2011, on-line). O discurso proferido pelo presidente Pohamba na 66ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em 23 de setembro de 2011 foi um marco desse posicionamento.

---

<sup>682</sup> Por exemplo, o presidente incluiu em sua delegação para a cerimônia de posse do presidente Guebuza de Moçambique o líder da oposição no parlamento, Bem Ulenga. Além disso, o presidente possibilitou a renovação do pensamento em política externa mediante regulares consultas a jovens analistas do Ministério de Relações Exteriores (MUSHELENGA, 2008, p. 211–212).

O Governo da Namíbia reconhece a legitimidade de demandas pacíficas por mudanças democráticas em países irmãos como a Tunísia e o Egito. É de suma importância que as demandas por mudanças democráticas sejam conduzidas e apropriadas localmente, e não usadas como pretexto por potências estrangeiras para minar o princípio fundamental da soberania e não intervenção nos assuntos internos de Estados independentes. Este princípio fundamental constitui a essência nuclear das Nações Unidas. Para manter sua legitimidade única e credibilidade universal aos olhos da vasta maioria da humanidade, as Nações Unidas devem respeitar e defender este princípio. As Nações Unidas, que apoiaram a descolonização da África, não devem ser vistas como revertendo ou comprometendo este princípio pela abertura do continente a novas ameaças de forças externas. Nunca na história da Organização das Nações Unidas a santidade do princípio da não intervenção foi tão comprometida como o temos testemunhado recentemente na Líbia. A intervenção na Líbia por membros poderosos do Conselho de Segurança das Nações Unidas representa um perigo mortal para a segurança dos países fracos. A intervenção militar na Líbia por forças estrangeiras deve lembrar a África da infame Conferência de Berlim de 1884/1885 quando a África foi talhada por potências imperiais. (POHAMBA, 2011,on-line).

O ímpeto de ação no sistema, na atualidade, mantém a prioridade de buscar alternativas diplomáticas, econômicas e institucionais para reformar a ordem vigente dentro das possibilidades existentes. A tentativa de reforçar o papel distributivo da SADC permanece e a Namíbia é reticente com relação à capacidade da África do Sul distribuir e não concentrar desenvolvimento na região (Alfredo Tjiurimo Hengari, 2013, entrevista). Ademais, a atual parceria com a China faz parte de um escopo de ação em prol da cooperação sul-sul com Brasil, Cuba e Índia, como forma alternativa de solidariedade para a promoção do desenvolvimento e a transferência de tecnologia (MUSHELENGA, 2014, p. 67). O Brasil, por exemplo, tem auxiliado no processo de construção das capacidades estatais namibianas estabelecendo cooperação entre as forças navais e possibilitando a estruturação da marinha no país.

O quadro e a figura abaixo sintetizam as transformações na política externa do período e as suas relações com o processo de construção do Estado e as EDPEs. Entre 1990 e 2005, a alta legitimidade do Estado no pós-independência e o crescimento econômico inicial foram combinados com o predomínio assegurado da SWAPO no poder, valendo-se da liderança simbólica de Sam Nujoma. O legado da ONU para a independência do país levou-o a uma postura de respeito à prioridade dos direitos liberais. Por outro lado, a solidariedade revolucionária do movimento de libertação incentivou uma política externa que lutasse pela garantia da soberania empírica dos Estados e a segurança regional. Embora com capacidades coercitivas reduzidas a prioridade imediata de promoção da integridade regional e da segurança coletiva foi adotada como tentativa de superar os desafios vindos de grupos separatistas e de forças externas (disputas fronteiriças e instabilidades securitárias).

Quadro 14 - Namíbia (1990-2010): Estado, Elites e Política Externa frente à ordem liberal

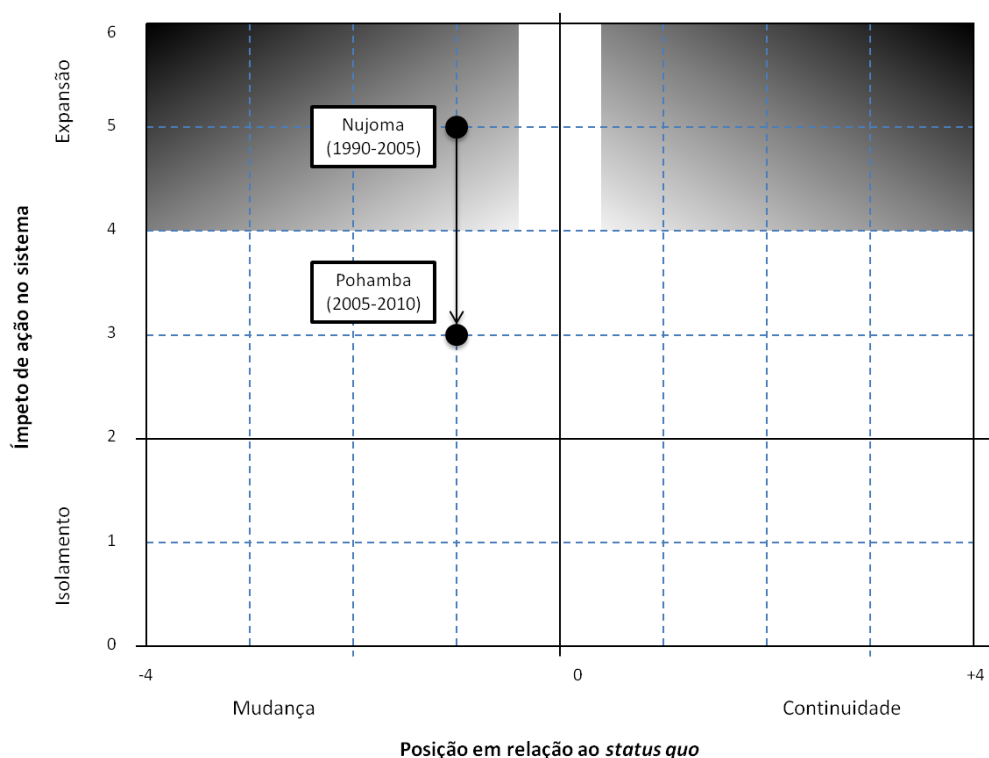
	Construção do Estado			PE Regional - Formação			PE Regional - Execução				
	Capacidades Estatais	Grau	Estado-sociedade	EDPE e Projeto externo	Tip o	Segurança elites (pressões)	Grau	Posição em relação ao <i>status quo</i>	Valo r	Ímpeto de ação	Valor
<b>Nujoma (1990-2005)</b>	Coerção - Capacidades limitadas ( <i>peacekeeping</i> )	B	Predominância ampla e assegurada da SWAPO	Elite liberal-desenvolvimentista: busca acomodação interna e à ordem internacional. High profile de Nujoma.	L/D	Elites concorrentes: grupos conservadores e dissidências da SWAPO	B	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5); Distribuição de desenvolvimento/Relações comercialistas (D/L=-0,5); Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1); Segurança regional (D=-1)	-1	Instrumentos militares diretos	5
	Capital - Políticas de incentivo ao crescimento econômico e investimentos	M				Sociais: Pressões (reduzidas) para políticas distributivas, separatismo Caprivi	M				
	Legitimidade - Sistema político relativamente democrático, identidade pan-africana	A				Externa: Desafios à integridade territorial e fronteiras, instabilidades securitárias de aliados, dependência econômica da África do Sul	M				
<b>Pohamba (2005-2010)</b>	Coerção - Capacidades limitadas ( <i>peacekeeping</i> ), Reforma e construção de capacidades	<b>M</b>	Predominância ampla e assegurada da SWAPO	Elite desenvolvimentista: busca acomodação interna e à ordem internacional. Low profile de Pohamba.	L/D	Elites concorrentes: grupos conservadores e dissidências da SWAPO, críticas ao envolvimento externo	<b>M</b>	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica e empírica) (D=-0,5); Distribuição de desenvolvimento/Relações comercialistas (D/L=-0,5); Prioridade dos direitos civis e políticos (L=+1); Segurança regional (D=-1)	-1	Instrumentos econômicos e institucionais	<b>3</b>
	Capital - Políticas de incentivo ao crescimento econômico e investimentos	M				Sociais: Pressões (reduzidas) para políticas distributivas	<b>B</b>				
	Legitimidade - Sistema político relativamente democrático, identidade pan-africana	A				Externa: Dependência econômica da África do Sul	<b>B</b>				

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Nota:** Em cinza ou negrito, valores que apresentam mudança (variação em relação ao dado do período anterior). **Capacidades estatais** envolvem a acumulação e concentração de capacidades nas esferas da coerção, capital e legitimidade: **B=baixa, M=média, A=alta**. Tipos de **elites definidoras de política externa** e de seu projeto externo podem ser divididos, de acordo com sua posição em relação aos elementos da ordem em três grandes eixos e na sua combinação, a saber: **D=desenvolvimentista, L=liberal, C=conservador**. A **segurança das elites** é mensurada pelo grau de pressões experimentadas internamente (elites concorrentes e grupos sociais) e externamente, categorizado em: **B=baixa, M=média, A=alta**. A **posição em relação ao status quo** é definida pela soma da posição da política externa em relação aos pontos que compõem a ordem sistêmica. Varia entre **-4 (mudança de todos os elementos da ordem)** e **+4 (defesa de todos os elementos da ordem)**. Cada ponto negativo é dado para posição em favor da mudança e cada ponto positivo é dado para a posição em favor da continuidade. A pontuação só é computada quando se trata de pauta de política externa claramente observada. Quando se trata de simples convivência, será atribuído o valor 0. Quando a mudança é apenas parcial (e.g. L/D) é atribuído metade do valor. O **ímpeto de ação no sistema** é computado pelos instrumentos utilizados para a realização de sua posição frente ao *status quo*. Varia da seguinte forma: **0 = recusa de uso de qualquer instrumento, 1= inação; 2= uso de instrumentos discursivos e diplomáticos; 3=instrumentos econômicos e institucionais; 3,5= participação relevante em missões de paz da instituição regional; 4=instrumentos militares indiretos (guerra proxy, operações encobertas e ações que envolvam plausibilidade da negação); 5=instrumentos militares diretos; 6=guerra total.**

No período de Pohamba, houve a continuidade da estabilidade do Estado, agora superados os desafios securitários e territoriais, e a manutenção do projeto político parte liberal, parte revisionista, da SWAPO. As instabilidades externas agora reduzidas, exceto pela contínua ameaça econômica da dependência em relação à África do Sul, foram combinadas com o aumento das pressões internas para a EDPE. A necessidade de ação externa tornou-se diminuída e as ações se restringiram a meios econômicos e institucionais.

**Figura 22 - Namíbia (1990-2010): Política Externa frente à ordem liberal**



Fonte: Elaborado pelo autor.

### 12.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Como visto, a política externa da Namíbia foi essencialmente influenciada pelo histórico da luta pela independência. Por um lado, o predomínio da SWAPO na política doméstica após 1990 direcionou a política externa para a acomodação a princípios da ordem regional liberal, posto que a independência da Namíbia e a sua própria Constituição nacional foram frutos da ordem liberal global. Por outro lado, a solidariedade revolucionária regional demonstrou que a SWAPO estava comprometida em lutar por uma ordem mais distributiva e alinhada a uma concepção desenvolvimentista. As pressões internas (separatismo) e externas (ameaças à integridade territorial e instabilidades nos países vizinhos) incentivaram o uso das

capacidades do Estado na ação externa, inclusive com a força militar. A posterior redução das pressões internas e externas afiançou a limitação do ímpeto de ação regional aos instrumentos econômicos e institucionais. O caso da Namíbia exemplifica como países pequenos e com poder sistêmico reduzido podem valer-se da capacidade transformadora e extrativa de seu Estado para agir externamente de forma sustentável, ainda que com impacto limitado.

### **13 POLÍTICA EXTERNA E PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO NA ÁFRICA AUSTRAL: UM BALANÇO**

O capítulo que encerra este estudo sintetiza as principais conclusões encontradas após a análise das dinâmicas regionais da África Austral e do estudo da política externa dos países que nuclearam tais interações. Primeiramente, retomam-se as conclusões sobre as mudanças e continuidades do padrão de cooperação-conflito e da ordem regional no período analisado (1975-2010). Posteriormente, busca-se realizar um balanço comparativo das políticas externas dos países analisados, com o intuito de oferecer uma visão interacional da política externa regional. Por fim, discutem-se algumas conclusões derivadas da avaliação de explicações para continuidades e mudanças na política externa regional comparada, com foco fundamental no processo de construção do Estado e nas capacidades estatais. Com base no estudo da África Austral, argumenta-se que a capacidade estatal parece ser elemento necessário para a sustentabilidade da ação externa dos Estados no longo prazo.

#### **13.1 COOPERAÇÃO, CONFLITO E ORDEM NA ÁFRICA AUSTRAL**

É notória a dificuldade de se vincular teorias de política internacional e teorias de política externa em prol de uma teoria sistêmica das RI. Kenneth Waltz em 1979 acabou por abandonar o intuito de uma teoria sistêmica por desconsiderar os aspectos formadores da política externa. Incorreu em um reducionismo às avessas quando apresentou uma teoria exclusivamente estrutural que não complexifica como elementos internos às unidades impactam no sistema e como as estruturas sistêmicas dividem seu poder de agência com fatores próprios dos Estados. Buzan *et al.* (1993) também propõem o avanço de teorias sistêmicas, mas igualmente se contentam com o incremento de uma teoria estrutural, que não dá conta de compreender mais profundamente as características das unidades sistêmicas e suas políticas externas. A promessa de teorias sistêmicas complexas é substituída por teorias sistêmicas puramente estruturais – constatação esta que não desmerece e tampouco diminui a importância das referidas teorias.

Do outro lado, atualmente, diversos autores do realismo neoclássico aproximam-se dos esforços já empreendidos por neoliberais (jogos de dois níveis), marxistas (papel das elites e do capital) e construtivistas (ideias, identidades e discursos) na tentativa de desvendar como o impacto das estruturas do sistema internacional é filtrado por fatores individuais e coletivos vinculados a Estados e sociedades. Seguem o conselho de Colin Elman (1996), para quem os

realistas deveriam ser mais ousados na tentativa de produzir teorias de política externa. Desse modo, estudos como o de Fareed Zakaria (2000), que avalia a importância da força do Estado como filtro do poder nacional dos Estados Unidos em fins do século XIX, são relevantes como teorias de política externa. Explicam o comportamento dos Estados, sua procura por expansão ou retração (ZAKARIA, 2000, p. 259). Contudo, embora levem em consideração o impacto de fatores estruturais na formação da política externa, não se propõem a entender como políticas externas acabam gerando impactos sistêmicos maiores e se configurando como elemento de continuidade e mudança do próprio sistema. Teorias sistêmicas das RI deveriam começar seu esforço pela tarefa de vincular mais claramente explicações para a política externa com explicações para a política internacional.

Uma das formas possíveis de iniciar esse intento é utilizar o aspecto interacional da política internacional e compreender como políticas externas de Estados contribuem para um de seus aspectos mais relevantes, a existência de cooperação e conflito. Uma das dificuldades de Waltz (1979) e dos realistas estruturais que o sucederam é não considerar a esfera interacional do sistema internacional como um nível autônomo ao dos fatores domésticos das unidades. Buzan *et al.* (1993) prometem romper com essa limitação, mas acabam não integrando os padrões sistêmicos de cooperação-conflito como parte da esfera interacional; os submetem novamente ao nível das unidades. Ambos os esforços tratam a política externa de um Estado como idêntica à interação desta com a política externa de demais Estados. Contudo, assim como o sistema não é o mesmo que a soma de todas as partes, a soma das unidades não deve ser igualada à característica de cada uma delas. Elementos estruturais e interacionais do sistema afetam de forma diversa a política externa dos Estados e esta é capaz de influenciar de diferentes formas as características interacionais e estruturais do sistema.

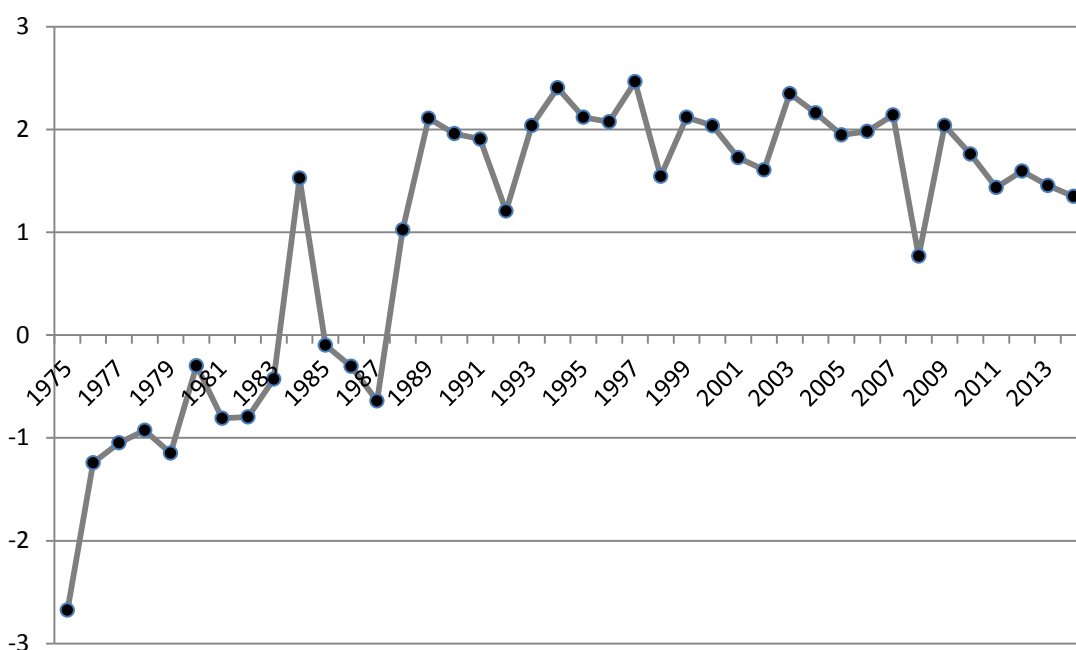
Para começar com as características interacionais, foco desse trabalho, importa lembrar a grande variação dos níveis de cooperação e conflito do sistema da África Austral durante o período de 1975 a 2010. Como se pode denotar de Buzan e Weaver (2003), nesse período a África Austral foi um dos complexos regionais de segurança que experimentaram maior variação de níveis de cooperação e conflito em todo o mundo. A figura 23 abaixo procura sintetizar de forma parcial as variações nas relações de cooperação e conflito da região no período avaliado.<sup>683</sup> Após grande impacto da descolonização em Angola e

---

<sup>683</sup> Por um lado, ressalta-se que o gráfico não sintetiza o padrão de cooperação-conflito de todo o sistema, mas é apenas uma aproximação focada na interação dos membros nucleares do sistema, ou seja, os principais participantes das interações de conflito e cooperação. Além disso, trata de informações coletadas na imprensa, disponíveis em bancos de dados de *event data*, o que limita a avaliação de impactos de conflitos encobertos, como aqueles presentes no sul

Moçambique, que levaram a conflitos imediatos com África do Sul e Rodésia, as relações conflituosas regionais predominaram, embora com iniciativas de cooperação, como os PLF e SADCC. Após uma trégua momentânea nas relações conflituosas dada pelos acordos de Nkomati e Lusaka (1984), as dinâmicas conflituosas se aprofundaram e só tiveram transformação efetiva em 1988. Após esse período, relações predominantemente cooperativas se mantiveram entre os antigos beligerantes.

**Figura 23 - Cooperação e Conflito: Núcleo da África Austral, média anual de eventos (1975-2014)**



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

**Nota:** Média de diádes de eventos retiradas de bancos de dados de *event data* WEIS (dados entre 1975-1979) e GDEL (dados entre 1979-2014). O banco GDEL continuou a leitura de eventos antes realizada pelo sistema WEIS, que encerrou suas atividades em 1979. A escala de cooperação-conflito é dada a partir de Goldstein (1992). A escala que varia entre -10, para maior conflito, e +10, para maior cooperação, é facilmente adaptada ao índice WEIS, dada a tabela de equivalência oferecida por Goldstein, e já está presente nos dados do GDEL. Os dados anuais foram retirados de médias simples de diádes entre países do núcleo da região, a saber: ZAF<->AGO, ZAF<->MOZ, ZAF<->ZWE, ZAF<->NAM, AGO<->MOZ, AGO<->ZWE, AGO<->NAM, MOZ<->ZWE, MOZ<->NAM, ZWE<->NAM. Nas diádes, dados inexistentes foram substituídos pela média do primeiro e último valor disponível. A média agregada das diádes foi obtida pela média dos dados anuais, ponderada pelo peso populacional anual de cada país. Como se trata de média matemática, os dados agregados deixam de representar diretamente a escala de Goldstein e servem como noção geral das transformações e tendências de cooperação e conflito.

Descrever os principais aspectos dessa mudança e procurar explicações plausíveis de por que ela ocorreu foi o objetivo central proposto por este trabalho. Diversas explicações possíveis para essa mudança foram brevemente avaliadas no capítulo 3. Como visto, mudanças em fatores estruturais e interacionais do sistema, e de fora dele, não parecem ter relação clara com a alteração interacional que aqui se avalia. Para não ser tão enfático, já que em sistemas complexos múltiplas relações existem e são relevantes, aspectos como

---

da África. Por outro lado, o gráfico é capaz de apresentar variações amplas no tipo de relacionamento agregado entre os países que se situaram no núcleo das relações regionais.



continuidades e mudanças (sutis) na distribuição de poder da região, alterações menores na polarização e variações na penetração extrarregional certamente contribuíram para os níveis de cooperação e conflito. Analisou-se brevemente cada fator causal que pareceu central. Contudo, um dos elementos mais significativos foi o processo de construção dos Estados como força que levou à existência de novos atores no sistema (descolonização) e nas características internas que afetaram suas políticas externas. Este último elemento parece ter sido o fator mais relevante de mediação entre características das unidades e aspectos interacionais, informados pela configuração estrutural.

**Quadro 15 - Ordem Regional da África Austral: Transformações históricas (1910/1975-2010)**

		Tipo de Ordem			
		1910/1975-1988		1989-2010	
Esfera da ordem	Política	Defesa da soberania pelos próprios meios e do <i>status quo</i> territorial	<b>Conservadora</b>	Crescente defesa dos direitos individuais acima da soberania/Respeito à soberania dos mais fracos (apenas jurídica)	<b>Liberal/ Desenvolvimentista</b>
	Economia	Relações comercialistas centradas na África do Sul	<b>Conservadora/ Liberal</b>	Relações comercialistas/Laissez-faire	<b>Liberal</b>
	Sociedade	Dominação sociocultural de elites e possível discriminação sociocultural de demais povos	<b>Conservadora</b>	Prioridade dos direitos civis e políticos	<b>Liberal</b>
	Segurança	Segurança nacional	<b>Conservadora</b>	Segurança humana	<b>Liberal</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os Estados da região, na medida em que se formavam, passaram a responder aos desafios constantes da posição periférica (unipolaridade centrada na África do Sul) e a posicionar-se frente à ordem sistêmica estabelecida (ver quadro 15 acima). Como visto nos capítulos 4, 5 e 6 a construção da ordem pela potência regional (como geralmente é o caso) fundamentou-se nos princípios de organização das relações sistêmicas que garantiriam sua posição de centralidade no sistema e os interesses das elites dominantes. Ao se descolonizarem os Estados recém-independentes se posicionaram de acordo com seus interesses e benefícios vislumbrados na ordem estabelecida. O centro de conflito regional situou-se justamente onde Estados procuravam maior transformação da ordem sistêmica

frente ao Estado garantidor desta ordem. Entre 1975 e 1988 a África do Sul sustentou uma ordem centralmente conservadora, com alguns aspectos liberais. A posição revisionista dos Estados no sistema contra essa ordem conservadora e retrógrada, e a defesa sul-africana de sua continuidade, incentivou o conflito sistêmico. No período entre 1989 e 2010 a flexibilização da ordem regional, articulada pela própria África do Sul para manter a sua centralidade na região, e sua adequação aos pilares da ordem global garantiram a redução dos níveis de conflito entre os Estados anteriormente beligerantes.

Entretanto, evidenciar choques entre os comportamentos dos Estados frente à ordem não é por si só uma explicação. Há também a necessidade de se avaliar o aspecto formativo da política externa e entender por que Estados procuravam continuidade e mudança da ordem e o que explica o ímpeto empregado nessa ação.

### **13.2 POLÍTICA EXTERNA REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL: BALANÇO COMPARATIVO**

Aspectos formativos da política externa dos países da África Austral parecem ter sido os grandes responsáveis pelas mudanças interacionais no sistema regional. De modo retroalimentativo, esses aspectos também foram fundamentalmente afetados por elementos interacionais e estruturais do sistema. Primeiramente, avaliam-se comparativamente as políticas externas regionais dos principais países que interagiram no núcleo conflitivo e cooperativo da região. Como sustentado, o processo de construção do Estado definiu as elites que emergiram ao poder, seu relacionamento com outras elites e grupos sociais e as capacidades disponíveis e construídas para a articulação e extração de recursos dessa sociedade. O tipo de EDPE e seu projeto regional foram resultado desse processo, além das pressões internas que acabaram sofrendo. Somaram-se a isso pressões externas em forma de ameaças trazidas pelas ações de outros Estados e por sua posição na distribuição de poder. O resultado foram políticas regionais mais ou menos transformadoras, mais ou menos impetuosas.

Os quadros abaixo categorizam e sistematizam a relação entre construção do Estado e política externa nos países analisados. Entre 1975 e 1988 (quadro 16), a África do Sul sustentou um comportamento regional reacionário frente a posturas revolucionárias e reformistas de Estados vizinhos. A predominância de elites conservadoras, embora com instabilidades crescentes, levou a uma política externa de defesa da ordem conservadora, portanto, continuísta. As altas capacidades do Estado em relação às forças sociais possibilitaram a articulação de uma política externa que respondesse às altas pressões internas

(movimentos de libertação) e externas (ameaças de Estados vizinhos e forças extrarregionais) com uma política regional de alto ímpeto, até que os custos para a elite no poder se tornassem impraticáveis. A Rodésia reproduziu esta postura de responder pressões externas e internas com alto ímpeto de ação no sistema e uso das altas capacidades estatais relativas. Além disso, elites também conservadoras procuravam sua permanência no poder com uma política externa que garantisse a continuidade de uma ordem regional favorável.

**Quadro 16 - Estado, Elites e Política Externa na África Austral: Quadro resumo (1975-1988)**

País	Construção do Estado		PE Regional - Formação (Elites)		PE Regional - Execução		
ZAF	Capacidades Estatais	Altas (declinante)	Segurança	Altas pressões externas Altas pressões internas	Ímpeto	Alto	Reacionário
	Estado-sociedade	Instabilidade crescente elite dominante, luta interna	Projeto externo	Conservador	Posição <i>status quo</i>	Continuidade	
AGO	Capacidades Estatais	Médias (grande apoio externo)	Segurança	Altas pressões externas Altas pressões internas	Ímpeto	Alto	Revolucionário
	Estado-sociedade	Estabilidade elite dominante, luta interna	Projeto externo	Desenvolvimentista	Posição <i>status quo</i>	Mudança	
MOZ	Capacidades Estatais	Médias (declinante)	Segurança	Altas pressões externas Altas pressões internas	Ímpeto	Médio	Reformista
	Estado-sociedade	Estabilidade elite dominante, luta interna	Projeto externo	Desenvolvimentista (-)	Posição <i>status quo</i>	Mudança	
ROD	Capacidades Estatais	Altas	Segurança	Médias pressões externas Altas pressões internas	Ímpeto	Alto	Reacionário
	Estado-sociedade	Instabilidade elite dominante, luta interna	Projeto externo	Conservador	Posição <i>status quo</i>	Continuidade	
ZWE	Capacidades Estatais	Altas	Segurança	Médias pressões externas Baixas pressões internas	Ímpeto	Alto	Revolucionário
	Estado-sociedade	Reconciliação, estabilidade elite dominante	Projeto externo	Desenvolvimentista	Posição <i>status quo</i>	Mudança	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por outro lado, o Zimbábue independente, assim como seus aliados mais velhos, Angola e Moçambique, situaram-se no outro eixo da ordem, procurando a mudança do *status quo* de forma variada. Os três países se encontraram em certo momento no espectro revolucionário da postura frente à ordem. Todavia, cada um conseguiu sustentar de forma

diferente esta posição. Em Angola as EDPEs que enfrentavam certa estabilidade no poder, porém com desafios de controle do território, mantiveram uma política externa desenvolvimentista de transformação completa dos elementos sustentadores da ordem regional. Assim como no Zimbábue e, em período inicial, em Moçambique, procuraram construir uma ordem que amparasse a soberania dos mais fracos (jurídica e empírica); que distribuísse desenvolvimento e riquezas; que garantisse a prioridade dos direitos sociais, mas com representatividade das populações negras; e que salvaguardasse a segurança regional.

Angola e Zimbábue puderam manter essa perspectiva por mais tempo devido às capacidades disponíveis. Angola buscou incrementar suas capacidades, mas foi realmente favorecida com a disponibilidade de recursos naturais e a ajuda externa para enfrentar, com alto ímpeto regional, as pressões externas (invasão da África do Sul) e internas vinculadas regionalmente (ações da UNITA). Zimbábue possuía alta capacidade estatal relativa e podia se dar o luxo de responder com alto ímpeto as ameaças externas, que superavam os desafios domésticos. Moçambique, por outro lado, não logrou reformar efetivamente a capacidade do Estado e devido a constrangimentos econômicos crescentes não pôde sustentar alto ímpeto de ação para responder a pressões externas e internas. Sua alternativa final foi diminuir o ímpeto de ação no sistema e flexibilizar a própria postura frente ao *status quo*. A real mudança da posição frente ao *status quo* parece, contudo, ter vindo da África do Sul, cujas elites vislumbraram a possibilidade de submeter-se ao projeto de mudança da ordem, liderando-o para garantir a continuidade do poder político e econômico no processo inevitável de transição interna. Esta mudança na política externa sul-africana afiançou a possibilidade de recuo estratégico por parte de Angola e a flexibilização das elites de Luanda para o maior diálogo com o Ocidente.

A mudança de uma ordem conservadora para uma ordem regional relativamente liberal, operada gradualmente pela África do Sul, contribuiu para a redução dos níveis de conflito, mas não colocou os Estados da região no mesmo eixo de posição frente o *status quo*. Conforme apresentado no quadro 17, entre 1989 e 2010, a África do Sul passou a ser governada por uma elite predominante liberal, com alguns aspectos desenvolvimentistas, que visava à reconciliação interna e adequação da ordem regional aos fundamentos da ordem global liderada pelos EUA. Sob essa perspectiva procurou transformar gradualmente a ordem regional sob os aspectos de defesa de direitos individuais e, secundariamente, da soberania jurídica dos Estados; do livre-mercado e de relações comercialistas (*laissez-faire*); da prioridade dos direitos civis e políticos; e dos princípios da segurança humana. De forma geral, suas capacidades estatais ascendentes foram utilizadas cautelosamente para responder a

pressões externas (crises na África Austral e disputas na liderança regional), dada a predominância de pressões internas ainda impeditivas (processo de reforma social, reconciliação e crescimento). Sua postura regional foi prioritariamente controladora, embora com períodos de grande ímpeto, como durante a liderança de Mandela e de maior aproximação, como no governo de Jabob Zuma.

**Quadro 17 - Estado, Elites e Política Externa na África Austral: Quadro resumo (1989-2010)**

País	Construção do Estado		PE Regional - Formação (Elites)		PE Regional - Execução		
ZAF	Capacidades Estatais	Médias (ascendentes)	Segurança	Médias pressões externas Médias pressões internas	Ímpeto	Médio	Controlador
	Estado-sociedade	Reconciliação, estabilidade elite dominante	Projeto externo	Liberal	Posição <i>status quo</i>	Continuidade	
AGO	Capacidades Estatais	Médias (ascendentes)	Segurança	Altas pressões externas (declinantes) Altas pressões internas (declinantes)	Ímpeto	Alto (declinante)	Revolucionário - Reformista
	Estado-sociedade	Estabilidade elite dominante, luta interna	Projeto externo	Desenvolvimentista	Posição <i>status quo</i>	Mudança	
MOZ	Capacidades Estatais	Baixas	Segurança	Baixas pressões externas Médias pressões internas	Ímpeto	Médio	Controlador
	Estado-sociedade	Estabilidade elite dominante	Projeto externo	Liberal (-)	Posição <i>status quo</i>	Continuidade	
ZWE	Capacidades Estatais	Médias (declinante)	Segurança	Médias pressões externas Médias pressões internas (ascendentes)	Ímpeto	Alto (declinante)	Revolucionário - Reformista
	Estado-sociedade	Crise elite dominante, crescimento conflito interno	Projeto externo	Desenvolvimentista	Posição <i>status quo</i>	Mudança	
NAM	Capacidades Estatais	Médias (ascendentes)	Segurança	Médias pressões externas (declinantes) Baixas pressões internas (ascendentes)	Ímpeto	Alto (declinante)	Revolucionário - Reformista
	Estado-sociedade	Reconciliação, estabilidade elite dominante	Projeto externo	Desenvolvimentista (-)	Posição <i>status quo</i>	Mudança	

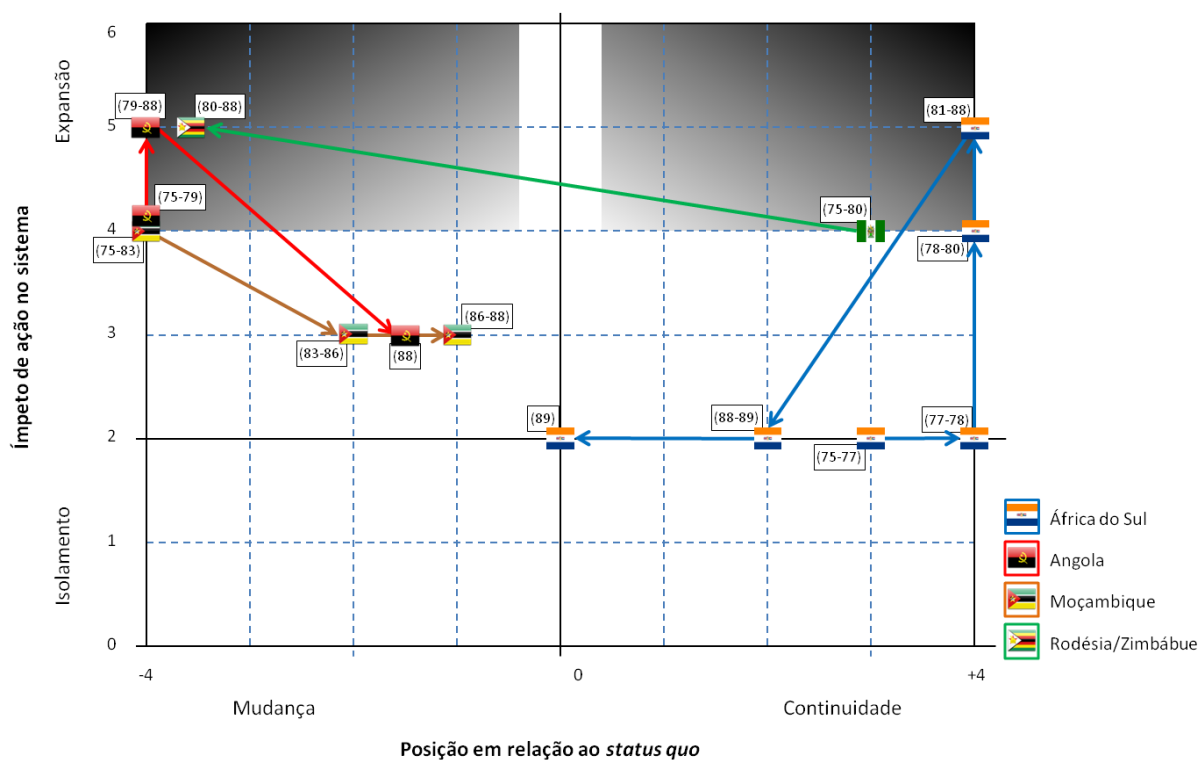
Fonte: Elaborado pelo autor.

Do lado oposto, a maioria dos Estados vizinhos que se situavam no núcleo das relações conflitivas precedentes manteve suas políticas regionais no espectro da mudança, embora com tendências de acomodação para uma postura gradualmente reformista (não revolucionária). Isso parece dever-se prioritariamente a limitações em capacidades estatais ou

à predominância de pressões internas frente às externas, o que acabou por reduzir (ou manter reduzido) o ímpeto de ação regional. Moçambique, por seu turno, manteve, agora sob escopo de um regime relativamente democrático, a liderança estabelecida da FRELIMO, cujas elites já estavam relativamente alinhadas a princípios da ordem regional. As reduzidas pressões externas e os grandes desafios internos de desenvolvimento e manutenção da estabilidade política, combinados a uma baixa capacidade estatal, garantiram um ímpeto regional comedido. Já em Zimbábue e Namíbia as elites dominantes mantiveram projetos desenvolvimentistas, no primeiro caso, mais radical e permeado pela instabilidade no governo da elite dominante; no segundo, mais moderado, caracterizado pelo projeto de reconciliação nacional, o qual havia sido empreendido pelo Zimbábue uma década antes. Por motivos diferentes, ambos os países mantiveram alto ímpeto regional em um primeiro momento (respondendo a pressões externas) e reduziram este ímpeto na década de 2000. O Zimbábue devido à crescente instabilidade da elite no poder e a necessidade de fazer frente às pressões internas crescentes. A Namíbia reduziu o ímpeto de sua política externa sobretudo devido ao declínio das pressões externas e ao ambiente estável internamente. Finalmente, em Angola o MPLA manteve a liderança política, mas ainda com dificuldades de controle do território. Seu projeto regional desenvolvimentista permaneceu vivo, mas com ímpeto declinante. Na década de 1990 as altas pressões externas (ameaça da UNITA em países vizinhos) foram respondidas com alto ímpeto, embora com reduzidas capacidades. O incremento das capacidades estatais concomitante ao aumento das ameaças internas da UNITA no final da década de 1990 garantiu a continuidade dessas políticas até o ponto em que pressões externas e internas foram acomodadas, redundando na redução do ímpeto externo.

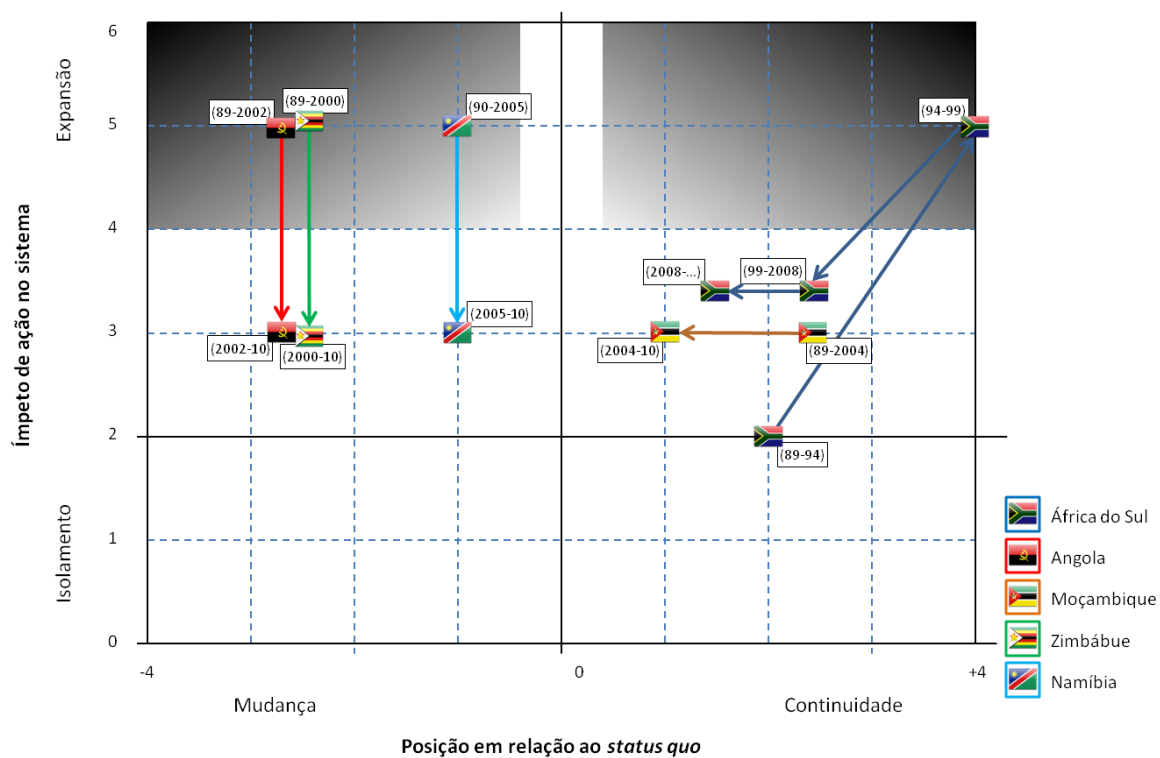
As figuras 24 e 25 auxiliam a comparação nos dois períodos e incluem as transformações históricas incrementais apresentadas nos capítulos anteriores. Possibilitam a avaliação do elemento da proximidade e distância em períodos históricos específicos e o impacto da política externa no nível internacional do sistema regional (cooperação e conflito). Importa primeiramente constatar como aspectos interacionais têm relevância e autonomia frente a elementos exclusivos das unidades. No caso da África Austral, a interação de posturas revolucionárias e reacionárias parece não apenas incrementar os níveis de conflito, mas igualmente impelir a políticas mais impetuosas. É justamente nos momentos em que políticas reacionárias são adotadas que a posição revolucionária é empreendida, e vice-versa. Isso parece sugerir que Estados tendem a balancear posições em relação à ordem e não necessariamente ao poder ou a ameaças de modo automático. Por outro lado, a tendência à moderação parece ser respondida com políticas semelhantes, políticas controladoras e...

Figura 24 - África Austral (1975-1988): Política Externa frente à ordem conservadora



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 25 - África Austral (1989-2010): Política Externa frente à ordem liberal



Fonte: Elaborado pelo autor.

... reformistas tendem a conviver de forma mais estável e incrementar a cooperação. Isso, pois ações menos impetuosas (menos violentas) parecem permitir uma maior proximidade nas posições em relação ao *status quo*, ao contrário de posições muito impetuosas, que tendem a incentivar o conflito, pois associam em geral aos extremos da posição em relação ao *status quo* (continuidade ou mudança).<sup>684</sup>

Constata-se justamente na combinação entre grande ímpeto e posições extremamente opostas em relação ao *status quo* a ocorrência dos principais conflitos centrais no sistema, como visto na década de 1980. Casos como o da década de 1990, de posições opostas frente ao *status quo*, mas menos extremadas (embora igualmente impetuosas), serão avaliados a seguir. De forma preliminar, basta mencionar que são menos tendentes ao conflito central, principalmente se puderem ser exportados para regiões periféricas. Além disso, o movimento de avanço em direção à cooperação na década de 1990 parece ter sido limitado pelas posições divergentes frente ao *status quo*.

### 13.2.1 Estado, Elites e Política Externa: Fontes explicativas

Cumprir ainda evidenciar e explicar as mudanças nas variáveis estudadas e seu impacto nas variáveis dependentes. Para isso, esta subseção procurará responder três perguntas centrais.

**Primeiramente, o que levou países a terem projetos mais ou menos revisionistas ou reativos?** De acordo com o observado no estudo, EPDEs e seu projeto político foram as grandes responsáveis pela posição frente ao *status quo* regional. A ideologia contribuiu significativamente para, por exemplo, a sustentação e legitimação de posições extremas em relação ao *status quo*. Tanto África do Sul (1978-1988) quanto Angola (1975-88), Moçambique (1975-83) e em menor medida, Zimbábue (1980-88) legitimaram suas políticas regionais em aspectos ideológicos do regime, como anticomunismo e marxismo-leninismo. No entanto, essas justificativas foram muito mais fluidas na prática. O anticomunismo de P.W. Botha foi um elemento do discurso de renovação da legitimidade do Estado e do regime, ao passo que seu principal temor era, efetivamente, a mudança descontrolada da ordem regional vislumbrada na ascensão de regimes radicais de maioria negra, potencialmente revanchistas e que acabariam com privilégios políticos e econômicos de populações brancas.

---

<sup>684</sup> Uma qualificação a esta tendência deve ser feita, já que há casos em que a quantidade de pontos de interesses para a mudança ou continuidade é reduzida, mas mesmo assim essa ação é impetuosa, valendo-se de elementos militares. Esse é o caso percebido na política externa da Namíbia entre 1990 e 2000. Em casos como esse, a posição em relação ao *status quo* parece ter de envolver contestação ou defesa da ordem securitária, já que é justamente quando ameaças de segurança existem à posição dos Estados que ações de exceção são utilizadas.



Ao mesmo, tempo o marxismo-leninismo dos revisionistas regionais na década de 1980 teve de ser flexibilizado para acomodar-se a pressões insustentáveis. Assim, a própria manutenção do projeto político era condicionada pela força das EDPEs frente a pressões internas e externas por elas experimentadas. Como o objetivo central das elites é a sobrevivência no poder, seu projeto político pôde ser colocado à prova caso pressões internas e externas fossem impossíveis de serem superadas sem uma alteração significativa no seu projeto externo.

O quadro 18 resume as potenciais causas verificadas na mudança de posição frente ao *status quo* dos países analisados. Dos 15 casos de mudança de posicionamento externo frente ao *status quo* identificados no núcleo de interação da África Austral, mais da metade (oito casos) estiveram relacionados prioritariamente com a mudança da elite no poder ou com a alteração na elite definidora de política externa. Outros cinco casos relacionam-se com a insustentabilidade do projeto político frente a pressões internas, externas ou em ambas as frentes. Em dois casos, a mudança esteve relacionada com o relaxamento de pressões externas, o que indica que o projeto de ação era, anteriormente, essencialmente vinculado às pressões externas existentes.

**Quadro 18 - Elites e Política Externa na África Austral: Possíveis causas na alteração da posição frente ao *status quo***

Possíveis causas	Casos
Mudança de elite no poder (EDPE)	ZAF (1989), ZAF (1994), ZAF (1999), ZAF (2008), MOZ (1983), MOZ (1986), MOZ (2004), ZWE (1980)
Pressões insustentáveis - Internas	ZAF (1977), MOZ (1989)
Pressões insustentáveis - Externas	AGO (1989-2002)
Pressões insustentáveis - Ambas	ZAF (1988), ZAF (1989-1994)
Pressões reduzidas - Externas	AGO (1988), AGO (2002)

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **Em segundo lugar, o que favoreceu ou limitou o ímpeto de ação dos Estados?**

Dois elementos são fundamentais para compreender o ímpeto de ação dos Estados frente ao sistema, a saber, a capacidade estatal e a segurança das elites definidoras de política externa, mensurada pelas pressões externas e internas. Do apreendido pelo estudo podem-se constatar alguns padrões de comportamento no sistema quando se analisa o ímpeto de ação. A primeira conclusão é que quando elites enfrentam reduzidas pressões externas dificilmente agem de

forma impetuosa.<sup>685</sup> Os casos de Angola (2002-2010), Moçambique (1989-2010), Namíbia (2005-10), e em menor medida África do Sul (1975-78) e Angola (1988), evidenciam que elites tendem a evitar custos excedentes quando não percebem pressões significativas advindas do sistema. Tanto países com capacidade estatal relativamente robusta (Angola) e reduzida (Moçambique) parecem se enquadrar nessa posição. Algumas exceções são, contudo, plausíveis. Por exemplo, Fareed Zakaria argumenta que quando for o caso de uma potência sistêmica (alta projeção do poder nacional), o maior alcance do poder, por si só, estende a noção de interesses e a amplitude da preocupação internacional (para ele, expansionismo) (ZAKARIA, 2000, p. 263). Todavia, essa possibilidade estaria alinhada com a lógica aqui proposta, já que o que muda na prática são as percepções quanto a pressões externas; e maior poder tende a incrementar a percepção de pressões. As políticas externas de Mbeki (1999-2008) e Zuma (2008-...) tiveram ímpeto relativamente alto (grande iniciativa institucional e liderança em missões de paz), pois, a despeito das pressões externas diretas quase inexistentes, sentiam-se responsabilizados a dar respostas para problemas regionais e continentais. Ao mesmo tempo, as políticas de Mbeki e Zuma demonstraram que nem as potências sistêmicas estão livres de políticas relativamente pouco impetuosas, quando diz respeito ao emprego direto da força.

A segunda conclusão é que quando há pressões externas consideráveis a lógica se complexifica. Nesse caso, podem-se elencar quatro tipos de comportamento predominantes, conforme o quadro 19.

O primeiro tipo de comportamento combina alta capacidade estatal, altas pressões externas e baixas pressões internas. Nesse caso, a tendência de ação é a mesma prevista por Stephen Walt, o balanceamento de ameaças. Para o autor, “Os Estados se aliam para balancear ameaças ao invés do poder somente.” (WALT, 1987, p. 5). Todavia, o balanceamento de ameaças é apenas uma das formas possíveis de respostas frente a ameaças externas. De fato, apenas dois exemplos na África Austral enquadram-se nesse perfil específico, o caso da África do Sul durante o governo de Mandela (1994-1999) e o do Zimbábue durante o regime de Mugabe entre 1980 e 1988.

---

<sup>685</sup> Observa-se que, neste estudo, nenhum ímpeto de ação foi considerado efetivamente baixo, a níveis 0 ou 1. Isso parece se dever aos fatos de que os países se situam nas proximidades da potência regional, cuja projeção de poder é automática e em geral é respondida com alguma política e a globalização incrementa a capacidade de interação dos Estados e o novo regionalismo os impele, ao menos, a adotar políticas regionais minimamente institucionalizadas. Níveis baixos são, portanto, considerados em 2 ou 3. Já níveis de valor 3,5 já são considerados altos, pois denotam engajamento significativo nas instituições regionais envolvendo participação relevante em missões de paz (emprego da força).

**Quadro 19 - Estado, Pressões e Política Externa na África Austral: Possíveis padrões de ímpeto de ação**

<b>Tipo</b>	<b>Capacidades</b>	<b>Pressões</b>	<b>Ímpeto</b>
(i)	Alta capacidade estatal	Alta pressão externa Baixa pressão interna	Ação impetuosa
(ii)	Alta capacidade estatal	Alta pressão externa Alta pressão interna	Ação impetuosa até a continuidade das pressões externas ou limite da estabilidade da elite
(iii)	Baixa capacidade estatal	Alta pressão externa Baixa pressão interna	Ação impetuosa até o incremento das pressões internas
(iv)	Baixa capacidade estatal	Alta pressão externa Alta pressão interna	Ação pouco impetuosa

Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda forma de resposta frente a pressões combina altas capacidades, altas pressões externas e altas pressões internas. Nesse caso, Estados também tendem a balancear, mas isso ocorrerá de forma limitada temporalmente, principalmente condicionada à manutenção das pressões externas. Essa foi a situação verificada nos casos de Angola entre 1989 e 2002, em que houve gradual aumento da capacidade estatal para fazer frente a ameaças externas que foram gradualmente suprimidas, e da Namíbia entre 1990 e 2005, quando ameaças internas (separatismo) e externas (segurança regional) puderam ser superadas pelas ações do Estado e de seus aliados. Se as pressões externas não forem superadas, a ação durará até o esgotamento da capacidade da elite manter-se no poder. Isso pode ocorrer tanto pela vitória de elites rivais no processo político quanto pelo declínio das capacidades estatais, tornando-se insustentável e levando eventualmente à mudança da elite definidora de política externa ou da própria elite governante. Casos de transferência direta das elites políticas foram vistos, por exemplo, na África do Sul (1999-2008), com a saída de Mbeki do poder, muito embora o seu sucessor não tenha reduzido o ímpeto de ação externa, e da Rodésia (1975-80), quando o alto ímpeto combinado com pressões externas e internas tornou-se insustentável e resultou na transição política. Caso mais graves, em que a capacidade estatal acabou por se deteriorar antes da transição das elites políticas ocorreram em África do Sul (1980-88) e Moçambique (1975-83). Em ambos os casos a transição de elites sucedeu a uma redução nas capacidades estatais. Na África do Sul, a transição iniciou na flexibilização da elite definidora de política externa (1988-89) e acabou envolvendo todo o sistema político (iniciada em 1989). Em Moçambique a crise deteve-se à primeira instância, já que houve a percepção de que o declínio nas capacidades poderia ser superado com a mudança do projeto político externo.

A terceira forma de resposta a pressões externas ocorre na combinação de baixa capacidade estatal, altas pressões externas e baixas pressões internas. Tendencialmente, a resposta será impetuosa, contudo, durará até o início de pressões internas que, caso não haja solução das pressões externas, tornarão insustentável a ação externa. O caso do Zimbábue na década de 1990 serve como exemplo. As pressões domésticas ainda reduzidas permitiram a ação externa impetuosa mesmo em um movimento de constante redução das capacidades estatais.<sup>686</sup> De fato, em muitos casos a sinalização de redução nas capacidades estatais leva a ações ríspidas e impetuosas, posto que elites procuram solucionar definitivamente suas pressões externas (em geral mais ameaçadoras que as internas) e ao mesmo tempo angariar novos recursos de poder mediante a atuação externa. O avanço militar da África do Sul em Angola entre 1987 e 1988 serve como outro bom exemplo. A tentativa de vitória definitiva em Angola reduziria definitivamente o foco de suas ameaças externas e resultaria em um elemento de barganha política para articular a manutenção de direitos excepcionais aos brancos na transição política sul-africana. De todo modo, esse perfil de comportamento contraria a noção de que apenas Estados capazes adotarão políticas impetuosas. Pelo contrário, a ação impetuosa pode ser justamente a fonte de poder em escassez na política interna; uma forma de sobrevivência.

Por fim, a combinação de baixa capacidade estatal e alta pressão externa e interna produz um quarto tipo de comportamento. A tendência nesse caso é de uma ação pouco impetuosa pela impossibilidade de arcar com os custos de tamanhas pressões. As situações da África do Sul no processo de transição (1989-94), de Moçambique nas vésperas e após Nkomati (1983-88) e do Zimbábue atual (2000-10) exemplificam o caso. Esse perfil é o mais comumente ressaltado na política externa de países do terceiro mundo, mas está longe de ser a única forma de comportamento, já que padrões de capacidade estatal e segurança das elites variam de caso a caso. Importa o balanço entre pressões internas e externas e as capacidades disponíveis.

Vale reiterar, contudo, que essa lógica pode ser complexificada por dois fatores principais, centrais para esta tese. O primeiro deles é a variável avaliada acima, qual seja, a característica política das elites definidoras de política externas. Elites com grandes interesses em continuidade ou mudança serão em geral elemento ativador da ação externa e catalisarão o interesse na ação impetuosa. Ao mesmo tempo, projetos menos revolucionários ou

---

<sup>686</sup> Angola no início da década de 1990, até a retomada da luta armada pela UNITA e a reconstrução das capacidades estatais, também se enquadra nesse perfil de grande ímpeto na ação externa mesmo com reduzidas capacidades estatais.

reacionários são naturalmente menos impetuosos (usam pouca violência), como se pode observar nas figuras 24 e 25, acima. O segundo fator complexificador é a ajuda externa. A ajuda externa tende a dar sobrevida a políticas impetuosas. O apoio externo significativo, na forma de assistência financeira e militar é capaz de fazer casos “iii” e “iv” tornarem-se, na prática, casos “i” ou “ii”. Por exemplo, o apoio externo extraordinário recebido por Angola na década de 1980 enquadra-se nessa situação. A ajuda de soviéticos e, principalmente, cubanos – com o envio de tropas, equipamentos e assessores de forma diferenciada em relação aos vizinhos – transformou a situação de Angola entre 1975 e 1988 de um caso “iv” para um caso “ii”, assegurando a capacidade de reposta regional (apoio a movimentos de libertação) às pressões internas e externas. O grande paradoxo dessa situação é que ela não dura para sempre; não é sustentável no longo prazo. O próprio caso de Angola demonstrou que as dificuldades de solução do conflito armado e da acomodação das forças beligerantes na década de 1990 estiveram vinculadas à falta de capacidade estatal para garantir o funcionamento das instituições e da burocracia estatal de forma a dissuadir a retomada dos conflitos, que acabaram ressurgindo em 1998 (CASTELLANO DA SILVA *et al.*, 2013).

Esse mesmo efeito é reproduzido pelas economias rentistas com grande dependência em recursos naturais para a capacidade do Estado. Como percebido no caso de Angola, nos últimos anos a capacitação do Estado fundamentada na dependência de recursos naturais não fortaleceu a articulação da concentração de capital em um processo que centralizasse a decisão econômica e que articulasse a população na economia nacional. A vulnerabilidade permanece presente inclusive na esfera da legitimidade, já que o Estado não necessita articular com a população a extração da maior parte de seus recursos e, por isso, acaba sendo pouco responsivo. Aqui se adentra na última discussão a ser realizada por este capítulo, como se verá abaixo. Por ora, importa expor o terceiro questionamento sobre a relação das variáveis estudadas.

**A terceira pergunta central é qual o papel observado de outras variáveis sistêmicas?** A variável da penetração extrarregional age sobretudo na potencialidade de incrementar ou reduzir a capacidade dos Estados para a ação e as pressões internas (fortalecimento de grupos rivais) e externas (fortalecimento de países rivais e pressões diretas) que as elites definidoras de política externa experimentam. Especialmente na África Austral a participação das potências extrarregionais mais relevantes (EUA e URSS) foi mais indireta do que direta e inseriu-se na lógica anteriormente exposta.

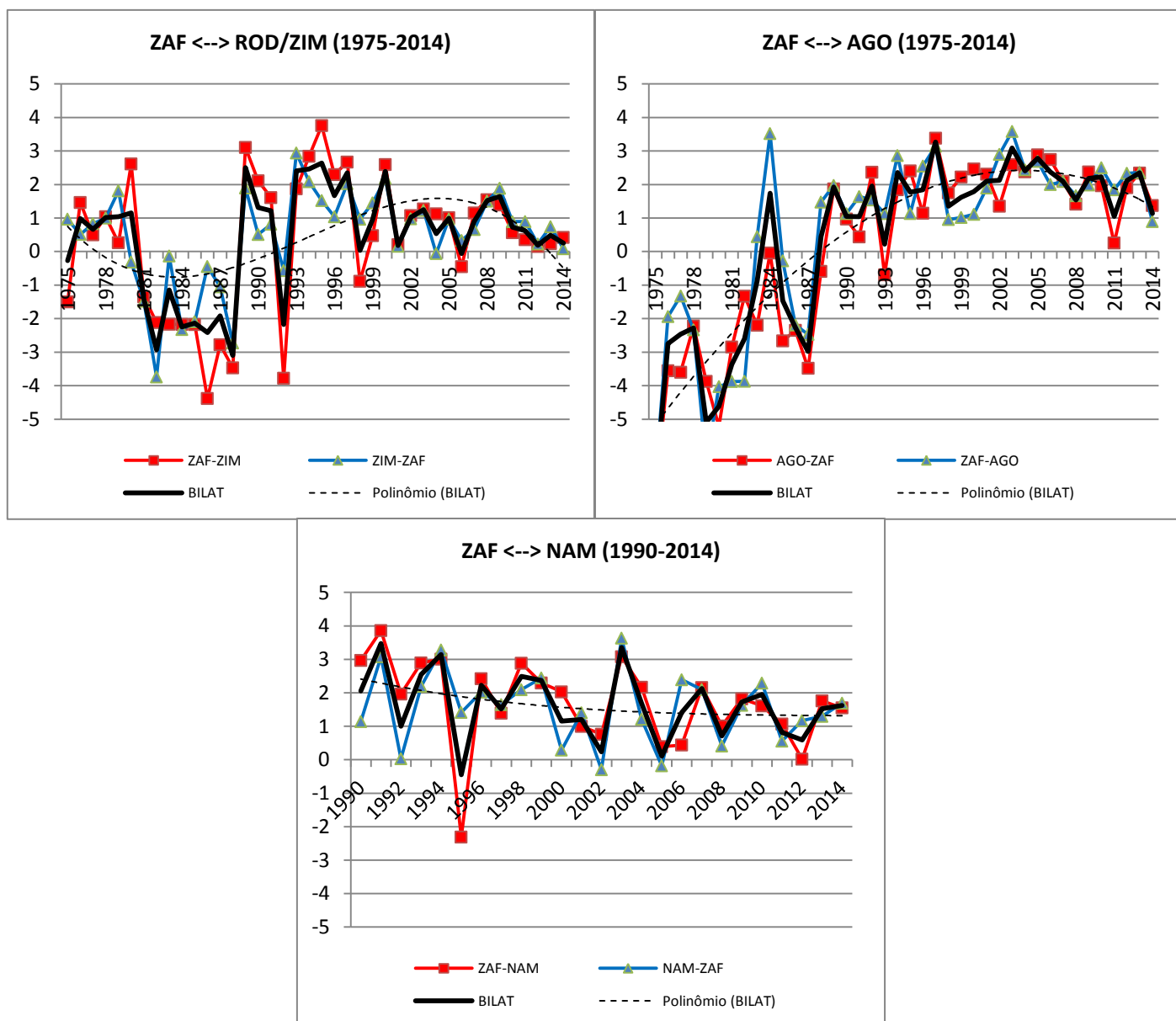
A polaridade também afetou a lógica apresentada principalmente por determinar a capacidade de projeção de poder e força dos países no sistema. Por um lado, potências

sistêmicas são capazes de projetar poder mais facilmente, podendo valer-se do poder direto ou indireto. Por outro lado, potências secundárias não conseguem projetar poder a potências sistêmicas de forma efetiva. Assim, potências revolucionárias precisarão utilizar de formas irregulares de projeção de força ou valer-se de posições geográficas favoráveis para desafiar a ordem estabelecida. Como visto nos casos de Angola, Moçambique (até Nkomati) e Zimbábue na luta contra a África do Sul do *apartheid*, potências não sistêmicas muito próximas a potências sistêmicas têm grandes dificuldades de manter políticas revolucionárias por muito tempo. Precisarão valer-se de ações indiretas, necessitarão travar combates em locais mais favoráveis, e serão mais dependentes de apoio externo ou de capacidade estatais efetivas. O real risco de o conflito sistêmico tornar-se uma guerra interestatal efetiva (com traços de guerra total) parece existir apenas quando, concomitantemente a uma potência sistêmica reacionária existe uma potência sistêmica emergente revolucionária (ORGANSKI, 1958, cap. 12). Por isso, atualmente, parece não haver grandes possibilidades de guerra interestatal na África Austral, já que Angola deixou de ser uma potência revolucionária e a África do Sul age como uma potência conservadora, mas aberta a transformações.

Outro elemento de fortalecimento de potências secundárias que agem de forma revisionista é a capacidade de articular alianças e instituições cooperativas frente a potências sistêmicas. Percebe-se nas figuras 24 e 25 grande proximidade das políticas externas regionais dos países revisionistas. Tal característica acaba resultando em (e sendo fortalecida por) um processo de institucionalização (polarização) das relações. Isso foi percebido no instituto dos PLF e na SADCC como instâncias de articulação de política externa. Todavia, o papel dessa articulação foi limitado e constrangimentos internos e externos levaram países a adotarem políticas externas próprias, como Moçambique em Nkomati. Além disso, em alguns momentos é dentro das próprias instituições regionais que se reproduzem processos de polarização. Isso foi o ocorrido na década de 1990 internamente à SADC, quando a instituição acabou por representar projetos diferentes de ordem regional, até a sua reorganização na década de 2000.

Outro papel relevante é cumprido pelas fronteiras do sistema regional como elemento que afeta a característica do conflito sistêmico. As fronteiras ampliam ou reduzem o espaço periférico do sistema e podem impactar nas oportunidades de ação para potências centrais. Essa realidade foi experimentada pela África Austral na década de 1990. Embora não fique claro nos dados agregados apresentados no início do capítulo (figura 23), o posicionamento concomitantemente revolucionário de Angola, Zimbábue e Namíbia e reacionário de África do Sul produziu pontos de conflito entre esses atores (vide figura 26).

Figura 26 - Cooperação e Conflito: África do Sul, Zimbábue, Angola e Namíbia, média anual de eventos (1975-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Entretanto, o foco das tensões parece ter sido exportado para regiões mais periféricas do sistema, as quais garantiriam a realização dos intentos sem embate direto e, assim, a redução dos custos de sustentar posições antagônicas até os limites da guerra. As intervenções de Angola, Zimbábue e Namíbia na Segunda Guerra do Congo de 1998-2002 e a intervenção de África do Sul (junto à Botsuana) no Lesoto em 1998, exemplificam o caso. Nelas, as instituições regionais contribuíram para amenizar as tensões centrais, dado que ambas as intervenções foram retoricamente consideradas representativas das ações da instituição, embora os Estados mantiveram-se divididos sobre a sua implementação. A situação aqui

denota que Estados tentarão manter reduzidos os custos de suas ações externas, mesmo aquelas impetuosas. Assim, se puder, exportarão suas ações para áreas geográficas que reduzam os custos de ação.<sup>687</sup>

Assim, a inserção dos países dos Grandes Lagos no sistema regional na década de 1990 serviu como espaço de exportação do conflito sistêmico, já que a região periférica sofria de grande crise nas capacidades estatais da principal potência, a RDC. Obviamente, os países do núcleo do sistema da África Austral não criaram os conflitos dos Grandes Lagos, mas a explosão dos conflitos regionais nos Grandes Lagos serviu para reduzir as tensões no centro do sistema. Enquanto, Angola, Zimbábue e Namíbia inseriam-se no conflito congolês, a África do Sul demonstrava a força de seu projeto regional na intervenção no Lesoto. Há, portanto, grandes indícios de que equilíbrios sistêmicos gerem naturalmente guerras periféricas, mas isso deve ser devidamente avaliado. Novos estudos precisariam responder em que situações de equilíbrio há maior tendência de exportação do conflito sistêmico à periferia e qual é o papel das instituições para acomodar as tensões centrais e garantir o conflito periférico.

Por fim, a ordem sistêmica parece ter sido o fator estrutural que mais interagiu com os aspectos da unidade e condicionou políticas externas a afetarem de formas diferentes o nível interacional do padrão de cooperação-conflito. Perceberam-se três tipos amplos de relação. Primeiramente, posições diferentes frente à ordem sistêmica regional tendem a produzir maior conflito e maior cooperação. O maior conflito é incentivado pela existência concomitante de países reacionários e revolucionários. A maior cooperação resulta da inexistência concomitante de potências reacionárias e revolucionárias e da proximidade de posições em relação ao *status quo*. Tais posições dependem, sobretudo, do projeto externo das EDPEs, do grau de segurança que essas elites experimentam e da capacidade de colocar esse projeto em prática. Em segundo lugar, a ordem pode ser elemento de garantia de permanência da potência sistêmica na liderança do sistema. A mudança gradual da ordem, organizada pela própria potência sistêmica, pode, assim como sustenta Gilpin (1981, p. 193–194) servir de sobrevida à potência sistêmica e às suas elites internas. Em terceiro lugar, como visto acima, a transformação gradual da posição da potência sistêmica frente à ordem pode ser resultado da ação das próprias potências secundárias. Seja por articulação de suas políticas externas (pressões diretas), seja pela valorização da soberania jurídica em processos de integração

---

<sup>687</sup> O mesmo parece ter ocorrido no confronto entre África do Sul e Zimbábue durante a década de 1980. O poder de ambos os Estados ameaçava a extrapolação de custos em uma guerra direta. O conflito passou então a ser travado em regiões com relativo vácuo de poder, no interior de Moçambique, e de forma indireta.



angariados pela potência sistêmica (pressões indiretas). No último caso, esses países fortalecem sua barganha na cooperação quando há interesse da potência sistêmica na integração (cooperação mais avançada). Como visto nas políticas regionais da África do Sul, nos últimos anos há tendência de aproximação em direção aos projetos dos países vizinhos frente à ordem regional. Reforçando a ideia de agência, Estados menos capazes conseguiram transformar a política externa do mais forte. Todavia esse papel de agência aumenta na medida em que estes países consigam articular a construção de maiores capacidades estatais.

### **13.3 SUSTENTABILIDADE NA AÇÃO EXTERNA: CONSTRUÇÃO DO ESTADO E CAPACIDADE ESTATAL**

Neste estudo, a construção do Estado foi avaliada em dois pontos centrais. O primeiro foi o papel das capacidades estatais construídas historicamente na relação entre acumulação e concentração de coerção, capital e legitimidade. O segundo ponto foi a relação entre Estado e sociedade, mediante a análise das elites predominantes, seu projeto político e a interação com outras elites e grupos sociais. Este ponto tem grande impacto na observação dos projetos externos das elites definidoras de política externa e nas pressões que essas elites sofrerão na interação social. Mas é o primeiro ponto que define as capacidades estatais que as elites terão a seu dispor para fazer frente a essas pressões e os limites dados a este uso. No comportamento sistêmico essas capacidades serão a grande garantia da maior disponibilidade de instrumentos à disposição para ação e da sustentabilidade de ação externa.

Os instrumentos diplomáticos, econômicos, culturais e militares de ação na política externa derivam principalmente das capacidades do Estado de transformar recursos disponíveis do poder nacional (território, população, PIB) em ferramentas de ação externa. Quanto maior for essa capacidade controladora, extrativa e transformativa do Estado maior será o leque disponível de opções para a ação externa, inclusive, eventualmente, de instrumentos militares. Todavia, as capacidades do Estado não surgem de forma automática, mas são resultados da transformação de recursos disponíveis. Segundo Christopher Hill, “[...] para atingir ao nível de instrumentos, de fato, os recursos devem ser operacionalizados em capacidades.” (HILL, 2003, p. 137). Elites com projetos moderados podem se dar ao luxo de permanecer com baixa capacidade; elites com projetos ambiciosos que necessitam de ação precisam de capacidade para sustentabilidade da ação de capacidade estatal.

O meio mais efetivo de transformar recursos dados em recursos operacionais é a capacidade extrativa. Trata-se da “[...] habilidade das elites em mobilizar recursos domésticos na busca de objetivos de política externa.” (SCHWELLER, 2006, p. 25). Por outro lado, a

capacidade extrativa dependerá em grande medida de outras esferas da capacidade estatal, mais especificamente “[...] do grau de efetividade e autoridade política do regime[...]” (SCHWELLER, 2006, p. 123). Schweller, por exemplo, avalia como desafios domésticos podem “[...] frustrar a habilidade do Estado de extrair recursos para fins de balanceamento[...]” (SCHWELLER, 2006, p. 24) – o que limita as ações de fortalecimento interno e externo dos Estados. Países em desenvolvimento em geral possuem grandes desafios de transformar recursos disponíveis em capacidade de ação externa.

Na África Austral, a capacidade estatal esteve presente como elemento garantidor ou limitador da ação externa em diversos casos (14 de 21 casos). Como visto na seção anterior, apenas casos como os de ZAF (1994-99), ZWE (1980-88), AGO (1989-2002), NAM (1990-2005), ZAF (1999-2008), ZAF (2008-2010), ROD (1975-80) permitiram ação externa devido à capacidade estatal existente (7 de 21 casos). Em outros casos como os de ZAF (1989-94), MOZ (1983-86), MOZ (1986-88), ZWE (2000-10), ZAF (1980-88), MOZ (1975-83), ZAF (1988-89), a escassez ou redução de capacidade estatal impossibilitou a capacidade de ação externa impetuosa (7 de 21 casos). Houve ainda, casos em que a ação externa ocorreu a despeito da baixa capacidade estatal, como ZWE (1989-2000), ou que a inação externa não está relacionada com a capacidade estatal mas à falta de pressões externas, ZAF (75-78), AGO (1988), AGO (2002-10), MOZ (1989-2010), NAM (2005-10) (6 de 21 casos). Isso denota que a falta de capacidades pode limitar a ação, mas o incremento das capacidades não leva necessariamente a políticas expansionistas e ao militarismo. Finalmente, em um caso de alto ímpeto externo, o de Angola (1975-1988), a ação externa foi compensada pela ajuda externa e a disponibilidade de recursos naturais.

De fato, esses dois elementos acabam facilitando a ação externa, porém trazem problemas no longo prazo. A dependência de recursos naturais ou de ajuda externa pode gerar um descolamento entre Estado e sociedade e possibilitar a sustentação indeterminada de Estados relativamente fracos e de regimes autoritários. Miguel Centeno (2002), a partir de seu estudo sobre a construção do Estado na América do Sul, salienta que o financiamento da guerra mediante empréstimos externos – ao invés da taxaço sobre a população local – produz efeitos deletérios para a construção do Estado. Na área coercitiva, há o adiamento das tarefas de construção de capacidades próprias que pacifiquem o território internamente e garantam a defesa da soberania. Na área do capital, a capacidade extrativa e organizativa reduzida do Estado não promove a concentração interna do capital a favor do Estado, sob a forma de um centro de decisão econômica. Permanecem os “[...] núcleos de atividades primárias controladas de forma direta pelo exterior[...]” que operam como “[...] uma espécie de

prolongamento tecnológico e financeiro das economias centrais[...]” (CARDOSO; FALETTO, 1977, p. 46–48), os enclaves econômicos. Por fim, o rentismo estatal que exclui da lógica econômica a maior parte da população nacional acaba favorecendo a baixa legitimidade do Estado, já que este não necessita oferecer à maior parte da população serviços e direitos em troca de recursos extraídos (ANDERSON, 1987, p. 9–10; HALLIDAY, 2005, p. 271).

Angola no início da década de 1990 apresentava todos esses atributos deletérios decorrentes da dependência de apoio externo e recursos naturais para a sustentação da ação externa. A baixa capacidade estatal foi superada no final da mesma década com programas de fortalecimento do Estado, que garantiram reforço da capacidade coercitiva e extrativa, muito embora a continuidade de dependência econômica de recursos fáceis reproduz a fragilidade econômica e a baixa legitimidade do Estado até os dias atuais. Nesse caso, a lógica virtuosa da guerra como construtora das capacidades estatais parece ter tido em Angola papel semelhante ao visto na África do Sul do século XIX. A necessidade de fazer frente à ameaça da guerra, sobretudo em momentos de baixo apoio externo, gerou condições de fortalecimento das capacidades do Estado. Entretanto, também de forma semelhante esse processo está incompleto e têm grandes limites, principalmente, devido aos reduzidos incentivos sistêmicos para a continuidade do fortalecimento estatal que rompa com as dificuldades do Estado em articular as forças econômicas e avançar em processos mais significativos de crescimento e industrialização.

Em suma, a capacidade estatal permite maior leque de opções de ação e mais condições de responder de forma sustentável a desafios internos e externos. A capacidade do Estado gera mais possibilidades de conservação de projetos de política externa e mais opções e sustentabilidade na ação. Uma solução mais adequada de coerção, capital e legitimidade faz com que elites tenham maior sustentabilidade no seu projeto de política externa (são automaticamente mais legítimas). Também possibilita a elites extraírem de forma mais sustentável recursos para a ação externa e a implementação deste projeto.

#### **13.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO**

O capítulo buscou contribuir para a análise do papel da agência das unidades sistêmicas no sistema regional da África Austral entre 1975 e 2010, pela ação mediadora operada pela política externa. Como visto no caso da África Austral, a política externa dos Estados será afetada fundamentalmente pelo processo de formação e reformação das

capacidades Estatais e das relações entre Estado e sociedade que definem qual grupo social governará e de quais meios dispõe. Esses dois elementos impactam o projeto político das elites que definirão política externa e a sua capacidade de responder a pressões domésticas e externas que afetam a sua segurança no poder. Essa interação de elementos domésticos, constrangidos ou estimulados por fatores sistêmicos, resultará em uma política externa regional que se posicionará frente à ordem que rege as interações sistêmicas. Estados se posicionarão para maior ou menor mudança e agirão com menor ou maior ímpeto de acordo com a complexidade do seu processo de construção do Estado. Na África Austral, essa lógica da política externa, vista de modo interacional, parece ter fundamentado consequências sistêmicas (na política internacional) e contribuído para mais conflito entre 1975 e 1988 e mais cooperação entre 1989 e 2010. Os diversos fatores complicadores que geram menos certeza a essa lógica explicativa aqui exposta são diversos. Entre eles, a amplitude do sistema regional (expansão ou encolhimento das fronteiras) afeta onde o conflito e a cooperação ocorrerão; a soberania negativa parece complexificar a possibilidade de cooperação mais profunda, justamente porque países menos poderosos a utilizam como instrumento de barganha; e a capacidade estatal parece incrementar as possibilidades dos países ampliarem os instrumentos e a sustentabilidade de sua ação externa. Discussões finais sobre alguns desses pontos serão apresentadas na conclusão a seguir.

## 14 CONCLUSÃO

O nascer do século XXI chega à África trazendo grande otimismo. De forma cada vez mais frequente ouve-se falar da "nova África", da nova fronteira, da África do desenvolvimento. De fato, houve crescimento econômico exponencial na maioria das economias do continente nas últimas décadas<sup>688</sup>, devido a uma combinação entre aumento dos preços de *commodities* internacionais (e.g. petróleo e alimentos), incremento significativo do IED e aumento do consumo das populações.<sup>689</sup> Além disso, há a renovação de processos de integração que procuram dar respostas particulares para os desafios de desenvolvimento e segurança do continente (NEPAD e UA)<sup>690</sup> e de suas sub-regiões (RECs), além de uma disposição coletiva de produzir uma política centralizada para engajar parceiros estratégicos (CASTELLANO DA SILVA, 2013). Esta realidade representa um novo esforço para inserir-se de maneira mais autônoma e soberana nas relações internacionais, qualificando lucidamente os desafios econômicos, políticos e estratégicos de situar-se como a nova fronteira do desenvolvimento.

Entretanto, a clareza do brilho africano pode cegar detalhes importantes. Primeiro, a ascensão da África não está livre de conflitos e contradições relevantes. Por exemplo, no âmbito da integração regional, a nova pujança dos projetos de integração é contrastada com sua grande multiplicidade, superposição e baixa funcionalidade em âmbito econômico e securitário. Na esfera econômica, apesar do aumento do comércio intra-africano nas últimas décadas (20 vezes entre 1980-2010, frente ao aumento de cinco vezes do comércio da África com o mundo no mesmo período), o nível de comércio intracontinental gira em torno dos comeditos 12% (em relação ao comércio total). Enquanto isso o comércio sub-regional mantém níveis ainda menores (9,0% intra-SADC, 9,1% intra-CEDEAO, 4,8% intra-

<sup>688</sup> Algumas análises mais otimistas colocaram o crescimento da última década no patamar de 5,7% e estimavam que o crescimento africano passaria o asiático no quinquênio 2011-2015, mantendo para os próximos 20 anos taxas médias de mais de 7% (THE ECONOMIST, 2011).

<sup>689</sup> Houve o aumento do IED em mais de 400% desde 2000, combinado com novas descobertas de reservas de petróleo e gás em todo o continente (ROXBURGH *et al.*, 2010, p. 54). O incremento do consumo é representado pelo acesso a produtos de menor preço vindos de mercados emergentes, como China, e por uma expansão das classes médias, que hoje já correspondem a 34% da população continental. Atualmente, a maioria dos países do continente encontra-se em um processo de transição em que as classes médias ocupam de 21 a 50% da população (DELOITTE, 2013; MUBILA; AISSA; LUFUMPA, 2011; WONACOTT, 2011).

<sup>690</sup> No âmbito da segurança, pode-se citar o Protocolo de Paz e Segurança de 2002 e o Conselho de Paz e Segurança da UA, além da *African Standby Force*, do *Continental Early Warning System* e do *Panel of the Wise*. No âmbito da governança, destaca-se o *African Peer Review Mechanism*, iniciativa para a promoção da paz pela democracia e governança baseada em mecanismos voluntários e auto-impostos (CASTELLANO DA SILVA, 2013). No âmbito do desenvolvimento, além do NEPAD, projeto de redução do subdesenvolvimento, investimento em infraestrutura e proteção do desenvolvimento humano (hoje formalmente submetido à UA), destaca-se o recente PIDA. Este, em seu Plano de Ação Prioritária (PAP), prevê o investimento de US\$ 68 bilhões até 2020 em projetos em infraestrutura, em setores de energia, transportes, potencial hídrico e telecomunicações (UNIÃO AFRICANA, 2012, p. 6).

COMESA, 0,8% intra-ECCAS e 2,6% intra-UMA) (AFRICAN UNION COMMISSION-AUC, 2013, p. 25). Em termos securitários, cumpre mencionar que, a despeito de a África apresentar crescente número de conflitos armados no período pós-Guerra Fria, intervenções militares africanas (autóctones) para enfrentar tais desafios têm sido historicamente escassas e de escopo reduzido em comparação com alternativas de instituições globais (ONU) ou de potências extrarregionais (França, EUA e Reino Unido) (WILLIAMS, 2011). Essas realidades são agravadas por desafios históricos ligados à distribuição irregular da população no continente<sup>691</sup> e ao déficit infraestrutural.<sup>692</sup>

Segundo, o renascimento africano não deve obscurecer o fato de que a inevitabilidade da integração futura do continente e de suas sub-regiões parece ser menos certa do que a continuidade recorrente da cooperação e do conflito. Esse trabalho demonstrou que as relações interafricanas possuem conteúdo semelhante às relações internacionais de algures. O conflito é recorrente e a diferença está mais na capacidade de controlá-lo e reduzi-lo do que de efetivamente exterminá-lo. O conflito, se propriamente administrado, parece ser uma das fontes básicas para a cooperação; e a recorrente presença de conflitos no continente africano e na África Austral pode se tornar justamente a fonte de energia para processos políticos que avancem na cooperação em prol da segurança, do desenvolvimento e da autonomia. Essa realidade alinha-se às percepções sobre o papel do caos ordenador em sistemas complexos. Entretanto, a tarefa não é simples. Como aqui sustentado, envolve processos vinculados à formação e reformação das unidades, seus interesses e identidades e como esses interesses podem aproximar-se e permitir maior controle dos níveis de conflito.

#### 14.1 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esse trabalho procurou abordar a cooperação e o conflito na África Austral sob uma perspectiva sistêmica, enfatizando a capacidade de agência das unidades e as suas interações, e que considerasse as implicações estruturais sem tornar-se estruturalista. O esforço primordial foi encontrar um modelo analítico sistêmico para explicar as mudanças nas

---

<sup>691</sup> A distribuição demográfica irregular no continente tende a gerar centros urbanos muito populosos e zonas rurais/interioranas pouco habitadas (HERBST, 2000). A situação está conectada com as dificuldades no desenvolvimento de produtividade agrícola no continente, que possui baixas taxas de crescimento se comparadas a demais regiões do globo (HARTMANN, 2008; MONSANTO, 2012, p. 7), e que sofre de uma nova corrida por aquisição de terras por atores públicos e privados estrangeiros (MOYO, S.; YEROS; JHA, 2012).

<sup>692</sup> Ao comparar o agregado do continente com quatro países do BRICS (exceto África do Sul), tornam-se claras as capacidades limitadas africanas em termos de energia (2,4 vezes menos kw/h per capita) e de densidade de rodovias (4,9 vezes menos Km por 1000 Km<sup>2</sup>) e ferrovias (2,3 vezes menos Km por 1000 Km<sup>2</sup>) (ROXBURGH *et al.*, 2010, p. 47). A situação no âmbito da energia é preocupante. A despeito da grande disponibilidade de recursos energéticos, é limitado o acesso da população à energia elétrica (pior acesso *per capita* do mundo). Na média dos países pobres africanos, 79% da população não possui acesso à energia elétrica (VASILYEV; KORENDYASOV, 2013).

relações de cooperação e conflito da região, com foco principal no período em que esta variável (padrão de cooperação-conflito) mais se modificou, a saber, entre 1975 e 2010. Entre 1975 e 1988 relações regionais predominantemente conflitivas levaram a conflitos armados, subdesenvolvimento e perda de milhões de vidas humanas. Entre 1989 e 2010 o avanço de processos cooperativos e o incremento do diálogo sustentou o progresso da integração regional, embora com grandes desafios ainda presentes e a continuidade do conflito intenso na periferia do sistema regional. O que explica essa mudança significativa? Na tentativa de encontrar uma resposta admissível, o esforço de pesquisa foi dividido em três partes.

A primeira parte do trabalho (capítulos 1, 2 e 3) procurou apresentar o que se identificou como principal lacuna na literatura recente sobre novo regionalismo e análise de política externa no sul global e na África e tentou oferecer respostas iniciais para a sua superação. O capítulo 1 sugeriu que tais desafios estão relacionados à incipiência de estudos que vinculem avaliações sobre regiões (tipos específicos de sistemas internacionais) e o comportamento dos Estados, de forma interacional (não apenas preocupada com potências regionais) e histórico-sociológica (averiguando processos formativos das unidades e de suas políticas externas). Como se procurou apresentar no capítulo 2, essas dificuldades estão relacionadas aos desafios de se produzir teorias sistêmicas nas Relações Internacionais que rompam com as divisões estáticas entre teorias da política internacional e teorias da política externa e que avancem na compreensão das possibilidades e dos limites da agência das unidades sistêmicas. Procurou-se, assim, - com amparo no modelo proposto por Waltz (1979), nas críticas oferecidas por Wendt (1987, 1992) e Buzan *et al.* (1993), e nos *insights* de teóricos que avaliam o papel da ordem sistêmica e de mudanças na política internacional (COX, 1996b; GILPIN, 1981) - propor um modelo preliminar de análise sobre como unidades podem afetar seus sistemas e serem por eles afetadas. Especificamente, propôs-se uma explicação sobre como a agência das unidades pode afetar a variação de um atributo interacional do sistema (o padrão de cooperação-conflito). Dois mecanismos foram identificados. O primeiro, mais direto porém menos perceptível, vincula-se ao processo de formação e reformação constante das unidades sistêmicas, aqui chamado de construção do Estado, que por afetar as estruturas profundas dos sistemas acaba impactando nos padrões interacionais. O segundo mecanismo é indireto, porém mais perceptível, e relaciona-se com a função mediadora operada pela política externa das unidades sistêmicas. Seu posicionamento frente às estruturas do sistema (mormente à distribuição de poder e à ordem estabelecida) e o impacto interacional desse posicionamento parecem situá-lo como causa eficiente da cooperação e do conflito sistêmicos.

O capítulo 3 procurou aplicar de modo preliminar esse modelo analítico ao caso da África Austral e oferecer uma breve avaliação sobre as principais mudanças no sistema regional nos últimos 200 anos e as possíveis explicações para as significativas mudanças nos padrões de cooperação-conflito. A análise preliminar sugeriu que as duas formas principais de as unidades afetarem seus sistemas (construção do Estado e política externa) pareciam estar operando. O restante do capítulo procurou detalhar a relação entre essas duas variáveis e como a última interage no sistema, principalmente quando posicionada frente à ordem vigente. A construção do Estado afeta a política externa, sobretudo mediante os meios que a elite governante terá a seu dispor para relacionar-se com outras elites e grupos sociais e implantar seu projeto político. A política externa, como resultado, pode ser compreendida por seus processos formativos, o projeto político da elite definidora de política externa e a segurança da elite definidora de política externa frente a pressões domésticas e externas. Esses dois fatores afetarão diretamente os aspectos comportamentais do país no sistema, principalmente, a sua posição em relação ao *status quo* sistêmico (atitude) e o seu ímpeto de ação no sistema (comportamento). Estados podem buscar a continuidade e mudança do *status quo* e agir de forma mais ou menos impetuosa para alcançar esse objetivo. Essas ações serão profundamente afetadas pelo processo de construção do Estado e impactarão no sistema em maior ou menor conflito, de forma interacional – dependendo da ação das demais unidades e da proximidade de suas políticas externas. Essa hipótese principal dada para a explicação da mudança do padrão de cooperação-conflito da África Austral foi examinada no restante do estudo.

A segunda parte (capítulos 4, 5 e 6) analisou a formação do sistema regional da África Austral, a estruturação de uma ordem regional centrada na África do Sul e a variação no padrão de cooperação-conflito sistêmico com foco no período de 1975 a 2010. O capítulo 4 tentou demonstrar como a acumulação e concentração de coerção, capital e legitimidade – incentivada pela guerra – afiançou o fortalecimento relativo do Estado da África do Sul (de forma diferenciada dos demais Estados africanos) e a colocou no centro da estruturação e do ordenamento do sistema regional da África Austral, fundamentando e regulando seus princípios políticos, econômicos, sociais e securitários. O capítulo 5 evidenciou que esta ordem essencialmente conservadora e influenciada pelo colonialismo, já anteriormente contestada, entrou em processo de colapso especialmente a partir de 1975 devido à formação de Estados fundamentalmente revolucionários em relação ao *status quo* sistêmico. Entre eles, destacam-se Angola, Moçambique e Zimbábue. Estes foram recebidos de forma reacionária pela potência regional, realidade que gerou expressivo incremento do conflito sistêmico.



Posteriormente, este se reduziu na medida em que a potência regional recuou em sua posição, organizando a transição da ordem sistêmica com intuito de manter-se no centro da política regional e assegurar sobrevivência interna de suas elites. O capítulo 6 buscou apresentar a gradual transformação da ordem regional para um perfil liberal, relativamente alinhado à ordem global nos eixos político, econômico, social e securitário. A nova ordem, mais próxima aos interesses das potências secundárias, possibilitou o incremento da cooperação, mas não evitou pontos de conflito. Esses se relacionaram aos ainda existentes choques de posições divergentes em relação à ordem regional<sup>693</sup> e à expansão das fronteiras regionais para a região dos Grandes Lagos da África Central, algo que parece ter inclusive contribuído para a exportação do conflito entre as potências pertencentes ao núcleo das interações sistêmicas anteriores (incluindo-se agora a Namíbia).

A terceira e última parte do estudo (capítulos 7, 8, 9, 10, 11 e 12) procurou justamente compreender de forma mais específica qual foi o posicionamento desses países frente à ordem sistêmica entre 1975 e 2010 e como a construção do Estado e a formação da política externa explicam tal posicionamento. O capítulo 7 estudou a política externa da África do Sul entre 1975 e 2010 por meio da análise do processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e da formação da política externa (projeto político e segurança da elite definidora de política externa e seu posicionamento e ímpeto de ação frente ao *status quo*). Os capítulos seguintes (8, 9, 10 e 11), fizeram o mesmo com Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia, respectivamente. O interesse principal era avaliar por que esses Estados posicionaram-se para maior continuidade ou mudança frente às ordens regionais conservadora e liberal e o que explica o seu maior ou menor ímpeto de ação. Conforme as comparações e conclusões prévias apresentadas no capítulo 12, as elites definidoras de política externa em geral empreenderam sua posição em relação à ordem regional (mais liberal, conservadora ou desenvolvimentista) informada por seu projeto político doméstico e a correlação de forças visualizadas interna e externamente. Concomitantemente, as capacidades estatais disponíveis nas áreas de coerção, capital e legitimidade afetaram as respostas dessas elites frente a pressões internas e externas, que conjuntamente impactaram o ímpeto de ação que os países empreenderam no sistema. Ajuda externa e postura das elites também informaram o ímpeto de ação, mas apenas a capacidade estatal pareceu gerar condições de

---

<sup>693</sup> Pressões para mudança da ordem predominante até 1988 envolviam interesses desenvolvimentistas e também conservadores. Atualmente, mudanças da ordem regional predominantemente liberal envolvem pressões para maior desenvolvimento ou para um retrocesso conservador.

ação sistêmica de forma sustentável no longo prazo, algo que se relaciona com as conclusões gerais do estudo.

## 14.2 CONCLUSÕES GERAIS E IMPACTOS TEÓRICOS

Conforme epígrafe apresentada nas primeiras páginas deste trabalho, acredita-se aqui que duas das virtudes de uma teoria minimamente crítica (não necessariamente antipositivista) são a clareza do que propõe e a compreensão sobre o impacto previsto do conhecimento que produz. Esse trabalho propôs três grandes pautas de discussão sobre sistemas internacionais, que se tornam agora eixos de conclusão.

Primeiramente, sustentou-se a existência da autonomia relativa de sistemas regionais que, por mais que sejam sistemas abertos, possuem lógica organizativa própria e mecanismos internos que filtram de maneira relativamente independente os incentivos e constrangimentos externos sempre existentes, do sistema global e de outros sistemas regionais. Ações de grandes potências em sistemas regionais alheios, mormente os periféricos, têm impacto relevante, porém não podem ser compreendidas sem um entendimento mais amplo de como são filtradas internamente neste sistema e limitadas pela capacidade de agência dos atores locais. O estudo da África Austral procurou demonstrar que a penetração extrarregional de países ou forças transnacionais é filtrada pela agência de atores locais, que são ao mesmo tempo constrangidos pela assimetria de poder, mas que possuem espaço de articulação das forças externas de acordo com interesses próprios, cuja compreensão deve ser incluída na análise de regiões do sul global.

Em segundo lugar, importou para este trabalho que sistemas não podem ser compreendidos sem a avaliação de um nível interacional independente, onde processos existem de forma relativamente autônoma daqueles contidos nas unidades. Além disso, importa que as estruturas sistêmicas não são conformadas apenas por fundamentos materiais e mecânicos, mas por estruturas intersubjetivas que sustentam os eixos político, econômico, social e securitário de ordens sistêmicas e que se relacionam à distribuição de poder existente. Importa, assim, avaliar o conteúdo ético da política internacional e não apenas quem manda e quem obedece. Países mais poderosos podem sim configurar ordens e afetar expectativas e interesses de seus colegas, afetando forças intersubjetivas que dão conteúdo de interesses e identidades para a anarquia. Entretanto, tais países veem suas ações limitadas aos interesses dos demais Estados, que podem trazer amparo ou custos à sua posição sistêmica. Para compreensão desses interesses e dessas identidades que fundamentam a posição dos países em

relação à ordem sistêmica torna-se fundamental o estudo das elites políticas domésticas e de como elas fundamentam seu projeto político interna e externamente.

Por fim, situa-se aí a terceira pauta de discussão proposta por este trabalho, os limites às ações das potências regionais e o papel de potências secundárias. Como se observou, esse estudo sugere, assim como o de Zakaria (2000), que a compreensão sobre as ações dos países deve considerar mais do que o seu poder agregado no sistema. A capacidade estatal define como esses países conseguirão extrair recursos necessários para a sua ação externa. Mas essa lógica não ocorre de forma irrevogável, já que Estados fragmentados e não coesos também balanceiam ou agem de maneira expansionista. Esses países em geral se valem da reserva de recursos escassos ou de apoio externo para compensar a incapacidade de seu Estado e fazem isso justamente como alternativa das elites frente sua fragilidade interna e externa, como forma de criar legitimidade ou como uma cartada final para acabar com oposição no sistema. A sustentabilidade dessa ação, contudo, depende da situação. A baixa capacidade estatal tende a fazer com que Estados tenham limites nessas políticas, posto que as últimas reservas de capacidades disponíveis e a ajuda externa tendem a acabar. Como visto no caso da África Austral, para esses Estados que procuram atuar externamente há duas opções principais que convergem na necessidade de fortalecimento futuro das capacidades estatais. Em primeiro lugar, Estados podem mudar sua estratégia para ganhar mais tempo e tentar se refortalecer. Na África do Sul o regime perdeu, mas o Estado venceu ao transformar a ordem regional e manter a sua centralidade. Todavia, essa centralidade não é atualmente garantida, dada a instabilidade nas capacidades estatais sul-africanas e à ascensão de Angola, o que demanda maiores esforços. Na segunda opção, Estados podem usar o limite do apoio externo até terem de recomeçar o seu projeto de fortalecimento interno para criarem opções efetivas de ação no sistema (Angola). É o mesmo caso de Estados que usam a reserva de sua capacidade e depois terão de fazer o mesmo (Zimbábue). Portanto, a capacidade estatal parece ser fundamento básico da ação externa dos países no longo prazo, muito embora ela se situe em um ambiente complexo em que divide sua função causal com outras variáveis. Além disso, para se entender os desafios postos, há necessidade de se compreender as capacidades estatais como parte do processo histórico-sociológico de construção do Estado e não apenas como um agregado quantitativo de *capabilities*.

A capacidade estatal parece ser uma variável relevante, sobretudo para potências emergentes, tais como as potências regionais. Estas possuem em geral superioridade em suas regiões, mas há grandes desafios na extração e transformação de recursos que assegurem sua posição regional e abram espaço para a sua ascensão global. Parece ser justamente nesses

momentos de fortalecimento das capacidades estatais que importa para potências regionais criar ambientes regionais que garantam estabilidade para seu projeto externo mais amplo. Não obstante, para levar a cabo esses objetivos, as potências regionais precisam levar em conta um segundo elemento de agência das potências secundárias, para além da capacidade estatal. Trata-se do elemento, fundamentado na ordem internacional global atual, da soberania negativa: a garantia de existência, autonomia e proteção internacional de Estados menores frente aos interesses e ações de Estados mais fortes, entre eles as potências regionais. As garantias dadas pela norma internacional da soberania negativa asseguram, pelo menos em tese, aos países menos capazes instrumentos de barganha em processos de integração regional. Se Estados e suas elites definidoras de política externa não perceberem benefícios nem alinharem seus interesses à ordem da(s) potência(s) dominante(s) os processos de integração regional dificilmente avançarão de maneira substantiva. Essa prerrogativa dos países menores constrange as potências regionais a ceder pontos importantes na organização da ordem regional se quiserem avançar na acomodação de forças e articulação de sua região. Potências regionais devem ter noção do que podem e do que não podem em suas regiões e de como esse potencial pode afetar a sua inserção global. Chega-se aqui às perspectivas normativas do estudo.

### **14.3 PERSPECTIVAS NORMATIVAS**

Esse trabalho procurou igualmente esclarecer suas pretensões normativas, que se situam em duas áreas principais, a teórica e a política. Em âmbito teórico, buscou-se produzir um modelo analítico eclético que sustenta a importância da construção de abordagens teóricas mais guiadas por problemas de pesquisa do que por paradigmas teóricos estáticos (LAUDAN, 1977, p. 13). Hipóteses produzidas por diferentes *programas de pesquisa científica*, para usar a expressão lakatosiana (LAKATOS, 1978, p. 11–20), são menos contraditórias do que parecem e não deveria haver, em princípio, problema em integrá-las em complexos teóricos destinados a compreender fenômenos insuficientemente explicados pelas teorias existentes (KATZENSTEIN, PETER; SIL, 2008, p. 109–112; LAKE, D. A., 2013, p. 577; SIL; KATZENSTEIN, 2010). Cumpre ao pesquisador de relações internacionais, principalmente de países periféricos, ousar teoricamente como forma de contribuição para o esforço de romper com os limites da produção de conhecimento no sul global. Essa pesquisa adotou uma perspectiva eclética para compreender como se formam e evoluem sistemas regionais, mormente as suas dinâmicas interacionais de cooperação e conflito, e ressaltou o caráter de

agência do processo de formação e reformação das unidades e de seu comportamento no sistema. Algumas lacunas, contudo, permanecem. Entre elas, importam estudos que testem de forma mais ampla as hipóteses geradas, analisando e comparando diferentes regiões; estudos que avaliem outras grandes transformações sistêmicas não evidenciadas ou aprofundadas por esse trabalho; e estudos que qualifiquem e incrementem o rigor dos conceitos aqui utilizados.

A normatividade política deste trabalho se orienta pela importância das potências regionais em suas regiões e pelo papel da capacidade estatal como elemento fortalecedor das capacidades de ação sistêmica dos Estados. Como visto, acredita-se que as potências regionais tenham maior responsabilidade no avanço nos processos de integração regional, que são em geral barrados pelos custos que potências menores vislumbram na cessão de sua soberania sem que haja garantias de benefícios distributivos mais claros. Esse dilema tende a incentivar políticas mais distributivas por parte das potências regionais em suas regiões. Mas por que potências regionais fariam isso? Por que arcariam com os custos da cooperação? Sugere-se, normativamente, que no sistema internacional atual, a região é que possibilita a inserção global das potências emergentes. Isso, porque é em suas regiões que as potências emergentes se fortalecem, adquirindo escala para a sua produção industrial; legitimidade e representatividade da ação global; e justificativa e mercados para investimentos em defesa e segurança. Potências regionais deveriam valorizar suas regiões, evitando projetos subimperialistas que gerem repúdio à sua liderança e empreendendo modelos coletivos de gestão ou liderança de tipo gramsciana (hegemonia). Todavia, essas propostas normativas deveriam ser avaliadas em estudos mais rigorosos sobre o tipo de região mais sustentável para a ascensão de potências regionais e o tipo de comportamento e ordem regionais que favorecem a sua ação global. Caso as respostas se alinhem às hipóteses sugeridas, potências regionais precisariam, igualmente, se capacitar para afiançar a estabilidade de suas regiões, criando um círculo virtuoso em que as capacidades das potências regionais incrementam e são incrementadas pelas capacidades da região, algo que ainda não é visto na África Austral.

É nesse ponto que se adentra na última questão político-normativa sugerida pelo trabalho. Ela envolve a temática da capacidade estatal e a pergunta fundamental para países periféricos: há alternativas para se fugir do ciclo de construção do Estado? Barry Buzan (1998) divide possíveis respostas para essa pergunta entre pragmáticas e radicais. As primeiras defendem que não há alternativas para os países periféricos (inclusive às potências regionais de regiões do sul) a não ser buscar o autofortalecimento e a equiparação, sob pena de sofrerem consequências ainda mais duras que a assimetria de poder. Já os últimos sustentam que a equiparação é inviável e que os países periféricos precisariam romper com

este modelo de organização política e social para superar a sua própria dependência. De fato, essa perspectiva salienta a importância da transitoriedade do Estado soberano (de tipo nacional), como apenas uma das formas de organização política das sociedades na história.

Não obstante, se Robert Cox estiver correto, as relações sociais, políticas e internacionais parecem se fundamentar, em diferentes momentos da história, em formas de articulação de capacidades materiais, ideias e instituições. E atualmente o Estado nacional (talvez também o regional) é o único ator capaz de articular esses três elementos de forma significativa, agregando e concentrando, como nenhum outro, coerção, capital e legitimidade e por isso assegurando autonomia no sistema. Disso, até a noção de que o sistema internacional é fundamentado na competição de todos contra todos há um grande precipício. É possível a coexistência de unidades de tipo Estado e a cooperação sistêmica, dado que os sistemas carregam estruturas e ordenamentos que vão além da lógica da anarquia. Voltando ao ponto central, os Estados parecem ter aglutinado grandes capacidades de sobrevivência, o que inclui a constante renovação e readaptação. Por isso, parece que continuarão sendo os grandes atores dos sistemas internacionais global, africano e da África Austral durante as próximas décadas. Enquanto isso, as elites e sociedades africanas estarão presas à lógica constante de criar o seu próprio criador, de fortalecer o Estado, que virá a ser o seu grande fortalecedor nas relações interacionais.

## REFERÊNCIAS

- ABADEJO, A; ADEDEJI, A; LANDSBERG, C. (Org.). **South Africa in Africa: The post-apartheid area**. Scottsville: University of Kuazulu-Natal, 2007.
- ABRAHAMSSON, Hans. Hegemon, Region and Nation-State: The Case of Mozambique. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **National Perspectives On the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000. v. 3.
- ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. **World Politics**, Cambridge, v. 59, n. 4, p. 630-652, July 2007a.
- ACHARYA, Amitav. The emerging regional architecture of world politics (Review article). **World Politics**, Cambridge, v. 59, n. 4, p. 629–652, July 2007b. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0043887100004664](http://journals.cambridge.org/abstract_S0043887100004664)>. Acesso em: 26 nov. 2013.
- ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok (Org.). **Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa: From Duplicate 2 (Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa - Adar, Korwa Gombe; Ajulu, Rok)**. London: Ashgate, 2002a.
- ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok. Southern African States' Foreign Policy and Foreign Policy-Making Process: An Introductory Contextualisation. In: ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok (Org.). **Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa**. London: Ashgate, 2002b. p. 1–10.
- ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok; ONYANGO, Moses O. Post-Cold War Zimbabwe's Foreign Policy and Foreign Policy-Making Process. In: ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok (Org.). **Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa**. Burlington, VT: Ashgate, 2002. p. 263–280.
- ADEBAJO, Adekeye. **The Curse of Berlin: Africa After the Cold War**. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2010.
- ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 35, n. S1, p. 59–84, 2009.
- ADOGAMHE, Paul G. African Foreign Policy: Integrating Political Economy and Decisionmaking Perspectives. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 79–98.
- AFRICAN UNION COMMISSION-AUC. **Status of Integration in Africa**. Addis Ababa: African Union, African Union Commission, 2013. Disponível em: <[http://www.au.int/ar/sites/default/files/SIA\\_2013\(latest\)\\_En.pdf](http://www.au.int/ar/sites/default/files/SIA_2013(latest)_En.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

AKOKPARI, John K. Changing with the Tide: The shifting orientations of foreign policies in sub-Saharan Africa. **Nordic Journal of African Studies**, Helsinki, v. 8, n. 1, p. 22–38, 1999. Disponível em: <<http://www.njas.helsinki.fi/pdf-files/vol8num1/akokpari.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

AKOKPARI, John K. Post-Cold War International Relations and Foreign Policies in Africa: New Issues and New Challenges. **AJIA - African Journal of International Affairs**, Dakar, v. 4, n. 1-2, p. 34–55, 2001.

ALNASRAWI, Abbas. **Arab Nationalism, Oil, and the Political Economy of Dependency**. New York: Greenwood, 1991.

ANDERSON, Lisa. The State in the Middle East and North Africa. **Comparative Politics**, New York, v. 20, n. 1, p. 1–18, out. 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/421917>>. Acesso em: 24 set. 2014.

ANGOLA. **Constituição da República de Angola**. Luanda: República de Angola, 2010. 1-88 p. Disponível em: <<http://www.comissaoconstitucional.ao/pdfs/constituicao-da-republica-de-angola.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ARCHER, Margaret S. **Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

AXELROD, Robert; KEOHANE, RO. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. **World Politics**, Cambridge, v. 38, n. 1, p. 226–254, Oct.1985. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=7631716>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

AYOOB, Mohammed. From regional system to regional society: Exploring key variables in the construction of regional order. **Australian Journal of International Affairs**, Deakin, v. 53, n. 3, p. 247–261, 1999. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00049919993845>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

AYOOB, Mohammed. Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World. In: NEUMAN, Stephanie G. (Org.). **International Relations Theory and the Third World**. New York: St. Martin's Press, 1998. p. 31–54.

AYOOB, Mohammed. The Security Predicament of the Third World State: Reflections on State Making in a Comparative Perspective. In: JOB, Brian (Org.). **The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992. p. 63–80.

AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.



BARBER, James; BARRATT, John. **South Africa's Foreign Policy (1945-1988)**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BARRATT, John. Changes in Regional Policy from the Regime of P.W.Botha to the Regime of F.W.de Klerk. In: BARRATT, John *et al.* (Org.). **The New Regional Foreign Policy of South Africa**. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1994. p. 5–30.

BARTOLINI, Stefano. Tiempo y investigación comparativa. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 105–50.

BASIL DAVIDSON; ISAACMAN, Allen; PÉLISSIER, René. Política e Nacionalismo nas Áfricas Central e Meridional, 1919-1935. In: BOAHEN, A D U (Org.). **História Geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 787–832.

BAUER, Gretchen; TAYLOR, Scott D. **Politics in Southern Africa: State and Society in Transition**. Boulder: Lynne Rienner, 2005.

BAXTER, Peter. SAAF's Border War: The South African Air Force in Combat, 1966-1989. **Africa@War**, Solihull, v. 8, p. 2–64 , 2012.

BECK, Roger B. **The History of South Africa**. 2. ed. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2014.

BEESON, Mark. Rethinking Regionalism: Europe and the East Asia in Comparative Historical Perspective. **Journal of European Public Policy**, London, v. 12, n. 6, p. 969-985, 2005.

BEKOE, Dorina. **Implementing Peace Agreements: Lessons from Mozambique, Angola, and Liberia**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BENNET, Jody Ray. Uganda's Oil Opportunity. **Oil Price**, London, 13 jun. 2010 Disponível em: <<http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Ugandas-Oil-Opportunity.html>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

BERMAN, Eric. **Managing Arms in Peace Processes: Mozambique**. Geneva: United Nations Publications, 1996. (UNIDIR/96/22). Disponível em: <<http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/disarmament-and-conflict-resolution-project-managing-arms-in-peace-processes-mozambique-135.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2015.

BETTS, Raymond F. A dominação europeia: métodos e instituições. In: BOAHEN, Albert Adu (Org.). **História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 353–376.

BHAGWATI, Jagdish. **Free Trade Today**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BIANCHI, Alvaro; ALIAGA, Luciana. Pareto e Gramsci: itinerários de uma ciência política italiana. **Análise Social**, Lisboa, n. 203, p. 322–342 , abr. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732012000200004&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732012000200004&nrm=iso)>. Acesso em: 19 maio 2015.

BILLON, Philippe Le. Angola's political economy of war: The role of oil and diamonds, 1975–2000. **African Affairs**, London, v. 100, n. 398, p. 55–80, 1 Jan. 2001. Disponível em: <<http://afraf.oxfordjournals.org/content/100/398/55.abstract>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

BIRMINGHAM, David. Country Studies: Angola. In: INDIANA UNIVERSITY PRESS (Org.). **A History of Postcolonial Lusophone Africa**. Bloomington: [s.n.], 2002. p. 137–184.

BIRMINGHAM, David. **Frontline Nationalism in Angola and Mozambique**. New Jersey: Africa World Press, 1992.

BLAINEY, G. Lost causes of the Jameson Raid. **Economic History Review**, London, v. 18, n. 2, p. 350–366, 1965.

BOAHEN, Albert Adu. A África diante do desafio colonial. In: BOAHEN, Albert Adu (Org.). **História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 1–20.

BOALS, Kay. The Concept “Subordinate International System”: A Critique. In: FALK, Richard; MENDLOVITZ, Samuel (Org.). **Regional Politics and World Order**. San Francisco: W.H. Freeman, 1973. p. 399–410.

BOBBIO, Norberto. Elites, teoria das. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UNB, 1998. v.1-2, p. 385–391.

BOND, Patrick. **Talk Left, Walk Right: South Africa's Frustrated Global Reforms**. Scottsville: University Of KwaZulu-Natal Press, 2006.

BÖSL, Anton. Namibia's foreign relations in a changing world – An appraisal. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U (Org.). **Namibia's Foreign Relations: Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century**. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 3–26.

BOUDON, Raymond *et al.* **Dicionário de Sociologia**. Tradução António J. Pinto Ribeiro. [S.l.: s.n.], 1990.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 2007.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo: Séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BRAUMOELLER, Bear F. **The Great Power and the International System: Systemic Theories in Empirical Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2012.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. The Foreign Policies of the Global South: An Introduction. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003a. p. 1–11.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003b.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne; SNARR, Michael T. Assessing Current Conceptual and Empirical Approaches. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 13–30.

BRITTAIN, Victoria. **Morte da Dignidade: A Guerra Civil em Angola**. Lisboa: Dom Quixote, 1996.

BRUCAN, Silviu. **La Disolución del Poder: Sociología de las Relaciones Internacionales y Políticas**. México: Siglo Veintiuno, 1974.

BRUNSCHWIG, Henri. **A Partilha da África Negra**. Tradução Joel J. Da Silva. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. Measuring Systemic Polarity?. **Journal of Conflict Resolution**, New York, v. 19, n. 2, p. 187–216, 1975.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. Systemic Polarization and the Occurrence and Duration of War. **Journal of Conflict Resolution**, New York, v. 22, n. 2, p. 241–267, 1978.

BUENO, Eduardo Urbanski. **Paradigmas Técnico-Econômicos, Pactos de Elites e o Sistema Monetário Internacional**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora da UNB, 2002.

BULMER-THOMAS, Victor. Regional Integration in Latin America and the Caribbean. **Bulletin of Latin American Research**, Hoboken, v. 20, n. 3, p. 360–369, July 2001. Disponível em: <<http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111%2F1470-9856.00020>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

BUZAN, Barry. Conclusions: System versus Units in Theorizing about the Third World. In: NEUMAN, Stephanie G. (Org.). **International Relations Theory and the Third World**. New York: St. Martin's Press, 1998. p. 213–234.

BUZAN, Barry. From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school. **International Organization**, Cambridge, v. 47, n. 3, p. 327–352, 1 June 1993. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0020818300027983](http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027983)>. Acesso em: 3 jun. 2014.

BUZAN, Barry. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Org.). **International Relations Theory Today**. University Park, Pennsylvania: Penn State University Press, 1995. p. 198–216.

BUZAN, Barry. The Logic of Regional Security in the Post-Cold War World. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **The New Regionalism and the Future of Security and Development**. New York: St. Martin's Press, 2000. p. 1–25.

BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BUZAN, Barry; WÆVER, O. **Regions and Powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, O; WILDE, J De. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARIM, Xavier. **Strategic Perspectives for Southern Africa in the 1990s: Theoretical and Practical Considerations**. [S.l.: s.n.], ago. 1993.

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Org.). **Handbook of International Relations**. London: Sage Publications, 2002. p. 430–452.

CARLSNAES, Walter; GUZZINI, Stefano (Org.). **Foreign Policy Analysis**. London: SAGE Publications, 2011. v. 5.

CARLSNAES, Walter; NEL, Philip. **In Full Flight: South African foreign policy after apartheid**. Pretoria: Institute for Global Dialogue, 2006.

CARMODY, Pádraig. **Tearing the Social Fabric: Neoliberalism, Deindustrialization, and the Crisis of Government in Zimbabwe**. Portsmouth: Heinemann, 2001.

CARR, Edward Hallett. **Nationalism and After**. New York: Macmillan, 1945.

CASTELLANO DA SILVA, Igor et al. **Capacidade Estatal: Democracia e Poder na Era Digital**. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, nov. 2012. (ISAPE Debate, n. 3).

CASTELLANO DA SILVA, Igor. **Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica /UFRGS, 2012a.

CASTELLANO DA SILVA, Igor. From OAU to AU: 50 Years of African Continentalism. **Mundorama**, Brasília, v. 67, p. 1–4, Março 2013. Disponível em: <<http://mundorama.net/2013/03/30/from-oau-to-au-50->>. Acesso em: 29 nov. 2013.

CASTELLANO DA SILVA, Igor. Reforma e Segurança na RDC: Direitos Individuais e Construção do Estado. In: CEPIK, Marco (Org.). **Inteligência Governamental: contextos nacionais e desafios contemporâneos**. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2011. p. 115–146.

CASTELLANO DA SILVA, Igor *et al.* Resolução de Conflitos na África Subsaariana: O Papel do Power-Sharing e da Capacidade Estatal nos casos de Angola e da República Democrática do Congo. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, n. 3, p. 60–74, 2013.

CASTELLANO DA SILVA, Igor. **Southern Africa Regional Security Complex: The emergence of bipolarity?** Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012b.

CASTELLANO DA SILVA, Igor; BRANCHER, Pedro Txai Leal. O Futuro da África Austral: Consequência da Expansão das Fronteiras Regionais e da Bipolaridade. **Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 34, p. 33–49, 2015.

CASTELLANO DA SILVA, Igor; DIALLO, Mamadou Alpha; OLIVEIRA, Lucas Kerr De. A Crise da Costa do Marfim: A desconstrução do projeto nacional e o neo-intervencionismo francês. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 2, p. 1–30, 2011.

CASTELLANO DA SILVA, Igor; MARTINS, José Miguel Quedi. National Army and State-Building in Africa: The Brazilian Approach in the Case of The Democratic Republic of the Congo. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 137–179, 10 July 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/45176>>. Acesso em: 10 out. 2014.

CAU, Hilário Simões. **A Construção do Estado em Moçambique e as Relações com o Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CAWTHRA, Gavin. **Brutal Force: The Apartheid War Machine**. London: IDAF, 1986.

CAWTHRA, Gavin. Prospects for Common Security in Southern Africa. In: CAWTHRA, Gavin; MØLLER, Bjørn (Org.). **Defensive Restructuring of the Armed Forces in Southern Africa**. Aldershot: Ashgate, 1997. p. 145–162.

CAWTHRA, Gavin. **The Role of SADC in Managing political crisis and conflict: The Cases of Madagascar and Zimbabwe**. Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung Mozambique, 2010. 1-38 p. (FES Peace and Security Series, n. 2).

CENTENO, Miguel. **Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America**. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. **Security and Defense Studies Review**, Washington, v. 1, n. Spring, p. 1–19, 2001.

CEPIK, Marco; SCHNEIDER, L. O Papel da Etiópia no Chifre da África: uma potência regional capaz de impor a paz? **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 19–26, 2010. Disponível em:

<<http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/download/16166/13703>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid**: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988. London: Macmillan, 1990a.

CHAN, Stephen. Foreign Policies in Southern Africa: Is a New Epoch Possible? In: CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid**: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988. London: Macmillan, 1990b. p. 126–142.

CHAN, Stephen. Foreign Policies in Southern Africa: The History of an Epoch, 1978-1988. In: CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid**: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988. London: Macmillan, 1990c. p. 8–125.

CHAN, Stephen. **Old Treacheries, New Deceits**: Insights into Southern African Politics. Johannesburg: Jonathan Ball, 2011.

CHAN, Stephen. Two African states (Angola and Ethiopia) and the motifs of revolution. In: CHAN, Stephen; WILLIAMS, Andrew (Org.). **Renegade states**: the evolution of revolutionary foreign policies. Manchester: Manchester University Press, 1994. p. 170–184.

CHAN, Stephen; WILLIAMS, Andrew (Org.). **Renegade states**: the evolution of revolutionary foreign policies. Manchester: Manchester University Press, 1994.

CHANAIWA, David. Iniciativas e resistência africanas na África meridional. In: BOAHEN, Albert Adu (Org.). **História Geral da África, VII**: África sob dominação colonial, 1880-1935. Brasília: UNESCO, 2010. p. 219–249.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAPMAN, S.D. Rhodes and the City of London: Another view of imperialism. **The Historical Journal**, Cambridge, v. 28, n. 3, p. 647-666, 1985.

CHAZAN, Naomi *et al.* **Politics and Society in Contemporary Africa**. Boulder: Palgrave Macmillan, 1999.

CHHABRA, Hari Sharan. **South African Foreign Policy**: Principles: Options: Dilemmas. New Dehli: Africa Publications (INDIA), 1997.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System**: The Politics of State Survival. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System**: The Politics of State Survival. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 2005.

CLAPHAM, Christopher *et al.* (Org.). **Regional Integration in Southern Africa**: Comparative International Perspectives. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2001.

CLAPHAM, Christopher. **Third World Politics: An Introduction**. London: Routledge, 1985.

COHEN, Bernard C. Foreign Policy. **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York: Macmillan & Free, 1968.

COOKSEY, Katie. Thabo Mbeki to step down as South African president after ANC request. **The Guardian**, London, 20 Sept. 2008 Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2008/sep/20/southafrica1>>. Acesso em: 30 maio 2015.

COQUERY-VIDROVITCH, Catherine. A economia colonial das antigas zonas francesas, belgas e portuguesas (1914 - 1935). In: BOAHEN, A D U (Org.). **História Geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 401–436.

CORRELATES OF WAR-COW. **National Material Capabilities (v4.0)**. 2015. Disponível em: <[http://www.correlatesofwar.org/COW2 Data/Capabilities/NMC\\_v4\\_0.csv](http://www.correlatesofwar.org/COW2 Data/Capabilities/NMC_v4_0.csv)>. Acesso em: 01 jan. 2015.

COX, Robert W. Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method. In: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy (Org.). **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a. p. 124–143.

COX, Robert W. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. In: COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. (Org.). **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b. p. 85–123.

CROWDER, Michael. A África sob domínio britânico e belga Editor Assistente: C. Wondji. In: MAZRUI, Editor A L I A (Org.). **Historia Geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 89–121.

DALY, John. South Africa Signs Major Energy Agreement with Democratic Republic of Congo. In: Oil Price.com. **Alternative energy: hydroelectric**. London, 14 Nov. 2011. Disponível em: <<http://oilprice.com/Alternative-Energy/Hydroelectric/South-Africa-Signs-Major-Energy-Agreement-With-Democratic-Republic-Of-Congo.html>>.

DAVIES, J. E. **Constructive Engagement?: Chester Crocker & American Policy in South Africa, Namibia & Angola, 1981–1988**. Ohio: Ohio University Press, 2007.

DAVIES, R. H. **Capital, State and White Labour in South Africa, 1900-1960: An Historical Materialist Analysis of Class Formation and Class Relations**. New Jersey: Harvester, 1979.

DAVIES, Robert. Building a New Relationship in Southern Africa: The Challenge Facing South Africa's Government of National Unity. In: HETTNE, B.; INOTAI, A.; SUNKEL, O. (Org.). **National Perspectives on the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Macmillan, 2000. p. 265–277.

DAVIES, Robert; O'MEARA, Dan. Total Strategy in Southern Africa - An Analysis of South African Regional Policy Since 1978. In: CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988**. London: Macmillan, 1990. p. 179–218.

DAVIS, Rebecca. DA to Zuma: Get the troops out of the Central African Republic. **Daily Maverick**, Pretoria, 2 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.dailymaverick.co.za/article/2013-04-02-da-to-zuma-get-the-troops-out-of-the-central-african-republic/#.VWwXLM9Viko>>. Acesso em: 30 maio 2015.

DEFLEM, Mathieu. Warfare, Political Leadership, and State Formation: The Case of the Zulu Kingdom, 1808-1879. **Ethnology**, Pittsburgh, v. XXXVIII, p. 371–388, 1999.

DELOITTE. **The Rise and Rise of the African Middle Class**. London: Deloitte & Touche, 2013. Disponível em: <[http://www.deloitte.com/assets/Dcom-SouthAfrica/Local/Assets/Documents/rise\\_and\\_rise.pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-SouthAfrica/Local/Assets/Documents/rise_and_rise.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

DENOON, Donald. Capital and Capitalists in the Transvaal in the 1890s and 1900s. **The Historical Journal**, Cambridge, v. 23, n. 1, p. 111–132, Mar. 1980.

DESSOUKI, Ali E. Hillal. Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt. In: KORANY, Bahgat; DESSOUKI, Ali E. Hillal (Org.). **The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization**. Cairo: The American University in Cairo Press, 2008. p. 167–194.

DESTRADE, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership**: Developing a research framework for the study of regional powers. Hamburg: GIGA Research Programme: Violence, Power and Security, 2008. (Working Papers, n. 79). Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1143902](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1143902)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

DESTRADE, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 04, p. 903–930, 1 Nov. 2010. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0260210510001361](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0260210510001361)>. Acesso em: 9 ago. 2014.

DEUTSCH, Karl W. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DEUTSCH, Karl W. **The Nerves of Government**: models of political communication and control. New York: The Free, 1966.

DEUTSCH, Karl W.; SINGER, J David. Multipolar Power Systems and International Stability. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 390–406, Apr. 1964.

DEUTSCH, Karl W.; BURRELL, Sidney A.; KANN, Robert A. **Political Community and the North Atlantic Area**: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DIALLO, Mamadou Alpha. **Integração e Segurança regional na África**: qual modelo para a África Ocidental? Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

DICICCO, Jonathan M.; LEVY, Jack S. The Power Transition Research Program: A Lakatosian Analysis. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F (Org.). **Progress in International Relations Theory**: Apraising the field. Cambridge: BCSIA, 2003. p. 109–157.



DIOP, Majhemout. A África tropical e a África equatorial sob domínio francês, espanhol e português. Autor: Com a colaboração de David Birmingham, Ivan Hrbek, Alfredo Margarido e Djibril Tamsir Niane. Editor Assistente: C. Wondji. In: MAZRUI, Ali A. (Org.). **Historia Geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 67–88.

DOKKEN, Karin. **African Security Politics Redefined**. New York: Palgrave Macmillan, 2008. Disponível em:  
<<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10220461.2012.670466>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 - 1998. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 133–161, jun. 1998. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291998000100007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>.

DOS ANJOS, Isaac Fransisco Maria. Angola: On the Road of Reconciliation and National Reconstruction. In: ADAR, Korwa G.; AGGAD, Faten; DENG, Biong (Org.). **Foreign Policy and International Relations: Reflections of Diplomats**. Pretoria: AISA, 2008. v. 1, p. 3–11. (AISA Monographs, v.1, n.1).

DOS SANTOS, José Eduardo. **Discurso do Presidente da República de Angola ao IV Conselho Consultivo Alargado do MIREX**. Luanda: Embaixada de Angola em Portugal, 2011.

DOSMAN, Edgar. Countdown to Cuito Cuanavale: Cuba's Angolan Campaign. In: BAINES, Gary; VALE, Peter (Org.). **Beyond the Border War: New Perspectives on Southern Africa's Late-Cold War Conflicts**. Pretoria: UNISA Press, 2008. p. 207–228.

DUNN, Kevin C.; HENTZ, James J. Regionalization, the State and Human Security/Development in Africa: Thoughts for Advancing the Debate. In: GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik (Org.). **New Regionalism in Africa**. [S.l.: s.n.], 2003. p. 179–191.

EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, Cambridge, v. 9, n. 3, p. 383–400, 1 Apr. 1957. Disponível em:  
<<http://www.jstor.org/stable/2008920>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

ELECTORAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEMOCRACY IN AFRICA-EISA. **Angola: 2008 National Assembly election results**. 2009. Disponível em:  
<<http://www.content.eisa.org.za/old-page/angola-2008-national-assembly-election-results>>. Acesso em: 31 maio 2015.

ELMAN, Colin. Horses for courses: Why not neorealist theories of foreign policy? **Security Studies**, London, v. 6, n. 1, p. 7–53, 1 Sept. 1996. Disponível em:  
<<http://dx.doi.org/10.1080/09636419608429297>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

ELSTER, Jon. **Nuts and bolts for the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

EMERSON, Rupert. Nation-Building in Africa. In: DEUTSCH, Karl; FOLTZ, William (Org.). **Nation-Building**. New York: Atherton Press, 1963. p. 95–116.

ENGEL, Ulf. **The Foreign Policy of Zimbabwe**. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 1994.

ENGLAND, Andrew. Mozambique prepares to harness vast gas reserves. **Financial Times** London, 26 Oct. 2014 Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/678102c2-59e0-11e4-9787-00144feab7de.html>>. Acesso em: 14 maio 2015.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION-EIA. **Mozambique**: Country Analysis Note. 2015. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=mz>>. Acesso em: 14 maio 2015.

ERASMUS, Gerhard. The Constitution: Its Impact on Namibian Statehood and Politics. In: KEULDER, Christiaan (Org.). **State, Society and Democracy: A Reader in Namibian Politics**. Tradução Macmillan Education Namibia. Windhoek: [s.n.], 2000. p. 77–107.

ESTEBAN, Joan; RAY, Debraj. Polarization, Fractionalization and Conflict. **Journal of Peace Research**, New York, 2008.

ESTEBAN, Joan; SCHNEIDER, Gerald. Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues. **Journal of Peace Research**, New York, 2008.

ESTERHUYSE, Abel. The Iraqization of Africa? Looking at AFRICOM from a South African Perspective. **Strategic Studies Quarterly**, Maxwell AFB, AL, v. 2, n. 1, p. 111-130, Spring 2008.

EVANS, Graham. South Africa's foreign policy after Mandela: Mbeki and his concept of an African renaissance. **The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs**, London, v. 88, n. 352, p. 621–628, 1999.

FARLEY, Jonathan. **Southern Africa**. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2008.

FARLEY, Jonathan. **Southern Africa: The Making of the Contemporary World**. New York: Routledge, 2007.

FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; LANGENHOVE, Luk (Org.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto, 2005.

FAWCETT, Louise. Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. **International Affairs**, Hoboken, v. 80, n. 3, p. 429–446, May 2004. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2346.2004.00391.x>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

FAWN, Rick. “Regions” and their study: where from, what for and where to? **Review of International Studies**, Cambridge, n. 35, p. 5–34, 2009.

FENG, Liu; RUIZHUANG, Zhang. The Typologies of Realism. **Chinese Journal of International Politics**, London, v. 1, p. 109–134, 2006.

FERGUSON, Niall. **Colossus: The Rise and Fall of the American Empire**. New York: Penguin Books, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. **Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Trotta, 2001.

FLEMES, Daniel. Regional power South Africa: Co-operative hegemony constrained by historical legacy. **Journal of Contemporary African Studies**, London, v. 27, n. 2, p. 135–157, Apr. 2009. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02589000902867238>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

FORSBERG, Erika. Polarization and Ethnic Conflict in a Widened Strategic Setting. **Journal of Peace Research**, New York, v. 45, n. 2, p. 283–300, 2008.

FRANKEL, Philip H. **Pretoria's Praetorians: civil-military relations in South Africa**. New York: Cambridge University Press, 1984.

FRAZIER, Derrick; STEWART-INGERSOLL, Robert. Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes. **European Journal of International Relations**, London, v. 16, n. 4, p. 731–753, 21 Apr. 2010. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354066109359847>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: Governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL-FMI. **Plano de Acção Para Redução da Pobreza: Relatório De Progresso**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/lang/Portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr14147p.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2015.

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

GELLNER, Ernest. **Nations and Nationalism**. New York: Cornell University Press, 2008.

GERNER, Deborah J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 17–32.

GIBB, Richard; TREASURE, Karen. SACU at centenary: theory and practice of democratising regionalism. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 18, n. 1, p. 1–21, Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10220461.2011.564805>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. Tradução Álvaro Cabral. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**: Segundo Volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy**: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GILPIN, Robert. The Theory of Hegemonic War. In: ROTBERG, Robert I; RABB, Theodore K (Org.). **The Origin and Prevention of Major Wars**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 15–38.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GLEJESES, Piero. **Conflicting Missions**: Havana, Washington, and Africa, 1959–1976. Chapel Hill: The University of North Carolina, 2003.

GLOBALWITNESS. **A história devastadora das indústrias petrolíferas e bancárias na guerra privatizada de Angola**. 2002. Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/archive/all-presidents-men/>>. Acesso em: 31 maio 2015.

GOLDSTEIN, Joshua S. A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data. **Journal of Conflict Resolution**, New York, v. 36, n. 2, p. 369–385, June 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/174480>>. Acesso em: 26 set. 2013.

GORSKI, Philip. **The Disciplinary Revolution**: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. [S.l.]: Civilização Brasileira, 1999. v. 2.

GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik (Org.). **The New Regionalism in Africa**. Aldershot: Ashgate, 2003.

GREENFELD, Liah; EASTWOOD, Jonathan. National Identity. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (Org.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 256–273.

GROMYKO, Anatoly (Org.). **African countries' foreign policy**. Moscow: Progress, 1983.

GROTPETER, John J. **Historical Dictionary of Namibia**. Lanham, MD: Scarecrow, 1994. Disponível em: <<http://www.amazon.com/Historical-Dictionary-Namibia-John-Grotpeter/dp/081082728X>>.

GROVE, Andrea. The International Politics of Survival: The Case of Mugabe's Staying Power. **Politikon**, Pretoria, v. 38, n. 2, p. 275–294, 1 ago. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/02589346.2011.580127>>.

GROVOGUI, Siba N. Postcoloniality in Global South Foreign Policy: A Perspective. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 31–48.

GRUNDY, K.W. **The rise of the South African Security Establishment: an essay on the changing locus of state power**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, Aug. 1983. (Bradlow series, n. 1). Disponível em: <<http://www.getcited.org/pub/102423951>>. Acesso em: 10 out. 2013.

GRYNSZPAN, Mário. **Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GUELKE, Adrian. Southern Africa and the Superpowers. In: CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988**. London: Macmillan Publishers, 1990. p. 223–248.

GUILFORD, Gwynn. Why Does a Rhino Horn Cost \$300,000? Because Vietnam Thinks It Cures Cancer and Hangovers. **The Atlantic**, Washington, 15 maio 2013. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/business/archive/2013/05/why-does-a-rhino-horn-cost-300-000-because-vietnam-thinks-it-cures-cancer-and-hangovers/275881/>>. Acesso em: 14 maio 2015.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **África do Sul: Visões Brasileiras**. Brasília: CNPq/IPRI, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUMP, James. Origins of the Zulu Kingdom. **The Historian**, Hoboken, v. 50, n. 4, p. 521–534, Aug. 1988. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-6563.1988.tb00757.x>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

HAAS, Ernst. **Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HABIB, Adam. South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 16, n. 2, p. 143–159, Aug. 2009. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10220460903265857>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 117–144.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HALLIDAY, Fred. **The Making of the Second Cold War**. London: Verso, 1989.

HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HAMANN, Hilton. **Days Of The Generals**. Cape Town: Zebra Press, 2001.

HAMILL, James. Military Decline Calls South Africa's Regional Leadership into Question. **World Politics Review**, Tampa, FL, 28 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13734/military-decline-calls-south-africas-regional-leadership-into-question>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

HANEY, Patrick J. Structure and Process in the Analysis of Foreign Policy Crises. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 99–116.

HANSON, Jonathan K; SIGMAN, Rachel. **Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research**. Sept. 2013. Disponível em: <<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=737027111000005076112079083105085064016020050037028066000080076074126015086092093026061120060015055036110007012118097070120080108059078076004067001067091117016117080089030047003031091118112084125093064003100100092074120077067101074067104124092021117089&EXT=pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

HARDIN, Russell. Compliance, Consent, and Legitimacy. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (Org.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 236–255.

HARTMANN, Peter. **Ticket out of poverty**. 2008. Disponível em: <<http://r4dreview.org/2008/09/ticket-out-of-poverty/>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

HARVEY, Charles; PRESS, Jon. The City and International Mining, 1870–1914. **Business History**, London, v. 32, n. 3, p. 98–119, 1990.

HEGRE, Håvard. Polarization and Interstate Conflict. **Journal of Peace Research**, New York, v. 45, n. 2, p. 261–282, 2008.

HEMMER, Christopher; KATZENSTEIN, Peter. Why Is There No NATO in Asia: Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism. **International Organization**, New York, n. 56, p. 575–607, 2002.

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

HENTZ, James J. The Southern African Security Order: Regional Economic Integration and Security among Developing States. **Review of International Studies**, Cambridge, n. 35, p. 5–34, 2009.

HERBST, Jeffrey. **States and Power in Africa**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

HERBST, Jeffrey. The creation and maintenance of national boundaries in Africa. **International Organization**, v. 43, n. 4, p. 673–692, Autumn 1989.

HERNANDEZ, Leila Leite. **A África na sala de aula: visita à história contemporânea**. São Paulo: Selo Negro, 2008.

HETTNE, Björn. Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **Globalism and the New Regionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999. p. 1–24.

HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **National Perspectives on the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000a. v. 3.

HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **The New Regionalism and the Future of Security and Development**. New York: St. Martin's, 2000b.

HEY, Jeanne A. K. Foreign Policy in Dependent States. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 201–214.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HOBBSAWM, Eric J. **Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOBSON, J.A. **The War in South Africa: Its Causes and Effects**. London: James Nisbet, 1900.

HOBSON, John M. **The State and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOBSON, John M. What's at stake in "bringing historical sociology back into international relations"?: Transcending "chronofetishism" and "tempo centrism" in international relations. In: HOBSON, John M.; HOBDEN, Stephen (Org.). **Historical Sociology of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 3–41.

HODGES, Tony. **Angola From Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism**. Bloomington: Indiana University Press, 2001.

HODGES, Tony. **Angola: Anatomy of an Oil State**. Oxford: James Currey, 2004.

HODZI, Obert; HARTWELL, Leon; DE JAGER, Nicola. "Unconditional aid": Assessing the impact of China's development assistance to Zimbabwe. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 19, n. 1, p. 79–103, 28 Mar. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/10220461.2012.670435>>.

HOLLANDA, Cristina Buarque De. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

HOLSTI, Kalevi J. **Taming the Sovereigns**: institutional change in international politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HORVEL, Tore. Powering the Region: South Africa and the Southern African Power Pool. In: SIMON, David (Org.). . **South Africa in Southern Africa**: Reconfiguring the Region. Cape Town: David Philip, 1998. p. 146–163.

HOWE, Herbert; OTTAWAY, Marina. State Power Consolidation in Mozambique. In: KELLER, Edmond J.; ROTHCHILD, Donald (Org.). **Afro-Marxist Regimes**: Ideology and Public Policy. Boulder and London: Lynne Rienner, 1987. p. 43–66.

HUMAN RIGHTS WATCH-HRW. **South Africa**: A Question of Principle: Arms Trade and Human Rights. New York: Human Rights Watch, out. 2000. (Reports, v. 12, n. 5). Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2000/safrica/>>.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis□: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Hoboken, v. 1, n. 1, p. 1–30, 2005.

HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis**: classic and contemporary theory. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

HUGHES, Tim *et al.* (Org.). **External engagement**: experiences from Ghana and Mozambique. Braamfontein: The South African Institute of International Affairs, 2005.

HUI, Victoria Tin-Bor. **War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, Cambridge, n. 21, p. 331–358, 1995.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds?: The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, Cambridge, v. 83, n. 1, p. 127–146, Jan. 2007. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

HYDEN, Goran. **African Politics in Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Disponível em: <<http://www.amazon.com/African-Politics-Comparative-Perspective-Goran/dp/0521671949>>. Acesso em: 14 out. 2014.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP-ICG. **Congo at War**: A Briefing on the Internal and External Players. Brussels, 1998. (ICG Congo report, n. 2).

INTERNATIONAL CRISIS GROUP-ICG. **Scramble for the Congo**: Anatomy of an ugly war. Brussels, 2000. (ICG Congo report, n. 26).

IGHAM, Kenneth (Org.). **Foreign Relations of African States**. London: Butterworths, 1974.



IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005.** Brasília: FUNAG, 2010.

INDRIDASON, Indridi H. Does Terrorism Influence Domestic Politics? Coalition Formation and Terrorist Incidents. **Journal of Peace Research**, New York, v. 45, n. 2, p. 241–259, 2008.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS. **The Military Balance 2003-2004.** London: Routledge, 2004.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS. **The Military Balance 2004-2005.** London: Routledge, 2005.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS. **The Military Balance 2007.** London: Routledge, 2007.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS. **The Military Balance 2008.** London: International Institute for Strategic Studies, 2008.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS. **The Military Balance 2010.** London: Routledge, 2010.

INTERNATIONAL MONETARY FUND-IMF. **The World Economic Outlook (WEO) Database.** 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

INTER-PARLIAMENTAR UNION-IPU. **Electoral System.** 2015. Disponível em: <[http://www.ipu.org/parline-e/reports/2223\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2223_B.htm)>. Acesso em: 31 maio 2015a.

INTER-PARLIAMENTAR UNION-IPU. **Last Elections.** 2015. Disponível em: <[http://www.ipu.org/parline-e/reports/2223\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2223_E.htm)>. Acesso em: 31 maio 2015b.

JACKSON, Robert H. **Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World.** Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1990.

JACKSON, Robert H. **Surrogate Sovereignty?: Great Power Responsibility and “Failed States”.** London: Institute of International Relations, The University of British Columbia, Nov. 1998. (Working paper, n. 25).

JACKSON, Robert H.; ROSBERG, Carl G. Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. **World Politics**, Cambridge, v. 35, n. 1, p. 1–24, 13 June 1982.

JAMINE, Elísio Benedito. **A Integração Regional na África Austral: obstáculos e oportunidades (1980-2008).** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

JANE`S. **Country Profile: South Africa .** [S.l.]: Acervo do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) , 2009a.

JANE`S. **Jane's Country Profile: Angola** . [S.l.]: Acervo do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), 2009b.

JASTER, Robert S. **South Africa in Namibia: The Botha Strategy**. Washington, DC: University Press of America, 1985.

JASTER, Robert Scott. War and Diplomacy. In: JASTER, Robert Scott *et al.* (Org.). **Changing Fortunes: War, Diplomacy, and Economics in Southern Africa**. New York: Ford Foundation - Foreign Policy Association, 1992. p. 19–65.

JEEVES, A. H. The Rand Capitalists and the Coming of the South African War, 1896-1899. **Historical Papers / Communications historiques**, Ottawa, v. 8, n. 1, p. 61–83, 1973.

JERVIS, Robert. **System Effects: complexity in political and social life**. [S.l: s.n.], 1997.

JOB, Brian. The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World. In: JOB, Brian (Org.). **The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States**. Boulder: Lynne Rienner, 1992. p. 11-35.

JORRE, John de St. Introduction: Setting the Scene. In: JASTER, Robert Scott *et al.* (Org.). **Changing Fortunes: War, Diplomacy, and Economics in Southern Africa**. New York: Ford Foundation - Foreign Policy Association, 1992. p. 3–16.

JOSÉ, Joveta. **A Política Externa de Angola: Novos Regionalismos e Relações Bilaterais com o Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

KANIKI, Martin H. Y. A economia colonial: as antigas zonas britânicas. In: BOAHEN, A D U (Org.). **História Geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 437–483.

KAPLAN, Morton. **System and Process in International Relations**. Huntington, NY: Krieger, 1957.

KATZENSTEIN, Peter J. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2005.

KATZENSTEIN, Peter J. Re-examining Norms of Interstate Relations in the New Millennium. In: ASIA-PACIFIC ROUNDTABLE, 14<sup>th.</sup>, 2000, Kuala Lumpur. **Papers presented...** Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 2001.

KATZENSTEIN, Peter; SIL, Rudra. Eclectic Theorizing in the Study and Practice of International Relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Org.). **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 109–130.

KAVANAGH, Michael J. **Companies Linked to Zuma's Nephew Restart Congo Oil Exploration**. New York: Bloomberg, 2010. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2010-12-02/companies-linked-to-zuma-s-nephew-restart-congo-oil-exploration.html>>. Acesso em: 6 jul. 2012.

KELLER, Edmond J. Afro-Marxist Regimes. In: KELLER, Edmond J.; ROTHCHILD, Donald (Org.). **Afro-Marxist Regimes: Ideology and Public Policy**. Boulder: Lynne Rienner, 1987. p. 1–24.

KELLER, Edmond J.; ROTHCHILD, Donald (Org.). **Afro-Marxist Regimes: Ideology and Public Policy**. London: Lynne Rienner, 1987.

KELLY, Robert E. Security Theory in the “New Regionalism”. **International Studies Review**, Malden, v. 9, n. 2, p. 197–229, 2007a.

KELLY, Robert E. Security Theory in the “New Regionalism”. **International Studies Review**, Malden, v. 9, n. 2, p. 197–229, 2007b.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Boulder: Westview, 1989.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, Detroit, v. 32, n. 4, p. 379–396, 1988.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. Institutional Theory as a Research Program. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F (Org.). **Progress in International Relations Theory: Appraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. p. 71–107.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and Interdependence Revisited. **International Organization**, Cambridge, v. 41, n. 4, p. 725–753, 1987.

KHADIAGALA, Gilbert M. Foreign Policy Decisionmaking in Southern Africa’s Fading Frontline From Duplicate 1 ( Foreign Policy Decisionmaking in Southern Africa’s Fading Frontline - Khadiagala, Gilbert M. ). In: KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001a. p. 131–158.

KHADIAGALA, Gilbert M. Foreign Policy Decisionmaking in Southern Africa’s Fading Frontline. In: KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001b. p. 131–158.

KHADIAGALA, Gilbert M. Forging Regional Foreign Policies in SADC: A Framework for Analysis. In: FOPRISA ANNUAL CONFERENCE, 2009, Cape Town. **Proceedings...** Botswana: Botswana Institute for Development Policy Analysis, 2010. p. 77–85.

KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001a. .

KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence. Foreign Policy Making in Africa: An Introduction. In: KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001b. p. 1–14.

KISTING, Denver. Pohamba slams Libya strikes. **The Namibian**, Windhoek, 22 Mar. 2011. Disponível em:

<[http://www.namibian.com.na/indexx.php?archive\\_id=77541&page\\_type=archive\\_story\\_detail&page=3129](http://www.namibian.com.na/indexx.php?archive_id=77541&page_type=archive_story_detail&page=3129)>. Acesso em: 7 abr. 2015.

KI-ZERBO, Joseph. Introdução Geral. In: KI-ZERBO, Joseph (Org.). **História geral da África, I: Metodologia e pré-história da África**. Brasília: UNESCO, 2010. p. XXXI–LVII.

KLARE, Michael T. Low-Intensity Conflict; the New U.S. Strategic Doctrine. **The Nation**, New York, 28 Dec. 1985. Disponível em: <<http://www.highbeam.com/doc/1G1-4072718.html>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

KORANY, Bahgat. Foreign Policy Decision-Making Theory and the Third World: Payoffs and Pitfalls. In: KORANY, Bahgat (Org.). **How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World**. Boulder: Westview, 1986. p. 39–60.

KORANY, Bahgat. The Take-Off of Third World Studies?: The Case of Foreign Policy. **World Health Forum**, Cambridge, v. 35, n. 3, p. 465–487, 1983.

KUGLER, Jacek; LEMKE, Douglas (Org.). **Parity and War**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1997.

KUGLER, Jacek; LEMKE, Douglas. The Power Transition Research Program. In: MIDLARSKY, Manus (Org.). **Handbook of War Studies II**. Ann Arbor-MI: University of Michigan Press, 2000. p. 129–163.

KÜHNE, Winrich. What Does the Case of Mozambique Tell Us About Soviet Ambivalence Toward Africa? **CSIS Africa Notes**, Washington, n. 30, p. 1–5, Aug. 1985. Disponível em: <[http://csis.org/files/publication/anotes\\_0885.pdf](http://csis.org/files/publication/anotes_0885.pdf)>. Acesso em: 1 mar. 2015.

LAKATOS, Imre. **História da Ciência e suas Reconstruções Racionais**. Lisboa: Edições 70, 1978.

LAKE, D. A. Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. **European Journal of International Relations**, London, v. 19, n. 3, p. 567–587, 5 Sep. 2013. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354066113494330>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

LAKE, David A. Regional Security Complexes: A Systems Approach. In: LAKE, David A.; MORGAN, Patrick (Org.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997. p. 45-67.

LAKE, David A.; MORGAN, Patrick. The New Regionalism in Security Affairs. In: LAKE, David A.; MORGAN, Patrick (Org.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997. p. 3-19.

LAKE, David; MORGAN, Patrick (Org.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997a.

LALBAHADUR, Aditi; OTTO, Lisa. **Mozambique's Foreign Policy: Pragmatic Non-Alignment as a Tool for Development**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, Nov. 2013. (Occasional Paper, n. 160).

LAMY, Pascal. The Challenge of Integrating Africa into the World Economy. In: CLAPHAM, Christopher *et al.* (Org.). **Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2001. p. 13–17.

LANDSBERG, Chris. An African “Concert of Powers”? Nigeria and South Africa’s construction of the AU and NEPAD. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul Raufu (Org.). **Gulliver’s Troubles: Nigeria’s Foreign Policy after the Cold War**. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2008. p. 203–219.

LANDSBERG, Chris. **Building a regional society in southern Africa: The institutional governance dimension**. Johannesburg: Centre for Policy Studies, nov. 2002. (Policy: Issues and Actors, n. 15).

LANDSBERG, Chris. South African Foreign Policy Formulation, 1989-2010. In: VENTER, Albert; LANDSBERG, Chris (Org.). **Government and Politics in South Africa**. 4<sup>th</sup>. ed. Pretoria: Van Schaik, 2011. p. 231–256.

LANDSBERG, Chris. **The Diplomacy of Transformation: South African Foreign Policy and Statecraft**. Johannesburg: Palgrave Macmillan, 2010.

LANDSBERG, Chris. The Jacob Zuma Government ‘s Foreign Policy: Association or Dissociation? **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 75–102, Jan./June 2012.

LANDSBERG, Chris; PERE, Garth Le; NIEUWKERK, Anthoni Van (Org.). **Mission Imperfect: Redirecting South Africa’s Foreign Policy**. Johannesburg: Foundation for Global Dialogue, 1995.

LAPID, Yosef. The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. **International Studies Quarterly**, Detroit, v. 33, n. 3, p. 235–254, 1 Sept. 1989. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600457>>.

LAUDAN, Larry. **Progress and Its Problems: Toward a Theory of Scientific Growth**. Berkeley: University of California Press, 1977.

LEE, Donna; TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul D. **The New Multilateralism in South African Diplomacy**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

LEFORT, René. **África do Sul: História de uma crise**. Lisboa: Antídoto, 1978.

LEMKE, Douglas. Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. In: FLEMES, Daniel (Org.). **Regional Leadership in the Global System**. Aldershot: Ashgate, 2010. p. 31-50.

LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. New York: Cambridge University Press, 2002.

LEOGRANDE, William. **Cuba’s Policy in Africa, 1959-1980**. Berkeley: University of California, 1980.

LIJPHART, Arend. **The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands**. Berkeley, CA: University of California Press, 1968.

LIKOTI, Fako Johnson. **African Military Intervention in African Conflicts: An Analysis of Military Intervention in Rwanda, the DRC and Lesotho**. 2006. Thesis (PhD in Political Science) – Centre for Southern African Studies, School of Government, University of the Western Cape, Cape Town, 2006.

LIKOTI, Fako Johnson. The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War? **International Peacekeeping**, London, v. 14, n. 2, p. 251–263, 22 Mar. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13533310601150875>>. Acesso em: 15 maio 2015.

LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. New York: Cambridge University Press, 2009.

LUCKHAM, Robin. The Military, Militarisation, and Democratisation in Africa: A Survey of Literature and Issues. In: HUTCHFUL, Eboe; BATHILY, Abdoulaye (Org.). **The Military and Militarism in Africa**. Dakar: CODESRIA, 1998. p. 1–45.

LUHMANN, Niklas. **Social systems**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

LYONS, Terrence; KHADIAGALA, Gilbert M. Conclusion: African Foreign Policy Making at the Millennium. In: KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Org.). **African Foreign Policies: Power and Process**. London: Lynne Rienner, 2001. p. 207–216.

MACEDO, José Rivair. Antigas civilizações africanas: historiografia e evidências documentais. In: MACEDO, José Rivair (Org.). **Desvendando a História da África**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 13-27.

MALALA, Justice. The Marikana action is a strike by the poor against the state and the haves. **The Guardian**, London, 17 Aug. 2012. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/aug/17/marikana-action-strike-poor-state-haves>>. Acesso em: 30 maio 2015.

MALAN, Mark. **Regional Power Politics Under Cover of SADC: Running Amok with a Mythical Organ**. Pretoria: Institute for Security Studies, Oct. 1998. (Occasional Paper, n. 35).

MALAQUIAS, Assis. Angola: The Foreign Policy of a Decaying State. In: WRIGHT, Stephen (Org.). **African Foreign Policies**. Boulder: Westview, 1999. p. 23–42.

MALAQUIAS, Assis. **Angola's Foreign Policy: Pragmatic Recalibrations**. Johannesburg: SAIIA, 2011. (Occasional Paper, n. 84).

MALAQUIAS, Assis. Dysfunctional Foreign Policy: Angola's Unsuccessful Quest for Security since Independence. In: ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok (Org.). **Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa**. Burlington, VT: Ashgate, 2002. p. 13–33.

MALAQUIAS, Assis. Ethnicity and conflict in Angola: prospects for reconciliation. In: CILLIERS, Jakkie; DIETRICH, Christian (Org.). **Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds**. Pretoria: ISS, 2000. p. 95–113. Disponível em:

<<http://www.issafrica.org/publications/books/01-nov-2000-angolas-war-economy.the-role-of-oil-and-diamonds-j-cilliers-c-dietrich-eds>>.

MALEWEZI, Justin. Regional Integration: The Path to Prosperity? In: CLAPHAM, Christopher *et al.* (Org.). **Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2001. p. 19–26.

MANDELA, Nelson. South Africa's future foreign policy. **Foreign Affairs**, New York, v. 72, n. 5, p. 86-97, Nov./Dec. 1993.

MANDRUP, Thomas. South Africa and The SADC Stand-by Force. **Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies**, Stellenbosch, v. 37, n. 2, 2009.

MANSON, Katrina. **REFILE**: Firms awarded Congo oil decline to name investors. In: THOMSON REUTERS. Reuters New Agency. [Article]. 16 Aug. 2010. Disponível em: <<http://af.reuters.com/article/drcNews/idAFLDE67F0X720100816?sp=true>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

MAOZ, Z. Network Polarization, Network Interdependence, and International Conflict, 1816-2002. **Journal of Peace Research**, New York, v. 43, n. 4, p. 391–411, 1 July 2006. Disponível em: <<http://jpr.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0022343306065720>>. Acesso em: 28 fev. 2013.

MARCUM, John A. The People's Republic of Angola: A Radical Vision Frustrated. In: KELLER, Edmond J.; ROTHCHILD, Donald (Org.). **Afro-Marxist Regimes: Ideology and Public Policy**. Boulder: Lynne Rienner, 1987. p. 67–84.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASHINGAIDZE, Elleck K. O impacto do Mfecane sobre a colônia do Cabo. In: AJAYI, J. F. Ade (Org.). **História geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 147–168.

MATANGA, Frank Khachina. Towards and Understanding of the Foreign Policy of a New State: The Case of Namibia. In: ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok (Org.). **Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa**. Burlington, VT: Ashgate, 2002. p. 135–152.

MATHOMA, Pandelani Thomas. Challenges for Southern Africa. In: CLAPHAM, Christopher *et al.* (Org.). **Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2001. p. 27–32.

MATHOMA, Thomas. South Africa and Lesotho - Sovereign Independence or a Tenth Province? In: MILLS, Greg; SIDIROPOULOS, Elizabeth (Org.). **South African Yearbook of International Affairs 1999/2000**. Johannesburg: SAIIA, 1999. p. 71–78.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **De máquinas e seres vivos: Autopoiese, a Organização do Vivo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

MAZRUI, Ali A. (Org.). **Africa's International Relations: The diplomacy of dependency and change**. London: Heinemann, 1977.

MAZRUI, Ali A. "Procurai primeiramente o reino político..." In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe (Org.). **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 125–149.

MBEKI, Moeletsi; NKOSI, Morley. Economy Rivalry and Interdependence in Southern Africa. In: JASTER, Robert Scott *et al.* (Org.). **Changing Fortunes: War, Diplomacy, and Economics in Southern Africa**. New York: Ford Foundation - Foreign Policy Association, 1992. p. 69–107.

MCGOWAN, Patrick J. Africa and Non-Alignment: A Comparative Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Detroit, v. 12, n. 3, p. 262–295, Sept. 1968. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3013507>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

MCKEEVER, Matthew. Regional Institutions and Social Development in Southern Africa. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 34, n. 1, p. 453–47, Aug. 2008. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.34.040507.134645>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

MCKINLEY, James C. Jr. Congo's Neighbors Played Crucial Role in Civil War. **New York Times**, New York, May 1997. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1997/05/22/world/congo-s-neighbors-played-crucial-role-in-civil-war.html>>.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: WW Norton, 2001.

MELBER, Henning. Namibia: Global governance matters. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U (Org.). **Namibia's Foreign Relations: Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century**. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 435–449.

MENDELSON, R. Blainey and the Jameson Raid: The Debate Renewed. **Jour South African Studies**, Oxford, v. 6, n. 2, p. 157-170, 1980.

MIGDAL, Joel S. **Estados débiles, Estados fuertes**. México: FCE, 2011.

MIGDAL, Joel S. **Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

MILLER, Benjamin. When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace. **International Studies Review**, Malden, v. 7, n. 2, p. 229–267, June 2005.

MILLER, Lynn. Prospects for Order through Regional Security. In: FALK, Richard;; MENDLOVITZ, Samuel (Org.). **Regional Politics and World Order**. San Francisco: W.H. Freeman, 1973a. p. 50-77.



MILLER, Lynn. Regional Organizations and Subordinate Systems. In: FALK, Richard;; MENDLOVITZ, Samuel (Org.). **Regional Politics and World Order**. San Francisco: W.H. Freeman, 1973b. p. 412-431.

MILLS, Greg. **From Pariah to Participant**: South Africa's evolving foreign relations, 1990-1994. Johannesburg: SAIIA, 1994.

MILLS, Greg. **The Wired Model**: South Africa, Foreign Policy and Globalisation. Cape Town: Tafelberg, 2000.

MILLS, Greg; SIDIROPOULOS, Elizabeth. Introduction and Acknowledgements: Trends, Problems and Projections in Southern African Integration. In: CLAPHAM, Christopher *et al.* (Org.). **Regional Integration in Southern Africa**: Comparative International Perspectives. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2001. p. 9–12.

MILMAN, Oliver. Rhino horn demand in Vietnam drops by more than 33% in one year. **The Guardian**, London, 16 Oct. 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2014/oct/16/rhino-horn-demand-in-vietnam-drops-by-more-than-33-in-one-year>>. Acesso em: 14 maio 2015.

MINILLO, Xaman Korai Pinheiro. **Enfrentando o norte**: discursos e ideologia como fontes de poder para o regime de Robert Mugabe. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MINTER, William. **Apartheid's Contras**: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique. London: Zed, 1994. .

MISTRY, Percy S. The New Regionalism: Impediment or Spur to Future Multilateralism? In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Org.). **Globalism and the New Regionalism**. London: Macmillan, 1999. p. 116–54.

MIYAZAKI, Silvio. O Novo Regionalismo Econômico Asiático. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 101–125, 2005.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique**. 16 nov. 2004. p. 1–97 .

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique**. 30 nov. 1990. p. 1–44 .

MOÇAMBIQUE. **Política Externa da República de Moçambique**: Fazer mais amigos, promover mais parcerias. 30 ago. 2010. p. 19–25 .

MOÇAMBIQUE; SOUTH AFRICA. **The Nkomati Accord**: Agreement on Non-Aggression and Good Neighbourliness Between the Government of the People's Republic of Mozambique and the Government of the Republic of South Africa. Maputo, 16 March 1984. p. 1–6.

MODELSKI, George. **Long Cycles in World Politics**. Seattle: University of Washington Press, 1987.

MOHAMEDOU, Mohammad-Mahmoud Ould. Foreign Policy in Arab World: The Promise of a State-Centered Approach. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The**

**Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks.** Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 65–78.

MONSANTO. **2012 Global Agricultural Productivity Report.** Washington: Global Harvest Initiative, 2012. Disponível em: <[http://globalharvestinitiative.org/GAP/GHI\\_2012\\_GAP\\_Report\\_Int.pdf](http://globalharvestinitiative.org/GAP/GHI_2012_GAP_Report_Int.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

MONSMA, Karl. Apresentação. In: TILLY, Charles (Org.). **Coerção, Capital e Estados Europeus.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996. p. 13–36.

MOON, Bruce E. Consensus or compliance? change and external dependence. **International Organization**, Cambridge, v. 39, n. 2, p. 297–329, 1985.

MOON, Bruce E. Foreign Policy of a Dependent State. **International Studies Quarterly**, Detroit, v. 27, n. 3, p. 315–340, Sept. 1983.

MOON, Bruce E. The State in Foreign and Domestic Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 187–200.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo.** 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MOSCA, Gaetano. **The Rulling Class (Elementi di Scienza Politica).** Tradução Hannah D. Kahn. New York: McGraw-Hull Book, 1939.

MOYO, Dambisa. **Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa.** New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

MOYO, S.; YEROS, P.; JHA, P. Imperialism and Primitive Accumulation: Notes on the New Scramble for Africa. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, New Delhi, v. 1, n. 2, p. 181–203, Aug. 1, 2012. Disponível em: <<http://ags.sagepub.com/content/1/2/181.refs?cited-by=yes&legid=spags;1/2/181#cited-by>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

MUBILA, Maurice; AISSA, Mohamed-Safouane Ben; LUFUMPA. Charles Leyeka. **The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa.** Tunis: African Development Bank, 2011. Disponível em: <[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/The\\_Middle\\_of\\_the\\_Pyramid\\_The\\_Middle\\_of\\_the\\_Pyramid.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/The_Middle_of_the_Pyramid_The_Middle_of_the_Pyramid.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

MULAUDZI, Christopher. Will SADC create a free trade area by 2008 and a customs union by 2010? In: SOUTHERN AFRICAN FORUM ON TRADE (SAFT), 4., 2007, Pretoria. **Revisiting Regionalism in Southern Africa: Proceedings...** Midrand, GA: Institute for Global Dialogue/Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 41–48.

MUSHELENGA, Peya. **Foreign Policy-Making in Namibia: The dynamics of the smallness of a state.** 2008. Dissertation (Master of Arts) - University of South Africa, Cape Town, 2008.

- MUSHELENGA, Peya. Principles and principals of Namibia's foreign relations. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Org.). **Namibia's Foreign Relations: Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century**. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 59–80.
- MWANGI, Oscar Gakuo. Mozambique's Foreign Policy: From Ideological Conflict to Pragmatic Cooperation. In: ADAR, Korwa Gombe; AJULU, Rok (Org.). **Globalization and emerging trends in African states' foreign policy-making process: a comparative perspective of Southern Africa**. London: Ashgate, 2002. p. 117–134.
- NABERS, Dick. Power, Leadership and Hegemony in International Politics. In: FLEMES, Daniel (Org.). **Regional Leadership in the Global System**. Aldershot: Ashgate, 2010.
- NAKAYAMA, Mikiyasu. **International waters in Southern Africa**. Tokyo: UN University Press, 2003.
- NAMIBIA. **The Constitution of The Republic of Namibia**. Windhoek: Constitutional Law, 9 Feb. 1990.
- NASSER, R. M. Os Estados Falidos: Novas ameaças e novas oportunidades. In: NASSER, R. M. (Org.). **Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 115-124.
- NATHAN, Laurie. **The absence of common values and failure of common security in Southern Africa, 1992-2003**. London: Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, LSE, jul. 2004. (Working paper, n. 50).
- NEACK, Laura. **The New Foreign Policy: power seeking in a globalized era**. 2nd. ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.
- NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995a.
- NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. Generational Change in Foreign Policy Analysis. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995b. p. 1–16.
- NEOCOSMOS, Michael. **From “Foreign Natives” to “Native Foreigners” Explaining Xenophobia in Post-apartheid South Africa, Citizenship and Nationalism, Identity and Politics**. Dakar: CODESRIA, 2010.
- NEST, Michael. The Political Economy of the Congo War. In: NEST, Michael; GRIGNON, François; KISANGANI, Emizet (Org.). **The Democratic Republic of Congo: Economic Dimensions of War and Peace**. London: Lynne Rienner, 2006. p. 31-63.
- NEUMAN, Stephanie G. (Org.). **International Relations Theory and the Third World**. New York: St. Martin's, 1998.
- NGCONGCO, Léonard D. O Mfecane e a emergência de novos Estados africanos. In: AJAYI, J. F. A de (Org.). **História geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 105–145.

NGCONGCO, Léonard D.; VANSINA, Jan. A África meridional: os povos e as formações sociais. In: NIANE, Djibril Tamsir (Org.). **História geral da África, IV: África do século XII ao XVI**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 655–676.

NHEMA, Alfred. **Democracy in Zimbabwe: From Liberation to Liberalization**. Harare: University of Zimbabwe, 2002.

NKIWANE, Solomon M. Zimbabwe's Foreign Policy. In: WRIGHT, Stephen (Org.). **African Foreign Policies**. Boulder: Westview, 1999. p. 199–215.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p. 881–901, 1 Nov. 2010. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S026021051000135X](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S026021051000135X)>. Acesso em: 23 mar. 2013.

NORRIS, Pippa. **Driving Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2008. .

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUGENT, Paul. **Africa Since Independence: A Comparative History**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

NYE, Joseph (Org.). **International Regionalism: Readings**. Boston: Little Brown, 1968.

ODÉN, Bertil. The Southern Africa Region and the Regional Hegemon. In: HETTNE, B.; INOTAI, A.; O.SUNKEL (Org.). **National Perspectives on the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Macmillan, 2000. p. 242–264.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Query Wizard for International Development Statistics**. 2011. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/qwids/>>. Acesso em: 31 maio 2011.

OJO, Olatunde; ORWA, D. K.; UTETE, C. M. B. **African International Relations**. New York: Longman, 1985.

OMARI, Abillah H.; MACARINGUE, Paulino. Southern African Security in Historical Perspective. In: CAWTHRA, Gavin; DU PISANI, Andre; OMARI, Abillah (Org.). **Security and Democracy in Southern Africa**. Johannesburg: Wits University Press, 2007. p. 45–60.

ORGANSKI, A.F.K. **World Politics**. New York: Knopf, 1958.

ORGANSKI, A.F.K.; KUGLER, Jacek. The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation. In: MIDLARSKY., Manus I. (Org.). **Handbook of War Studies**. Boston: Unwin Hyman, 1989. p. 171–194.

ORGANSKI, A.F.K.; KUGLER, Jacek. **The War Ledger**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

PALITZA, Kristin. World's Biggest Hydropower Scheme Will Leave Africans in the Dark. In: INTER PRESS SERVICE. News Agency. [News]. Cape Town, 15 Nov. 2011. Disponível em: <<http://ipsnews.net/newsTVE.asp?idnews=105843>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

PARSONS, Talcott. **The Social System**. London: Routledge, 2005.

PATROBA, Hilary; NENE, Morisho. **Is SACU Ready for a Monetary Union?** Johannesburg: South African Institute of International Affairs, abr. 2013. (SAIIA Occasional Paper, n. 143). Disponível em: <[http://www.saiia.org.za/doc\\_download/5-is-sacu-ready-for-a-monetary-union](http://www.saiia.org.za/doc_download/5-is-sacu-ready-for-a-monetary-union)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

PAUTASSO, Diego. The chinese continental economy and its gravitating effect. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, p. 45–56, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000400005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000400005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 677–696, 6 Nov. 2002. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0260210502006770](http://journals.cambridge.org/abstract_S0260210502006770)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Revolução Sul-Africana**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **África do Sul e Brasil: dois caminhos para a transição ao pós-Guerra Fria - 1984-1994**. 2007. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PETERS-BERRIES, Christian. **Regional Integration in Southern Africa: A Guidebook**. Bonn: InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH, 2010.

PISANI, André Du. Namibia and China: Profile and appraisal of a relationship. In: BÖSL, Anton; PISANI, André Du; ZAIRE, Dennis U. (Org.). **Namibia's Foreign Relations: Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century**. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 111–34.

PISANI, André Du. **SWA/Namibia: The Politics of Continuity and Change**. Johannesburg: Jonathan Ball, 1985.

PLOCH, Lauren. **Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa**. Washington, DC: US Congressional Research Service, 2011.

POHAMBA, Hifikepunye. **President Pohamba addresses the 66th Session of the United Nations General Assembly**. 2011. Disponível em: <<http://www.namibiahc.org.uk/president-pohamba-addresses-the-66-th-session-of-the-united-nations-general-assembly.php>>. Acesso em: 30 maio 2015.

POLITYIV. **Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013**. 2015. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>>. Acesso em: 30 maio 2015.

PORTEOUS, Tom. **Britain in Africa**. London: Zed Books, 2008.

POSEN, Barry R. **The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars**. London: Cornell University Press, 1984. .

PRAZERES, Tatiana L. **Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade e antagonismo**. 2007. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PRICE, Robert M. Pretoria's Southern African Strategy. In: CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988**. London: Macmillan, 1990. p. 145–169.

PRUNIER, Gérard. **Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide and the Making of a Continental Catastrophe**. New York: Oxford University Press, 2009.

PRYS, Miriam. **Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: The Case of South Africa, Zimbabwe and "Quiet Diplomacy"**. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies, 2008. (GIGA Working papers, n. 77). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1135565>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

PRYS, Miriam. Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. **International Studies Review**, Malden, v. 12, n. 4, p. 479–504, 3 Dec. 2010. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2486.2010.00957.x>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 227–278.

RAY, James Lee. A Lakatosian View of the Democratic Peace Research Program. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F (Org.). **Progress in International Relations Theory: Appraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. p. 205–243.

RENO, William. **Warlord Politics and African States**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

RENOU, Xavier. A New French Policy for Africa? **Journal of Contemporary African Studies**, London, v. 20, n. 1, p. 5–27, Jan. 2002. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02589000120104035>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

REUNIÃO do presidente Lula com embaixadores brasileiros na África trataram de intercâmbio nos inúmeros setores sociais e desenvolvimentistas. **Portal Fator Brasil**, Rio de Janeiro, 21 fev. 2009. Disponível em: <[http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver\\_noticia.php?not=68381](http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=68381)>. Acesso em: 14 maio 2015.

REYNTJENS, Filip. **The Great African War**. New York: Cambridge University Press, 2009.

RICHARDSON, Peter; VAN-HELTEN, Jean-Jacques. The Development of the South African Gold-Mining Industry, 1895-1918. **The Economic History Review**, London, v. 37, n. 3, p. 319–340, 1984.

RIPSMAN, Norrin M. Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups. In: LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Org.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 170–193.

RIZZI, Kamilla R. **Relações Brasil-Angola no pós-Guerra Fria**: condicionantes internos e via multilateral. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ROBERTS, Sue Lloyd. Vietnam's illegal trade in rhino horn. **BBC**, London, 9 Feb. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/magazine-26081168>>. Acesso em: 14 maio 2015.

RODRIGUES, Léo Peixoto. A (des)estruturação das estruturas e a (re)estruturação dos sistemas: uma revisão epistemológica crítica. In: RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel De (Org.). **Ernesto Laclau e Niklas Luhmann**: pós-fundacionismo, abordagem sistêmica e as organizações sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 35–67.

RODRIGUES, Léo Peixoto. Sistemas Auto-Referentes, Autopoiéticos: Noções-chave para a compreensão de Niklas Luhmann. **Pensamento Plural**, Pelotas, v. 1, n. 3, p. 105–120, 2008.

RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel De. Introdução. In: RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel De (Org.). **Ernesto Laclau e Niklas Luhmann**: pós-fundacionismo, abordagem sistêmica e as organizações sociais. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 7–14.

ROSE, Gideon. Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, Cambridge, v. 51, n. 1, p. 144–172, 13 Oct. 1998. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0043887100007814](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0043887100007814)>.

ROSENAU, James N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston, Ill: Northwestern University Press, 1966.

ROSS, Robert. **A Concise History of South Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores).

ROXBURGH, Charles et al. **Lions on the move**: The progress and potential of African economies. London: McKinsey Global Institute, 2010.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Can One of Few Cases Yield Theoretical Gains? Xerox - Completo. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Org.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 305–336.

RUGIE, John G. Continuity and Transformation in the World Polity: Towards a Neo-Realist Synthesis. **World Politics**, Cambridge, v. 35, n. 2, p. 261–85, 1983.

RUPIYA, Martin (Org.). **Evolutions and Revolutions**: A contemporary history of militaries in Southern Africa. Pretoria: Institute for Security Studies, 2005.

RUPIYA, Martin. Historical Context: War and Peace in Mozambique. In: ARMON, Jeremy; HENDRICKSON, Dylan; VINES, Alex (Org.). **The Mozambican Peace Process in Perspective**. London: Conciliation Resources, 1998. p. 10–17.

RUPYIA, Martin R. A Political And Military Review of Zimbabwe's Involvement in the Second Congo War. In: CLARK, John F (Org.). **The African Stakes of Congo War**. New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 93-108.

RUSSETT, Bruce. **International Regions and the International System: A Study in Political Ecology**. Chicago: Rand McNally, 1967.

SAMBU, Zeddy; TURANA, Johnstone. **Uganda's Oil Find Stalls Plan to Extend Pipeline**. In: ALL AFRICA. [News]. Nairobi, 7 Jul. 2010. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/201007080105.html>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

SANTOS, Juliana Soares. **A Integração Regional na África Austral: a SADC na Ótica dos Interesses Sul-africanos**. 1999. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, José Flavio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, J. F. S. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 197-230.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1 Dec. 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1958356>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

SAUL, John S. Development and Counterdevelopment Strategies in Mozambique. In: KELLER, Edmond J.; ROTHCHILD, Donald (Org.). **Afro-Marxist Regimes: Ideology and Public Policy**. Boulder and London: Lynne Rienner, 1987. p. 109–154.

SAUNDERS, Chris. Namibian diplomacy before Independence. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Org.). **Namibia's Foreign Relations: Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century**. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 27–36.

SAXENA, Suresh Chandra. **Foreign policy of African states: politics of dependence and confrontation X**. New Dehli: Deep & Deep, 1982.

SCHEER, Hermann. **The solar economy: renewable energy for a sustainable global future**. London: Earthscan, 2005.



SCHIRM, S. A. Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance. **European Journal of International Relations**, London, v. 16, n. 2, p. 197–221, Nov. 24, 2009. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/content/early/2009/11/24/1354066109342922>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an emerging middle power. **African Security Review**, Pretoria, v. 9, n. 3, p. 47–58, 1 Jan. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/10246029.2000.9628050>>. Acesso em: 30 maio 2015.

SCHOEMAN, Maxi; MULLER, Marie. Southern African Development Community as Regional Peacekeeper: Myth or Reality? **African Security**, London, v. 2, n. 2-3, p. 175–192, 30 nov. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/19362200903362083>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

SCHRODT, Philip A. Event Data in Foreign Policy Analysis. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. p. 145–166.

SCHULZ, Michael; SÖDERBAUM, Fredrik; OJENDAL, Joakim (Org.). **Regionalization in A Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes**. London: Zed Books, 2001.

SCHWELLER, Randall L. The Progressiveness of Neoclassical Realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F (Org.). **Progress in International Relations Theory: Appraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. p. 311–347.

SCHWELLER, Randall L. Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. **International Security**, Cambridge, MA, v. 29, n. 2, p. 159–201, Fall 2004.

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

SEABROOKE, Leonard. **Bringing legitimacy back in to neo-Weberian state theory and international relations**. Canberra: Department of International Relations, Australian National University, Sept. 2002. (Working paper, n. 6).

SECURITY COUNCIL REPORT INC. Guinea-Bissau. **Monthly Forecast**, New York, 29 June 2012. Disponível em: <[http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-07/lookup\\_c\\_glKWLeMTIsG\\_b\\_8191981.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-07/lookup_c_glKWLeMTIsG_b_8191981.php)>. Acesso em: 31 jul. 2014.

SERAPIÃO, Luís. African Foreign Policies and African Unity. In: SAUNDERS, Christopher; NDONGKO, Wilfred (Org.). **African Foreign Policies in the 21st Century**. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2001. p. 1–11.

SERFONTEIN, J.H.P. **Brotherhood of Power: An Exposé of the Secret Afrikaner Broederbond**. London: Rex Collings, 1979.

SHAPIRO, Ian; WENDT, Alexander. The Difference That Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent. In: SHAPIRO, Ian (Org.). **The flight from reality in the human sciences**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005. p. 19–50.

SHAW, Timothy M.; ALUKO, Olajide. **The Political Economy of African Foreign Policy** X. Aldershot: Gower, 1984.

SHAW, Timothy M.; SÖDERBAUM, Fredrik (Org.). **Theories of New Regionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

SHUBIN, Vladimir. **The Hot “Cold War”**: The USSR in Southern Africa. London: Pluto, 2008.

SIDAWAY, James; GIBB, Richard. SADC, COMESA, SACU: Contradictory Formats for Regional Integraton in Southern Africa? In: SIMON, David (Org.). **South Africa in Southern Africa**: Reconfiguring the Region. Cape Town: David Philip, 1998. p. 164–184.

SIL, Rudra; KATZENSTEIN, Peter Joachim. **Beyond Paradigms**: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

SIMON, David. Introduction: Shedding the Past, Shaping the Future. In: SIMON, David (Org.). **South Africa in Southern Africa**: Reconfiguring the Region. Cape Town: David Philip Publishers, 1998. p. 1–18.

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **World Politics**, Cambridge, v. 14, n. 1, p. 77-92, 1961.

SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954. (Foreign Policy Analysis Series, n. 3).

SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **Foreign Policy Decision Making**. New York: Free, 1963.

SÖDERBAUM, Fredrik. **The Political Economy of Regionalism**: The Case of Southern Africa. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2004.

SÖDERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy M. (Org.). **Theories of New Regionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

SÖDERBAUM, Fredrik; TAYLOR, Ian (Org.). **Regionalism and Uneven Development in Southern Africa**: The Case of the Maputo Development Corridor. London: Ashgate, 2003.

SOLINGEN, Etel. Economic Liberalization, Political Coalitions, and Emerging Regional Orders. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Org.). **Regional Orders**: Building Security in a New World. New York: Penn State University Press, 1997. p. 68-100.

SOLINGEN, Etel. **Regional Orders at Century’s Dawn**: Global and Domestic Influences on Grand Strategy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

SOMERVILLE, Keith. **Southern Africa and the Soviet Union**: from Communist International to Commonwealth of Independent States. London: Macmillan, 1993.

SOUTH AFRICA. **Constitution of the Republic of South Africa**. Cape Town, 16 Dec. 1996. p. 1–136.

SOUTH AFRICA. **Regulation of Foreign Military Assistance Act**. Cape Town, 20 May 1998. p. 1–5.

SOUTH AFRICA. **Republic of South Africa Constitution Act**. Cape Town, 25 Apr. 1961. p. 1–44.

SOUTH AFRICAN RESERVE BANK-SARB. **History**. 2015. Disponível em: <<https://www.resbank.co.za/AboutUs/History/Pages/History-Home.aspx>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

SOUTHALL, Roger. **South Africa in Africa: Foreign Policy Making During The Apartheid Era**. Braamfontein: The Institute for Global Dialogue, 1999.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC. **Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC region**. Gaborone: Southern African Development Community, 6 Nov. 2003. p. 1-50 .

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC. **Southern Africa: A Framework and Strategy for Building the Community**. Harare: Southern African Development Community, 1993.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC. **Treaty of the Southern African Development Community**. Gaborone: Southern African Development Community, 17 Aug. 1992. p. 1–15 .

SOUTHERN AFRICAN LIAISON OFFICE-SALO. **South Africa-Zimbabwe Relations**. Pretoria: Southern African Liaison Office, 2013. v. 1: Pre-colonial-2006.

SPRUYT, Hendrix. **The sovereign state and its competitors**. Princeton: Princeton University Press, 1994. .

STEDMAN, Stephen Joh; ROTCHILD, Donald; COUSENS, Elizabeth. **Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements**. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

STONEMAN, Colin. **Forced Economic Choices in Zimbabwe**. In: TUROK, Ben (Org.). **Witness from the Frontline: Aggression and Resistance in Southern Africa**. London: Institute of African Alternatives, 1988. p. 29–33.

STONEMAN, Colin; CLIFFE, Lionel. **Zimbabwe: Politics, Economics and Society**. London and New York: Pinter, 1990.

STRATFOR. **Angola: Ready to Intervene in the DRC for Kabila**. 18 Aug. 2006. Disponível em: <[http://www.stratfor.com/memberships/41075/angola\\_ready\\_intervene\\_drc\\_kabila](http://www.stratfor.com/memberships/41075/angola_ready_intervene_drc_kabila)>. Acesso em: 23 set. 2012.

TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War**. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Org.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. New York: [s.n.], 2009. p. 194–226.

TAMBO, Oliver. **Press Statement by Oliver Tambo concerning the five-year plan presented by FW De Klerk to the National Party Conference**. Johannesburg: ANC, 1989.

Disponível em: <<http://www.anc.org.za/show.php?id=4561>>. Acesso em: 10 fev. 2015. , 30 jun. 1989

TAVARES, Rodrigo. The Participation of SADC and ECOWAS in Military Operations: The Weight of National Interests in Decision-Making. **African Studies Review**, Piscataway, v. 54, n. 2, p. 145–176, 2011. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8925066>>. Acesso em: 15 maio 2015.

TAYLOR, Brian D.; BOTEVA, Roxana. Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World. **International Studies Review**, Malden, v. 10, n. 1, p. 27–56 , mar. 2008. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2486.2008.00746.x>>.

TELLIS, Ashley J. *et al.* **Measuring National Power in the Postindustrial Age**: Analyst's Handbook. Santa Monica: RAND Corporation, 2000.

THE ECONOMIST. A more hopeful continent: The lion kings?: Africa is now one of the world's fastest-growing regions. **The Economist**, London, p. ?, 6 Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/17853324>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

THIAM, Doudou. **The Foreign Policy of African States**: Ideological bases, present realities, future prospects X. London: Phoenix House, 1965.

THIES, Cameron G; NIEMAN, Mark David. **Power, Status and Conflict Behavior**: Brazil as an Emerging Power in the International System. Buenos Aires: ISA/FLACSO Conference 2014, 2014.

THOMAS, Caroline. Poverty. In: WILLIAMS, Paul D. (Org.). **Security Studies**: An Introduction. New York: Routledge, 2008. p. 244–259.

THOMPSON, Leonard. **A History of South Africa**. 3rd. ed. New Haven: Yale University Press, 2000.

THOMPSON, Leonard. **A History of South Africa**. Jeppestown: Jonathan Ball, 2009.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

TILLY, Charles. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

TILLY, Charles. **Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes**. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

TILLY, Charles. Reflections on the History of European State-Making. In: TILLY, Charles (Org.). **The Formation of National States in Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975. p. 3–83.

TILLY, Charles. To Explain Political Processes. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 100, n. 6, p. 1594–1610, 1995. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2782682>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Org.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169–191.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império**: a decomposição do sistema americano. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TOIT, Pierre Du. **South Africa's Brittle Peace**: The Problem of Post-Settlement Violence. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001.

TULLOW Appeals to Uganda for Aid in Recapturing DRC Blocks. **Petroleum Africa**, Victoria, Seychelles, 7 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.petroleumafrica.com/en/newsarticle.php?NewsID=10740>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

TURNER, Thomas. Angola's Role in the Congo War. In: CLARK, John F. (Org.). **The African Stakes of Congo War**. New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 75-92.

TVEDTEN, Inge. **Angola**: Struggle for Peace and Reconstruction. Boulder: Westview, 1997.

UNIÃO AFRICANA-UA. **Programa para Desenvolvimento das Infra-estruturas em África**. Addis Ababa: União Africana, 2012. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/BNDES60\\_PIDA\\_note.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/BNDES60_PIDA_note.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

UNITED NATIONS-UN. Security Council. **Final Report of the UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA**: S/2000/203. New York: United Nation, 10 March 2000. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/global-taxes/41606-final-report-of-the-un-panel-of-experts.html>>.

UNITED NATIONS-UN. Security Council. **Letter dated 10 November 2001 from the Secretary-General to the President of the Security Council. Addendum to the report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Rep.**: S/2001/1072. New York: United Nations, 13 Nov. 2001.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA-UNECA. **Assessing Regional Integration in Africa**. Addis Ababa, Ethiopia, 2004.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA-UNECA. **Assessing Regional Integration in Africa IV**: Enhancing Intra-African Trade. Addis Ababa, 2010.

UNITED STATES OF AMERICA-USA. **AGOA**: General Country Eligibility Provisions. 2015. Disponível em: <<http://trade.gov/agoa/eligibility/index.asp>>. Acesso em: 31 maio 2015.

UNITED STATES OF AMERICA-USA. **Zimbabwe**: foreign policy and government guide. Washington, DC: USA International Business Publications, 2010.

UTLEY, Rachel. "Not to do less but to do better ...": French Military Policy in Africa. **International Affairs**, Hoboken, v. 78, n. 1, p. 129–146, 2002.

UZOIGWE, Godfrey N. Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral. In: BOAHEN, Albert Adu (Org.). **História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 21–50.

VALE, Peter. Dissenting Tale: Southern Africa's Search for Theory. In: VALE, Peter; SWATUK, Larry A; ODÉN, Bertil (Org.). **Theory, Change and Southern Africa's Future**. New York: Palgrave Macmillan, 2001. p. 17-33.

VALE, Peter. **Security and Politics in South Africa: The Regional Dimension**. London: Lynne Rienner, 2003.

VALE, Peter. The Botha Doctrine: Apartheid, Southern Africa and the West. In: CHAN, Stephen (Org.). **Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988**. London: Macmillan, 1990. p. 170–178.

VALE, Peter; SWATUK, Larry A; ODÉN, Bertil (Org.). **Theory, Change and Southern Africa's Future**. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

VAN EVERA, Stephen. **Guía para estudiantes de ciencias políticas: Métodos y Recursos**. Barcelona: Gedisa, 2002.

VAN NIEUWKERK, Anthoni. Subregional collaborative security: Lessons from the OAU and SADC. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 8, n. 2, p. 81–94, 1 Dec. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/10220460109545362>>.

VANSINA, J. A tradição oral e sua metodologia. In: KI-ZERBO, Joseph (Org.). **História geral da África, I: Metodologia e pré-história da África**. Brasília: UNESCO, 2010a. p. 139–166.

VANSINA, J. O Reino do Congo e seus vizinhos. In: OGOT, Bethwell Allan (Org.). **História geral da África, V: África do século XVI ao XVIII**. Brasília: UNESCO, 2010b. p. 647–694.

VASILYEV, Aleksei; KORENDYASOV, Evgeny. Russian-African relations in ten years: a new start. In: RUSSIAN INTERNATIONAL AFFAIRS COUNCIL. **Africa: analysis**. Moscow, 21 June 2013. Disponível em: <[http://russiancouncil.ru/en/inner/?id\\_4=2002#top](http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=2002#top)>. Acesso em: 29 nov. 2013.

VÄYRYNEN, Raimo. Regional Conflict Formations: An Intractable Problem of International Relations Theory. **Journal of Peace Research**, New York, n. 21, p. 337–359, 1984.

VÄYRYNEN, Raimo. Regionalism: Old and New. **International Studies Review**, Malden, n. 5, p. 25–51, 2003.

VENTER, Denis. **Peer Review and Nepad: Zimbabwe: The Litmus Test for African Credibility**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2004.

VERANGOLA. Angola adia adesão à zona comércio livre da SADC. In: YDEAL.NET LDA. **VerAngola.net**. [Lisboa], 6 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.verangola.net/Artigos/Angola-adia-adesao-a-zona-comercio-livre-da-SADC=002962>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

VICKERS, Brendan. Between a Rock and a Hard Place: Small States in the EU–SADC EPA Negotiations. **The Round Table**, London, v. 100, n. 413, p. 183–197, 1 Apr. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/00358533.2011.565631>>. Acesso em: 31 maio 2015.

VICKERS, Brendan. South Africa's economic diplomacy in a changing global order. In: LANDSBERG, Chris; WYK, Jo-Ansie Van (Org.). **South African Foreign Policy Review**. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012. p. 112–138.

VIEIRA, Marco Antonio. Southern Africa's response(s) to international HIV/AIDS norms: the politics of assimilation. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 37, n. 1, p. 3–28, 21 May 2010. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0260210510000306](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0260210510000306)>. Acesso em: 20 jan. 2014.

VINES, Alex. **Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?** London: James Currey, 1996.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A África Independente e a Guerra Fria: Os Novos Estados: dificuldades, retrocessos e frustrações. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luis Dario; PEREIRA, Analucia Danilevicz (Org.). **Breve História da África**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007. p. 105–124.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na Política Internacional: O sistema interafricano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá, 2010a.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As Revoluções Africanas**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

VISENTINI, Paulo Fagundes. As Revoluções Anticoloniais da África Negra. In: VISENTINI, Paulo Fagundes et al. **Revoluções e Regimes Marxistas: Rupturas, Experiências e Impacto Internacional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. p. 338–389.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Processos de integração na África Austral. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Org.). **África do Sul: História, Estado e Sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010b. p. 119–127.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010). In: VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Org.). **África do Sul: História, Estado e Sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010a. p. 65–96.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **África do Sul: História, Estado e Sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010b.

VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Breve História da África**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

VISENTINI, Paulo F. **As Relações Internacionais da Ásia e da África**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

VISENTINI, Paulo F. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VU, Tuong. Studying the State through State Formation. **World Politics**, Cambridge, v. 62, n. 1, p. 148–75, 18 Jan. 2010. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0043887109990244](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0043887109990244)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

WAEVER, Ole. The Rise and Fall of Inter-paradigm Debate. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M (Org.). **International Theory: positivism & beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 149–187.

WALLERSTEIN, Immanuel. A África e a economia-mundo. In: AJAYI, J. F. Ade (Org.). **História geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 27–46.

WALLERSTEIN, Immanuel. The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. **Comparative Studies in Society and History**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 387-415, Sept. 1974.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis: an introduction**. 5th. ed. Durham: Duke University Press, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel; VIEIRA, Sergio. Southern Africa as of 1975: A Historical Development of the Region in the Context of the Evolving World-System. In: VIEIRA, Sergio; MARTIN, William G.; WALLERSTEIN, Immanuel (Org.). **How Fast The Wind? Southern Africa, 1975-2000**. New Jersey: Africa World Press, 1992. Chapter 1, p. 3–15.

WALT, Stephen M. **The Origins of Alliances**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987. Disponível em: <<http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=EuwGR-ogAHwC&oi=fnd&pg=PR6&dq=Origins+of+Alliances&ots=dyQDH9jEEA&sig=gIrYhJJHNIOSc4r3LxD1hdJqk8k>>.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, o Estado e a Guerra: Uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. .

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, Cambridge, v. 25, n. 1, p. 5–41, 2000.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing, 1979.

WARLEIGH-LACK, Alex. Towards a Conceptual Framework for Regionalization: Bridging “New Regionalism” and “Integration Theory”. **Review of International Political Economy**, London, v. 13, n. 5, p. 750–71, 2006.

WORLD BANK-WB. **World Development Indicators**. 2013. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

WEBER, Mark. The Boer War Remembered. **The Journal of Historical Review**, Torrance, v. 18, n. 3, p. 14–27, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000a. v. 1.



WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000b. v. 2.

WEINSTEIN, Franklin B. **Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence**: From Sukarno to Soeharto. Ithaca: Cornell University Press, 1976.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=4310172>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander. The agent-structure problem in international relations theory. **International organization**, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 335–370, 1987. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S002081830002751X](http://journals.cambridge.org/abstract_S002081830002751X)>. Acesso em: 6 ago. 2014.

WESTAD, Odd Arne. **The Global Cold War**: Third world interventions and the making of our times. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WIENER, Norbert. **Cibernética e Sociedade**: o uso humano de seres humanos. São Paulo: Cultrix, 1954.

WILLIAM, R. THOMPSON. The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and a Propositional Inventory. **International Studies Quarterly**, Detroit, v. 17, n. 1, p. 89–117, 1973.

WILLIAMS, Paul D. **War and Conflict in Africa**. Cambridge: Polity Press, 2011.

WILSON, Henry S. **African Decolonization**. London: Edward Arnold, 1994.

WOLFERS, Michael; BERGEROL, Jane. **Angola in the Frontline**. London: Zed Press, 1983.

WONACOTT, Peter. A New Class of Consumers Grows in Africa. **The Wall Street Journal** New York, 2 May 2011. Disponível em: <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052748703703304576296663397991894>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

WRIGHT, Stephen (Org.). **African Foreign Policies**. Boulder: Westview Press, 1999.

WORLD TRADE MAP-WTM. **Trade Map**: Trade statistics for international business development. 2015. Disponível em: <<http://www.trademap.org/Index.aspx>>. Acesso em: 31 maio 2015.

WORLD TRADE MAP-WTM. **Trade statistics for international business development**. 2012. Disponível em: <<http://www.trademap.org>>. Acesso em: 6 jul. 2012.

WYK, Jo-Ansie Van. Apartheid South Africa's nuclear weapons programme and its impact on Southern Africa. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 119–140, 2014. Disponível em:

<<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/viewFile/49905/33175>>. Acesso em: 31 maio 2015.

XAVIER, Nathaly Silva. **A Política Externa Chinesa e a Recepção dos Países Africanos: o contraste entre Zâmbia e Angola (1989-2009)**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000776662&loc=2011&l=24dcf55c584f29ea>>.

YOUNG, Crawford. **The African Colonial State in Comparative Perspective**. New Haven: Yale University Press, 1994. .

ZACARIAS, Agostinho. **Security and The State in Southern Africa**. New York: Tauris Academic Studies, 1999. .

ZAIRE, Dennis U. Namibia and the United Nations until 1990. In: BÖSL, Anton; DU PISANI, André; ZAIRE, Dennis U. (Org.). **Namibia's Foreign Relations: Historic contexts, current dimensions, and perspectives for the 21st Century**. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014. p. 37–50.

ZAKARIA, Fareed. **De la riqueza al poder: Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000.

**APÊNDICE A - Lista de entrevistados (2013)**

- 07/fev – **Emb. Thomas Wheeler**, Ex-Embaixador da África do Sul, Pesquisador Associado, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, África do Sul.
- 07/fev – **Sra. Aditi Lalbahadur**, Pesquisadora, South African Foreign Policy and African Drivers, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, África do Sul.
- 15/fev – **Dr. Mopeli Moshoeshe**, Professor Assistente, Department of International Relations, University of the Witwatersrand, Johannesburg, África do Sul.
- 26/fev – **Sr. Francis Kornegay**, Pesquisador Sênior, Institute for Global Dialogue, Pretória, África do Sul.
- 14/mar – **Dr. John Akokpari**, Department of Political Studies, University of Cape Town, Cidade do Cabo, África do Sul.
- 14/mar – **Prof. Janis van der Westhuizen**, Department of Political Science, Stellenbosch University, Stellenbosch, África do Sul.
- 15/mar – **Sra. Sanusha Naidu**, Pesquisadora Sênior, Open Society Foundation for South Africa, Cidade do Cabo, África do Sul.
- 15/mar – **Dra. Karen Smith**, Department of Political Studies, University of Cape Town, Cidade do Cabo, África do Sul.
- 27/mar e 24/abr – **Dra. Jo-Ansie van Wyk**, Department of Political Sciences, University of South Africa, Pretória, África do Sul.
- 02/abr – **Prof. Anthoni Van Nieuwkerk**, Centre for Defense and Security Management, SADSEM - The Southern African Defence and Security Management Network, University of the Witwatersrand, Johannesburg, África do Sul.
- 02/abr – **Prof. Gavin Cawthra**, Centre for Defense and Security Management, SADSEM - The Southern African Defence and Security Management Network, University of the Witwatersrand, Johannesburg, África do Sul.
- 12/abr – **Sr. Gustavo Sénéchal de Goffredo Junior**, Primeiro Secretário, Embaixada do Brasil na África do Sul, Pretória, África do Sul.
- 10/mai – **Sr. Aziz Pahad**, Ex-Vice-Ministro das Relações Exteriores da África do Sul, Department of Foreign Affairs, Pretória, África do Sul.
- 15/mai – **Prof. Luís Covane**, ex-Vice-Ministro da Educação e Reitor, Universidade Nachingwea, Maputo, Moçambique.
- 16/mai – **Sr. Sérgio Gomes**, Professor e Chefe do Departamento de Relações Internacionais, Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, Moçambique.
- 18/mai – **Prof. Hilário Simões Cau**, Professor e Diretor Acadêmico, Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, Moçambique.

- 30/mai – **Dr. Brendan Vickers**, Chefe de Pesquisa e Política, Department of Trade and Industry, Pretória, África do Sul.
- 31/mai – **Dr. Agostinho Zacarias**, UN Resident Coordinator/ UNDP Resident Representative, United Nations in South Africa, Pretória, África do Sul.
- 01/jun e 19/jun – **Prof. Chris Landsberg**, SARCHI Chair for African Diplomacy and Foreign Policy, Department of Politics, University of Johannesburg, Johannesburgo, África do Sul.
- 06/jun – **Prof. Lloyd Sachikonye**, Professor Associado, Institute of Development Studies, University of Zimbabwe, Harare, Zimbábue.
- 06/jun – **Sr. Wilfred Mhanda**, Veterano do Movimento de Libertação Nacional, Diretor, Zimbabwe Liberators Platform, Harare, Zimbábue.
- 20/jun – **Profa. Cheryl Hendricks**, Department of Politics, University of Johannesburg, Johannesburgo, África do Sul.
- 25/jun e 01/jul – **Prof. Peter Vale**, Department of Politics, University of Johannesburg, Johannesburgo, África do Sul.
- 26/jun – **Dr. Martin Rupiya**, Diretor Executivo, The African Public Policy & Research Institute, Pretória, África do Sul.
- 03/jul – **Dr. Alfredo Tjiurimo Hengari**, Diretor de Pesquisa, South African Foreign Policy and African Drivers, South African Institute of International Affairs, Johannesburgo, África do Sul.

## **APÊNDICE B - Questionário utilizado nas entrevistas semi-estruturadas**

- 1) Quais instituições e atores você identifica como mais relevantes na definição de política externa regional do seu país de expertise?
- 2) Houve alguma mudança nessa estrutura nos últimos 40 anos? Qual(is)?
- 3) Qual é o peso relativo dado para a região na política externa de seu país de expertise? Quais casos serviriam como exemplo?
- 4) Quais são os principais interesses de seu país de expertise em relação à região?
- 5) Você acredita que seu país de expertise possui um projeto claro para a região? Caso positivo, como ele é concebido e como ele mudou nos últimos anos?
- 6) Em sua opinião qual fator ou processo contribuiu de forma mais significativa para as mudanças interacionais (cooperação e conflito) na região desde 1975?
- 7) Você acredita que os atores regionais tiveram poder de agência nesse processo? Por quê?
- 8) Em sua opinião quais são os principais limites à cooperação regional na África Austral nos dias atuais?