

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FELIPE ROCHA DE CARVALHO

**DA ESTRATÉGIA TOTAL À *NEW SOUTH AFRICA*: UMA ANÁLISE
CONSTRUTIVISTA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA (1984-1999)**

SANTANA DO LIVRAMENTO

2016

FELIPE ROCHA DE CARVALHO

**DA ESTRATÉGIA TOTAL À *NEW SOUTH AFRICA*: UMA ANÁLISE
CONSTRUTIVISTA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA (1984-1999)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Nathaly Silva Xavier
Schütz

SANTANA DO LIVRAMENTO

2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo autor através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

C331e

Carvalho, Felipe Rocha de

Da Estratégia Total à New South Africa: uma análise construtivista sobre a
política externa sul-africana (1984-1999) / Felipe Rocha de Carvalho.

78 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do
Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2016.

Orientação: Nathaly Silva Xavier Schütz.

1. África do Sul. 2. Política externa. 3. Construtivismo. 4. Identidade. I.
Título.

FELIPE ROCHA DE CARVALHO

**DA ESTRATÉGIA TOTAL À *NEW SOUTH AFRICA*: UMA ANÁLISE
CONSTRUTIVISTA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA (1984-1999)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: ___/___/___.

Banca examinadora

Prof^a. Dr^a. Nathaly Silva Xavier Schütz
Orientadora
(UNIPAMPA)

Prof. Dr. Flávio Augusto Lira Nascimento
(UNIPAMPA)

Prof^a. Dr^a. Kamilla Raquel Rizzi
(UNIPAMPA)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a meus pais pelos constantes amor e apoio, sem os quais não poderia ter passado os últimos quatro anos. Também sou grato por nunca terem questionado minha escolha pelas Relações Internacionais, sempre me orientando e me incentivando a seguir meus próprios caminhos. Obrigado por serem compreensivos com minha ausência, especialmente nesses últimos meses. Obrigado também à minha irmã, Aline, por continuar me amando apesar da distância.

Agradeço aos professores e professoras do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa por todo o conhecimento transmitido e pelo auxílio na construção de um pensamento crítico. Agradeço, em especial, à minha orientadora, Professora Nathaly Schütz, que dividiu comigo sua paixão pelo continente africano e me acalmou quando eu achava que meus textos não estavam bons o bastante. Obrigado por me ensinar que a África vai muito além de escravidão e miséria.

Agradeço ainda à Professora Lediane Felzke, que, ainda no Ensino Médio, compartilhou comigo seu amor pelas Ciências Humanas e pela pesquisa. Os três anos que trabalhamos juntos me estimularam a querer saber cada vez mais sobre essa área tantas vezes negligenciada.

Também agradeço aos melhores amigos que a UNIPAMPA poderia ter me proporcionado: Amanda Terra, Daniel Deliberali, Gabriel Galdino, Gustavo Rodrigues, Lucas Jesus, Mariana Morena e Rodrigo Nogueira. Obrigado por terem me acolhido desde o início, por aguentarem meu senso de humor peculiar e pelas incontáveis crises de riso.

Gostaria de agradecer à Thais Dias pelo suporte contínuo, pelo amor de sempre e pela paciência todas as vezes que eu reclamava sobre a quantidade de páginas deste trabalho.

Devo agradecer também aos meus colegas de sala pelo convívio durante os últimos anos e por possibilitarem um ambiente de aprendizado tão diverso.

Finalmente, agradeço à República Federativa do Brasil por permitir meu acesso a um ensino público, gratuito e de qualidade. Espero que as palavras ativas e altivas possam, em um futuro próximo, novamente ser utilizadas para definir sua política externa.

*Temos que imaginar a possibilidade de um mundo mais justo antes
que o mundo seja mais justo.*

Martin Espada

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise da política externa sul-africana nas décadas de 1980 e 1990 por meio da Teoria Construtivista de Relações Internacionais. Devido à implementação de um regime de segregação racial, o qual foi formalizado em 1948, a África do Sul foi caracterizada como um Estado pária no Sistema Internacional durante a maior parte do século XX, o que refletia diretamente em suas ações de política externa. Entretanto, a partir do final da década de 1980, em virtude de alterações internas e condicionantes externos, a postura externa do país começou a ser alterada, fato que teve seu ápice após a eleição de Nelson Mandela em 1994. Esta pesquisa estabelece um panorama geral sobre o Construtivismo nas Relações Internacionais e apresenta conceitos como identidade, interesses, anarquia e instituições. Posteriormente, são discutidas as principais diretrizes e ações de política externa da África do Sul entre os anos de 1984 e 1999, sob as presidências de P. W. Botha, Frederik De Klerk e Nelson Mandela. Finalmente, é aplicada a Teoria Construtivista de Relações Internacionais no intuito de verificar se as alterações na política externa sul-africana durante o período em questão representaram mudanças na identidade do Estado sul-africano.

Palavras-chave: África do Sul. Política Externa. Construtivismo. Identidade.

ABSTRACT

FROM THE TOTAL STRATEGY TO THE NEW SOUTH AFRICA: A CONSTRUCTIVIST ANALYSIS OF THE SOUTH AFRICAN FOREIGN POLICY (1984- 1999)

This paper aims to analyze the South African foreign policy between the 1980s and the 1990s through the Constructivist Theory of International Relations. Due to the implementation of a racial segregation system, which was formalized in 1948, South Africa was characterized as a pariah state during most of the 20th century, which reflected directly on its foreign policy actions. However, towards the end of the 1980s, influenced by internal alterations and external constraints, the country's external posture started to change, which had its apex after Nelson Mandela's election in 1994. This study establishes a general overview about Constructivism in International Relations and presents concepts such as identity, interests, anarchy and institutions. Furthermore, it discusses the main South Africa's foreign policy guidelines and actions between 1984 and 1999, under the presidencies of P. W. Botha, Frederik De Klerk and Nelson Mandela. Finally, this work applies the Constructivist Theory of International Relations in order to verify if the changes in the South African foreign policy during the period under analysis represented changes in the identity of the South African state.

Keywords: South Africa. Foreign Policy. Constructivism. Identity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CNA – Congresso Nacional Africano

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

MNR – Movimento Nacional de Resistência

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SADCC – Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral

SSC – Conselho de Segurança Estatal

SWAPO – Organização do Povo do Sudoeste Africano

TNP – Tratado de Não Proliferação Nuclear

UNITA – União Nacional para Libertação Total de Angola

ZANU-PF – União Nacional Africana do Zimbábue – Frente Patriótica

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 BREVE HISTÓRICO	13
2 A TEORIA CONSTRUTIVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	14
2.1 ESTÁTICA OU MUTÁVEL? A ANARQUIA SOB A VISÃO CONSTRUTIVISTA .	19
2.2 AS DINÂMICAS DA IDENTIDADE ESTATAL.....	24
2.3 INTERESSES	29
2.4 INSTITUIÇÕES	32
2.4.1 Autoajuda enquanto instituição	34
3 POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA (1984-1999)	36
3.1 <i>TOTAL NATIONAL STRATEGY</i> : O GOVERNO P. W. BOTHA (1984-1989)	36
3.2 O DECLÍNIO DO <i>APARTHEID</i> : O GOVERNO DE KLERK (1989-1994)	44
3.3 <i>NEW SOUTH AFRICA</i> E A NOVA INSERÇÃO REGIONAL: O GOVERNO MANDELA (1994-1999).....	50
4 ANÁLISE: A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA SOB A VISÃO DA TEORIA CONSTRUTIVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	57
4.1 DÉCADA DE 1980: ÁFRICA DO SUL COMO “ESTADO PREDADOR”	57
4.2 ASCENSÃO DE DE KLERK: INFLUÊNCIA DO ATO DE FALA NA POLÍTICA EXTERNA DE TRANSIÇÃO.....	61
4.3 A PRESIDÊNCIA DE MANDELA E A NOVA IDENTIDADE SUL-AFRICANA	65
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

1 INTRODUÇÃO

A África do Sul está localizada no extremo sul do continente africano e possui fronteira terrestre ao noroeste com a Namíbia (1.005 km), ao norte com Botsuana (1.969 km), ao nordeste com o Zimbábue (230 km) e ao leste com Moçambique (496 km) e Suazilândia (438 km). O território sul-africano também possui um país-enclave, o Lesoto, com o qual possui uma fronteira de 1.106 km. Além disso, o país é banhado tanto pelo Oceano Atlântico quanto pelo Oceano Índico (CIA, 2016).

Mapa 1 – Mapa político da África do Sul.



Fonte: CIA, 2016.

Embora, atualmente, a África do Sul represente uma das principais lideranças do continente africano em âmbitos regional e mundial, o país foi considerado um pária internacional durante grande parte do século XX. A partir de 1948, a política externa sul-africana passou a estar intimamente relacionada à doutrina do *Apartheid* como uma forma de organização social, posicionando-a na contracorrente da história. Sob a proeminência econômica e política dos bôeres, o Estado se via como uma espécie de centro europeu no continente africano (MENDONÇA, 2000).

A década de 1960 foi marcada por diversas reações externas, em especial no âmbito multilateral, em relação às políticas sul-africanas. Em 1961, foram emitidas resoluções por parte da Organização das Nações Unidas (ONU), as quais recomendavam a quebra das relações

econômicas e diplomáticas com a África do Sul. O país foi desligado, em 1964, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), além de já ter deixado de fazer parte da Organização Mundial da Saúde (OMS) um ano antes. Ainda assim, o governo sul-africano contava com o apoio – ou consentimento – de grande parte dos países ocidentais por meio da retórica de luta anticomunista no continente (DÖPCKE, 1998).

Na década de 1980, influenciada por um cenário de ascensão de governos aliados à União Soviética e a Cuba, bem como de queda do *cordon sanitaire* formado por governos de minoria branca, a África do Sul pôs em prática a política de *Total National Strategy*¹. Dentre outros pontos, tal política preconizava a desestabilização militar e econômica de países vizinhos – o que incluía o apoio a grupos contrários ao governo central – e a coerção econômica de países dependentes da economia sul-africana, gerando um ambiente que Döpcke (1998) descreve como de “guerras não-declaradas”.

No entanto, o contexto começou a ser alterado em fins da década de 1980 e início da década de 1990, influenciado pela ascensão de De Klerk à presidência, bem como pelo decréscimo da margem de manobra do país no Sistema Internacional após o fim da Guerra Fria. Assim, tem início uma nova fase da política externa sul-africana, caracterizada pela intensificação das relações regionais e pelo esforço para a reparação da imagem da África do Sul no continente. Após a eleição de Nelson Mandela, em 1994, tem-se uma maior intensificação dos laços com a África Austral, particularmente após sua eleição para a presidência da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) em 1996 (RIZZI; SCHÜTZ, 2014).

De acordo com a Teoria Construtivista de Relações Internacionais, os entendimentos e expectativas que um país possui acerca de si próprio, em um contexto específico e socialmente construído, estão diretamente ligados à identidade de tal ator e ao modo como este se posiciona em relação aos demais (WENDT, 1992). Nesse sentido, momentos de transição de regime devem também ser analisados pela óptica da identidade estatal, tendo em vista o peso desta na definição dos interesses nacionais. Dessa forma, a seguinte questão se apresenta como problema de pesquisa: a alteração na condução da política externa da África do Sul e no cunho de suas

¹ “Estratégia Nacional Total” (tradução nossa).

relações com o restante do mundo entre as décadas de 1980 e 1990 é um sinalizador de mudança na identidade do Estado sul-africano?

Nesse sentido, o objetivo geral do presente trabalho é averiguar se as mudanças na postura de política externa por parte da África do Sul bem como no caráter relações internacionais entre as décadas de 1980 e 1990 representam uma alteração na identidade estatal sul-africana. Como objetivos específicos, os quais materializam-se em três capítulos, tem-se: discutir os conceitos centrais da Teoria Construtivista de Relações Internacionais, em especial aqueles de identidade e interesse; verificar as principais características e linhas de ação da política externa sul-africana durante os governos de P. W. Botha (1984-1989), Frederik Willem De Klerk (1989-1994) e Nelson Mandela (1994-1999); e analisar as mudanças na política externa da África do Sul durante o processo de transição de um governo apoiador do regime do *Apartheid* para um governo de maioria negra, a partir da aplicação da Teoria Construtivista de Relações Internacionais.

Tendo em vista o início da priorização da África Austral para o desenvolvimento de relações e cooperação, bem como uma atuação mais expressiva em organismos multilaterais, a hipótese deste trabalho é de que houve uma alteração na identidade do país entre as décadas de 1980 e 1990, o qual deixou de se perceber como uma nação europeia no continente africano e passou a se considerar – ainda que com proeminência econômica – um igual entre os pares da região, fato este que se refletiu em suas ações de política externa.

A pesquisa pode ser justificada levando em consideração que, em um cenário contemporâneo no qual os países em desenvolvimento apresentam-se como importantes atores no Sistema Internacional, faz-se necessária uma retomada acerca do processo de construção da política externa de tais países no intuito de melhor compreender a postura adotada por estes em suas relações exteriores. Mesmo em sua posição de líder regional, a África do Sul tende a não adotar políticas que podem ser interpretadas como intervencionistas ou imperialistas em relação a seus vizinhos, o que se deve, em grande parte, a um esforço para dissociação do posicionamento sul-africano agressivo durante as décadas de 1970 e 1980. Assim, entende-se que a relevância desta pesquisa está em explorar o histórico da política externa sul-africana no intuito de fornecer mais bases para o entendimento de suas ações atuais.

No campo teórico, a escolha da Teoria Construtivista justifica-se pelo fato de a maioria das teorias de Relações Internacionais, nomeadamente o Neorrealismo, aterem-se estritamente à ação estatal, não considerando, portanto, a influência da ação de outros atores internacionais,

como os indivíduos (WENDT, 1995). Além disso, os conceitos de identidade e interesse trazidos pelo Construtivismo constituem ferramentas úteis na análise do tema pesquisado, fornecendo um maior aparato teórico ao trabalho.

No que diz respeito à metodologia, o estudo terá como condutor o método hipotético-dedutivo, que em “[...] substituição dos tradicionais princípios epistemológicos básicos da indução e da verificabilidade, propôs a testabilidade e a falsificabilidade” (NEVADO, 2008, p. 20). Assim,

[...] este método hipotético-dedutivo consiste, igualmente, em oferecer explicações causais dedutivas e em testá-las através de previsões, com base numa relação lógica entre proposições, sendo que o conhecimento resulta das proposições que refutam as hipóteses e teorias iniciais (NEVADO, 2008, p. 22).

Além disso, será utilizada a abordagem qualitativa, tendo em vista o teor tanto teórico quanto histórico do estudo. Como base para o trabalho, será realizada uma revisão bibliográfica de livros, dissertações e artigos de periódicos. Também será realizada uma análise de fontes primárias, tais como documentos governamentais e discursos de chefes de Estado.

Para conceder uma visão geral do processo de colonização da África do Sul e do surgimento das leis de segregação racial, o subcapítulo a seguir fornecerá um breve histórico do país, com os principais fatos desde o século XVII até meados do século XX.

1.1 BREVE HISTÓRICO

Ao longo do período de colonização do continente africano, a região onde está localizado o território atual da África do Sul representava um ponto estratégico para os navegadores europeus, tendo em vista sua posição entre o Oceano Atlântico e o Oceano Índico. Em 1652, foi organizado pela Companhia Holandesa das Índias Orientais um entreposto comercial no Cabo da Boa Esperança, o qual tinha como função principal o reabastecimento dos navios cujas rotas incluíssem a área. Desde o início, havia tensões entre funcionários que tinham o objetivo de colonizar a região e a empresa, que queria apenas manter o entreposto (RIBEIRO, 2013).

Durante o século XVII, os holandeses começaram a se movimentar em direção ao interior do continente, ultrapassando os limites do Cabo. Somadas a isto, estavam a dominação de terras e a exploração do trabalho da população local. É neste contexto que teve início a formação da identidade *bôer*, pertencente a este grupo camponês de origem holandesa. Segundo

Ribeiro (2013, p. 61), “esses, movendo-se para o interior com suas carroças e rebanhos, vão deixando de ser europeus e passam a se considerar “africanos”, isto é, a considerar a África a sua terra”. Dessa forma, o entreposto inicial foi convertido em uma colônia de povoamento.

Em 1806, os britânicos invadiram e conquistaram a região do Cabo da Boa Esperança, após tentativa frustradas de estabelecimento de feitorias no século XVII. Cabe ressaltar que a Grã-Bretanha não possuía intenções de implementar uma forma de colonização direta, mas sim aplicar um modelo de administração indireta por meio da formação de uma burguesia local, a qual possuiria autonomia quando os laços com a metrópole fossem fortes o suficiente (RIBEIRO, 2013). Entretanto, o surgimento e enriquecimento dessa nova classe comercial foi prejudicial para os bôeres que já habitavam o território, uma vez que sua base econômica consistia na agricultura.

Nesse contexto, teve início um movimento de migração dos bôeres em direção ao nordeste do território sul-africano, o qual ficou conhecido como Grande Trek. O principal objetivo destes grupos era escapar as legislações impostas pelos ingleses no litoral.

Nascia, assim, o nacionalismo *afrikaaner*. Em 1842, eles criaram o Estado Livre de Orange, e, em 1852, a República do Transvaal (depois República Sul-Africana), no planalto nordeste da atual África do Sul. Esses Estados eram baseados numa legislação racista. Os ingleses, sempre em seu encaço, conquistaram Orange em 1854, seguindo uma evolução indesejada que onerava os cofres públicos (RIBEIRO, 2013, p. 63-64).

Tais tensões tiveram seu ápice em 1899, quando houve a eclosão da Guerra Anglo-bôer. O conflito durou até 1902, quando os britânicos derrotaram os bôeres e consolidaram seu domínio no sul do continente africano. Assim, em 1910, foi instituído o Domínio da África do Sul, composto pelas províncias britânicas de Cabo e Natal e as províncias de maioria bôer de Orange e Transvaal. Tal fato também marcou a consagração do princípio de segregação racial, visto que no *Native Land Act*, em 1913, foram destinados apenas 7,3% das terras à população negra, a qual representava 75% do total de habitantes (RIBEIRO, 2013).

As primeiras demonstrações de resistência interna ao padrão de governo instituído tiveram origem ainda na década de 1910. O Congresso Nacional Africano (CNA) foi fundado em 1912 e o Congresso Indiano Sul-Africano, formado por imigrantes indianos, em 1920. Mendonça (2000) afirma que, inicialmente, tais grupos defendiam o interesse da pequena burguesia. Contudo, o êxodo rural de indianos e negros causado pela expansão industrial deu um novo caráter aos movimentos. No caso do CNA, que era administrado por lideranças como Nelson Mandela, Oliver Tambo e Walter Sisulu, eram defendidos princípios de igualdade de

direitos e de autodeterminação. O Congresso Pan-Africanista, que representaria uma via mais extremista do CNA, surgiu como um grupo dissidente na década de 1920.

De acordo com Visentini (2013), a eleição do Partido Nacional em 1948 deu início a implantação efetiva do regime do *Apartheid*. O contexto nacional nos anos anteriores fora de expansão econômica gerada pela Segunda Guerra Mundial, o que havia ocasionado o estabelecimento de milhares de sul-africanos negros nas áreas urbanas para suprir a necessidade de mão de obra. Quando o ritmo de tal crescimento foi reduzido, a classe operária branca começou a monopolizar os empregos e optou-se por “retribalizar” a população negra.

O que caracterizou o novo período foi a dissociação entre poder político e poder econômico; a população de origem inglesa manteve o poder econômico, enquanto os *afrikaaners* passaram a deter o poder político. Assim, a institucionalização do *Apartheid* tornou-se um dos pilares do novo surto de desenvolvimento (VISENTINI, 2013, p. 80).

Em 1959, após a ascensão do primeiro-ministro Hendrick F. Verwoerd, foram adicionados novos elementos ao regime do *Apartheid*. Verwoerd propôs a criação de uma lei intitulada de Promoção do Autogoverno dos Bantustões, cujo objetivo central era transformar áreas tradicionalmente ocupadas por populações negras, que eram organizadas sob lógicas políticas tribais, em autoridades territoriais, as quais ficaram conhecidas como bantustões (MENDONÇA, 2000). Nesse sentido, não foi considerada a possibilidade de autonomia, mas apenas de autogoverno sob a supervisão de Pretória. Assim, tais territórios não eram considerados países independentes.

Cabe também abordar a questão da presença sul-africana no território do Sudoeste Africano, que corresponde à atual Namíbia. Originalmente uma colônia alemã, tal região assumiu o status de protetorado da Liga das Nações após a Primeira Guerra Mundial. Em 1920, foi concedido à África do Sul o direito de administração do território, o que acarretou na aplicação de leis sul-africanas, incluindo as que diziam respeito à segregação racial. Apesar da ONU ter assumido responsabilidade pelo Sudoeste Africano em meados do século XX, a África do Sul não cessou sua ocupação. Em 1973, a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) recebeu reconhecimento internacional como representante da população da Namíbia, tornando-se a principal oposição ao gerenciamento sul-africano do país (VISENTINI, 2013).

2 A TEORIA CONSTRUTIVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Atualmente, ainda é evidente a prevalência das teorias clássicas nas produções acadêmicas de Relações Internacionais, em especial as correntes das escolas Realista e Liberal. Nesse sentido, um dos pontos centrais destas teorias é de que maneira a ação dos Estados é influenciada pela estrutura na qual este se encontra. No entanto, Wendt (1995) afirma que, de acordo com o Construtivismo², tais teorias falham ao reduzir os efeitos das estruturas simplesmente ao comportamento estatal, ignorando seu papel na formação da identidade e dos interesses de um país. Ademais, “os construtivistas acreditam que as relações internacionais consistem primariamente em fatos sociais, os quais são fatos apenas por acordo humano” (ADLER, 1999, p. 206).

Dessa forma, os teóricos construtivistas “[...] have a normative interest in promoting social change, but they pursue this by trying to explain how seemingly natural social structures, like self-help or the Cold War, are effects of practice [...]” (WENDT, 1995, p. 74)³. Assim, as estruturas sociais não estariam relacionadas às capacidades materiais, como defendido por outras teorias, mas sim às práticas. É dada uma maior ênfase ao papel das ideias, visto que elementos como poder e interesse não estão dissociados do conhecimento que permite sua aplicação (BARROS, 2006).

Para melhor compreender os preceitos defendidos pela Teoria Construtivista de Relações Internacionais, faz-se necessária uma contextualização no que diz respeito ao seu surgimento enquanto teoria social, bem como à posição desta em relação às demais teorias de Relações Internacionais, a qual Adler (1999) conceitua como meio-termo entre as abordagens positivistas e pós-positivistas. Após isto, serão apresentados alguns conceitos centrais discutidos, principalmente, por Alexander Wendt, Emanuel Adler e Nicholas Onuf: anarquia, identidade, interesses e instituições.

Durante a década de 1980 – em um cenário de desintegração da União Soviética e, por conseguinte, do modelo de Sistema Internacional vigente na Guerra Fria –, teve início um debate teórico acerca da aplicabilidade das teorias neorrealistas de Relações Internacionais, tendo em vista a incerteza acerca das futuras possibilidades de distribuição de poder

² O termo “construtivismo” foi introduzido ao campo das Relações Internacionais por Nicholas Onuf em 1989 (JACKSON; SORENSEN, 2006).

³ “[...] possuem um interesse normativo em promover mudança social, mas o buscam por meio da tentativa de explicar como estruturas sociais aparentemente naturais, como autoajuda ou a Guerra Fria, são efeitos de práticas [...]” (tradução nossa).

(JACKSON; SORENSEN, 2006). De acordo com a visão neorrealista, outros Estados perceberiam a necessidade de estabelecer um equilíbrio de poder com a grande potência, os Estados Unidos, uma vez que este seria o único meio para garantir sua segurança. A inoportunidade deste fato serviu de argumento para que uma nova corrente de teóricos – os construtivistas – afirmassem que as teorias clássicas possuem um foco exacerbado no aspecto materialista das relações internacionais (WENDT, 1992). Em seu ponto de vista, as dinâmicas da anarquia e do equilíbrio de poder podem ser melhor analisadas se for dado um enfoque aos pensamentos e ideias.

Cabe destacar que os teóricos construtivistas de Relações Internacionais também foram influenciados por autores de outras áreas do conhecimento, dentre estas a sociologia. Anthony Giddens, em seu livro “The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration”⁴, estabeleceu o conceito de estruturação⁵ como uma ferramenta de análise das relações entre estruturas e agentes. Segundo o sociólogo, as estruturas não são as únicas determinantes das ações dos agentes. Ao invés disto, tais relações estão permeadas pela compreensão intersubjetiva e pelos significados atribuídos às próprias relações (GIDDENS, 1984 apud TURNER, 1986). Sendo assim, não é negado que exista uma influência da estrutura sobre os agentes, mas é argumentado que estas mesmas estruturas podem ser alteradas por meio de novas ações por partes dos agentes, as quais são geradas devido a sua reflexão sobre elas.

Nesse contexto, Adler (1999) salienta que os agentes descritos por Giddens não se tratam de passivos estruturais, mas constroem suas práticas e estruturas. Além disso, suas ações sob regras instituídas também estão condicionadas aos seus interesses, os quais, por sua vez, estão relacionados às suas identidades, direitos e obrigações. Um aspecto acrescentado ao pensamento de Giddens pelos construtivistas foi a estruturação das próprias ideias. “Em primeiro lugar, as ideias [...] são o meio e o propulsor da ação social; definem os limites do que é cognitivamente possível ou impossível para os indivíduos” (ADLER, 1999, p. 210). Ainda, o conhecimento serve como base para as práticas, resultando das mesmas interações entre os indivíduos e pautadas em suas ideias e interpretações das circunstâncias.

⁴ “A Constituição da Sociedade: esboço da Teoria da Estruturação” (tradução nossa).

⁵ Turner (1986) afirma que Giddens conceitua “estrutura” como um conjunto de regras e recursos utilizados pelos agentes em uma interação. Nesse sentido, o conceito de “estruturação” contribui para uma visão menos restrita entre estruturas e agentes, o que é aplicado pelos teóricos construtivistas de Relações Internacionais em sua visão menos rígida de anarquia.

O Construtivismo é definido por Adler (1999, p. 205) como “[...] a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material”. Sendo assim, tendo em vista o caráter essencialmente social das relações internacionais, é possível afirmar que o acordo humano é necessário para que os fatos sociais em questão passem a existir. Ainda, a ênfase dos estudos não é colocada primeiramente em sua metodologia, mas sim em seus aspectos ontológico e epistemológico.

[...] faz-se crucial esclarecer [...] que o centro do debate sobre o construtivismo não é sobre ciência *versus* interpretação literária ou “relatos”, mas sobre a própria natureza da ciência social e, portanto, da disciplina de relações internacionais. Em outras palavras, a questão contrapõe uma concepção naturalista de ciência, quase inteiramente baseada em filosofias da ciência concorrentes e teorias que a física há muito abandonou, a uma concepção de ciência social que é – *social* (ADLER, 1999, p. 202-203).

É válido ressaltar que, para Adler (1999), o Construtivismo não consiste em uma teoria da política em seu sentido estrito se comparado ao Realismo ou ao Liberalismo. Em oposição, é uma teoria de caráter social que serve de base para que sejam realizadas análises de política internacional por meio dos instrumentos e interpretações acerca de fenômenos tanto internos quanto externos aos Estados. Para o autor, tal fator permite que seja dado destaque a alguns pontos por vezes negligenciados pelas demais teorias, o que repercute diretamente no desenvolvimento de pesquisas empíricas. Entretanto, Wendt (1992) argumenta que, ao contrário da maior parte das correntes teóricas, a Teoria Construtivista não está pautada em uma teorização econômica das relações internacionais, mas sim em um viés sociológico, social e psicológico destas relações.

Conforme mencionado anteriormente, Adler (1999) situa o Construtivismo em uma posição entre o racionalismo e o relativismo⁶. Wendt (1992) havia estabelecido uma matriz opondo materialismo e individualismo, na qual o Construtivismo estava situado na mesma categoria do pós-modernismo e do pós-estruturalismo. Para Adler, entretanto, a Teoria Construtivista está no meio desta matriz, visto que também pretende entender como o mundo material, em interação com o subjetivo e o intersubjetivo, influencia na construção social da realidade. Assim, ademais de explicar como as estruturas moldam a identidade e os interesses

⁶ Embora as teorias neoliberais reconheçam a importância das ideias individuais nas escolhas estatais e no estabelecimento da cooperação internacional, Adler (1999) considera que tais teorias possuem uma perspectiva epistemológica fraca. “De acordo com o neoliberalismo, as ideias operam no interior de limites estruturais, de modo que elas podem afetar apenas as escolhas sobre o mundo material; os interesses são exógenos à interação” (ADLER, 1999, p. 217). Sendo assim, a epistemologia neoliberal seria prejudicada tanto pela perda da constituição das identidades e dos interesses quanto pelo seu foco no individualismo metodológico.

dos agentes, a teoria objetiva compreender o contexto social no qual os agentes desenvolvem estas estruturas.

Outro aspecto a ser abordado é a crítica realizada por Adler (1999) em relação às abordagens pós-estruturalistas e pós-modernas. Tais perspectivas, ainda que considerem a importância da ação do indivíduo enquanto produtor e reproduzidor de práticas de discurso, estão centradas no argumento de que as estruturas de discurso são as únicas constituintes da subjetividade individual.

Portanto, apesar do respeito dos pós-estruturalistas e pós-modernos ao paradoxo agente/estrutura como uma oposição na qual nunca é possível a escolha de uma proposição frente a outra, eles são capazes apenas de descrever histórias de práticas discursivas; no entanto, a história é entendida em sua pluralidade intrínseca, como um vasto texto de incontáveis textos (ASHLEY, 1989 apud ADLER, 1999, p. 219-220).

Além disso, a base epistemológica do Construtivismo não possui como objetivos centrais a emancipação ou a descoberta de estruturas de poder que constroem os Estados não centrais, mas sim prover análises mais aprimoradas da sociedade. Enquanto os pós-modernos e pós-estruturalistas não concentram suas pesquisas em casos particulares, os construtivistas buscam analisar, detalhadamente, de que forma as regras formam as identidades e interesses dos agentes internacionais em casos específicos (ADLER, 1999; WENDT, 1992).

2.1 ESTÁTICA OU MUTÁVEL? A ANARQUIA SOB A VISÃO CONSTRUTIVISTA

Segundo o pensamento neorrealista, a estrutura política pode ser definida em três pontos: princípios ordenadores, princípios de diferenciação e distribuição de capacidades. A anarquia está incluída na primeira categoria e seria a responsável pela geração de uma “balança de ameaças” que moldaria a ação dos Estados (WALTZ, 1979). Embora as relações de poder sejam uma premissa de análise primariamente realista, é possível afirmar que o Neorrealismo de Waltz se diferencia por meio da afirmação de que os efeitos destas relações são formados quase exclusivamente por força material bruta (WENDT, 1999). Nesse contexto, o oposto desta conceituação seria o argumento de que o poder é constituído, essencialmente, por ideias.

De acordo com o pensamento neorrealista, a anarquia do Sistema Internacional é uma característica permanente, tendo em vista que as unidades deste sistema – os Estados – possuem igual soberania. Sendo assim, os Estados constituem a autoridade máxima do Sistema Internacional, não existindo nenhuma instância superior a estes. Para Waltz (1979, p. 113),

International politics is the realm of power, of struggle, and of accommodation. The international realm is preeminently a political one. The national realm is variously described as being hierarchic, vertical, centralized, heterogeneous, directed, and contrived; the international realm, as being anarchic, horizontal, decentralized, homogeneous, undirected, and mutually adaptive. The more centralized the order, the nearer to the top the locus of decisions ascends. Internationally, decisions are made at the bottom level, there being scarcely any other. [...] Adjustments are made internationally, but they are made without a formal or authoritative adjuster.⁷

Wendt (1999) interpreta as afirmações de Waltz como argumentos para sustentar a ideia de que a estrutura do Sistema Internacional afeta diretamente os Estados, ainda que estes não desejem ou não estejam conscientes desta influência. Uma vez que as intenções particulares de cada Estado não são centrais na análise neorrealista, são elencados dois pressupostos principais acerca do comportamento estatal. O primeiro deles é o de que a segurança consiste na principal meta dos governos, visto que é a única maneira de assegurar a sobrevivência estatal. O segundo está relacionado à característica primariamente egoísta dos Estados, a qual acarreta na imprevisibilidade de suas ações (WALTZ, 1979).

A visão de Wendt (1992) sobre a anarquia, por outro lado, afirma que a definição neorrealista não é capaz de prever as dinâmicas da própria anarquia, tendo em vista o fato de não abarcar fatores intersubjetivos que também influenciam a segurança dos Estados, tais como a estrutura de identidade e interesses no sistema. Logo,

To analyze the social construction of international politics is to analyze how processes of interaction produce and reproduce the social structures – cooperative or conflictual – that shape actors’ identities and interests and the significance of their material contexts (WENDT, 1995, p. 81)⁸.

Nesse sentido, é válido destacar o princípio construtivista de que as pessoas possuem determinadas ações em relação aos objetos baseadas no significado que tais objetos têm para elas. Para Wendt (1999), a anarquia em si não possui um sentido fixo, mas adquire um significado enquanto função na estrutura em que for colocada. Adler (1999) assevera que a teoria adota uma espécie de causalidade social que enxerga as motivações como causas, o que implica fazer o que é requerido em determinadas circunstâncias. Do mesmo modo,

⁷ “A política internacional é o reino do poder, da luta e da acomodação. O reino internacional é preeminentemente político. O reino nacional é descrito como sendo hierárquico, vertical, centralizado, heterogêneo, direcionado e planejado; o reino internacional, como sendo anárquico, horizontal, descentralizado, homogêneo, não-direcionado e mutualmente adaptável. Quanto mais centralizada a ordem, mais perto do topo se encontra o local de decisão. Internacionalmente, as decisões são feitas no nível mais baixo, visto que não existe outro. [...] Ajustes são feitos internacionalmente, mas são feitos sem um ajustador formal ou autoritário” (tradução nossa).

⁸ “Analisar a construção social da política internacional é analisar como os processos de interação produzem e reproduzem as estruturas sociais – cooperativas ou conflitivas – que moldam as identidades e interesses dos atores e a significância de seus contextos materiais” (tradução nossa).

States act differently toward enemies than they do toward friends because enemies are threatening and friends are not. [...] The distribution of power may always affect states' calculations, but how it does so depends on the intersubjective understandings and expectations, on the "distribution of knowledge," that constitute their conceptions of self and other. If society "forgets" what a university is, the powers and practices of professor and student cease to exist; if the United States and Soviet Union decide that they are no longer enemies, "the cold war is over". It is collective meanings that constitute the structures which organize our actions (WENDT, 1992, p. 397)⁹.

Dessa forma, o Construtivismo afirma que existe a possibilidade de que, mesmo em um contexto de anarquia, a natureza das interações entre os Estados pode variar consideravelmente. Wendt (1999) utiliza o exemplo das relações entre Estados Unidos e União Soviética e, em seguida, entre Estados Unidos e Rússia, afirmando ser inegável a distinção destas, mesmo que ambas ocorressem em um Sistema Internacional de ordem anárquica. Nesse contexto, o autor estabelece três cenários nos quais o mesmo sistema anárquico pode ser um ambiente para relações de cunho distinto: a cultura hobbesiana, a cultura lockeana e a cultura kantiana. Cada um destes cenários possui uma representação distinta dos conceitos de “ego” e “outro”¹⁰ no que diz respeito ao uso da violência.

Wendt (1999) afirma que a anarquia hobbesiana, ainda que não possua um elo necessário com o Neorealismo, é um caso importante de estudo para o Construtivismo. Isto se deve ao fato de que o alto nível de violência – característica primordial deste cenário – dificulta a formação de ideias compartilhadas; “[...] if they do form it is still difficult to see why states would have the stake in them that is implied by the constructivist proposition that internalized ideas constitute identities and interests”¹¹ (WENDT, 1999, p. 259). Entretanto, embora concorde com a ideia de que a cultura hobbesiana seja permeada por um ambiente de “guerra de todos contra todos”, o autor afirma que este estado não provém da anarquia ou da natureza humana¹².

Um dos pontos centrais acerca da cultura hobbesiana é a noção de hostilidade. Se for considerado um espectro de relações entre “ego” e “outro”, o inimigo enquanto representação

⁹ “Estados agem de maneira diferente em relação a inimigos do que a amigos porque os inimigos representam ameaças e os amigos não. [...] A distribuição de poder pode sempre afetar os cálculos estatais, mas a forma com que isso ocorre depende da compreensão intersubjetiva e das expectativas, da “distribuição do conhecimento”, que constituem as concepções de si mesmo e do outro. Se a sociedade “esquecer” o que é uma universidade, os poderes e práticas do professor e do estudante deixam de existir; se os Estados Unidos e a União Soviética decidem que não são mais inimigos, “a Guerra Fria acaba”. São os significados coletivos que constituem as estruturas que organizam nossas ações” (tradução nossa).

¹⁰ Dos termos originais em inglês *self* e *other*.

¹¹ “Se elas se foram, ainda é difícil observar por quê os Estados teriam participação nelas, o que é indicado pela proposição construtivista de que ideias internalizadas constituem identidades e interesses” (tradução nossa).

¹² Em um contexto de hostilidade, as capacidades de cada agente adquirem um novo significado, o qual deriva da estrutura de sua relação com os demais, e não da anarquia propriamente dita (WENDT, 1999).

do “outro” estaria localizado em um dos extremos deste espectro, possuindo duas características principais: o não-reconhecimento¹³ do direito de “ego” de existir enquanto agente autônomo e a não disposição de limitar voluntariamente sua violência em relação a “ego” (WENDT, 1999).

Sendo assim, são definidas quatro formas por meio das quais a representação do “outro” como inimigo pode afetar tanto o comportamento quanto a postura adotada por um Estado internacionalmente. Em primeiro lugar, existe uma tendência a comportamentos de cunho revisionista em relação aos inimigos. Mesmo que um Estado possua outros interesses, a ameaça apresentada pelo inimigo o constringe a agir sob a premissa de “mate ou seja morto”. Além disso, é possível que o processo de tomada de decisão seja influenciado de forma negativa, uma vez que as possibilidades de cenário futuro não incluem chances de reciprocidade ou cooperação por parte do inimigo. A terceira forma está relacionada à capacidade militar estatal. Partindo do pressuposto de que os objetivos de destruição por parte do inimigo são conhecidos, presume-se que o ataque é iminente. Por fim, caso o conflito venha a se concretizar, é provável que os Estados tenham que adotar os termos impostos pelo inimigo, ou seja, não colocar restrições ao uso de sua própria violência (WENDT, 1999).

No que diz respeito à cultura lockeana, cabe destacar que o conceito de hostilidade é substituído pelo de rivalidade. De modo semelhante ao que ocorre em relação ao inimigo, a representação do rival inclui a diferenciação entre “ego” e “outro” em termos de utilização da violência. Contudo, o rival consiste em uma figura com um grau menor de ameaça para o agente, haja vista a expectativa de reconhecimento mútuo da soberania. Assim, a premissa da qual se parte é de que não haverá uma tentativa de conquista ou dominação, o que é aliado ao reconhecimento do direito à propriedade. Wendt (1999) reitera que tanto o inimigo quanto o rival possuem intenções agressivas, porém

[...] the enemy's intentions are unlimited in nature, the rival's are limited. This relates to the level of violence expected from the Other. Violence between enemies has no internal limits; whatever limits exist will be due solely to inadequate capabilities (a balance of power or exhaustion) or the presence of an external constraint (Leviathan). This is the kind of violence found in a state of nature. Violence between rivals, in contrast, is self-limiting, constrained by recognition of each other's right to exist (WENDT, 1999, p. 261)¹⁴.

¹³ Wendt (1999) destaca o caráter revisionista das relações entre um agente e seu inimigo. No caso da cultura hobbesiana, o inimigo não reconhece em absoluto o direito do agente em existir enquanto um sujeito livre e, por conseguinte, busca impedir sua sobrevivência ou liberdade. Wendt define este fato como “revisionismo profundo”.

¹⁴ “[...] as intenções do inimigo são naturalmente ilimitadas, as do rival são limitadas. Isso se relaciona com o nível de violência que é esperado do “outro”. A violência entre inimigos não possui limites internos; caso existam limites, estes existirão apenas devido a capacidades inadequadas (balança de poder ou exaustão) ou a presença

O fato de a soberania estatal ser reconhecida por parte dos outros Estados contribui para o pensamento de que a soberania não se trata de uma propriedade de Estados isolados, mas sim de uma instituição compartilhada por vários destes. Na visão construtivista, há uma expectativa mútua de que os Estados não realizarão tentativas de suprimir a liberdade dos demais (ADLER, 1999). Por meio do sistema westfaliano de Estados, esta expectativa adquiriu a forma de direito internacional, fazendo parte de uma estrutura maior de política internacional.

De modo semelhante ao feito com a cultura hobbesiana, Wendt (1999) também aponta quatro maneiras pelas quais o modelo de anarquia lockeana pode influenciar a política externa de um Estado. A primeira delas é o fato de que, caso ocorram conflitos, é esperado que as partes se comportem respeitando a soberania da outra parte. Em segundo lugar, o respeito à soberania diminui os riscos em relação ao cenário anterior de hostilidade, o que permite o surgimento de uma visão menos tensa sobre as possíveis ameaças. Após isto, o autor destaca uma mudança no significado das capacidades militares. Embora estas continuem de grande importância, a instituição da soberania altera a chamada “balança de ameaças”, trazendo um contexto no qual a luta pela sobrevivência é menos necessária. Finalmente, em um cenário de guerra, os rivais limitarão seu próprio uso da violência.

O último tipo de anarquia discutido por Wendt (1999) é a kantiana. Definida como uma visão de caráter idealista, a cultura kantiana pressupõe um cenário no qual as práticas políticas estejam embasadas na não-violência e na cooperação. Por meio disso, não haveria a possibilidade de retorno para os outros cenários. Cabe ressaltar que, apesar de ser denominado kantiano – devido ao trabalho de Kant em “A Paz Perpétua” –, este tipo de cultura não requer, necessariamente, um sistema formado apenas por Estados republicanos.

Em oposição aos conceitos de hostilidade e rivalidade anteriormente apresentados, a cultura kantiana introduz uma estrutura de amizade nas relações entre os agentes. Wendt (1999) lembra que tal conceito, se comparado aos demais, possui menos teorização no campo das Relações Internacionais. Isto se deve, em grande medida, ao fato de que relações hostis representam problemas consideravelmente maiores à política internacional. Por conta disto, o posicionamento da noção de amizade em um ambiente anárquico é visto por teóricos realistas como utópico.

de um constrangimento externo (Leviatã). Este é o tipo de violência encontrado em um estado na natureza. A violência entre rivais, por outro lado, se autolimita, constrangida pelo reconhecimento do direito do outro de existir” (tradução nossa).

Em um cenário de anarquia kantiana, os Estados necessitam respeitar duas regras básicas: a regra da não-violência, isto é, a resolução de disputas sem o uso ou ameaça do uso da força; e a regra do auxílio mútuo, a qual prevê que os Estados lutarão de forma conjunta caso uma terceira parte represente uma ameaça para um deles. Wendt (1999) elenca três aspectos sobre estas regras. O primeiro deles é que estas possuem caráter independente e o respeito a elas é igualmente necessário. Ademais, uma relação de amizade entre dois Estados está restrita ao campo da segurança nacional, não podendo ultrapassar tal limite. O terceiro e último ponto diz respeito ao caráter permanente da relação de amizade. Diferentemente do que ocorre entre Estados aliados, não há um prazo estabelecido para o término da relação.

Portanto, pode-se afirmar que, ao contrário das visões tradicionais defendidas por grande parte das teorias de Relações Internacionais, o Construtivismo defende a ideia de que a anarquia não deriva do constrangimento imposto aos Estados pelo Sistema Internacional ou da igualdade destes enquanto entes soberanos, mas sim dos significados atribuídos pelos Estados a seus pares.

2.2 AS DINÂMICAS DA IDENTIDADE ESTATAL

O conceito de identidade também é essencial para a compreensão da percepção construtivista acerca das interações estatais. Em geral, tal nuance não é considerada pelas teorias de Relações Internacionais em suas análises, o que faz com que outros aspectos assumam papéis centrais na explicação das dinâmicas entre os Estados. O Neorealismo, por exemplo, ao afirmar que a autoajuda é a única forma de configuração possível e que os atores não participantes deste modelo podem ser excluídos do sistema, não considera os processos de aprendizagem complexa e as definições de identidade e interesses pelas quais os Estados podem passar. Os teóricos neoliberais, por sua vez, embora admitam que possa existir um processo de aprendizagem complexa¹⁵ por parte dos atores, ainda não desenvolveram explicações acerca de como acontecem as transformações das estruturas que, em suma, são ocasionadas por mudanças nas identidades e interesses (WENDT, 1992).

¹⁵ Nye (1987) afirma que a aprendizagem complexa engloba o reconhecimento de possíveis divergências entre meios e objetivos em situações específicas, o que pode acarretar no surgimento de novas prioridades e trocas. Enquanto a aprendizagem denominada simples é mais facilmente observada, a aprendizagem complexa é apenas observada quando ocorrem mudanças mais expressivas nos objetivos de um Estado.

O pensamento construtivista compreende identidade como os entendimentos e expectativas de um agente sobre si próprio, os quais são adquiridos por meio da participação nos significados coletivos mencionados anteriormente. Wendt (1992) argumenta que as identidades são, por definição, elementos relacionais, estando sempre presentes em um cenário específico e socialmente construído. Dessa maneira, trata-se de um significado intrinsecamente social do ator e que é baseado nas teorias que os atores possuem de si mesmos e dos demais, o que forja a estrutura do mundo social (BARNETT, 2008). Tal aspecto pode ser melhor compreendido por meio da conceituação de Berger (1966, p. 111): “identity, with its appropriate attachments of psychological reality, is always identity within a specific, socially constructed world. [...] One identifies as oneself, as one is identified by others, by being located in a common world”¹⁶.

Onuf (1998) ressalta que embora agentes não necessitem possuir certo nível de autoconsciência para que lhes seja atribuída uma identidade, estes, na maior parte dos casos, possuem consciência de suas identidades, tanto singular quanto coletiva. Quando há um grande número de indivíduos operando de forma coletiva, há a formação de um grupo. Caso também existam agentes operando por eles, bem como uma medida considerável de identidade, este grupo de pessoas constitui um país.

For several centuries, agents have had a consistent interest in talking about countries as if they are independent of each other and any other social construction. This is made clearest by defining sovereignty as absolute independence and describing countries as sovereign states. As constructivists, however, we should always bear in mind that full independence is a useful fiction, and sovereignty is a matter of degree (ONUF, 1998, s.p.)¹⁷.

Nesse sentido, segundo Berger (1966), conjuntos de identidades estão presentes em todas as sociedades e fazem parte do conhecimento objetivo de seus integrantes. Assim, à medida que tais indivíduos se socializam, estas identidades são internalizadas por eles. Para o autor, as identidades constituem partes essenciais das consciências individuais. Dessa forma, o processo de socialização gera uma simetria entre realidade objetiva e realidade subjetiva, bem

¹⁶ “Identidade, com seus anexos apropriados de realidade psicológica, é sempre identidade dentro de um contexto específico e construído socialmente. [...] Um indivíduo se identifica em si mesmo, assim como esse indivíduo é identificado por outros, por estar localizado em um mundo comum” (tradução nossa).

¹⁷ “Por vários séculos, os agentes tiveram o interesse consistente em discutir países como se estes fossem independentes uns dos outros e de qualquer outra construção social. Isto se torna mais claro ao se definir soberania como independência absoluta e ao descrever países como Estados soberanos. Como construtivistas, entretanto, devemos sempre manter em mente que independência total é uma ficção útil e que soberania é uma questão de medida” (tradução nossa).

como entre identidade objetiva e identidade subjetiva. Ao conhecer suas características, o agente pode, então, escolher suas alternativas de ação de forma espontânea.

Para Wendt (1992), os argumentos de Berger (1966) são de essencial importância para compreender a deficiência das teorias de cunho racionalista em tratar o Sistema Internacional anárquico como uma entidade separada dos processos de formação e internalização das identidades estatais.

By denying or bracketing states' collective authorship of their identities and interests, in other words, the realist-rationalist alliance denies or brackets the fact that competitive power politics help create the very "problem of order" they are supposed to solve—that realism is a self-fulfilling prophecy. Far from being exogenously given, the intersubjective knowledge that constitutes competitive identities and interests is constructed every day by processes of "social will formation". It is what states have made of themselves (WENDT, 1992, p. 410)¹⁸.

No que diz respeito às formas de identidade existentes, levando em consideração o caráter variante das relações internas e externas dos agentes, Wendt (1999) as divide em quatro categorias: pessoal ou corporativa, de tipo, de função¹⁹ e coletiva. O primeiro modelo, a identidade pessoal, é formado por estruturas auto-organizadas que fazem dos agentes unidades distintas. Sendo assim, os Estados, enquanto agentes com propriedades específicas, estão diretamente relacionados a este tipo de identidade. Esta identidade sempre possui uma base material. No caso dos indivíduos, esta base é o próprio corpo; no caso dos Estados, um conjunto de corpos e território.

Além disso, a principal distinção da identidade pessoal de agentes conscientes é a noção do “ego” enquanto um espaço separado de pensamento e ação. Wendt (1999) assevera que, mesmo que sejam entidades diferentes em termos biológicos, os indivíduos não são agentes caso não possuam consciência, memória e eu senso de “ego”. No caso dos Estados, tal argumento é ainda mais incisivo, uma vez que estes não possuem sequer corpos se seus membros não possuem uma forma de identidade coletiva. “The state is a “group Self” capable of group-level cognition. These ideas of Self have an “auto-genetic” quality, and as such

¹⁸ “Ao negar ou menosprezar a autoria coletiva de suas identidades e interesses por parte dos Estados, em outras palavras, a aliança realista-racionalista nega ou menospreza o fato de que políticas de poder competitivas ajudam a criar o mesmo “problema de ordem” que deveria ser resolvido por eles – que o Realismo é uma profecia autorrealizável. Longe de ser dado de forma exógena, o conhecimento intersubjetivo que constitui identidades e interesses competitivos é construído todos os dias por processos de “formação da vontade social”. É o que os Estados têm feito de si mesmos” (tradução nossa).

¹⁹ Do termo em inglês *role identity*.

personal and corporate identities are constitutionally exogenous to Otherness” (WENDT, 1999, p. 225)²⁰.

A identidade pessoal ou corporativa pode dar origem a outras formas de identidade. A identidade de tipo, por exemplo, faz referência a um grupo de indivíduos – ou outros agentes – que compartilham uma ou diversas características, tais como padrões de comportamentos, valores e semelhanças históricas (WENDT, 1999). Por conta disso, um mesmo agente pode possuir várias identidades de tipo. Todavia, cabe ressaltar que, para que seja considerada enquanto identidade de tipo, uma característica compartilhada precisa ter um significado ou conteúdo social. Em um contexto histórico, tais características podem variar, também ocasionando variações quanto ao comportamento dos “outros” em relação a elas.

Em um ambiente de interação entre Estados, as identidades de tipo podem ser facilmente atribuídas a tipos de regime ou formas estatais, tais como Estados capitalistas, socialistas e monárquicos. Wendt (1999, p. 226) afirma que “unlike role and collective identities, [...] the characteristics that underlie type identities are at base intrinsic to actors”²¹. Desse modo, mesmo que Estados tenham assumido determinadas características somente após uma interação com outro Estado, eles não dependem do outro estado para garantir sua existência. Assim, também é válido ressaltar que nem todas as características compartilhadas se transformam em identidades de tipo. No cenário internacional atual, por exemplo, o fato de dois Estados possuírem sistemas parlamentaristas não pressupõe que esta seja uma característica significativa em termos de identidade compartilhada.

No que concerne à identidade de função, sua relação com o aspecto cultural e com os demais agentes é mais aprofundada. Ao passo que a identidade de tipo prevê características intrínsecas aos agentes, a identidade de função existe apenas quando há interação com o “outro”. Sendo assim, um Estado não pode assumir uma identidade de função por si próprio. É necessário lembrar, porém, que estruturas sociais já existentes podem facilitar a institucionalização de funções das quais a identidade de função depende para existir (WENDT, 1999).

²⁰ “O Estado é um “ego grupal” capaz de cognição ao nível grupal. Estas ideias de “ego” possuem uma qualidade “autogenética”, e assim identidades pessoais e corporativas são, por constituição, exógenas ao “outro”” (tradução nossa).

²¹ “Ao contrário de identidades de função e coletivas, [...] as características que baseiam as identidades de tipo são em sua base intrínsecas aos agentes” (tradução nossa).

Ademais, Wendt (1999) questiona o fato de o conceito de função não ser utilizado por parte das teorias estruturais de Relações Internacionais, haja vista a consideração de uma estrutura social nas relações entre agentes. Isto pode ser atribuído à difícil aplicação da ideia de identidade de função trazida pela baixa institucionalização do Sistema Internacional. Entretanto, pode haver uma tendência da literatura atual em desconsiderar as identidades de função de instituições, tendo como exemplo a igualdade de soberania entre os Estados. Ao contrário do que afirmam os neorrealistas, teóricos construtivistas defendem a noção de que a soberania não é uma característica estatal inerente, mas sim uma identidade de função por causa da necessidade de reconhecimento por parte dos demais Estados.

Ainda sobre identidade de função, é comum o argumento de que este cenário pressupõe a existência de integração e cooperação entre Estados. Esta afirmação possui um caráter essencialmente materialista, o qual é defendido pelas teorias estruturais de cunho racionalista. No entanto, o Construtivismo defende que as ideias compartilhadas podem ter caráter tanto cooperativo quanto conflitivo, o que remete aos possíveis posicionamentos do “outro” enquanto inimigo, rival ou amigo. O grau de interdependência entre um agente e o “outro” também é determinante na definição da identidade de função.

When intimacy is high [...] role identities might not be just a matter of choice that can be easily discarded, but positions forced on actors by the representations of significant Others. In this situation even if a state wants to abandon a role it may be unable to do so because the Other resists out of a desire to maintain its identity (WENDT, 1999, p. 228)²².

O último tipo de identidade trazido por Wendt (1999) é a identidade coletiva. Em suma, esta identidade engloba a relação entre “ego” e “outro” em seu último estágio: a identificação. Este estágio pode ser definido como um processo no qual as distinções entre os agentes se tornam mínimas e são, eventualmente, ultrapassadas. Assim, “ego” passa a ser caracterizado como “outro”. Em geral, tal identificação se restringe a assuntos específicos, não deixando de se tratar de um cenário no qual os limites dos agentes se expandem para incluir os demais.

Nesse sentido, a identidade coletiva vai além das identidades de tipo e função. Enquanto a identidade de função requer o desempenho de funções distintas por parte dos agentes, a identidade coletiva possui o objetivo de mesclar os agentes em uma identidade única. A identidade coletiva, de modo semelhante à identidade de tipo, envolve características

²² “Quando a intimidade é elevada [...] identidades de função podem não ser uma questão de escolha que pode ser facilmente descartada, mas posições forçadas sobre os agentes pelas representações de “outros” relevantes. Nessa situação, mesmo que um Estado queira abandonar uma função, ele pode ser impedido de fazê-lo porque o “outro” persiste em um desejo de manter sua identidade” (tradução nossa).

compartilhadas, mas nem todas as identidades de tipo podem ser caracterizadas como coletivas pelo fato de não possuírem o elemento da identificação (WENDT, 1999).

Do ponto de vista teórico, há certa segregação do conceito de identidade enquanto influenciador social. Para Berger (1966), tal negligência é infundada, tendo em vista que a psicologia social é capaz de demonstrar o modo como as realidades subjetivas – mesmo no nível do indivíduo – são socialmente construídas. Assim, a análise abrange tanto o nível da “realidade objetiva”, isto é, o conhecimento sobre o mundo, quanto os níveis subjetivos, que correspondem ao modo pelo qual esse mundo é subjetivamente real para cada indivíduo.

É importante destacar que as identidades abordadas neste tópico podem assumir diversas formas de acordo com o agente em questão. Sendo assim, é possível que ocorra um conflito entre as identidades dos agentes, situação na qual Wendt (1999) considera que estes tendem a agir conforme a hierarquia das identidades internalizadas. Cada uma delas permite uma gama de possibilidades, as quais também são influenciadas pelo contexto e pelos interesses estatais, os quais serão explanados no próximo subcapítulo.

2.3 INTERESSES

No tocante ao conceito de interesses, é necessário destacar sua relação direta com o conceito de identidade. Embora os quatro tipos de identidade expostos no tópico anterior não se detenham somente aos interesses dos agentes, não é possível dissociar o caráter de um agente de seus objetivos. Sendo assim, os interesses constituem as motivações por meio das quais pode ser explicado o comportamento do agente (GECAS, 1982). Além disso, as identidades constituem as bases dos interesses, visto que estes são estabelecidos no processo de definição das situações (WENDT, 1992).

Onuf (1998) utiliza o argumento de que os agentes tendem a utilizar os meios disponíveis para atingir suas metas. Estes meios, por sua vez, incluem elementos materiais disponíveis no mundo, embora não estejam limitados a eles. Sendo assim, levando em consideração o caráter social do mundo no qual os agentes estão inseridos, tais elementos podem ser transformados em recursos a serem utilizados pelos próprios agentes. Se um agente é capaz de justificar seus motivos para utilizar os recursos disponíveis, podem ser observados os interesses de tal agente. O autor também aponta que um agente não necessita saber quais são

seus interesses para agir sobre eles, visto que este conhecimento pode ser adquirido por meio da observação de outros agentes em relação a seus próprios interesses.

Em referência aos tipos de interesses que os agentes possuem, Wendt (1999) elenca duas possibilidades: interesses objetivos e interesses subjetivos. Os interesses objetivos consistem nas necessidades que precisam ser atendidas no intuito de reproduzir determinada identidade. Este fator se aplica aos quatro tipos de identidades – pessoal ou corporativa, de tipo, de função e coletiva.

[...] the US cannot be a state without its monopoly on organized violence (corporate), a capitalist state without enforcing private property rights (type), a hegemon without its clients (role), and a member of the West without its solidarity with other Western states (collective). Such needs are "objective" in the sense that they exist even if the US government is not aware of them, and if they are not met then the identities they support will not survive (WENDT, 1999, p. 232)²³.

Ademais, a partir do momento em que são internalizadas suas identidades, os agentes adquirem também duas disposições: compreender suas necessidades e agir em relação a esta compreensão. Em outras palavras, a internalização das identidades requer, necessariamente, que o agente atue com o objetivo de garantir sua reprodução. No entanto, Wendt (1999) lembra que o fato de um agente buscar compreender sua identidade e suas necessidades não é garantia de que estas serão interpretadas de forma correta. Assim, tanto os indivíduos quanto os Estados podem se equivocar e, por conta disso, agir de maneira contrária ao que seria ideal.

Os interesses subjetivos, por sua vez, estão ligados às crenças dos agentes acerca de como devem agir para suprir as necessidades de sua identidade, o que está intimamente relacionado às motivações para o comportamento dos agentes. Em termos filosóficos, tais interesses podem ser conceituados como os “desejos” dos agentes. Porém, tal afirmação não implica em uma priorização destas preferências em detrimento da estratégia. Isto se alia ao fato de que o comportamento de um indivíduo ou de um Estado não está condicionado somente às suas pretensões, mas também ao grau de possibilidade de sucesso da ação em questão (WENDT, 1999).

Pelo fato da constante ameaça de uma interpretação errônea de sua identidade levar à perda desta, um dos principais dilemas enfrentados pelos agentes é o de compatibilizar seus

²³ “[...] os Estados Unidos não podem ser um Estado sem o monopólio da violência organizada (corporativa), um Estado capitalista sem impor os direitos à propriedade privada (de tipo), um *hegemon* sem seus subordinados (de função), e um membro do Ocidente sem sua solidariedade em relação a outros Estados ocidentais (coletiva). Tais necessidades são “objetivas” no sentido de existirem mesmo que o governo dos Estados Unidos não esteja ciente delas e, se elas não são atendidas, as identidades que elas apoiam não sobreviverão” (tradução nossa).

interesses objetivos e subjetivos. Ainda, não há uma distinção tão rígida entre os “desejos” e crenças de um agente, sendo que aqueles são uma categoria destes. Desse modo,

Some beliefs constitute who we are (identities and their associated needs), others the goals we think will help us realize those needs (subjective interests or desires), and still other beliefs relate those goals to the external environment (the rationalist understanding of “Belief”). None of these determines any of the others directly, even if they are not altogether unrelated either (WENDT, 1999, p. 233)²⁴.

Um último aspecto a ser abordado em referência ao conceito de interesses é o que Wendt (1992) denomina de processo de definição das situações. *A priori*, tal definição é realizada quando uma situação específica é apresentada a um agente e, por consequência, este responde à tal situação com o desempenho de um ato específico. Em geral, tal ato está baseado em uma experiência prévia do agente, o qual tende a reagir a mesma maneira. Todavia, é possível que a situação apresentada não possua precedente na experiência do agente, o que torna necessária a construção de novos significados e, assim, novos interesses. Para Wendt (1992, p. 398-399), “the absence or failure of roles makes defining situations and interests more difficult, and identity confusion may result”²⁵. Nesse caso, o autor utiliza o exemplo dos Estados Unidos e da extinta União Soviética no fim da Guerra Fria, os quais, desprovidos da ameaça e da hostilidade para definir suas identidades, estavam incertos em relação ao que deveria compor seus interesses.

Em relação às escolhas realizadas pelos agentes, Onuf (1998) assevera que as regras²⁶ facilitam o processo de escolha. Nesse contexto, parte do agente a decisão de seguir determinada regra ou de desrespeitá-la. Na maior parte dos casos, as possíveis consequências de não seguir uma regra são facilmente calculadas. Contudo, devido ao fato de consequências imprevistas também serem possíveis, as mesmas regras proporcionam aos agentes a possibilidade de realizar escolhas racionais, fornecendo uma segurança de que a decisão tomada seja a melhor possível. Ademais, o autor também afirma que os agentes podem agir de acordo com o estabelecido por uma regra de maneira inconsciente. Entretanto, em geral, qualquer

²⁴ “Algumas crenças constituem quem somos (identidades e suas necessidades adjacentes), outras os objetivos que acreditamos que nos ajudarão a atender a tais necessidades (interesses subjetivos ou desejos), e ainda outras crenças que relacionam tais objetivos ao ambiente externo (a interpretação racionalista de “Crença”). Nenhuma destas determina qualquer uma das outras diretamente, mesmo que elas não estejam tampouco dissociadas” (tradução nossa).

²⁵ “A ausência ou falha de funções faz com que a definição das situações e dos interesses se torne mais difícil, o que pode resultar em uma confusão de identidades” (tradução nossa).

²⁶ Onuf (1998) conceitua regra como uma declaração que informa os indivíduos o que deve ser feito. Em geral, as regras se referem à conduta esperada dos indivíduos em relação aos demais, de modo que esta conduta esteja de acordo com o padrão. Caso determinado indivíduo não siga uma regra, outra regra é responsável por ditar as consequências acarretadas por tal ação.

agente possui a capacidade – caso tenha informação suficiente – de formular o conteúdo de uma regra sob o mesmo formato.

Logo, pode-se perceber que existe uma ligação direta entre definição de interesses, formulação de estratégias para o suprimento das necessidades do agente e manutenção da identidade. Além disso, fatores como a informação disponível influenciam a compreensão dos agentes no tocante às suas ações, uma vez que tais ações podem também contribuir para o alcance dos objetivos de outros agentes. O próximo subcapítulo será dedicado a um conceito que Wendt (1992) descreve como conjuntos estáveis de identidades e interesses: as instituições. Também será exposta a visão construtivista de que a autoajuda consiste em uma instituição em um contexto específico de sistema de segurança.

2.4 INSTITUIÇÕES

No que tange ao conceito de instituições, é preciso vislumbrá-lo como uma estrutura de identidades e interesses. No entanto, como ressalta Wendt (1992), apesar de possuírem regras e normas, tais conjuntos só possuem força motivacional devido à socialização dos agentes e à sua participação no conhecimento coletivo. Sendo assim, as instituições não são exógenas às ideias dos agentes acerca de como o mundo opera; não obstante, estas exercem coerção sobre os indivíduos sob a forma de fatores sociais, ainda que os atores o saibam coletivamente. Segundo Adler (1999), as instituições também auxiliam na formação da realidade social.

Identities and such collective cognitions do not exist apart from each other; they are “mutually constitutive”. On this view, institutionalization is a process of internalizing new identities and interests, not something occurring outside them and affecting only behavior; socialization is a cognitive process, not just a behavioral one. Conceived in this way, institutions may be cooperative or conflictual, a point sometimes lost in scholarship on international regimes, which tends to equate institutions with cooperation (WENDT, 1992, p. 399)²⁷.

Tradicionalmente, a junção de regras e práticas – neste caso, também de identidades e interesses – é chamada de regime. Uma maneira pela qual os regimes internacionais podem ser diferenciados é pelo seu tamanho. Também podem ser identificadas regras são funcionam ou são aplicadas de formas distintas. Ainda, a medida com que regimes distintos possuem regras

²⁷ “As identidades e cognições coletivas não existem separadamente; elas são “mutualmente constitutivas”. Sob essa visão, a institucionalização é um processo de internalização de novas identidades e interesses, não algo que ocorre fora destes e que afeta apenas o comportamento; a socialização é um processo cognitivo, e não apenas comportamental. Concebidas dessa maneira, as instituições podem ser cooperativas ou conflitivas, um ponto por vezes perdido no estudo sobre regimes internacionais, que tende a igualar instituições e cooperação” (tradução nossa).

que ofereçam suportes para outras regras também é um importante meio de diferenciação (ONUF, 1998).

Nesse sentido, as instituições podem variar nos mesmos pontos. As regras de cada um podem variar não apenas em seu aspecto formal, mas também em quantidade e disposição. “Some simple institutions consist of a small number of rules whose content makes them a family, even if the rules seem to give little support to each other, and to get little support from other institutions to which they are connected” (ONUF, 1998, s.p.)²⁸. A balança de poder pode ser citada como um modelo de instituição que possui tais características. As esferas de influência, por sua vez, são exemplos de instituições formadas por regras informais.

Cabe salientar que as instituições também possuem um caráter de conhecimento compartilhado entre os agentes, forma sob a qual possuem uma existência que transcende os indivíduos que as assimilam (WENDT, 1992). Assim, os fatores sociais trazidos pelas instituições podem assumir um viés coercivo, não deixando de ser uma função conhecida pelos agentes de forma coletiva. Além disso, o fato de algumas instituições serem constituídas por regras menos formais pode dificultar sua identificação. Devido a isto, os agentes conseguem observar mais facilmente instituições como os tratados, os quais são amplamente conhecidos como derivados do direito internacional – que, em si, também é uma instituição (ONUF, 1998).

Por fim, é válido ressaltar que os teóricos construtivistas também enxergam o próprio contexto no qual uma instituição assume o papel de agente como uma instituição. A sociedade, por exemplo, se trata de uma instituição complexa na qual estão inseridas uma série de outras instituições. Do mesmo modo, Estados são sociedades nas quais o desenvolvimento das instituições é consideravelmente elevado no intuito de estabelecer vínculos com outros Estados. De acordo com Onuf (1998), a sociedade internacional é um ambiente no qual os Estados desempenham o papel de agentes simplesmente pelo fato de possuírem relações entre si. Além dos Estados, existem também inúmeras outras instituições, com maior ou menor grau de complexidade.

²⁸ “Algumas instituições simples consistem de um número pequeno de regras cujo conteúdo faz delas uma família, mesmo que as regras pareçam dar pouco suporte umas as outras e buscar suporte de outras instituições com as quais estão conectadas” (tradução nossa).

2.4.4 Autoajuda enquanto instituição

Na perspectiva construtivista, a autoajuda é considerada uma instituição dentre as várias possibilidades de conjuntos de identidades e interesses que podem existir em um ambiente de anarquia. Wendt (1992) destaca que os processos de construção da identidade sob um contexto anárquico estão centrados, principalmente, na manutenção da própria segurança. Assim, os conceitos de segurança diferenciam-se na maneira com a qual o “ego” é identificado cognitivamente com o “outro”. É dessa variação cognitiva que dependem as definições de anarquia e de distribuição de poder. Assim, procura-se contestar a afirmação de Waltz (1979) de que o Sistema Internacional é, por definição, um sistema de autoajuda²⁹.

Nesse sentido, caso os Estados se identifiquem de forma negativa com a segurança do outro, ou seja, de forma com que o ganho do “ego” é considerado como uma perda para o “outro”, tem-se um sistema de segurança competitivo. Esse sistema é característico da visão neorrealista sobre a anarquia, sendo quase impossível a ação coletiva em tal cenário. Wendt (1992, p. 400) argumenta que tal sistema é composto por “[...] risk-averse actors that infer intentions from capabilities and worry about relative gains and losses. [...] each actor must constantly fear being stabbed in the back”³⁰.

Por outro lado, existe também o sistema de segurança individualista, que Wendt (1992) define como um sistema no qual os Estados são indiferentes quanto à relação entre a própria segurança e a dos demais. Este cenário é característico da visão neoliberal de Relações Internacionais, na qual, embora estejam preocupados com sua segurança, os Estados destinam maior atenção aos ganhos absolutos do que aos ganhos relativos. Desse modo, há mais possibilidades para ação coletiva, visto que a posição assumida por um Estado na balança de poder é menos relevante.

Nos dois casos, há formas de autoajuda anárquicas, uma vez que os Estados não possuem uma identificação positiva de sua segurança com a dos outros, mas sim uma visão de que a segurança é uma responsabilidade individual. Tais contextos vão de encontro com o sistema de segurança cooperativo, no qual os Estados identificam-se de forma positiva com os outros e realizam esforços para que a segurança de cada um seja vista como uma

²⁹ Para Waltz (1979), o Sistema Internacional anárquico é um sistema de autoajuda devido à falta de mecanismos fortes que garantam o cumprimento de acordos internacionais, bem como pelo fato de os Estados serem atores egoístas que não podem depender dos demais em caso de necessidade.

³⁰ “[...] atores avessos ao risco que inferem as intenções de capacidades e se preocupam com os ganhos e perdas relativos. [...] cada ator deve temer ser apunhalado pelas costas constantemente” (tradução nossa).

responsabilidade coletiva. Para Wendt (1992), o “ego”, em termos de interesses, passa a ser a própria comunidade; “what matters is its social structure, which varies across anarchies. An anarchy of friends differs from one of enemies, one of self-help from one of collective security, and these are all constituted by structures of shared knowledge”³¹ (WENDT, 1995, p. 78).

Sendo assim, pode-se observar que, segundo o pensamento construtivista, tanto o conceito de anarquia quanto o de distribuição de poder só possuem algum sentido para a ação estatal por meio dos elementos que constituem as identidades e interesses nacionais, que, por sua vez, formam as instituições. Logo, a autoajuda enquanto instituição consiste em um dos tipos, mas não o único, de anarquia (WENDT, 1992). Assim, pode-se atribuir a visão neorrealista de autoajuda à continuidade da análise dos Estados em seu estado de natureza, ou seja, antes da interação com os demais.

Portanto, pode-se concluir após este capítulo que o Construtivismo se trata de uma teoria que, sob a afirmação de que as dinâmicas internacionais são processos socialmente construídos, busca oferecer uma interpretação alternativa para tais dinâmicas. Para tanto, são questionados preceitos tomados como fixos por outras teorias de Relações Internacionais, tais como a soberania estatal e a anarquia do Sistema Internacional, no intuito de analisar os conjuntos de regras e práticas que contribuíram para a formação de determinado contexto. Além disso, argumenta-se que os Estados, por serem constituídos por indivíduos, são agentes que possuem características semelhantes a estes, nomeadamente identidades e interesses que, por sua vez, moldam seu comportamento em relação aos demais.

O capítulo seguinte é destinado à discussão da política externa sul-africana em três governos específicos: P. W. Botha (1984-1989), Frederik Willem De Klerk (1989-1994) e Nelson Mandela (1994-1999).

³¹ “O que importa é sua estrutura social, que varia entre anarquias. Uma anarquia de amigos é diferente de uma de inimigos, uma de autoajuda é diferente de uma de segurança coletiva, e todas essas são constituídas por estruturas de conhecimento compartilhado” (tradução nossa).

3 POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA (1984-1999)

3.1 *TOTAL NATIONAL STRATEGY*: O GOVERNO P. W. BOTHA (1984-1989)

Pieter Willem Botha ascendeu ao cargo de primeiro-ministro da África do Sul em 1978, após a renúncia de seu predecessor, Balthazar Voster. Anteriormente Ministro da Defesa, Botha deu início à aplicação de um plano de ação que havia sido concebido em 1977 no Livro Branco de Defesa Nacional Sul-africano, o qual ficou conhecido como *Total National Strategy*. Em linhas gerais, tal documento objetivava a mobilização econômica, política e social para a defesa e manutenção dos interesses do Estado, tanto em nível interno quanto em nível regional (DAVIES; O'MEARA, 1985). Para tanto, era necessário um equilíbrio militar sólido entre os Estados vizinhos e os demais países da África Austral.

Mendonça (2000) lembra que o contexto vivido pela África do Sul era de isolamento iminente. Após o insucesso da *outward policy*³² durante o governo de Voster, o país também foi impedido de frequentar a Assembleia Geral da ONU em 1974, bem como sofreu uma sanção em relação à compra de armas em 1977. Além disso, o aumento do reconhecimento internacional do Congresso Nacional Africano e do Congresso Pan-africanista enquanto representantes legítimos da população negra contribuiu para o estabelecimento de relações para-diplomáticas por meio dos escritórios destas entidades no exterior. Seus principais objetivos consistiam na intensificação do isolamento da África do Sul e no aumento das sanções impostas ao país.

Nesse contexto, logo após Botha assumir o poder, foi realizada uma reorganização do Estado sul-africano no que diz respeito às estruturas de tomada de decisão. Davies e O'Meara (1985) afirmam que as forças armadas passaram a ter um papel central e institucionalizado, de modo a auxiliar no combate à crise do capitalismo no país. Assim, essa nova parceria firmada entre os militares e o poder centralizado foi articulada por meio da aplicação da Estratégia Total. Cabe ressaltar que, mesmo tendo sido inicialmente formulada no âmbito militar, tal estratégia passou a representar todo o corpo político sul-africano e suas instituições. Dessa forma, a

³² A *outward policy*, elaborada durante o governo de Voster, tinha como meta principal o estabelecimento de alianças no âmbito da Organização da Unidade Africana para combater a crescente reprovação internacional do regime do *Apartheid*. Apesar de um sucesso inicial, tal iniciativa foi prejudicada pelas independências de Angola e Moçambique em 1975, seguidas da ascensão de governos formados pelos movimentos de liberação, o que retirou o apoio de Portugal ao governo sul-africano (DAVIES; O'MEARA, 1985).

sobrevivência do modelo estatal dependeria não somente de ações militares, mas também de respostas políticas adequadas internamente e externamente (GELDENHUYS, 1981).

No ano de 1979, em uma iniciativa de reforma estrutural no governo sul-africano, Botha deu início ao chamado “programa de racionalização”. As anteriores 20 comissões de gabinete deram lugar a apenas quatro comissões permanentes: Segurança Nacional, Assuntos Constitucionais, Assuntos Econômicos e Assuntos Sociais. O primeiro-ministro era responsável por nomear os líderes de cada comissão. Davies e O’Meara (1985) ressaltam que a comissão mais importante era a Comissão de Segurança Nacional, também conhecida como Conselho de Segurança Estatal (SSC)³³. A SCC passou a ser o principal âmbito de tomada de decisão no país, auxiliando o governo na formulação e implementação nas políticas e estratégias de segurança nacional. Assim, tal comissão exercia influência tanto nas atividades domésticas quanto nas atividades externas do Estado sul-africano.

Nesse período, o próprio Estado sul-africano reconhecia que alguns aspectos da política do *Apartheid* consistiam em barreiras para a consolidação de alianças formais com os países vizinhos. Por tal motivo, foi necessária a elaboração de um discurso antimarxista na região, o qual pudesse legitimar o modelo sul-africano de desenvolvimento econômico. Assim, o governo de Pretória poderia propagar as ditas vantagens do sistema capitalista em detrimento das iniciativas de cunho socialista já existentes na região, como nos casos de Angola e Moçambique. O objetivo da África do Sul era, portanto, formar uma “constelação de Estados”³⁴ favoráveis a seu governo. Para tanto, também era necessário um alto grau de envolvimento do setor privado nacional (DAVIES; O’MEARA, 1985).

Ademais, ainda objetivando a consolidação desta retórica antimarxista, havia a tentativa de influenciar os Estados da região a assinarem pactos de não-agressão, sob o argumento de que, em conjunto com a África do Sul, tais países estariam auxiliando na construção de uma defesa comum contra inimigos comuns. Por outro lado, tais acordos também contribuíam para a intensificação dos laços existentes entre a África do Sul e seus vizinhos, formando uma espécie de abordagem uniforme nos campos da segurança, política e economia. Davies e

³³ Do termo em inglês *State Security Council*.

³⁴ A ideia de uma “constelação de Estados” foi inicialmente concebida durante o governo de Voster, mas apenas foi aplicada com maior intensidade após a ascensão de Botha. Em suma, o objetivo da África do Sul era atingir o reconhecimento internacional enquanto líder da região. Para isso, era propagado o discurso de que, em conjunto, os países da África Austral deveriam buscar soluções regionais para os problemas regionais (DAVIES; O’MEARA, 1985).

O'Meara (1985) também argumentam que a “constelação de Estados” deveria estar ligada às políticas domésticas do *Apartheid*, incluindo os chamados bantustões independentes.

É válido ressaltar os objetivos específicos da política de Estratégia Total para melhor identificar o viés das ações externas da África do Sul no período em questão. Geldenhuys (1981) define o primeiro destes objetivos como sendo assegurar que Estados vizinhos não fossem utilizados como locais de treinamento para guerrilhas ou grupos terroristas que possuíam planos de realizar ataques em seu território. Este aspecto era considerado primordial pelo governo sul-africano, o qual exigia medidas efetivas para impedimento de tais ações. Além disso,

[...] South Africa would wish that black states in the region (not merely neighbouring countries) would not provide training facilities for anti-South African liberation movements and, ideally, would not allow the fighters transit facilities or allow the movements to establish offices in their countries (GELDENHUYS, 1981, p. 20)³⁵.

De acordo com Davies e O'Meara (1985), um segundo objetivo da Estratégia Total era um reflexo da visão de Botha sobre a crise nacional, a qual consistia em um resultado de uma investida soviética na região. Assim, era dever da África do Sul garantir que países do bloco soviético não conquistassem maior influência política ou controle militar em Estados da África Austral. Além disso, não era de interesse sul-africano que os Estados independentes da região diminuíssem sua dependência econômica. Assim, como Geldenhuys (1981) aponta, a manutenção dos laços econômicos com os países da região era uma condição necessária para a aplicação bem-sucedida da estratégia política. Ainda, quanto mais forte fosse a dependência de tais Estados em relação à África do Sul, menores seriam as chances destes Estados apoiarem as sanções impostas ao governo sul-africano.

Outro aspecto a ser ressaltado é o cunho das mobilizações realizadas por parte da África do Sul em relação aos países vizinhos. Davies e O'Meara (1985) classificam tais ações em dois tipos: técnicas de persuasão e técnicas de coerção. No primeiro caso, estão incluídas as ofertas de auxílio econômico e cooperação conjunta em projetos para países que estivessem dispostos a cooperar com o governo sul-africano. As técnicas de coerção, por outro lado, incluem a aplicação de medidas mais severas tais como: a limitação ou proibição do uso de ferrovias e portos sul-africanos por parte de Estados negros; a limitação ou proibição da importação de

³⁵ “[...] A África do Sul gostaria que Estados negros na região (não apenas Estados vizinhos) não fornecessem instalações de treinamento para movimentos de liberação anti-África do Sul e, idealmente, não permitisse aos combatentes transitar entre instalações ou permitir que os movimentos estabeleçam escritórios em seus países” (tradução nossa).

trabalho de Estados negros; e um maior controle do acesso e trânsito de cidadãos de Estados negros em território sul-africano (GELDENHUYS, 1981).

Geldenuys (1981) destaca que caso outros países, em especial fora do continente africano, percebessem que a África do Sul estava aplicando ferramentas de coerção econômica contra os Estados vizinhos, o risco de aplicação de novas sanções contra o país seria ainda maior. Por tal motivo, o governo sul-africano buscava, de alguma forma, justificar tais ações com argumentos além das tentativas de pressionar os governos em questão. Tais explicações podiam ser melhor observadas após o boicote a produtos importados de Estados negros ou quando havia a redução da exportação de produtos sul-africanos para o mesmos Estados.

Davies e O'Meara (1985) dividem a implantação da Estratégia Total em três fases: a iniciativa da “constelação de Estados”, as táticas de desestabilização e a desestabilização intensificada e seletiva. Na primeira etapa, a promoção da ideia de “constelação de Estados” foi feita pela África do Sul por meio de reuniões entre membros do governo de Botha e líderes de outros países, bem como pelo angariamento de apoio do setor privado sul-africano com a proposta de criação do Banco de Desenvolvimento da África Austral. No entanto, dois fatores foram responsáveis pelo insucesso desta iniciativa. O primeiro deles foi a vitória eleitoral da União Nacional Africana do Zimbábue – Frente Patriótica (ZANU-PF), o que fez com que o Zimbábue se tornasse um dos países líderes da chamada “linha de frente”³⁶ e não aderisse à constelação. Além disso, em 1980, houve o estabelecimento da Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC)³⁷, cujo objetivo central era reduzir a dependência externa de seus países membros em relação à África do Sul.

Na segunda etapa de aplicação da Estratégia Total, a África do Sul optou pela aplicação de táticas gerais de desestabilização, não centralizando suas ações em um alvo específico. Dessa forma, houve um aumento nas ações militares em países vizinhos, tais como Angola, Moçambique e Suazilândia.

In addition, the period saw the first major attempts to apply “economic techniques of coercion”. [...] At the same time bottlenecks were artificially created for Zimbabwe exports passing through the South African ports and railway system. Pretoria also threatened to cancel a long standing trade preference agreement under which Zimbabwean manufactured goods were admitted to the South African market on favorable terms (DAVIES; O'MEARA, 1985, p. 198)³⁸.

³⁶ Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

³⁷ Do termo em inglês *Southern African Development Coordination Conference*.

³⁸ “Ademais, nesse período ocorreram as primeiras tentativas mais expressivas de aplicar “técnicas econômicas de coerção”. [...] Ao mesmo tempo, gargalos foram artificialmente criados para as exportações do Zimbábue que

Em sua terceira fase, a Estratégia Total passou a ter alvos mais seletivos na região da África Austral. Um dos objetivos centrais passou a ser a limitação do número de membros do CNA presentes em outros territórios. Isto foi acompanhado de uma tentativa de internacionalizar a crise do país, apresentando a situação como derivada de imposições externas ao invés de contradições internas (DAVIES; O'MEARA, 1985). Além disso, também se tornou prioridade o enfraquecimento de iniciativas que visavam à diminuição da dependência econômica dos países da região em relação à África do Sul, como a SADCC. Para tanto, foram oferecidos incentivos econômicos, bem como realizadas atividades diretas de sabotagem econômica e ação militar³⁹.

No ano de 1983, Botha propôs a votação de uma proposta de uma nova Constituição, a qual foi chama de *Republic of South Africa Constitution Act*⁴⁰. Em linhas gerais, a nova Constituição previa a criação de um parlamento tricameral: além da já existente Assembleia, destinada aos cidadãos brancos, foram criadas a Câmara dos Representantes, para os cidadãos negros, e a Câmara dos Delegados, para os cidadãos de origem indiana. Cada câmara possuía jurisdição sobre suas respectivas comunidades (GELDENHUYS; KOTZÉ, 1985). Além disso, também foi abolido o cargo de primeiro-ministro. A partir de então, haveria um presidente eleito por um colégio eleitoral, o qual era formado por membros eleitos pelas três câmaras do parlamento. Em 1984, Botha tornou-se o primeiro presidente da África do Sul sob a recém-aprovada Constituição.

Em março de 1984, foi assinado um pacto de não-agressão entre África do Sul e Moçambique, o qual representou um dos pontos de maior destaque da política externa de ambos os países na década de 1980: o Acordo de Nkomati. Para Erasmus (1984), a importância do acordo está em seu significado para as relações da África do Sul não apenas com Moçambique, mas também com os demais países da região. Dessa forma, as propostas “iniciativas de paz” poderiam contribuir para a melhora do ambiente de tensão existente na África Austral.

Nesse sentido, é válido discutir o contexto no qual tal acordo foi assinado. Ainda em 1983, uma unidade da Força de Defesa Sul-africana havia realizado ataques a uma base do CNA

passavam pelos portos e pelo sistema ferroviário sul-africano. Pretória também ameaçou cancelar um antigo acordo de preferência comercial pelo qual produtos manufaturados zimbabuanos eram recebidos pelo mercado sul-africano em condições favoráveis” (tradução nossa).

³⁹ Davies e O'Meara (1985) citam a realização de ataques terroristas do Lesoto, bem como a invasão de parte dos territórios de Angola e Moçambique. Além disso, no caso destes últimos países, a África do Sul oferecia apoio direto a grupos de oposição aos governos centrais.

⁴⁰ “Ato Constitucional da República da África do Sul” (tradução nossa).

em Moçambique. Tal ação foi, de certa medida, uma retaliação aos ataques realizados pelo próprio CNA em território sul-africano, os quais reforçaram a visão da África do Sul de que o grupo consistia em uma organização terrorista (ERASMUS, 1984). Além disso, Davies (1985) afirma que os gastos militares do governo sul-africano estavam consideravelmente elevados para um período de recessão econômica, especialmente em decorrência da situação na Namíbia. Moçambique, por sua vez, encontrava dificuldades em combater um de seus principais grupos de oposição, o Movimento Nacional de Resistência (MNR), devido ao apoio proveniente da África do Sul recebido por tal grupo.

Nesse sentido, o estabelecimento de um acordo, embora consistisse em uma estratégia comum do governo sul-africano⁴¹, se mostrava vantajoso para ambas as partes. Segundo Erasmus (1984, p.15),

An outstanding feature of the Accord of Nkomati is the detailed list of prohibited activities it contains. This creates the impression of an agreement tailor-made for the conditions prevailing in Southern Africa. The Accord is essentially about two security problems: South Africa's demand that ANC attacks should end and Mozambique's demand that South Africa's military operations inside Mozambique and support for the MNR should cease. The first deals with actions from the territory of a country sympathetic to "a national liberation movement" while the latter also concerns the use of force by one state against another⁴².

Davies (1985) argumenta que a estratégia de Pretória para angariar o apoio dos demais países da região consistia no estabelecimento de acordos de não-agressão e no aprofundamento de laços econômicos. Sendo assim, embora o Acordo de Nkomati tivesse uma característica essencialmente de segurança, garantida pela preferência do uso de meios diplomáticos para a solução de controvérsias, ele também fazia parte de um contexto maior no qual poderiam ser redefinidas as relações econômicas entre as duas partes.

Para Moçambique, uma das vantagens trazidas pela assinatura do acordo era a possibilidade de término dos conflitos internos e, por conseguinte, de uma recuperação econômica. Isto se deve ao fato de que, caso a África do Sul cumprisse sua parte e cessasse o apoio ao MNR, o nível de violência sofreria um considerável decréscimo. Ainda, o fim de

⁴¹ Erasmus (1984) relata que, em fevereiro de 1982, foi firmado um acordo de segurança entre África do Sul e Suazilândia. Tal acordo, porém, permaneceu secreto até a assinatura do Acordo de Nkomati, o que pode ser atribuído ao receio do governo da Suazilândia em ser publicamente aliado do regime branco sul-africano.

⁴² "Uma característica de destaque do Acordo de Nkomati é a lista detalhada de atividades proibidas que ele contém. Isto cria a impressão de um acordo costurado para as condições que prevaleciam na África Austral. O Acordo é essencialmente sobre dois problemas de segurança: a demanda da África do Sul de que os ataques do CNA deveriam acabar e a demanda de Moçambique que as operações militares da África do Sul e o apoio ao MNR cessassem. O primeiro trata das ações desde o território de um país amigável a "um movimento de libertação nacional", enquanto o último também abrange o uso da força por parte de um Estado contra outro" (tradução nossa).

políticas de desestabilização econômica por parte da África do Sul, tais como boicotes aos produtos moçambicanos, aliado a um maior volume de investimento estrangeiro, permitiria uma recuperação econômica mais acelerada (DAVIES, 1985).

A África do Sul, por outro lado, considerava o Acordo de Nkomati como um novo momento em sua política regional. De certo modo, o governo sul-africano definia o acordo como uma superação das táticas de desestabilização.

But perhaps even more importantly it is clear that apartheid strategists saw Nkomati as having created favourable conditions for the resurrection of the stalled constellation of states initiative. [...] More precisely, at the level of bilateral South Africa-Mozambique relations, Nkomati was seen as the green light for the apartheid regime and ruling capitalist class to initiate a series of actions aimed at generating a “common approach” on both security and economic fronts in accordance with the original formulations of the constellation approach (DAVIES, 1985, p. 18)⁴³.

Cabe ressaltar que, embora o Acordo de Nkomati tenha representado uma relativa melhora nas relações com Moçambique, o contexto interno da África do Sul era de grande tensão. Mendonça (2000) aponta que a nova Constituição, ao tentar cooptar grupos negros com cargos meramente simbólicos no governo, levou a manifestações violentas por parte de diversos setores da sociedade sul-africana. O poder central, por sua vez, reprimiu severamente tais movimentos, chegando a declarar estado de emergência duas vezes em 1985. Quanto ao aspecto econômico, a situação foi agravada com a piora da recessão e a declaração de moratória parcial da dívida externa no mesmo ano.

No que diz respeito à postura internacional, a condenação do *Apartheid* passou a ser mais severa, acompanhada também de sanções econômicas mais efetivas por parte da Organização das Nações Unidas e da então Comunidade Econômica Europeia (CEE). Para estas organizações, tais medidas eram necessárias para cessar o fluxo de capital proveniente de investimentos e empréstimos, bem como os movimentos de importação e exportação de materiais de risco, como armamentos. Até mesmo os Estados Unidos, que tendiam a não realizar condenações públicas ao regime sul-africano, aprovaram em 1986 o *Comprehensive*

⁴³ “Mas talvez, de forma mais importante, é evidente que os estrategistas do regime do *Apartheid* viam o Nkomati como criador de condições favoráveis para a ressurreição da iniciativa estagnada da constelação de Estados. [...] Mais precisamente, ao nível bilateral das relações África do Sul-Moçambique, o Nkomati foi visto como a luz verde para que o regime do *Apartheid* e a classe capitalista dominante iniciassem uma série de ações destinadas a gerar uma “abordagem comum” em ambas as frentes de segurança e econômica, em consonância com as formulações originais da abordagem da constelação” (tradução nossa).

*Anti-Apartheid Act*⁴⁴, o qual proibia a importação de uma série de produtos estratégicos e elencava requisitos para a suspensão das sanções⁴⁵ (MENDONÇA, 2000).

Mendonça (2000) lembra também que, no âmbito da *Commonwealth*, as reservas restantes acerca da legitimidade da aplicação de sanções levaram à sugestão de que houvesse um diálogo entre o governo sul-africano e os movimentos de libertação no intuito de considerar a possibilidade de uma solução negociada para o conflito. Sendo assim, foi criado, com respaldo de países ocidentais e dos países da “linha de frente”, o *Group of Eminent People*, o qual seria responsável por se reunir com as lideranças do CNA.

Coming to the conclusion that negotiation was still possible, they suggested, for the purpose and as preliminary measures, that South Africa freed all political prisoners, withdrew military forces from the townships, legalised political activities and suspended all violent acts. The government demanded, however, that ANC should renounce all violence. The ANC refused to do this and the complex became even more complex (MENDONÇA, 2000, p. 35-36).

Outro ponto a ser tratado é o posicionamento da África do Sul em relação ao processo de independência da Namíbia. O principal argumento utilizado para a manutenção de tropas sul-africanas em território namibiano era a ameaça causada pelo grande contingente de militares cubanos na Angola. Nesse sentido, o governo sul-africano era apoiado pelos Estados Unidos, os quais afirmavam que a Namíbia estaria vulnerável a investidas por parte de Angola caso não houvesse uma forte presença militar no país (MCCORMICK, 1991).

No entanto, devido à situação econômica interna desfavorável, os gastos de manutenção de suas tropas na Namíbia tornaram-se pesados para a África do Sul. Em Angola, o apoio dado pelo governo sul-africano ao partido de oposição⁴⁶ tornava mais difícil uma solução para a longa guerra civil instaurada no país. Tais fatores culminaram na elaboração de um acordo tripartite entre África do Sul, Angola e Cuba em 1988. Segundo McCormick (1991), o acordo previa a retirada das tropas cubanas do território angolano até 1991. Em troca, Pretória deveria encerrar seu apoio à oposição angolana e cooperar com a resolução do Conselho de Segurança da ONU em relação à independência da Namíbia. Como havia sido previsto, o país se tornou independente em 1989, ano no qual a SWAPO foi eleita ao poder.

⁴⁴ “Ato Abrangente Anti-Apartheid” (tradução nossa).

⁴⁵ Apesar de ter sido vetada pelo então presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, a medida foi aprovada pelo Congresso norte-americano.

⁴⁶ A União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) era o partido de oposição ao governo central de Angola, liderado pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). A guerra civil no país durou, com alguns intervalos, de 1975 a 2002.

No que concerne à conjuntura econômica sul-africana no final da década de 1980, Manby (1992) destaca que as sanções evidenciavam os custos da manutenção do *Apartheid* para a economia. Fatores externos como a queda do preço do ouro e o aumento do preço do petróleo intensificaram os obstáculos estruturais a serem enfrentados para o país na busca da recuperação do crescimento econômico. Nesse sentido, os gastos decorrentes da perpetuação do regime se tornaram cada vez mais pesados. Ainda em 1985, um grupo de empresários sul-africanos havia demandado reformas políticas com o objetivo da retirada de sanções, o que facilitaria a expansão econômica.

Em fins dos anos de 1980, o cenário internacional havia sido alterado consideravelmente desde o início da aplicação da Estratégia Total por parte da África do Sul. O fim da Guerra Fria e a conseqüente divisão da União Soviética retiraram o argumento sul-africano de defesa antimarxista e anticomunista. Além disso, Mendonça (2000) também assevera que o novo contexto levou os movimentos de libertação a reconsiderar suas estratégias de ação. Quanto a Botha, após ter perdido grande parte de sua influência política na região com a independência da Namíbia, o presidente renunciou à posição de líder do Partido Nacional em fevereiro de 1989. Em março do mesmo ano, os parlamentares sul-africanos elegeram Frederik Willem de Klerk como o novo presidente do país. Apesar de Botha se recusar a deixar o cargo antes de 1990, De Klerk foi empossado como presidente da África do Sul em agosto de 1989. Assim, teve início um governo que seria responsável pela transição do país em direção a eleições democráticas.

3.2 O DECLÍNIO DO *APARTHEID*: O GOVERNO DE KLERK (1989-1994)

Conforme exposto na seção anterior, o contexto vivenciado pela África do Sul na segunda metade da década de 1980 foi consideravelmente desfavorável. As agitações internas traziam a possibilidade da eclosão de uma guerra civil e o aumento das sanções, aliado à retirada de grande parte dos investimentos no país, geraram uma severa crise que culminou na saída do presidente Botha do cargo de chefe de Estado (DÖPCKE, 1998). Neste cenário, o novo presidente e líder do Partido Nacional, De Klerk, realizou uma expressiva mudança na condução das políticas interna e externa do país, levando em consideração a necessidade de reformas estruturais para a superação da crise.

Cabe ressaltar que algumas mudanças a nível regional já haviam ocorrido antes da posse de De Klerk, especialmente acerca das relações entre África do Sul e Namíbia. Porém, Mendonça (2000) argumenta que o marco do abandono da política de desestabilização conduzida na década anterior foi o discurso proferido por De Klerk no Parlamento em fevereiro de 1990. Durante seu pronunciamento, o presidente anunciou a descriminalização dos principais grupos de oposição do país, bem como a libertação de Nelson Mandela. Assim, “a new phase of political development had begun, under the influx of civil administration and, externally, of the Department of Foreign Affairs diplomatic apparatus” (MENDONÇA, 2000, p. 37)⁴⁷.

Antes de discutir com maior profundidade as novas linhas da política externa sul-africana, se faz necessária uma breve abordagem do processo de transição negociado que ocorreu entre a administração central e o CNA. De acordo com Pereira (2007), tal processo se deu por meio de diversos debates sobre alternativas para a superação do regime do *Apartheid*, dos quais também participaram outros grupos da sociedade civil além das duas partes diretamente envolvidas. Em suma, o Partido Nacional era a favor do estabelecimento do multipartidarismo e da consolidação de uma economia regional de mercado por meio da priorização da iniciativa privada. O CNA, por outro lado, pretendia estabelecer relações de caráter não-hegemônico no continente africano, no intuito de estimular um desenvolvimento equilibrado da região.

Outra divergência existente era que, enquanto o objetivo central de De Klerk era conseguir rapidamente o fim das sanções impostas ao país, o CNA dava maior prioridade à garantia de uma estabilidade ao processo de transação negociada, tendo em vista as possíveis desavenças e entraves do período. Uma vez terminadas as negociações, a anulação das sanções se tornaria sua meta principal. Tal impasse foi, de certa forma, solucionado quando “a resolução da Assembleia Geral da ONU sobre a África do Sul, de dezembro de 1989, determinou que as sanções fossem mantidas até que “haja evidência de profundas e irreversíveis mudanças”” (PEREIRA, 2007, p. 124). Por esta razão, o governo De Klerk passou a ter uma postura mais assertiva, a qual pode ser exemplificada por seu discurso de fevereiro de 1990.

Com o fim de uma política externa caracterizada pela militarização, o governo sul-africano passou a defender um novo discurso de política exterior, o qual delineava a direção a

⁴⁷ “Uma nova fase de desenvolvimento político havia começado, sob o influxo da administração civil e, externamente, do aparato diplomático do Ministério de Relações Exteriores” (tradução nossa).

ser seguida dali em diante. Nesse sentido, De Klerk afirmava ser preciso que as diferenças ideológicas e os conflitos passados entre os países da África Austral fossem superados no intuito de estabelecer uma estratégia conjunta para a recuperação da região. Além disso, os problemas enfrentados pela África deveriam ser resolvidos pelos próprios africanos por meio do estabelecimento de interesses comuns e, por conseguinte, de cooperação (MENDONÇA, 2000). Tais foram as bases para a construção da chamada *New Diplomacy*⁴⁸, que caracterizou a política externa sul-africana até 1994.

Pereira (2007) lembra que, de modo semelhante à política interna, a política externa deste período também possuiu um caráter de transição. Havia um aspecto de oscilação entre relações de cooperação e conflito, o que também ocorria entre o Partido Nacional e o CNA. Do mesmo modo, ambas as partes buscavam a maior quantidade possível de apoio externo que pudesse defender suas posturas no processo de negociação. Sendo assim, a consolidação dos novos sentidos de política externa sul-africana, que refletiam o ambiente doméstico e internacional, apenas puderam ser observados ao fim de tal processo.

Uma das principais marcas da *New Diplomacy* foi a procura da reinserção da África do Sul no cenário da política mundial e a normalização de suas relações internacionais. Mendonça (2000) afirma que, em seu primeiro ano de mandato, De Klerk visitou 25 países, em especial na África e na Europa, com os quais firmou convênios de comércio, além de laços diplomáticos e culturais. A adoção de tal postura pode ser atribuída à tentativa de rompimento com o rígido controle estabelecido pelo país na década anterior, o qual objetivava a consolidação de uma posição regional hegemônica. Para que tal imagem fosse superada, eram necessárias ações que demonstrassem que o governo sul-africano estava disposto a assumir uma posição diferente em suas relações externas.

Todavia, embora seus novos princípios de política externa não mais indicassem a África do Sul como uma parte da Europa em território africano, ainda podia ser observado um perfil de potência regional. Não obstante, uma vez que as relações regionais eram de importância central para a consolidação da *New Diplomacy*, estas não poderiam ser conduzidas por meio da aplicação de métodos coercitivos. Pereira (2007, p. 126-127) afirma que

“[...] alguns analistas argumentam que a Nova Diplomacia não resultou em uma política regional transformada, representando mais uma mudança de estilo do que de substância. Assim, a noção de África do Sul como potência dominante permanecia inalterada, porém a definição dessa hegemonia seria alterada de “geopolítica” para

⁴⁸ “Nova Diplomacia” (tradução nossa).

“geoeconômica”. Dessa forma, avaliam que a principal mudança na política regional, a partir desta diplomacia neo-realista, baseou-se no princípio de uma expansão econômica da África do Sul”.

Nesse sentido, foi dada maior ênfase à cooperação econômica e comercial com os países da África Austral. Para Du Pisani (1994), o governo sul-africano estava disposto a moldar tanto o contexto interno quanto o contexto externo no qual o futuro governo pós-*Apartheid* estaria inserido, de modo a garantir que não houvesse espaço suficiente para o surgimento de uma força hegemônica na região. Sendo assim, a própria África do Sul poderia desempenhar um papel político e econômico de proeminência assim que a negociação para o fim do *Apartheid* fosse concluída. Ainda nos primeiros anos do governo De Klerk, diversas empresas multinacionais buscaram expandir suas bases na África Austral.

Segundo Döpcke (1998), a política externa cautelosa de “baixo perfil” levada a cabo pelo governo De Klerk gerou um considerável ceticismo por parte de alguns países africanos, em especial aqueles que tinham expectativas em relação a um posicionamento de maior liderança da África do Sul. No âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA), por exemplo, afirmava-se que caso o país continuasse a se limitar à retórica e não quisesse assumir uma posição de maior expressividade, o continente africano poderia suspeitar de uma agenda de interesses secreta. O governo sul-africano, por sua vez, afirmou estar comprometido com o rompimento total com as práticas desestabilizadoras praticadas no passado.

Outro aspecto a ser destacado é a iniciativa do CNA em expandir sua base de suporte internacional e angariar fundos por meio da organização de viagens nas quais Mandela se reuniria com lideranças mundiais. As primeiras visitas foram realizadas a países africanos, como o Zimbábue, onde Mandela se reuniu com o presidente Robert Mugabe e lideranças do partido ZANU-PF, e Angola, onde já existia uma aliança histórica entre o CNA e o MPLA. Nos países pertencentes à *Commonwealth*, Mandela buscou apoio no intuito de influenciar o Reino Unido na flexibilização das sanções impostas à África do Sul. Após isto, também foram visitados países da CEE, a qual, apesar de ter mantido as sanções e as condições para sua retirada, aceitou a possibilidade de flexibilização gradual caso o processo de negociação para o fim do *Apartheid* se mostrasse estável (MENDONÇA, 2000).

De acordo com Graham (2012), a *New Diplomacy* consistia em uma ameaça para o CNA, uma vez que existia o risco de que as relações internacionais da África do Sul pós-*Apartheid* já fossem estabelecidas antes que ele se tornasse o partido governante. Mesmo com as viagens realizadas por Mandela, o partido ainda estava em posição de desvantagem em

relação ao Partido Nacional, tendo em vista que, antes de sua legalização, não havia nenhuma estrutura básica para a condução de política externa. Sendo assim, a falta de uma direção mais clara em relação às suas ações externas foi um dos pontos de maior fragilidade do CNA no período. Tal aspecto foi ainda mais agravado pelo desaparecimento de seus aliados tradicionais, em especial a União Soviética, com o fim da Guerra Fria.

Cabe lembrar que no período no qual o CNA ainda possuía o status de ilegal perante o governo sul-africano, grande parte do apoio concedido ao grupo era proveniente de países africanos que endossavam a luta contra o regime do *Apartheid*. Contudo, a partir da década de 1990, grande parte desse suporte começou a diminuir. Graham (2012) afirma que algumas relações que já estavam de certa forma abaladas na década de 1980 sofreram maiores danos, o que foi intensificado pelo aumento dos laços entre o Partido Nacional e os governos em questão. Ainda em 1991, o governo sul-africano anunciou que havia estabelecido laços econômicos com virtualmente todos os países do continente, mesmo com as sanções ainda impostas à África do Sul.

Such revelations were a major setback for the ANC. It demonstrated that African efforts to end apartheid and support for a favourable settlement had diminished in favour of economic self-interest. Yet, it was hardly surprising that African states would put their economies before international solidarity because of their perilous financial standing. It must be remembered that many African governments had attempted to isolate South Africa at great financial and human loss (GRAHAM, 2012, p. 413)⁴⁹.

Em julho de 1991, os Estados Unidos revogaram todas as sanções impostas à África do Sul, com exceção do embargo de armamentos. Como resultado, também foi suspenso o bloqueio realizado pelo Fundo Monetário Internacional em relação à concessão de empréstimos ao país. Segundo Mendonça (2000), o governo De Klerk já havia eliminado grande parte da legislação do *Apartheid*. Após a ação do governo estadunidense, alguns países, como o Japão, tomaram medidas similares, e diversos países africanos passaram a permitir a passagem de aeronaves sul-africanas em seu espaço aéreo.

Em 1992, o Conselho de Ministros da Organização da Unidade Africana emitiu uma recomendação afirmando que achava pertinente a retomada de contatos com a África do Sul. A SADCC, que havia se transformado na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

⁴⁹ “Tais revelações foram um grande revés para o CNA. Demonstrou-se que os esforços africanos para terminar com o *Apartheid* e o apoio para um acordo favorável haviam dado lugar ao interesse econômico próprio. Mesmo assim, não era surpreendente o fato de que os Estados africanos colocariam suas economias antes da solidariedade internacional devido à sua situação econômica arriscada. Deve ser lembrado que muitos governos africanos haviam tentado isolar a África do Sul mesmo com grandes perdas financeiras e humanas” (tradução nossa).

(SADC)⁵⁰, lançou um comunicado que dava garantias da integração do país à Comunidade uma vez que o processo de reestruturação política fosse concluído. O caso dos países europeus, como afirma Mendonça (2000), era mais delicado, haja vista a existência de um código de comportamento aplicado às empresas situadas na África do Sul, além das sanções já impostas, que foram extintas apenas em 1993.

É válido ressaltar que o processo de transição entre 1990 e 1994 também foi marcado por grandes incidentes de violência na África do Sul. Tais acontecimentos representavam obstáculos ao processo e tornaram necessário o envolvimento da comunidade internacional. Graham (2012) relata que, em julho de 1992, o Conselho de Segurança da ONU emitiu uma resolução condenando os atos de violência no país e urgindo a retomada das negociações que haviam sido temporariamente suspensas. Além disso, também foi apontado um representante para supervisionar a questão. Em agosto do mesmo ano, a ONU, em conjunto com a Comunidade Econômica Europeia, a Organização da Unidade Africana e a *Commonwealth*, autorizou o envio de um contingente de observadores permanentes à África do Sul.

Mendonça (2000) atribui o interesse internacional na resolução dos problemas sul-africanos aos interesses econômicos envolvidos na localização estratégica do país na África Austral. Assim, uma vez que ambas as partes concordaram com o envolvimento externo no processo, estas afirmaram que os resultados das negociações teriam sua implementação garantida.

The fact that the South African government modified its traditional position of rejecting UN's interference, under the allegation of partiality on the part of the organisation, may be explained by the corollary fact that, in virtue of the new configuration of world power, South Africa may have thought that this partiality would now be exercised in its favour. Some observers insisted, at the time, that the NP intended to legitimate a type of solution that would still maintain minority power, by creating a government weakened by the adoption of principles such as "division of power" and federalism (MENDONÇA, 2000, p. 43-44)⁵¹.

Durante o governo De Klerk, podem ser destacadas duas ações de política externa que iriam gerar consequências diretas ao governo seguinte. A primeira ação foi o fim do programa nuclear sul-africano e a posterior destruição de suas armas nucleares. Assim, o país se tornou o

⁵⁰ Do termo em inglês *Southern African Development Community*.

⁵¹ "O fato de que o governo sul-africano modificou sua posição tradicional de rejeição de interferência da ONU sob a alegação de parcialidade por parte da organização pode ser explicado pelo fato corolário de que, em virtude da nova configuração de poder mundial, a África do Sul pode ter pensado que tal parcialidade seria agora exercida em seu favor. Alguns observados insistiram que, no período, o Partido Nacional pretendia legitimar um tipo de solução que ainda iria manter uma minoria no poder, criando um governo enfraquecido pela adoção de princípios como "divisão do poder" e federalismo" (tradução nossa).

primeiro no mundo a realizar tal desativação de forma voluntária. A África do Sul já havia se tornado signatária, em 1991, do Tratado de Não-Proliferação (TNP). Para Mendonça (2000) tal atitude teve como objetivo reforçar a ideia de que a *New Diplomacy* sul-africana não utilizaria métodos coercitivos e pretendia estabelecer um ambiente de segurança no continente africano.

A segunda ação ocorreu quando, em abril de 1994, o então Ministro da Indústria e do Comércio, Derek Keys, vinculou o país ao Acordo de Marrakech, fazendo com que a África do Sul se tornasse membro da Organização Mundial do Comércio. O CNA participou do processo de negociação interna de forma informal, o qual incluiu o governo, o setor privado e também representantes de sindicatos (MENDONÇA, 2000).

Em 1994, com a concretização do processo de negociação para o fim do *Apartheid*, foi concedido o direito ao voto para os cidadãos sul-africanos negros, indianos e mestiços. As primeiras eleições após o fim do regime foram realizadas em 17 de abril de 1994, quando Nelson Mandela foi eleito com 62,5% dos votos (RIZZI; SCHÜTZ, 2014). Por conseguir 20,4% do total de votos, o Partido Nacional pôde indicar De Klerk para uma das vagas de vice-presidente; a outra foi ocupada por Thabo Mbeki, do CNA. Segundo Döpcke (1998), o período iniciado naquele ano seria marcado pela tentativa do CNA em romper com a assimetria e a concepção de “*the flag follows trade*”⁵² defendida durante a presidência de De Klerk.

3.3 NEW SOUTH AFRICA E A NOVA INSERÇÃO REGIONAL: O GOVERNO MANDELA (1994-1999)

Segundo Mendonça (2000), o fim do *Apartheid* possibilitou o surgimento de um país, do ponto de vista legal, onde a população negra e mestiça poderia, por meio do voto, reivindicar amplamente seus direitos. No entanto, nos âmbitos econômico e sociológico, ainda permanecia presente uma grande dualidade em relação à concentração de riqueza. De um lado, havia uma pequena parcela da população branca que controlava o setor minerador e, portanto, a maior parte da economia do país. Do outro lado, estava a maioria da população que, após quase cinco décadas do regime do *Apartheid*, sofria de uma exclusão institucionalizada.

Nesse contexto, a transição negociada proporcionou ao CNA uma possibilidade de um pacto político com o Partido Nacional, o qual beneficiava seu governo. O pacto econômico, por

⁵² “A bandeira segue o comércio” (tradução nossa).

sua vez, era fortemente condicionado pela conjuntura da economia internacional, uma vez que a economia sul-africana era fortemente dependente de capital externo. No âmbito doméstico, a preocupação central do governo passou a ser a diminuição da desigualdade social, tendo em vista que o problema era um obstáculo à consolidação do processo de democratização do país (MENDONÇA, 2000).

Como discutido no subcapítulo anterior, o processo de formulação das diretrizes de política externa do CNA teve início ainda durante o período de transição no governo De Klerk. Dessa forma, além das negociações para o fim do *Apartheid*, o partido necessitou iniciar seus planos de ação exterior. De acordo com Graham (2012), isto foi possível após a retomada dos diálogos entre o CNA e o Partido Nacional em setembro de 1992, mas foi apenas nos estágios finais das negociações que o partido de Mandela desenvolveu um senso mais claro de direção e conteúdo de sua política externa. A concretização destas ações se deu por meio do documento chamado *Foreign Policy in a New Democratic South Africa*⁵³, o qual foi publicado no período pré-eleições de 1994.

Evans (1999) descreve o conteúdo de tal documento como uma nova visão da política externa sul-africana. Em linhas gerais, houve consideráveis mudanças no que tangia à interação com os demais Estados e também foram apontados os riscos da interferência ocidental no continente. Nesse sentido, o CNA, se eleito, poderia dar início a uma política externa focada nos direitos humanos e em sua promoção.

The document also set out the principles that would guide ANC foreign policy in the future: a preoccupation with human rights; a belief in global solidarity; that justice and democracy should be the basis of its international relations; a desire for international peace; and the importance of Africa (Vale et al., n.d., p. 4). The draft document elaborated on each of these principles in turn. For example, a clear commitment was made to working closely within multilateral organisations to achieve goals such as disarmament and human rights (GRAHAM, 2012, p. 415)⁵⁴.

Entretanto, apesar de representar um marco na definição de política externa do CNA, o documento elaborado foi sombreado pela publicação de um artigo publicado na revista científica *Foreign Affairs* em 1993, de autoria de Nelson Mandela (GRAHAM, 2012). De forma semelhante ao documento elaborado anteriormente, o artigo delineava as novas bases da

⁵³ “Política externa em uma África do Sul nova e democrática” (tradução nossa).

⁵⁴ “O documento também definiu os princípios que guiariam a política externa do CNA no futuro: uma preocupação com os direitos humanos; uma crença da solidariedade global; que justiça e democracia deveriam ser as bases de suas relações internacionais; um desejo pela paz internacional; e a importância da África. O documento rascunho abrangia cada um destes princípios. Por exemplo, um claro compromisso foi feito acerca de trabalhar de perto com organizações multilaterais para atingir objetivos como desarmamento e direitos humanos” (tradução nossa).

política externa sul-africana pós-*Apartheid* que seria executada pelo governo do CNA, porém de forma mais resumida. Mandela (1993) definiu esta nova política em seis pilares principais: direitos humanos, a promoção da democracia, justiça e respeito ao direito internacional, primazia de iniciativas pacíficas por meio de métodos não-violentos, a importância da África e o desenvolvimento econômico por meio de cooperação regional e econômica.

Nesse contexto, Rizzi e Schütz (2014) afirmam que o governo de Mandela foi marcado, tanto domesticamente quanto externamente, por uma nova postura da África do Sul. Com este novo comportamento, o presidente defendia o argumento de que uma solução definitiva para os problemas internacionais somente poderia ser alcançada por meio da consolidação da democracia em todos os países. Por vezes, os princípios defendidos nesta nova fase possuíam identificação com o liberalismo ocidental. Como será abordado mais detalhadamente ao longo deste tópico, embora objetivasse a reinserção da África do Sul no cenário da região sul do continente africano, a política externa de Mandela também foi responsável por aproximar o país da Europa e dos Estados Unidos.

Sendo assim, cabe ressaltar que havia certo receio em relação às ações sul-africanas. Enquanto representante do Estado africano mais desenvolvido em termos políticos, econômicos e militares, o governo sul-africano pretendia substituir as antigas relações de dependência e subordinação por laços de cooperação e benefício mútuo baseados na integração econômica. Mendonça (2000) argumenta que estudiosos da política externa da África do Sul consideravam contraditório o fato de o país se comprometer com o maior número possível de países e, ao mesmo tempo, declarar possui intenções prioritárias com a África Austral.

Outro aspecto importante a ser abordado acerca da política externa sul-africana após 1994 foi o ingresso em organizações multilaterais e fóruns de cooperação internacional. No continente africano, podem ser citados os casos da Organização da Unidade Africana e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, as quais já haviam sinalizado a possibilidade do ingresso da África do Sul durante o governo De Klerk, desde que o *Apartheid* houvesse sido verdadeiramente abolido (ALDEN; LE PERE, 2004). Além disso, também houve um expressivo aumento do número de representações diplomáticas sul-africanas, as quais passaram de 30, em 1990, para 124 em 1996 (RIZZI; SCHÜTZ, 2014).

Indeed, soon after May 1994, South Africa was re-admitted to the British Commonwealth, recovered her seat in the UN and its participation in the specialised agencies such as the ILO, WHO and FAO, and became member of multilateral organisations such as the Non-Aligned Movement [...]. South Africa also joined mechanisms such as the Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic

(ZPCSA) and the Indian Ocean Rim – Regional Co-operation Association (IOR-ARC) (MENDONÇA, 2000, p. 51)⁵⁵.

No que diz respeito às relações da África do Sul com a Europa, pode-se afirmar que o principal objetivo de Mandela era o estabelecimento de fortes laços bilaterais. Durante viagens realizadas ao continente europeu, o presidente sul-africano também ressaltou a importância do aspecto econômico e de incentivo aos investimentos em tais relações. Em 1996, Mandela visitou Bonn, Paris e Londres, onde se reuniu, além dos chefes de Estado, com empresários no intuito de divulgar as novas condições favoráveis da África do Sul.

In consequence, the EU suggested to South Africa the negotiation of a comprehensive agreement covering aspects such as co-operation for development, political dialogue and economic co-operation, besides a free trade area to be achieved in the period of ten years [...]. The negotiation generated problems with regard to its effects on South Africa's economic relations with neighbour countries; in the first place, Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland, with which it forms the South African Custom Union, but also with other seven countries making up the SADC (MENDONÇA, 2000, p. 56)⁵⁶.

Ademais, no âmbito político, ambas as visitas à França e ao Reino Unido foram bem-sucedidas. Mendonça (2000) descreve o discurso de Mandela em relação à centralidade da participação europeia no processo de consolidação da democracia na África do Sul. Os países europeus, por sua vez, defendiam a ideia de que o governo sul-africano deveria exercer uma posição de liderança e ser responsável pela inserção internacional do continente africano, tendo em vista seu novo momento político e econômico. Além disso, o presidente sul-africano também foi incentivado a participar mais ativamente das operações de paz em curso no seu continente (VALE; MASEKO, 1998).

Cabe frisar que este período, por vezes chamado de “renascimento africano”⁵⁷, também foi marcado por um crescimento do desinteresse das grandes potências e seus aliados em relação à África, o que se deve, em grande parte, à nova configuração de poder mundial centrada apenas

⁵⁵ “De fato, pouco depois de maio de 1994, a África do Sul foi readmitida ao *Commonwealth* britânico, recuperou seu assento na ONU e sua participação em agências especializadas como a OIT, a OMS e a FAO, e se tornou membro de organizações multilaterais como o Movimento dos Não-Alinhados [...]. A África do Sul também se juntou a mecanismos como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e a Associação de Cooperação Regional da Borda do Oceano Índico (IOR-ARC)” (tradução nossa).

⁵⁶ “Em consequência, a UE sugeriu à África do Sul a negociação de um acordo abrangente que cobrisse aspectos como cooperação para o desenvolvimento, diálogo político e cooperação econômica, além de uma zona de livre comércio a ser alcançada no período de dez anos [...]. A negociação gerou problemas em relação a seus efeitos nas relações econômicas da África do Sul com países vizinhos; em primeiro lugar, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, com as quais ela forma a União Aduaneira da África Austral, mas também com sete outros países membros da SADC” (tradução nossa).

⁵⁷ Döpcke (1998) define “renascimento africano” como um esforço para combater a marginalização internacional do continente africano, o qual era acompanhado pela defesa da democratização do respeito aos direitos humanos. Nesse contexto, a África do Sul teria um papel central.

nos Estados Unidos. Na visão da África do Sul, tal desinteresse poderia levar à marginalização no país nas relações internacionais, fazendo com que as expectativas do país no ambiente externo não pudessem ser atendidas (MENDONÇA, 2000).

Quanto às relações entre África do Sul e Estados Unidos, houve momentos de cooperação e de posições conflitantes. Enquanto o governo sul-africano buscava assistência e investimentos estadunidenses, Washington pregava a necessidade do desempenho de um papel mais incisivo na transformação do continente africano por parte da África do Sul. Sendo assim, Mendonça (2000) revela que as contradições permeavam tanto o âmbito econômico quanto o político. Em relação a este último, Döpcke (1998) afirma que Mandela possuía a tarefa de equilibrar as relações importantes com os Estados Unidos e as ligações históricas do CNA com países mal vistos pelo governo estadunidense, tais como Cuba, Irã e Líbia.

Um fato que ilustra os momentos de desacordo entre África do Sul e os Estados Unidos foi a aprovação, em 1999, do *African Growth and Opportunity Act*⁵⁸ por parte do presidente William Clinton e do parlamento estadunidense. Em linhas gerais, tal resolução garantia melhores condições de acesso ao mercado norte-americano aos países africanos que adotassem certas reformas econômicas e políticas (MENDONÇA, 2000). Do ponto de vista sul-africano, a legislação era uma tentativa dos Estados Unidos de priorizar o comércio em detrimento da concessão de auxílio financeiro, além de ser uma tentativa de interferência direta na política doméstica do país.

Nesse contexto, a comissão binacional que havia sido criada em 1994 durante a visita de Mandela a Washington se mostrou uma ferramenta eficaz na resolução de controvérsias, bem como na facilitação da cooperação em áreas nas quais os dois países possuíam posições conflitantes. No que concerne à estrutura da comissão, esta é presidida pelos vice-presidentes da África do Sul e dos Estados Unidos, os quais se reúnem duas vezes ao ano. Mendonça (2000) assevera que sua manutenção é custosa, o que gerou dúvidas de ambas as partes em relação ao custo-benefício do instrumento. Porém, a comissão também proporciona certo prestígio ao governo sul-africano, uma vez que evidencia sua importância estratégica para os Estados Unidos.

No que diz respeito à Organização da Unidade Africana, o ingresso da África do Sul possibilitou que o país auxiliasse os demais membros na busca de soluções para os novos

⁵⁸ “Ato para Crescimento e Oportunidade da África” (tradução nossa).

desafios apresentados à entidade, especialmente o de reformulação de sua agenda. A organização, que havia sido criada em 1963 com a luta pela descolonização como um de seus objetivos centrais, estava em um momento propício para a definição de novas metas após o fim do *Apartheid* (MENDONÇA, 2000). Para a África do Sul, tal ambiente deveria ser utilizado para a realização de debates acerca dos problemas sociais e econômicos derivados do subdesenvolvimento, bem como para o delineamento de pontos de interesse mútuo que pudessem ser defendidos pelo organismo em âmbito internacional.

A região da África Austral, por sua vez, era tida como prioridade da *New South Africa*⁵⁹. Mandela (1993) afirma que tal prioridade era devida não apenas ao aspecto geográfico, mas também em virtude dos laços históricos que, ainda que marcados por várias décadas de relações conflituosas, constituíam as bases dos países do sul do continente. Sendo assim, era dado enfoque ao passado pré-colonial comum e à necessidade da união com vistas a superar os desafios do presente.

No cenário político, o principal ponto da política externa sul-africana em relação à África Austral era a promoção dos direitos humanos por meio do incentivo a políticas de negociação como forma ideal de resolução de conflitos internos. Sob o ponto de vista econômico, era pregada a adoção de políticas macroeconômicas de estabilização, bem como de programas abrangentes destinados à reconstrução e ao desenvolvimento (MENDONÇA, 2000). Dessa maneira, tais eram as condições necessárias para que tanto a África do Sul quanto a África Austral pudessem se inserir de forma expressiva no cenário internacional globalizado e, ao mesmo tempo, atrair maiores fluxos de investimento.

Quanto à SADC, não havia dúvidas de que a África do Sul se tornaria membro da organização assim que o processo de transição doméstico fosse concluído. Após ter seu ingresso aprovado em 1994, o país assumiu a presidência da comunidade em 1996. Segundo Vale e Maseko (1998), a partir de então, a ênfase da SADC passou para o aspecto comercial das relações regionais. Desse modo, objetivava-se expandir o desenvolvimento econômico da África do Sul para o restante dos países membros. Entretanto, como ressalta Mendonça (2000), um ponto a ser questionado era a capacidade da instituição em liderar um projeto de integração com vistas ao desenvolvimento⁶⁰.

⁵⁹ “Nova África do Sul” (tradução nossa).

⁶⁰ Cabe também destacar o ingresso da África do Sul na União Aduaneira da África Austral (SACU), organização cujo objetivo inicial não era promover uma integração real, mas gerenciar as relações entre países já integrados em um processo específico com a África do Sul (PEREIRA, 2007).

The historical experience presupposes that only countries with compatible levels of development, a regional internal market, a good proportion of intra-zonal trade and a system of interconnected structures could integrate successfully. The SADC does not follow these parameters. South Africa is by far the largest economy in the region. The EU and South Africa are the main commercial partners of the other countries of the Community (MENDONÇA, 2000, p. 76)⁶¹.

Todavia, como ressalta Döpcke (1998), é necessário apontar que havia certo distanciamento entre o discurso do governo sul-africano e as ações postas em prática. Na política regional, apesar da pregação do desenvolvimento econômico conjunto, foram mantidas diversas das práticas já adotadas durante o governo De Klerk, não sendo levados em consideração os interesses econômicos dos países vizinhos. Nesse sentido, as investidas comerciais sul-africanas na África Austral causaram prejuízos aos demais Estados, em especial ao Zimbábue, o qual alegava que suas indústrias eram prejudicadas com a concorrência desleal. Somada a isto, estava a disputa pela liderança regional entre os presidentes Nelson Mandela e Robert Mugabe.

Dado o exposto ao longo deste capítulo, pode-se perceber que os quinze anos transcorridos desde o governo Botha até o governo Mandela foram marcados por expressivas mudanças na condução da política externa sul-africana. Tais mudanças foram reflexo direto das transformações ocorridas no ambiente doméstico, as quais repercutiram em aspectos como o caráter das relações da África do Sul com os países vizinhos e a atuação do país em organismos internacionais multilaterais. Não obstante, é necessário lembrar que também podem ser observados traços de continuidade entre os governos. Durante o próximo capítulo, será realizada a aplicação da Teoria Construtivista de Relações Internacionais ao período sob análise, no intuito de averiguar se as mudanças que aconteceram após as trocas de governos foram influenciadas por alterações na própria identidade do Estado sul-africano.

⁶¹ “A experiência histórica pressupõe que apenas países com níveis compatíveis de desenvolvimento, um mercado regional interno, uma boa proporção de comércio intra-zonas e um sistema de estruturas interconectadas poderia se integrar de forma bem-sucedida. A SADC não segue tais parâmetros. A África do Sul é de longe a maior economia na região. A UE e a África do Sul são os principais parceiros comerciais dos outros países da Comunidade” (tradução nossa).

4 ANÁLISE: A POLÍTICA EXTERNA SUL-AFRICANA SOB A VISÃO DA TEORIA CONSTRUTIVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Wendt (1999) afirma que os atributos estatais de interesse e busca pela sobrevivência são precedentes à construção discursiva, mas que estes só se tornam relevantes quando os indivíduos realizam a construção de conhecimento sobre eles. Em geral, nas análises de política externa, as propostas construtivistas são marginalizadas em detrimento de visões que concentram seu foco apenas no comportamento dos Estados e não em sua natureza (EDLER, 2011).

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é fornecer uma abordagem alternativa de análise de política externa por meio da utilização Teoria Construtivista de Relações Internacionais, a qual será dividida em três partes. Inicialmente, serão analisados o governo de P. W. Botha e a política externa agressiva da África do Sul na década de 1980. Em seguida, serão discutidos o período de transição durante o governo de De Klerk e a influência do ato de fala na mudança da postura internacional sul-africana. Por fim, serão tratadas a presidência de Nelson Mandela e a consolidação de uma nova identidade do país no contexto da *New South Africa*.

4.1 DÉCADA DE 1980: ÁFRICA DO SUL COMO “ESTADO PREDADOR”

Como visto nos capítulos anteriores, durante grande parte de sua história pós-colonial, a África do Sul e sua política externa eram destoantes do que era observado no restante do continente africano. Nesse contexto, a formalização do regime do *Apartheid* em 1948 foi um reflexo direto de um processo de construção da identidade bôer, a qual era originária do período de colonização do país. Ao renunciar à sua identidade europeia e afirmar seu pertencimento à África ao mesmo tempo em que pregava sua superioridade em relação aos demais povos da região, tal grupo criou as bases que guiariam a postura internacional da África do Sul pela maior parte do século XX.

Nesse sentido, o período em análise no presente trabalho pode ser tratado sob a ótica da identidade estatal. Após a ascensão de P. W. Botha à presidência do país, a política externa sul-africana adquiriu um caráter mais agressivo, em especial com a implementação da *Total National Strategy*. Wendt (1992) aborda tal comportamento por meio do conceito de predação, que, em conjunto com a anarquia como causa permissiva, permite o estabelecimento de um

sistema de autoajuda. Além disso, é possível utilizar a estrutura de identidades e interesses como auxiliares na explicação do comportamento estatal.

Sendo assim, o conceito de predação pode ser relacionado a diferentes razões, tais como vitimização sistêmica ou política doméstica, as quais fazem com que um Estado se torne predisposto à agressão (WENDT, 1992). No caso da África do Sul da década de 1980, a manutenção do *Apartheid* era um dos objetivos centrais de Pretória, o que, por sua vez, moldou suas ações externamente. Dessa forma, a adoção de políticas ofensivas em relação aos países vizinhos demonstra uma tentativa do governo sul-africano de garantir a perpetuação de seu modelo de política interna por meio da desestabilização de Estados que poderiam representar ameaças ao regime.

Davies e O'Meara (1985) trazem alguns exemplos por meios dos quais podem ser observadas características de predação na identidade do Estado sul-africano. Durante a década de 1980, foram desenvolvidas estratégias específicas para operações de agressão contra os países vizinhos. Dentre estas, pode ser destacada a criação dos chamados “comandos de reconhecimento”⁶², que consistiam em unidades especialistas com uma alta proporção de mercenários, os quais eram utilizados para operações rápidas de ataque. O principal comando de reconhecimento estava localizado na cidade de Durban e foi responsável pela realização de operações de ataques a bases do CNA em Moçambique, bem como a refinarias de petróleo em Angola.

Além disso, o governo sul-africano também desenvolveu o programa dos “batalhões étnicos”. Tais batalhões eram unidades militares localizadas próximas às fronteiras com Estados vizinhos e eram compostas por soldados negros que falavam o mesmo idioma ou pertenciam ao mesmo grupo cultural do país limítrofe. Assim, tais grupos eram responsáveis pela realização de investidas militares nos territórios em questão e por fornecer apoios a movimentos favoráveis à África do Sul em outros países. As principais ações desempenhadas pelos batalhões étnicos ocorreram em Angola e na Namíbia (DAVIES; O'MEARA, 1985).

Cabe ressaltar que, de acordo com Wendt (1992), as abordagens clássicas de Relações Internacionais defendem que a possibilidade de um comportamento agressivo por parte dos Estados predadores força os outros Estados a darem início a uma política de poder competitiva, tendo em vista o objetivo primordial de garantir sua sobrevivência. Entretanto, segundo a visão

⁶² Do termo em inglês *Reconnaissance commandos*.

construtivista, a possibilidade de predação em si não obriga os outros agentes a responderem a tal comportamento com uma política de poder própria, tendo em vista que a possibilidade de um conflito é mais improvável do que provável. No caso da África do Sul, a superioridade econômica e militar do país em comparação aos demais membros da região também foi um fator que, além de fornecer os meios para a condução de políticas agressivas em relação aos vizinhos, dificultava as alternativas de resposta dos países vítimas de agressão.

Segundo Wendt (1999), um dos elementos que compõem o interesse nacional é a autonomia. Este elemento diz respeito à capacidade estatal de controlar o modo com que seus recursos são alocados, bem como de escolher seu modelo de governo. Assim, para que a identidade de um Estado seja reproduzida, a manutenção de sua liberdade de ação é tão necessária quanto sua sobrevivência. Cabe destacar que não apenas os Estados, mas todos os agentes, possuem interesse em preservar sua autonomia, tendo em vista que a falta dela representaria um obstáculo ao alcance de suas demandas internas e externas.

No que diz respeito aos tipos de identidade trazidos por Wendt (1999), cabe relacionar o conceito de identidade pessoal ou corporativa com o perfil do Estado sul-africano na década de 1980. Como discutido anteriormente, a identidade pessoal dos agentes se distingue por meio da separação do “ego” como um espaço próprio de ação. Durante o governo de P. W. Botha, a diferenciação da identidade sul-africana em relação aos demais se dava por meio da reafirmação de uma identidade nacional “afro-europeia”, que a diferenciava dos outros países africanos. Para Mendonça (2000), esta era uma maneira de proteger um Estado branco encapsulado em uma nação multiétnica. Assim, embora a identidade bôer se considerasse como pertencente ao continente africano, não havia uma proximidade de características com os povos locais.

A noção de identidade de tipo, também abordada por Wendt (1999), está ligada a um conjunto de agentes que compartilham características como padrões de comportamento e valores. No âmbito dos Estados, tais características são intrínsecas às unidades, de modo que a interação com outros Estados não é um pré-requisito para sua existência. No período da Estratégia Total, a identidade de tipo da África do Sul estava fortemente relacionada, além do regime do *Apartheid*, à adoção do sistema capitalista por parte do governo, o que a diferenciava de outros países da região, como Angola e Moçambique. Na visão construtivista, pelo fato de não possuir características compartilhadas com tais Estados, não havia uma relação entre a identidade de tipo da África do Sul e a dos países vizinhos.

É por meio do conceito de identidade de função que a postura externa da África do Sul sob o governo de Botha pode ser melhor analisada. Primeiramente, Wendt (1999) estabelece que tal identidade apenas surge quando há interação com o “outro”. No entanto, estruturas sociais já existentes, como o regime do *Apartheid*, podem auxiliar no processo de institucionalização dessas funções. Desse modo, a função defendida pelo próprio Estado sul-africano de atuar como um representante da luta antimarxista no continente africano e as ações de agressão que derivam dela surgem a partir da interação com Estados de cunho socialista que, além de possuir um sistema econômico distinto, representam uma ameaça à perpetuação de seu modelo interno de governo.

Davies e O’Meara (1985) lembram que Angola e Moçambique foram as principais vítimas da política de desestabilização levada a cabo pela África do Sul. As províncias do sul de Angola, que fazem fronteira com a Namíbia, eram alvo de repetidos ataques das forças armadas sul-africanas e, em meados da década de 1980, estavam virtualmente ocupadas pelo país vizinho. Ademais, o apoio ao grupo de oposição, UNITA, passou a ser cada vez maior, no intuito de pressionar o governo angolano a formar uma coalizão com o partido em questão.

Tal exemplo reforça a ideia de Wendt (1999) de que a identidade de função não requer um ambiente de cooperação e integração entre Estados, uma vez que as ideias compartilhadas também podem possuir um caráter conflituoso. Geralmente, as abordagens clássicas de Relações Internacionais tendem a usar o argumento contrário, o qual possui um viés fortemente materialista. Além disso, no contexto da África Austral na década de 1980, embora houvesse um alto grau de dependência econômica entre os países, tal dinâmica não era o suficiente para que existisse uma identidade compartilhada cooperativa.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o conceito identidade coletiva, um estágio mais avançado de identidade de função, não era observável no período em questão. Este tipo de identidade, mesmo podendo ser restrito a determinados assuntos, requer um alto grau de identificação por meio do qual as diferenças entre os agentes poderiam ser superadas (WENDT, 1999). De certo modo, a tentativa de formação da “constelação de Estados” durante a primeira fase da política de Estratégia Total pode ser vista como um esforço de Pretória em construir um sentimento de coletividade na região. O fracasso da iniciativa, porém, impossibilitou a emergência de uma suposta identidade coletiva.

Tal cenário remete à discussão de Wendt (1992) acerca da relação entre identidade coletiva e o comportamento predatório por parte de um Estado. Em uma anarquia de vários

Estados, o efeito causado pelo Estado predador está diretamente ligado ao nível de identidade coletiva que já existe no sistema. Se a identidade coletiva for alta, as ações agressivas por parte do predador geram danos consideravelmente menores, uma vez que os membros do coletivo podem prestar auxílio entre si. Como exemplo, pode ser citada a criação da SADCC em 1980, a qual objetivava diminuir a dependência de seus países membros em relação à África do Sul.

Outro aspecto a ser tratado é a relação entre os interesses da África do Sul e sua postura de política externa ao longo do governo de P. W. Botha. Onuf (1998) afirma que os agentes têm a possibilidade de utilizar os meios, materiais ou não, disponíveis para alcançar seus objetivos. Nesse sentido, cabe destacar alguns interesses do Estado sul-africano, levando em consideração a distinção realizada por Wendt (1999) entre interesses objetivos e subjetivos. Tendo em vista que os interesses objetivos são aqueles necessários para a manutenção da identidade estatal, podem ser elencados elementos como a manutenção do sistema capitalista e a garantia da predominância econômica e militar do país em relação aos demais. Nesse contexto, também estava inserida a preservação do regime do *Apartheid*.

Os interesses subjetivos de um agente, por outro lado, possuem ligação com as ações que devem ser desempenhadas para atender às necessidades de sua identidade (WENDT, 1999). No caso sul-africano, a aplicação da Estratégia Total nas relações com os países vizinhos era uma forma de garantir os pontos mencionados acima, uma vez que o enfraquecimento dos demais estados impossibilitaria a tomada de medidas mais incisivas com relação à África do Sul. Além disso, os pactos de não-agressão firmados com diversos países da África Austral também consistiam em uma tentativa de diminuir os riscos sofridos pelo Estado sul-africano, visto que, na maioria das vezes, tais acordos proibiam a concessão de apoio ao CNA.

4.2 ASCENSÃO DE DE KLERK: INFLUÊNCIA DO ATO DE FALA NA POLÍTICA EXTERNA DE TRANSIÇÃO

No final da década de 1980, o modelo do *Apartheid* se encontrava em uma situação de desgaste, o que pode ser atribuído, principalmente, aos impactos gerados na economia sul-africana pelas sanções impostas por países ocidentais. Por esta razão, as ações conduzidas em relação aos países vizinhos, como a manutenção de tropas em Angola e na Namíbia, passaram a representar custos demasiadamente elevados em um contexto de crise econômica. Nesse sentido, embora a política externa do país estivesse voltada à manutenção do regime e, por

consequência, de sua identidade, o cenário não era favorável à continuação da estratégia vigente.

Algumas das mudanças mais expressivas na África Austral ocorreram em fins da década de 1980, ainda durante o governo de P. W. Botha, destacando-se a independência da Namíbia e a retirada das tropas sul-africanas do território angolano. Apesar de tais acontecimentos representarem modificações significativas, eram mais influenciados por fatores externos do que por um redirecionamento da política externa da África no Sul. No entanto, quando De Klerk assumiu a presidência do país em 1989, teve início um processo de alteração das diretrizes de política exterior. O discurso realizado pelo novo presidente em fevereiro de 1990 é tido como um marco de rompimento com a política externa do período anterior e será analisado mais detalhadamente a seguir.

Primeiramente, é necessário discutir a visão construtivista acerca da influência dos atos de fala, que é abordada por Onuf (1998). Em linhas gerais, um ato de fala pode ser definido como um discurso que influencia agentes além do orador a agirem. A estrutura mais comum deste ato consiste na asserção, demanda ou promessa de que determinado conjunto de assuntos existe ou pode ser alcançado. Além disso, os atos de fala podem ser classificados em três categorias: assertivos, diretivos e comissivos.

Cabe ressaltar que o sucesso de um ato de fala depende da resposta dos outros agentes em relação ao que é ouvido. Onuf (1998) também afirma que, independentemente de sua tipificação, os atos de fala não necessitam de implicações sobre situações futuras. O orador pode afirmar a existência de um conjunto de assuntos e os demais agentes podem concordar, questionar ou discordar sem que haja, necessariamente, consequências no longo termo. Todavia, se um orador repetir determinado discurso com certa frequência, o conteúdo do discurso adquire importância. Assim, por meio da repetição, um mesmo discurso se torna uma convenção, uma vez que todos os agentes passam a crer nas palavras ditas.

O discurso proferido por De Klerk em 02 de fevereiro de 1990 ocorreu durante a abertura de uma sessão do parlamento sul-africano. O tom do pronunciamento é estabelecido ainda nas primeiras frases do presidente, o qual afirma que as eleições de 1989 posicionaram o país no caminho para mudanças expressivas. Tais mudanças faziam referência, principalmente, ao entendimento de que a paz doméstica e a superação da crise econômica só poderiam ser alcançadas por meio de um acordo negociado entre os representantes de todas as parcelas da população sul-africana (DE KLERK, 1990).

Sendo assim, o bem-estar do país estaria condicionado à capacidade dos líderes sul-africanos de superar suas diferenças em uma nova configuração de poder. Quanto ao processo de negociação, De Klerk (1990) afirmou que seria dada prioridade máxima por parte do governo, tendo em vista que o objetivo era um novo arcabouço constitucional por meio do qual todos os habitantes do país pudessem disfrutar de direitos, tratamento e oportunidades iguais nas esferas social e econômica.

I hope that this new Parliament will play a constructive part in both the prelude to negotiations and the negotiating process itself. I wish to ask all of you who identify yourselves with the broad aim of a new South Africa, and that is the overwhelming majority: let us put petty politics aside when we discuss the future during this Session. Help us build a broad consensus about the fundamentals of a new, realistic and democratic dispensation. Let us work together on a plan that will rid our country of suspicion and steer it away from domination and radicalism of any kind (DE KLERK, 1990, s.p.)⁶³.

No trecho citado acima, pode-se perceber os esforços de De Klerk em construir uma nova imagem para o país e, por conseguinte, uma nova identidade. Levando em consideração o pensamento de Wendt (1992) de que a identidade de um agente diz respeito aos entendimentos que este possui de si próprio e dos demais, a ideia de De Klerk sobre uma “nova África do Sul” estava relacionada ao início de um novo padrão de comportamento que, por meio da realização de mudanças no ambiente interno, também seria refletida na postura internacional do país e romperia com a desconfiança por parte dos demais Estados.

Cabe destacar que, segundo Wendt (1999), embora as identidades sejam elementos relacionais e dependam, por definição, da interação com outros agentes, a visão construtivista não exclui a possibilidade de que mudanças domésticas também contribuam para alterações na identidade de um Estado. A principal diferença do Construtivismo em relação às abordagens racionalistas de Relações Internacionais é que estas analisam identidades e, principalmente, interesses estatais como fixos ou constantes. Assim, tais características seriam exógenas à interação.

Ao longo de seu discurso, De Klerk também tratou sobre questões de política externa, em especial acerca das mudanças ocorridas no cenário internacional com o fim da Guerra Fria. De acordo com o presidente, Pretória tinha convicção de que os interesses nacionais sul-

⁶³ “Eu espero que esse novo Parlamento desempenhe um papel construtivo tanto no prelúdio às negociações quanto no processo de negociação em si. Desejo pedir a todos vocês que se identificam com o amplo objetivo de uma nova África do Sul, e essa é a maioria esmagadora: deixemos as rixas políticas de lado quando discutirmos o futuro durante esta Sessão. Ajudem-nos a construir um amplo consenso sobre os fundamentos de uma distribuição nova, realista e democrática. Trabalhemos juntos em um plano que livrará nosso país da desconfiança e o distanciará de qualquer tipo de dominação ou radicalismo” (tradução nossa).

africanos apenas poderiam ser alcançados por meio de relações estáveis com o restante do mundo. As novas dinâmicas internacionais haviam criado oportunidades para a África do Sul, principalmente no que dizia respeito às diferenças ideológicas que impediam a cooperação (DE KLERK, 1990).

No que concerne à nova configuração de poder mundial, De Klerk (1990) declarou que 1989 ficaria marcado na história como o ano em que o comunismo stalinista foi extinto. Embora tal acontecimento tivesse mais impacto na Europa Oriental, também existiriam consequências importantes para o continente africano. Para o presidente, o colapso de tal sistema econômico deveria servir como um alerta para os países africanos que persistiam em sua implementação. Assim, embora a retórica de luta antimarxista e anticomunista de década anterior tivesse sido superada, a característica da identidade sul-africana enquanto Estado capitalista continuou presente neste novo período.

Quanto às relações com a África Austral, De Klerk (1990) afirmou que a década de 1990 dava início a uma oportunidade única de superar os conflitos e as diferenças ideológicas do passado e desenvolver um programa conjunto de reconstrução. Dessa forma, a um ambiente de estabilidade na região se mostrava necessário para impedir que a situação de fragilidade econômica se agravasse ainda mais. Para o governo sul-africano, os obstáculos que impediam uma coordenação com os Estados vizinhos haviam cessado, uma vez que posturas conflitivas haviam sido substituídas por outras de cooperação.

Ademais, citando reuniões realizadas com os presidentes do Zaire, de Moçambique, da Costa do Marfim e da Zâmbia, o presidente-sul africano afirmou que os líderes de tais países expressaram sua concordância em relação ao papel de liderança regional que deveria ser exercido pela África do Sul nas áreas de cooperação e desenvolvimento, em um esforço de buscar o crescimento econômico do continente. Para De Klerk (1990), o país havia realizado uma contribuição positiva como negociador durante o processo de independência da Namíbia, o que havia sido reconhecido internacionalmente.

Nesse contexto, pode-se observar que, mesmo tendo abandonado o caráter agressivo de suas ações em relação aos países vizinhos, a África do Sul acreditava que deveria exercer um papel de porta-voz regional. Contudo, tal estratégia era desempenhada de modo não agressivo, visto que um dos principais objetivos do país nesse período era a consolidação de uma nova imagem no exterior. Sendo assim, a identidade de função sul-africana, que na década anterior

era caracterizada principalmente pelo combate ao marxismo na região, assumiu aspectos de um líder regional por meio do compartilhamento de interesses com os demais Estados africanos.

O último ponto abordado no discurso de De Klerk diz respeito ao processo de negociação para o fim do *Apartheid*. Após assegurar que o governo realizaria todos os esforços necessários para a condução pacífica do processo, o presidente sul-africano anunciou alguns pontos que já haviam sido decididos.

The prohibition of the African National Congress, the Pan Africanist Congress, the South African Communist Party and a number of subsidiary organisations is being rescinded. People serving prison sentence merely because they were members of one of these organisations or because they committed another offence which was merely an offence because a prohibition on one of the organisations was in force, will be identified and released. Prisoners who have been sentenced for other offences such as murder, terrorism or arson are not affected by this (DE KLERK, 1990, s.p.)⁶⁴.

Retomando o conceito de interesses desenvolvido por Onuf (1998), uma vez que a manutenção do *Apartheid* deixou de ser um objetivo central de Pretória, a continuidade de políticas que contribuía para tal cenário, como a criminalização dos grupos de oposição, deixou de ser necessária. A posição do governo sul-africano em relação ao *Apartheid*, mesmo com os impasses ocorridos durante o processo de negociação, passou a estar mais alinhada com as posturas dos demais países da região. Logo, pode-se perceber a influência dos atos de fala tanto no processo de alteração da identidade estatal quando na condução da política exterior de um país. Onuf (1998) argumenta que, quando se tornam convenções, os atos de fala assumem um status de regra. Desse modo, os agentes em questão começam a se comportar de acordo com as regras, o que é possibilitado pela generalização da relação entre o orador e os ouvintes.

4.3 A PRESIDÊNCIA DE MANDELA E A NOVA IDENTIDADE SUL-AFRICANA

A eleição de Nelson Mandela à presidência da África do Sul em 1994 representou o rompimento total com a política do *Apartheid* e deu início ao primeiro governo de maioria negra no país. A formalização da garantia de direitos iguais a todos os grupos étnicos da população, previstos pela nova Constituição, mudou um sistema que havia estado vigente por quase cinco

⁶⁴ “A proibição do Congresso Nacional Africano, do Congresso Pan-Africanista, do Partido Comunista Sul-Africano e de um número de organizações subsidiárias está sendo revogada. Pessoas cumprindo sentenças de prisão meramente porque eram membros de uma destas organizações, ou porque cometeram outra ofensa que apenas era uma ofensa porque a proibição de uma das organizações estava em vigor, serão identificadas e libertas. Prisioneiros que foram condenados por outras ofensas como assassinato, terrorismo ou incêndio criminoso não serão contemplados” (tradução nossa).

décadas e que fornecia as bases tanto para o comportamento interno quanto para a postura externa do Estado sul-africano.

Como discutido no capítulo anterior, a defesa e a promoção dos direitos humanos estavam dentre os principais focos da nova política externa de Pretória. Princípios como solidariedade internacional, democracia e paz passaram a ser os princípios norteadores presentes nos documentos oficiais que diziam respeito ao posicionamento externo sul-africano. Em termos de identidade estatal, este novo contexto representava uma considerável mudança em relação ao período anterior e uma ainda mais expressiva em comparação ao governo de P. W. Botha. Nesse sentido, pode-se afirmar que a ascensão de Mandela ao poder gerou uma mudança na identidade pessoal ou corporativa do Estado sul-africano nos termos trazidos por Wendt (1999). Isto se deve ao fato de que a distinção em relação aos demais Estados da região, que era baseada na permanência de um governo de minoria branca com bases na crença da superioridade racial, deixou de existir.

O enfoque dado à promoção dos direitos humanos e à democracia como base das relações internacionais sul-africanas durante o governo de Mandela também pode ser analisado por meio da aplicação do conceito de identidade de função de Wendt (1999). Tendo em vista que a observação dessa identidade só é possível em um contexto de interação com outros agentes, pode-se observar que, embora não tenha abandonado o perfil de líder regional e continental defendido durante a presidência de De Klerk, a África do Sul passou a utilizar sua experiência interna de sucesso na luta pela garantia dos direitos humanos como uma forma de assistir os países africanos que ainda enfrentavam dificuldades nesse aspecto.

De acordo com Van Wyk (2003) a África do Sul conquistou uma espécie de autoridade moral após 1994, o que proporcionou ao país mais oportunidades de desempenhar um papel internacional expressivo. Assim, o governo sul-africano desenvolveu uma imagem própria de porta-voz de uma “política externa benigna”, a qual era baseada em sua longa lista de princípios norteadores apresentada no capítulo anterior. Entretanto, cabe destacar que sua identidade como símbolo da democracia e mediador internacional foi acompanhada de algumas contradições, em especial no que diz respeito ao direito internacional e à prática da diplomacia preventiva. Tal ponto pode ser exemplificado com o caso da intervenção sul-africana no Lesoto a pedido da SADC, em 1998, ainda que com a justificativa de auxílio à restauração da democracia naquele país.

As iniciativas sul-africanas bem-sucedidas nos níveis regional, bilateral e multilateral contribuíram para a consolidação do país enquanto uma potência regional. Dentre outros pontos, a percepção de que a cooperação era necessária para o alcance de determinados objetivos fez com que a África do Sul passasse a capitalizar sobre sua recém-adquirida influência em organizações multilaterais para a realização de trabalhos conjuntos com vistas à promoção de um Sistema Internacional mais democrático e igualitário. Segundo Van Wyk (2003, p. 111),

Its successes in this regard includes the campaign to ban antipersonnel landmines and 'blood diamonds' (by means of the Kimberley Process), as well as its voluntary nuclear disarmament. The 'Ottawa process', as the anti-personnel landmine campaign became known, was an opportunity for South Africa to co-operate with influential middle powers such as New Zealand and Canada. By 1997, South Africa announced a complete ban on mines and convened an OAU conference on the matter⁶⁵.

Ademais, cabe discutir as repercussões do ingresso da África do Sul em organizações multilaterais do continente africano. No caso da Organização da Unidade Africana, a admissão do país em 1994 representou mais um passo na construção da liderança sul-africana. Especialmente por meio da defesa do conceito de “renascimento africano”⁶⁶, Pretória defendia concomitantemente o fortalecimento de práticas democráticas na África e medidas de liberalização econômica, posicionando-se como um intermediário entre o continente e os países mais desenvolvidos (VAN WYK, 2003). Nesse sentido, era levantada a necessidade de estabelecimento de uma agenda comum, a qual tratasse tanto de temas como vicissitudes econômicas quanto de questões relacionadas à estabilidade interna dos países africanos.

Dessa maneira, torna-se possível tratar as alterações na postura externa da África do Sul com a utilização do conceito de identidade coletiva, definido por Wendt (1999) como um processo de identificação entre um agente e os demais. Assim, ao advogar pela importância das relações entre os países africanos e se posicionar de forma contrária à intervenção ocidental no continente, a África do Sul demonstrou haver superado as antigas barreiras em relação aos demais Estados africanos, criando um ambiente propício à formação de uma identidade

⁶⁵ “Seus sucessos nessa questão incluem a campanha para o banimento das minas antipessoais e “diamantes de sangue” (por meio do Processo Kimberley), bem como seu desarmamento nuclear voluntário. O “Processo de Ottawa”, como a campanha contra minas antipessoais ficou conhecida, foi uma oportunidade para a África do Sul cooperar com potências médias influentes como Nova Zelândia e Canadá. Em 1997, a África do Sul anunciou um banimento completo de minas e sediou uma conferência da OUA sobre o assunto” (tradução nossa).

⁶⁶ Em 1996, em um discurso que foi posteriormente chamado de *I am an African*, o vice-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, sinalizou ao Parlamento Sul-africano a emergência de uma nova identidade coletiva com a África, o que contrastava com a identificação com a Europa e com o Ocidente do governo anterior (VAN WYK, 2003).

coletiva. Wendt (1999) lembra que tal identidade pode estar restrita a domínios específicos, tais como os abarcados no âmbito da OUA.

A entrada na SADC também desempenhou um papel essencial no processo de mudança da identidade sul-africana. Sua organização antecessora, a SADCC, havia sido criada para reduzir os danos causados pela política externa agressiva de Pretória direcionada aos países da região. Na década de 1990, sob um novo arcabouço institucional, a Comunidade aceitou o ingresso da África do Sul, uma vez que a condição de transição para um regime de governo democrático havia sido respeitada. Como mencionado anteriormente, um dos objetivos da instituição passou a ser transbordar o desenvolvimento sul-africano para os demais países da África Austral. Sendo assim, pode-se afirmar que na SADC, mais do que em qualquer outra organização multilateral, a África do Sul passou a exercer um expressivo papel de liderança, em especial após Mandela ascender à sua presidência em 1996.

Nesse contexto, Wendt (1992) traz alguns pontos sobre a visão construtivista acerca da cooperação. Levando em consideração o fato de o comportamento dos agentes gerar expectativas que afetam identidades e interesses, a criação de organizações leva à internalização de novas interpretações sobre si próprio e sobre os demais. Assim, o processo pelo qual Estados começam a cooperar, mesmo em um cenário de anarquia hobbesiana, está relacionado à reconstrução de seus próprios interesses, os quais passam a estar baseados em compromentimentos compartilhados com as normas sociais.

Tal aspecto pode ser observado na atuação sul-africana na SADC, uma vez que, neste período, o crescimento econômico e o desenvolvimento regional começam a constituir interesses estatais. Ao passo que a organização auxiliava na busca por tais objetivos, seu bom funcionamento também se tornou interesse do Estado sul-africano, o qual passou a destinar uma grande prioridade à Comunidade em sua política externa. Conforme Wendt (1992), resultados positivos advindos da cooperação tendem a consolidar a identidade e o interesse da coletividade em questão.

Tendo em vista sua linha de ação no âmbito da SADC, era natural que as relações da África do Sul com os países da África Austral possuíssem um caráter similar. Todavia, além de medidas econômicas de desestabilização e incentivo ao crescimento econômico, foram criadas iniciativas destinadas ao desenvolvimento e à reconstrução de locais afetados por guerras civis. Assim, os países da região poderiam se tornar mais atrativos ao investimento estrangeiro, o que iria ao encontro do interesse sul-africano de maior inserção no cenário internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi apresentado que, em virtude de peculiaridades que derivavam de seu período colonial, a política externa da África do Sul durante grande parte do século XX esteve diretamente relacionada à doutrina do *Apartheid*. Embora tenham sido formalizadas apenas em 1948, as políticas de segregação racial já estavam presentes na sociedade sul-africana e, por conseguinte, influenciavam o processo de formulação e condução da postura exterior do país. A identidade *bôer* desempenhava um papel central nesse contexto, uma vez que representava a parcela da população que detinha o poder político.

Apesar de alguns constrangimentos externos – tais como a exclusão de organizações internacionais – terem se apresentado já nos anos de 1960, o Estado sul-africano não viu como necessária a revisão de seu modelo de governo ou uma flexibilização do regime segregacionista. Isto se deve, em grande medida, ao fato de a maioria dos países ocidentais não ter realizado declarações públicas de condenação ao *Apartheid*, tendo em vista o discurso adotado pela África do Sul que afirmava sua função de “bastião anticomunista” no continente africano.

A década de 1970 foi marcada pela independência das maiores colônias portuguesas na África – Angola e Moçambique –, o que teve um impacto direto na política externa sul-africana. Como discutido ao longo desta pesquisa, as colônias portuguesas na África Austral formavam uma espécie de barreira entre a África do Sul e os demais países independentes, chamados, por vezes, de países negros. Tal fato facilitava a manutenção do *Apartheid*, uma vez que o país não possuía ameaças diretas em suas fronteiras. Sendo assim, o fim do *cordon sanitaire* tornou necessária a reformulação das diretrizes de política exterior levadas a cabo por Pretória.

Nesse sentido, sob a presidência de P. W. Botha, o governo sul-africano deu início à política de Estratégia Total, caracterizada, principalmente, pelas iniciativas de desestabilização militar e enfraquecimento econômico dos países vizinhos. A dependência econômica dos países da África Austral em relação à África do Sul tornava a situação ainda mais prejudicial, resultando, ao menos em seus anos iniciais, no sucesso da política sul-africana. Como argumentado no capítulo anterior, tal comportamento por parte do Estado sul-africano é classificado pelo Construtivismo como sendo de um Estado agressor, o que estava intimamente ligado à diferenciação da identidade sul-africana em relação aos demais países da região.

Pode-se perceber, levando em consideração as ideias de Wendt (1999), que o processo de construção da identidade sul-africana culminou na exteriorização das fronteiras internas que

dividiam a minoria branca e as demais parcelas da população para as relações externas do país. Dessa forma, de modo semelhante ao que o *Apartheid* lograva êxito em limitar as possibilidades de ação da população negra sul-africana e, por consequência, em intensificar sua exclusão, a política de Estratégia Total foi bem-sucedida em seu intuito de aprofundar a dependência já existente dos países vizinhos em relação à África do Sul e, assim, diminuir os riscos de uma possível interferência em seus assuntos internos.

Cabe lembrar que apesar de seu sucesso inicial, a política de Estratégia Total foi afetada pelo crescimento da condenação internacional do regime do *Apartheid*, especialmente na segunda metade da década de 1980. Dentre os principais fatores, podem ser destacadas a intensificação das sanções econômicas por parte da ONU e de países ocidentais e a perda de relevância da retórica anticomunista, tendo em vista o fim iminente da Guerra Fria. Por tais razões, a manutenção tanto da estratégia de política externa quanto do próprio regime se tornou cada vez mais onerosa, o que não era viável em um cenário de severa crise econômica.

Quando De Klerk ascendeu à presidência do país em 1989, o contexto regional havia sofrido mais alterações, especialmente após a independência da Namíbia. A margem de manobra da África do Sul no Sistema Internacional também havia sido reduzida, levantando a necessidade um redirecionamento de sua política externa. Em linhas gerais, seus maiores objetivos passaram a ser o fortalecimento das relações regionais e a dissociação da imagem do país do comportamento adotado na década anterior.

Ademais, é válido ressaltar a influência do discurso proferido por De Klerk em fevereiro de 1990 na inauguração do novo período da política externa sul-africana. Além de dar destaque à importância que passaria a ser destinada aos países da África Austral, tal discurso representou o começo do processo de transição negociada para o fim do *Apartheid*. Sendo assim, pode-se perceber o início de uma alteração, ainda que pequena, na própria identidade do Estado sul-africano. A legalização dos grupos de oposição e a libertação dos presos políticos são exemplos deste redirecionamento, embora também estivessem ligadas ao fim do apoio concedido a estes por parte do bloco socialista.

Em consonância com o argumento de Wendt (1999), é possível observar a importância dos discursos na análise de política externa. Apesar de o enfoque maior do discurso de De Klerk estar direcionado às mudanças internas que ocorreriam no país, também houve repercussões no nível externo. O término da diferenciação da África do Sul em termos de identidade em relação aos demais países africanos facilitou o aprofundamento de suas relações regionais. Além disso,

a descriminalização do CNA possibilitou o início de uma maior articulação do grupo, o que incluiu o estabelecimento de conexões internacionais mais consolidadas.

A partir de 1994, durante a presidência de Nelson Mandela, a política externa sul-africana começou a ser pautada na defesa dos direitos humanos em âmbito internacional, bem como na promoção dos valores de paz e democracia. Nesse contexto, observa-se a utilização do exemplo da África do Sul no que tange à superação dos problemas relacionados aos direitos básicos de sua população como uma forma de embasar sua ação externa no sentido de auxiliar outros governos que enfrentassem situações similares.

Com a formalização do fim do *Apartheid* e o início do primeiro governo de maioria negra, nota-se uma mudança mais expressiva na identidade do Estado sul-africano, a qual havia iniciado no período anterior. Nesse sentido, houve um rompimento completo com a ideia de excepcionalidade da África do Sul – que era baseada na visão do país como um braço europeu no continente africano –, tendo em vista o começo de uma maior identificação com os países da região, tanto politicamente quanto em termos de cooperação econômica. O fim do regime permitiu uma reinserção de peso da África do Sul à comunidade internacional. Entretanto, cabe destacar que tal transição teve impacto imediato apenas no âmbito político, uma vez que a maior parte população negra continuava à margem do desenvolvimento econômico do país.

Ainda, além de inaugurar um novo momento da política externa da África do Sul, a ascensão do CNA ao poder representou o fim do isolamento internacional do país. Podem ser elencados elementos como a suspensão das sanções econômicas anteriormente impostas por países e organizações ocidentais, bem como o ingresso do país em organizações multilaterais na África, como a OUA e a SADC. Este último aspecto possui influência direta na construção de uma identidade coletiva por parte da África do Sul, fato que não era observado até então. Assim, começaram a ser identificados interesses comuns com os demais países do continente – como o desenvolvimento econômico da região –, o que gerava ações de política externa destinadas à busca de tais interesses.

Portanto, considerados os pontos elencados acima, pode-se afirmar que a hipótese do presente trabalho foi confirmada. A identidade do Estado sul-africano passou por alterações expressivas na transição da década de 1980 para a década de 1990, mudando de um Estado pária no Sistema Internacional para um país visto como igual por seus pares no continente africano. Os esforços empreendidos pela África do Sul para o rompimento com a imagem de Estado desestabilizador – tais como o estabelecimento de laços de cooperação, a participação

ativa em organismos internacionais e a não interferência em assuntos internos de outros países – reforçam a validade da hipótese apresentada. Logo, percebe-se que as mudanças ocorridas domesticamente tiveram um reflexo direto na condução da política exterior de Pretória.

Quanto à justificativa apresentada inicialmente, percebe-se a relevância do estudo do processo de construção da política externa sul-africana com vistas a uma melhor compreensão de suas ações atuais. Após 1994, quando teve início uma política externa de maior cooperação e relações regionais, foi observada uma intensificação de iniciativas deste gênero, nomeadamente o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) nos anos 2000, além do fortalecimento da atuação sul-africana nos âmbitos já existentes no continente africano. Ademais, também foi continuada a postura não intervencionista do país, uma vez que suas ações em relação a assuntos mais sensíveis de outros países ocorrem, geralmente, por meio das instâncias da SADC.

Entretanto, também se fazem necessárias algumas observações em relação às controvérsias e ao ceticismo gerados pelo posicionamento internacional da África do Sul pós-1994. Tendo em vista o passado intervencionista do país, alguns países africanos receavam que uma postura sul-africana mais neutra pudesse servir como disfarce para o alcance de outros objetivos, em uma espécie de agenda secreta. Além disso, argumentava-se que os discursos de Mandela representavam mais uma identificação dos problemas existentes no continente do que reais soluções para tais questões.

Um dos pontos de maior controvérsia durante o governo de Mandela foi o não alcance de uma resolução pacífica para o conflito na República Democrática do Congo, em 1998, quando países como Angola, Namíbia e Zimbábue – membros da SADC – enviaram tropas em apoio ao presidente Laurent Kabila. Este evento representou um dos momentos de maior tensão na história recente da África, contexto no qual a África do Sul se via dividida entre a manutenção de sua postura neutra e uma intervenção mais incisiva. A venda de armas e a política de armamentos do governo sul-africano também concediam um caráter idealista à sua política externa universalista e de “amizade” com todos os países.

Apesar disto, é inegável que houve mudanças expressivas na identidade do Estado sul-africano durante o período sob análise. O governo de Mandela concluiu o processo de redefinição da imagem do país iniciado durante o mandato de De Klerk, o que refletiu diretamente nas ações de política externa conduzidas pelo país. Na visão construtivista, a análise de política externa não está relacionada somente a uma previsão do comportamento

futuro dos atores ou ao processo de formulação de suas diretrizes, mas sim ao processo de construção e redefinição das identidades dos agentes e em como estes se percebem em relação aos demais. No caso da África do Sul, embora tenha ocorrido influência da conjuntura internacional, a política exterior esteve sempre relacionada aos elementos que compunham a identidade nacional.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n.47, Ago. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47>>. Acesso em 20 mar. 2016.
- ALDEN, Chris; LE PERE, Garth. South Africa's post-apartheid foreign policy: from reconciliation to ambiguity? **Review of African Political Economy**. V.31, n.100, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/0305624042000262293>>. Acesso em 10 set. 2016.
- BARNETT, Michael. Social Constructivism. p. 251-169. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BARROS, Mariana de Oliveira. Resenha: Constructivism in International Relations, the Politics of Reality. p. 259-267. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.28, n.01, Jan.-Jun., 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v28n1/v28n1a05.pdf>>. Acesso em 22 mar. 2016.
- BERGER, Peter. Identity as a Problem in the Sociology of Knowledge. **European Journal of Sociology**. p. 105-115. v.07, n.01. 1966. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23988309>>. Acesso em 10 maio 2016.
- CIA**. The World Factbook – South Africa. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sf.html>>. Acesso em 15 out. 2016.
- DAVIES, Robert; O'MEARA, Dan. Total strategy in Southern Africa: an analysis of South African regional policy since 1978. **Journal of Southern African Studies**. V.11, n.2, 1985. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03057078508708096>>. Acesso em 02 set. 2016.
- DAVIES, Robert. South African Strategy towards Mozambique in the Post-Nkomati Period: a critical analysis of effects and implications. **The Scandinavian Institute of African Studies**. 1985. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/97528/73.pdf>>. Acesso em 02 set. 2016.
- DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998. p. 133-161. **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v.41, n.01, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n1/v41n1a07.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2016.

DU PISANI, André. South Africa and the region. In: MILLS, Greg. **From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations 1990-1994**. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1994.

EDLER, Daniel. Identidade, Política Externa e os Discursos sobre História na Ucrânia. In: **III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2011, São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100059&script=sci_arttext>. Acesso em 07 out. 2016.

ERASMUS, Gerhard. The Accord of Nkomati: context and content. **The South African Institute of International Affairs**. 1984. Disponível em: <<http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/29847/1/The%20Accord%20Of%20Nkomati.pdf?1>>. Acesso em 02 set. 2016.

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**. V. 88, n.352, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/750459621>>. Acesso em 10 set. 2016.

GECAS, Viktor. The Self-Concept. p. 1-33. **Annual Review of Sociology**. Palo Alto, v.8, 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2945986>>. Acesso em 12 ago. 2016.

GELDENHUYS, Deon. Some Foreign Policy Implications of South Africa's "Total National Strategy", with particular reference to the "12-point plan". **The South African Institute of International Affairs**. 1981. Disponível em: <<http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/29895/1/Some%20foreign%20implications%20of%20South%20Africa's%20total%20national%20strategy.pdf?1>>. Acesso em 02 set. 2016.

GELDENHUYS, Deon; KOTZÉ, Hennie. P.W. Botha as decision maker: a preliminary study of personality and politics. **Politikon**. V.12, n.1, 1985. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/02589348508704847>>. Acesso em 02 set. 2016.

GRAHAM, Matthew. Foreign Policy in Transition: The ANC's Search for a Foreign Policy Direction during South Africa's Transition, 1990–1994. **The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs**. V.101, n.5, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/00358533.2012.713231>>. Acesso em 07 set. 2016.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introduction to International Relations Theories and Approaches**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MCCORMICK, Shawn. Angola: The Road to Peace. **Center for Strategic and International Studies**. 1991. Disponível em: <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/anotes_0691.pdf>. Acesso em 03 set. 2016.

MANBY, Bronwen. South Africa: The Impact of Sanctions. **Journal of International Affairs**. V.46, n.1, 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/24384124>>. Acesso em 03 set. 2016.

MANDELA, Nelson. South Africa's Future Foreign Policy. **Foreign Affairs**. V.72, n.5, 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20045816>>. Acesso em 10 set. 2016.

MENDONÇA, Hélio Magalhães de. South African Foreign Policy, 1945-1999. p. 11-90. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Brazilian Views on South African Foreign Policy**. Brasília: FUNAG, 2000.

NYE, Joseph S. Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes. p. 371-402. **International Organization**. Cambridge, v.41, n.3, 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706750>>. Acesso em 12 ago. 2016.

ONUF, Nicholas. Constructivism: A User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul. **International Relations in a Constructed World**. Armonk: M. E. Sharpe, 1998. Disponível em: <https://www.academia.edu/3795528/ONUF_Nicholas_Constructivism_a_Users_Manual_1998>. Acesso em 10 ago. 2016.

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.

RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira. Da conquista europeia à descolonização. p. 56-98. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos Africanos**. Petrópolis: Vozes, 2013.

RIZZI, Kamilla Raquel; SCHÜTZ, Nathaly Xavier. Política Externa da Nova África do Sul: Reinserção e Afirmação Regional. p. 181-201. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**. Porto Alegre, v.3, n.5, Jan-Jun., 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/45173/30178>>. Acesso em 15 mar. 2016.

TURNER, Jonathan H. The Theory of Structuration – The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration by Anthony Giddens. **American Journal of Sociology**. Chicago, v.91, n.4, 1986. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2779966>>. Acesso em 10 ago. 2016.

VALE, Peter; MASEKO, Sipho. South Africa and the African Renaissance. **International Affairs**. V.74, n.2, 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2623901>>. Acesso em 10 set. 2016.

VAN WYK, Jo-Ansie K. South Africa's post-apartheid foreign policy: a constructivist analysis. **Politeia**. Amsterdam, v.23, n.3, 2004. Disponível em: <http://www.academia.edu/11113291/South_Africa_s_post_apartheid_foreign_policy._A_constructivist_analysis>. Acesso em 02 out. 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. As independências, o neocolonialismo e a Guerra Fria. p. 99-144. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos Africanos**. Petrópolis: Vozes, 2013.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of It. p. 391-425. **International Organization**. Cambridge, v.46, n.2., 1992. Disponível em: <<https://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf>>. Acesso em 02 abr. 2016.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. p. 71-81. **International Security**. Cambridge, v.20, n.01, Jun.-Set., 1995. Disponível em: <<http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/PSC124/PSC124Readings/WendtConstructivism.pdf>>. Acesso em 02 abr. 2016.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.