

■ **Pablo de Rezende Saturnino Braga**¹  e **Carlos R. S. Milani**² 

Direitos humanos e política externa no Brasil e na África do Sul:

o mito da democracia racial, o apartheid e as narrativas da redemocratização

Human rights and foreign policy in Brazil and South Africa: the myth of racial democracy, the apartheid and the redemocratization narratives

Introdução

Este artigo analisa comparativamente as políticas externas em matéria de direitos humanos de Brasil e África do Sul, com o objetivo de entender como a relação entre a narrativa hegemônica que os Estados brasileiro e sul-africano promoveram no decorrer do século passado impacta na política externa que ambos têm concebido e implementado no bojo de seus respectivos processos de democratização, mais particularmente no campo dos direitos humanos. Os processos de democratização, iniciados após o fim da ditadura civil-militar no Brasil e o desmantelamento do apartheid na África do Sul, constituem o marco histórico fundamental, verdadeiro divisor de águas para os dois países no final do século XX. A construção de novas narrativas em matéria de direitos humanos e política externa por Brasil e África do Sul é fruto dos processos de democratização, e objetiva a renovação das credenciais diplomáticas

1 Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ-IESP). Professor da graduação em Relações Internacionais da Faculdade Ibmec, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: <satbraga@gmail.com>.

2 Pesquisador 1-C do CNPq, Cientista do Nosso Estado da FAPERJ e Professor Associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: <crsmilani@iesp.uerj.br>.

na ordem internacional após regimes de exceção em ambos os países, mas se insere igualmente na busca por maior protagonismo internacional. Essas transformações reforçam o discurso construído com ênfase na temática dos direitos humanos e, mais particularmente, na integração da questão racial nas agendas externas.

A relação entre as ideologias nacionais propaladas pelos Estados brasileiro e sul-africano no século passado e os novos projetos de inserção internacional que esses países formulam na transição para o século XXI merecem reflexão. O ponto central de interseção entre os casos é a temática dos direitos humanos, situada na interface entre as dimensões doméstica e internacional. A partir da leitura da política externa como uma política pública (Lima, 2000; Milani, 2015; Milani e Pinheiro, 2017), a política externa de direitos humanos (PEDH) é considerada estratégica para a ambição de protagonismo internacional que essas potências regionais têm demonstrado e, simultaneamente, relaciona-se com questões domésticas de direitos humanos atinentes à consolidação democrática e à própria identidade nacional. A centralidade das questões sobre inclusão social e diminuição da alarmante desigualdade social nos dois países cria tensões para as políticas governamentais no plano doméstico e desafios fundamentais para a agenda internacional de Brasil e África do Sul, cujas semelhanças e diferenças, sem objetivo de exaustividade, são analisadas neste artigo.

Portanto, o argumento principal aqui defendido é de que, pelas características de ambos os países, a PEDH, nas suas dimensões doméstica e externa, ocupa lugar estratégico nos respectivos projetos de inserção internacional. O artigo está organizado em duas principais seções, ademais desta introdução e das considerações finais. A primeira seção contextualiza e explora a literatura que analisa questões raciais e sua relevância para a narrativa sobre identidade nacional nos Estados, além de esmiuçar os projetos que os Estados brasileiro e sul-africano se engajaram a construir no século XX. Na segunda seção, investigamos as consequências dos processos de democratização dos dois países para a reformulação dessas narrativas nacionais e seus efeitos na política externa, mais

particularmente no campo dos direitos humanos, e finalizamos com uma reflexão sobre a conjuntura crítica por que passam Brasil e África do Sul na década de 2010.

A formação dos Estados nacionais e a questão racial: Brasil e África do Sul

Raça e Estado nacional

O Estado moderno se forma como uma ideologia nacionalista, que busca afirmar-se em base a um discurso de homogeneidade e integração. A história da humanidade é uma história de migrações (algumas forçadas...) de indivíduos e grupos, e esse discurso da homogeneidade integradora esconde aspectos contraditórios das sociedades que resultam desses fluxos, no Norte e no Sul das relações internacionais. Diante desse quadro de diversidade étnica, religiosa e cultural, a construção da identidade nacional pelo Estado implica processo de racionalização política para ter assegurada a sua estabilidade política - segundo as diretrizes eurocêntricas do projeto de Estado-Nação moderno. A busca da homogeneidade foi tradicionalmente associada a essa estabilidade, levando o Estado a buscar mitigar os conflitos socioculturais que porventura ameaçassem a aparência de integração social, a sua soberania doméstica e o monopólio do uso legítimo da força. Dessa forma, o Estado tem exercido controle sobre a questão racial, buscando racionalizar as diferenças raciais em um projeto unificador de modernidade e de construção do Estado-nação.

Segundo as perspectivas de Rothchild (1986) e Horowitz (1985), as premissas da teoria da ação racional desvendam a relação entre Estado e raça. O Estado elabora e implementa suas políticas a fim de regular e controlar os conflitos étnicos, religiosos, raciais e culturais. Portanto, a formação do Estado interfere nas identidades étnicas e não assume que essas identidades possam ser concebidas antes da política que se instaura com a construção estatal. Os processos de fundação nacional coincidem, pois, com processos de formação de identidade étnica pelo Estado. Para Winant (1994), por exemplo, a

race formation theory possibilita a compreensão do papel do Estado na construção histórica da raça. O Estado dispõe de instrumentos políticos para administrar os conflitos étnicos, como a sujeição (que se aplica ao caso do apartheid), o isolamento, a assimilação cultural (aplicável ao caso brasileiro), o deslocamento obrigatório, a mediação de uma terceira parte, a proteção, a redistribuição de recursos ou até a divisão do poder. Essas escolhas políticas são fundamentais na formação da identidade nacional a partir do Estado.

Duas outras premissas importantes no estudo social do nacionalismo são, em primeiro lugar, o fato de que o nacionalismo implantado pelo Estado se efetiva quando o processo de *nation-building* é concluído “com sucesso” (sentido etnocêntrico de *telos*); em segundo, que os Estados fora da Europa devem seguir caminho similar ao dos europeus para atingir a “congruência” entre Estado e nação (no sentido de linearidade). Embora seja necessário reconhecer as diferentes trajetórias e os contextos que lhes são próprios, os Estados desenvolvidos ou os em desenvolvimento procuram construir a nação com base no uso (e abuso) do nacionalismo a fim de garantir a lealdade de seus cidadãos. A nacionalidade estabelece um vínculo direto entre Estado e sociedade e se fundamenta em discursos de identidades coletivas nacionais (Kpessa et al, 2011, p. 2117-18). Os casos brasileiro e sul-africano são exemplos de adaptabilidade e resiliência: ambos os Estados constroem grandes narrativas nacionais no século XX no intuito de homogeneizar uma identidade onde a questão racial tem papel central, mas passam por marcantes mudanças no final do século XX, ensejando reformulações nas respectivas identidades nacionais que, em processo de reconstrução, ambos os Estados buscam afirmar no cenário internacional.

O apartheid na África do Sul

O estudo sobre o caso do apartheid exige um esclarecimento preliminar: o apartheid foi erigido em uma sociedade que desenvolveu formas de supremacia branca durante toda a sua história moderna. O racismo institucionalizado do apartheid não pode

ser dissociado da segregação e do sistema de servidão do trabalho que existiam antes da vitória do Partido Nacional que estabeleceu o regime de segregação racial em 1948. O apartheid e as formas anteriores de supremacia branca em terras sul-africanas subordinaram os negros sistematicamente, reservaram terras para brancos e proibiram negros de possuí-las, isolaram negros em reservas (naquilo que, posteriormente, veio a ser denominado de *homelands*) e limitaram o acesso do negro ao mercado de trabalho. O apartheid formalizou juridicamente e aprofundou a segregação, mas não a inventou. A presença de múltiplos grupos raciais em um Estado seria potencialmente destabilizadora por criar demandas por direitos e autodeterminação, o que deveria ser imunizado com a filosofia de que a raça deve ser o fundamento da nação. O “desenvolvimento separado” nacionalizou a raça dos brancos e desnacionalizou a dos africanos (Macdonald, 2006, p. 12).

A instituição do apartheid erigiu em política oficial o pensamento dos africânderes³, que definiram o Estado segregacionista como a única solução para o que consideravam o “caos” de uma sociedade miscigenada (Ribeiro, 2006, p. 304). O ideal do governo africânder era a separação total da civilização em todas as esferas da vida: racial, social, sexual, nacional e cultural, conforme o pensamento de Geoffrey Cronjé (Coetzee, 1991). Segundo o pensamento essencialista de Cronjé, a variedade racial seria a vontade de Deus, e o homem deveria agir para impedir a mistura entre as raças (Ribeiro, 1994, p. 7). Adaptando a fé calvinista ao seu pensamento racial, Cronjé acredita que cada raça seguiria o seu chamado e deveria cumprir o seu destino conforme os desejos divinos. A raça seria, assim, o indivíduo coletivo (Ribeiro, 1994, p.10) e o contato racial provocaria a alienação da própria cultura, podendo inclusive resultar em desnacionalização.

3 Os africânderes, originalmente chamados de bôeres, são um grupo étnico da África do Sul, descendentes dos colonos calvinistas, principalmente da Holanda, mas também da Alemanha, da França e outros países europeus, que se estabeleceram na África do Sul nos séculos XVII e XVIII e criaram sua própria identidade nacional (Heese, 1971).

Segundo esse pensamento, o africânder seria o único povo de origem europeia autóctone na África do Sul e, por isso, estaria apto a identificar os verdadeiros interesses nacionais, ao contrário dos ingleses, tidos como forasteiros (Ribeiro, 1994, p.15). Para o maior doutrinário do apartheid, o liberalismo britânico representava um projeto imperialista com a finalidade de enfraquecer a nação sul-africana. A resposta contra o liberalismo britânico deveria ser dada por todas as raças. Destarte, os brancos africânderes, os negros e os mestiços (que seriam chamados de *coloured*, envolvendo descendentes de indianos, malaio, indonésios, etc.) deveriam se desenvolver separadamente, porém com a tutela reconhecida dos primeiros, por serem supostamente mais desenvolvidos e estarem cumprindo o chamado de Deus. Cronjé era contundente ao afirmar que:

Quanto mais radicalmente for implementada a separação racial, melhor ela será; e quanto mais conseqüentemente a política de apartheid for posta em prática, tanto mais eficientemente estará assegurada nossa pureza racial e nossa sobrevivência racial europeia genuína (Ribeiro *apud* Cronjé, 1994, p.20).

Uma das conseqüências dessa complexa máquina social balizada por uma ideologia segregacionista foi uma nação profundamente desigual. Os brancos sul-africanos eram tão prósperos quanto as classes altas da Europa e dos EUA, enquanto as *homelands* não recebiam quase nenhum serviço público (Sampson, 1990, p. 200). A África do Sul era um país parcialmente industrializado, com profundas divisões sociais fundadas no critério racial. Entretanto, ao passo que o projeto político de Estado segregacionista almejava a segregação e desnacionalização dos negros, a economia capitalista sul-africana absorvia cada vez mais os trabalhadores negros, inclusive de países vizinhos (como no caso dos moçambicanos). Para controle da atividade econômica, a máquina estatal sofisticou seus mecanismos de repressão racial, com leis de passes cada vez

mais severas, remoções forçadas e detenções sem julgamento⁴. No bojo de uma campanha transnacional contra o regime, o crescente paradoxo da necessidade de mão de obra e lógica de segregação culminou na crise política e econômica do sistema do apartheid na década de 1980, até o processo de abertura iniciado com a libertação dos principais prisioneiros políticos e legalização dos partidos clandestinos, e o desfecho histórico da eleição de Nelson Mandela como presidente em 1994.

O Brasil e o mito da democracia racial

No caso brasileiro, parte-se da premissa básica de que o discurso da democracia racial foi instrumentalizado pela elite brasileira em um sentido de afirmação da excepcionalidade brasileira no mundo e, ao mesmo tempo, com claro propósito de evitar o que se convencionou chamar de “haitianismo”, ou seja, o medo das elites de que uma revolta popular capitaneada por antigos escravos ou seus descendentes pudesse ocorrer no país. A política de branqueamento, explicitada na valorização do negro bem-sucedido por meio de uma verdadeira mudança de sua cor da pele, é o resultado que se disfarça sob a égide da democracia racial, isto é, a naturalização da discriminação e a criação de padrões sociais que normalizam a desigualdade entre as raças, aqui entendidas não como realidade biológica, mas enquanto categoria do social reivindicada pelos próprios movimentos negros.

Fundamentado no pensamento de Gilberto Freyre e difundido pelo Estado brasileiro como uma resposta às leituras evolucionistas que legitimavam o “fardo do homem branco” e o imperialismo, o mito da democracia racial apresentou-se como uma saída estratégica das elites brasileiras para a suposta inviabilidade do Brasil se desenvolver devido à sua alta miscigenação populacional. Aquilo que era visto negativamente pelas ciências em defesa da eugenia - o “darwinismo social” - foi contestado pela sociologia modernista de

4 A Lei de Passes e Documentos, instituída em 1952 para restringir e controlar o movimentos dos negros dentro do país, obrigou o porte pelos africanos negros de um livro de referência, com o histórico de empregos e local de residência (Pereira & Visentini, 2010, p. 41).

Gilberto Freyre, que colocou a suposta ausência de consciência de raça do colonizador português como um diferencial na formação da identidade nacional brasileira. Segundo Freyre, “nossa formação social fez-se pela solidariedade de ideal ou fé religiosa, que nos supriu a lassidão de nexos político ou de mística ou de consciência de raça” (Freyre, 1998, p. 271). A capacidade de resolução dos conflitos e o equilíbrio dos antagonismos sociais foram as marcas desse Brasil antropofágico, conforme noção modernista, que poderia dar sua contribuição ao mundo justamente por esse potencial de mistura e hibridismo. O mito da democracia racial foi uma solução sofisticada para um problema de pluralismo racial e cultural, mas também de desigualdade socioeconômica diretamente vinculada ao estatuto da raça. Os discursos da elite disseminaram a ideologia de harmonia racial e excepcionalismo, que se tornou base da identidade nacional (Hanchard, 1994, p.47). O Estado encontrou na democracia racial a fórmula de homogeneizar narrativa nacional, dirimir os possíveis conflitos étnicos e perpetuar patamares de desigualdade entre os mais elevados do mundo.

Ancorado na tese da homogeneidade das elites brasileiras⁵, Hanchard (1994) procura explicar pelo método da diferença por que, no Brasil, o movimento negro não se organizou em termos de intensidade do mesmo modo como nos Estados Unidos (direitos civis) ou na África do Sul (antiapartheid). A ocorrência de grandes conflitos na formação desses países - a Guerra de secessão nos EUA e a Guerra dos Bôeres na África do Sul - evidencia a disputa por hegemonia entre elites com diferentes projetos nacionais. Ademais, abre espaço para maior contestação das camadas populares. As ideologias raciais são o ponto nevrálgico das disputas entre as elites pela hegemonia política nos EUA e na África do Sul. No Brasil, defende Hanchard, construiu-se amplo consenso entre as elites para que o bloco histórico fosse consolidado, conforme terminologia gramsciana adotada no trabalho deste autor, tendo a questão racial expressado a hegemonia das elites. Ainda durante o Império,

5 José Murilo de Carvalho (1993) identifica na homogeneidade das elites brasileiras uma das variáveis que explicam a nossa unidade política territorial em contraste com a divisão da América hispânica.

quando se discutiam as leis de abolição da escravatura, costumava-se afirmar que não havia nada mais semelhante a um “saquarema” do que um “luzia” (Lynch, 2011). O discurso da democracia racial ajudou a minar a capacidade de organização dos movimentos defensores da bandeira racial.

Como consequência disso, o brasileiro teria imensa dificuldade em reconhecer os problemas raciais do país, tais como a discriminação, a violência e a desigualdade (Hanchard, 1994, p.47). As relações raciais brasileiras foram despolitizadas pelas elites brancas e o processo de hegemonia racial neutralizou a identificação dos não-brancos, o que, segundo Hanchard, teria dificultado a mobilização entre negros (1994, p.6). As tensões raciais foram sendo acomodadas e os antagonismos equilibrados, com a licença da terminologia freyriana. A não existência de dominação racial jurídica e oficial após a escravidão se tornou um obstáculo para a ação coletiva contra a desigualdade racial e o racismo no Brasil, o que se verifica na dificuldade de articulação do movimento negro nas lutas sociais brasileiras antes do processo de democratização. As tensões raciais, no caso do Brasil, foram mitigadas pela cultura de tolerância que marcou a formação nacional. A questão do negro andou muito próxima a uma problemática de classe (Degler, 1971). Darcy Ribeiro é elucidativo ao analisar o Brasil:

Ao contrário do que alega a historiografia oficial, nunca faltou aqui, até excedeu, o apelo à violência pela classe dominante como arma fundamental da construção da história. O que faltou, sempre, foi espaço para movimentos sociais capazes de promover sua reversão (1995, p.26).

A literatura crítica ao culturalismo freyriano, capitaneada por Florestan Fernandes (2007), também coloca sob suspeita a tese da democracia racial, embora não rechace o alto grau de miscigenação da sociedade brasileira. A miscigenação, essa sim, é o fato social que vai de encontro aos pressupostos do sistema de apartheid estruturado pelos africânderes na África do Sul. A miscigenação não

pode, todavia, levar à conclusão da ausência do racismo no Brasil. A democracia racial é um discurso mítico que faz parte da cultura da elite brasileira de acomodação das tensões sociais. O Estado brasileiro reforçou a ideologia da democracia racial como forma de mitigar os conflitos de interesses entre as elites do país. Essa construção somente viria a ser questionada a partir dos processos de redemocratização, no bojo da Constituição de 1988.

Raça e Estado no Brasil e na África do Sul: caminhos diferentes que levam para o mesmo fim?

No Brasil e na África do Sul, os Estados construíram os discursos nacionais, entre outros aspectos, com base na questão racial, embora de formas diametralmente opostas. O Brasil enfatizou a sua suposta democracia racial⁶, amparado pela leitura modernista da sociologia culturalista de Gilberto Freyre, marco que rompeu com as perspectivas pessimistas sobre a miscigenação brasileira e as vigentes teorias evolucionistas das ciências sociais. Na ótica freyriana, o Brasil teria se formado sem preocupações de pureza de raça e a escravidão teria sido branda por conta da miscigenação e aproximação social entre “a casa-grande e a senzala”. Já a África do Sul vivenciou uma formação colonial polarizada entre os dois projetos: o africânder e o britânico. A consolidação da hegemonia política africânder, em 1948, desencadeou um projeto de separatismo racial fundamentado no calvinismo ortodoxo. As bases do pensamento africânder foram arregimentadas por um Estado de segregação racial que perdurou no poder até o final do século XX⁷. A política de institucionalização do racismo, praticada pelo regime do apartheid, pelo menos em termos ideológicos, é oposta ao discurso da democracia racial brasileira. Alguns estudos⁸ proeminentes sobre a construção do Estado-nação na África do Sul imputam aos

6 Um exemplo importante da instrumentalização da democracia racial como fundamento da aproximação do Brasil com o continente africano no bojo da Política Externa Independente, com Jânio Quadros e João Goulart. Ver: Saraiva (2012) e Dávila (2011)

7 Sobre a história sul-africana ver: Terreblanche (2002), Thompson (1990), Pereira & Visentini (2010).

8 Destaca-se a literatura sobre a relação formação do Estado nacional e categorias raciais. Alguns autores e obras destacáveis são: Hanchard (1994), Goldberg (2002), Winant (2000) e Marx (1998).

conflitos entre as elites, ou à falta de consenso entre elas, a necessidade de elaboração de uma identidade comum fundamentada na supremacia racial. Anthony Marx explica que: “os negros foram atados para cicatrizar as feridas da nação entre os brancos, e a chaga racial foi deixada aberta” (1998, p.2)⁹. Ao encorajar a fidelidade à nação, os Estados fortalecem o seu reivindicado monopólio da violência legítima. Nesse sentido, as elites encontram no Estado-nação a coincidência de domínio institucional com fidelidade que pode diminuir o conflito interno. A Guerra Sul-Africana¹⁰, entre os colonos africânderes e ingleses, é o marco histórico que demonstra o conflito entre elites, o qual veio a ser resolvido gradativamente com a ideologia de supremacia racial e a construção do Estado que demarcou a cidadania de acordo com esse pensamento.

Mesmo que por vias opostas, Brasil e África do Sul lograram o “embranquecimento” de sua população. Esse viés, evidente no caso sul-africano, também foi o objetivo da consolidação do Estado brasileiro, fato notório com a opção pelo financiamento da vinda de imigrantes europeus para substituir a mão de obra escrava, mas também por meio de mecanismos mais sutis de branqueamento do negro à medida que este ascenda na escala de estratificação social e econômica. O Brasil procurou a incorporação total, consistente com suas predileções culturais, e a democracia racial foi a “cola” ideológica do Estado-nação (Marx, 1998, p. 164). Por meios distintos, os Estados sul-africano e brasileiro instrumentalizaram a raça para fazer valer seu projeto de nação e manter a hierarquia racial. Isso não impediu, no entanto, que ambos os Estados apresentassem, nos anos 1990, dois dos piores índices de desigualdade social no mundo¹¹ – aspecto da política doméstica que se converteria em um dos principais desafios reconhecidos nos dois lados do Atlântico Sul, no alvorecer dos processos de democratização, com o fim da

9 Tradução nossa do original: “to bind up the nations’s wounds among whites, blacks were bound down, and the wound of race was left to fester”.

10 Também conhecida com a Guerra dos Bôeres.

11 <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI> Acesso no dia 18 jun.2019.

ditadura civil-militar no Brasil e colapso do regime do apartheid na África do Sul.

Os processos de democratização e a política externa do Brasil e da África do Sul

O processo de democratização é o ponto de encontro dos estudos de caso. Se no caso da África do Sul o conflito racial foi o epicentro dos debates para a formação de um novo país, no Brasil a questão da raça ficou em segundo plano, emaranhada às garantias civis e à urgente necessidade de diminuição da desigualdade social - a qual, deve-se ressaltar, está estreitamente ligada à questão racial no país. Ambos os países elaboraram Constituições progressistas em matéria de direitos humanos, constituindo pactos sociais muito semelhantes: o Brasil em 1988 e África do Sul em 1996. Nas perspectivas jurídica e política, as duas sociedades fizeram um movimento no sentido da democratização. Nesta seção, visamos a entender como esses movimentos históricos repercutiram nos projetos de inserção internacional dos dois países.

No bojo dos processos de democratização, os discursos brasileiro e sul-africano de política externa trazem elementos muito similares, a exemplo da ênfase em suas democracias plurais, multiculturais e multirraciais que respeitam os direitos humanos. Também ressaltam, enquanto potências regionais não dotadas de poder nuclear, que apoiam o multilateralismo como resolução de controvérsias no cenário internacional. As dificuldades que encontram nessas temáticas são notáveis, como, por exemplo, a histórica desigualdade social no seio dos dois países, os altos índices de violência urbana, as recorrentes violações de direitos humanos por agentes públicos e privados, a corrupção público-privada, as vulnerabilidades externas de seus modelos de desenvolvimento e seus efeitos para a plena realização dos direitos sociais e econômicos, além da precariedade de infraestrutura urbana. O grau e a qualidade do protagonismo internacional estão diretamente relacionados à forma de enfrentamento e à tentativa de resolução dessas mazelas sociais, políticas e

econômicas domésticas, mas igualmente ao próprio andamento dos processos de democratização.

O enfrentamento das históricas injustiças sociais pode ser um elemento estratégico para o projeto de inserção internacional desses países. Nesse sentido, há um revisionismo nos projetos de inserção internacional (muito mais radical no caso sul-africano). Após 1988, mas principalmente durante os governos petistas, o Brasil reconhece os efeitos perversos da escravidão, assume a existência de racismo, ao contrário das ideias difundidas pelo mito da democracia racial¹², e concebe a desigualdade social como maior obstáculo ao desenvolvimento do país. A África do Sul projeta a imagem do país multirracial que surge dos escombros do regime de segregação racial. Construir a nação é um dos objetivos históricos da África do Sul pós-apartheid (Alexander, 2006, p.113), e a metáfora do *rainbow country* simboliza a centralidade da questão racial nesse projeto.

No caso dos dois países, mas principalmente quanto são comparadas as realidades nacionais sob os governos Lula-Dilma e o *continuum* do CNA, a dimensão externa da PEDH inclusive contribuiu para reforçar a legitimidade das políticas sociais e de direitos no âmbito doméstico, haja vista a falta de amplo consenso entre as elites nacionais (no Congresso, nas lideranças partidárias, na mídia conservadora, por exemplo) quanto a políticas de quotas, aos programas Bolsa Família ou Minha Casa Minha Vida ou ainda quanto ao reconhecimento do direito à participação social na formulação de políticas públicas. No caso brasileiro, ter uma estratégia internacional junto a agências da ONU e ao Banco Mundial visava, assim, a angariar apoios externos ou a compensar a ausência de ampla legitimidade no plano nacional.

Com os processos de democratização, a área de direitos humanos consolidou-se como um tema central para Brasil e África do Sul. Ambos os países tiveram que concentrar grandes esforços para

12 Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso reconheceu o racismo institucionalizado no Brasil e ordenou a criação de um grupo de trabalho para o tema. O estudo "Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 1990" (IPEA, 2001) demonstrou que o racismo no Brasil tinha de ser atacado com os mecanismos do Estado e serviu como base para as políticas de ação afirmativa.

reverter a péssima imagem internacional resultante das flagrantes violações de direitos humanos pelos regimes de apartheid, na África do Sul, e da ditadura civil-militar, no Brasil. Acenar para o mundo com uma mudança no sentido da defesa dos direitos humanos e das garantias civis básicas foi um passo fundamental para que esses países conquistassem credibilidade internacional.

A renovação das credenciais diplomáticas

A adesão ao regime internacional de direitos humanos¹³ e as reformas domésticas no campo dos direitos sociais foram estratégicas para a construção da imagem internacional dos dois países desvinculada de suas graves violações anteriores. A adesão ao regime internacional de direitos humanos reverberou na conjuntura política doméstica e em seu ordenamento jurídico, inclusive nas inovadoras Constituições que Brasil e África do Sul promulgaram.

O projeto da “nova” África do Sul, capitaneado por Mandela, escorou-se na oposição a qualquer diferenciação racial entre os cidadãos sul-africanos, expressa na metáfora do *rainbow country*. Guiado pela construção de uma nova identidade nacional, o artigo de Mandela publicado na *Foreign Affairs* em 1993 reorientou os rumos internacionais do país no sentido da superação do passado sem revanchismo e sem vingança dos negros contra os brancos. Houve uma ruptura ideológica com o projeto hegemônico do século XX e a formulação da agenda de política externa se definiu por essa ruptura e pelo esforço do Estado em construir uma nova narrativa. Depois de 1994, a África do Sul foi deslocada da condição de pária internacional à de exemplo de sociedade pós-colonial. Devido à atuação da Comissão de Reconciliação e Verdade, o país tornou-se emblemático para saber-se como regimes pós-autoritários devem lidar com o legado de suas violações de direitos humanos (Seidman, 1994, p.430).

O governo Mandela teve que lidar com dois grandes desafios: assumir as responsabilidades de interromper o passado e iniciar a

13 Para uma lista completa de adesões de Brasil e África do Sul aos tratados internacionais de direitos humanos, acesse o site: <http://www.ohchr.org/>

construção de um novo país; e entender as mudanças mundiais após o fim da Guerra Fria e o colapso da bipolaridade (Pere, 2002, p.3). As abruptas mudanças nas ordens doméstica e internacional condicionaram a necessidade de uma política externa sensível a essas transformações. Por isso, a política externa idealista do Congresso Nacional Africano (CNA) foi paradoxalmente confrontada por outra macrotendência política internacional: o neoliberalismo. Ao adotar o receituário macroeconômico neoliberal para promover estratégias de crescimento, segundo as diretrizes do Consenso de Washington, o foco da política externa mudou para a execução de reformas econômicas estruturais, que incluíam reformas fiscais, disciplina da política monetária, metas de superávit primário, privatizações, flexibilidade da legislação trabalhista e reduções tarifárias (Pere, 2002, p.9).

A política externa no campo dos direitos humanos foi variável importante para o objetivo de reinserção internacional, seguindo, inicialmente, também um guia de ação ocidental para a temática. Esse perfil ficou evidente quando o governo Mandela adotou sanções unilaterais contra o regime do General Abacha na Nigéria, por conta da execução de ativistas de direitos humanos em 1995¹⁴. A postura foi rechaçada pelos líderes africanos na Organização da Unidade Africana (OUA). Mandela percebeu que a negociação direta e os mecanismos regionais seriam as estratégias adequadas para a construção da liderança regional sul-africana. O resultado não antecipado de inúmeras críticas de países africanos às sanções contra a Nigéria foi um divisor de águas na relação da África do Sul com seus vizinhos, que passou a adotar uma postura mais conciliatória ao invés de uma linguagem condenatória e de embasamento cosmopolita¹⁵.

No caso brasileiro, os esforços iniciais da política externa brasileira (PEB) após o processo de democratização iniciado em 1985

14 No dia 10 de novembro de 1995, o escritor nigeriano Ken Saro-Wiwa (laureado com o Prêmio Nobel Alternativo em 1994) e oito ativistas foram enforcados. Protestavam de forma não-violenta contra a poluição causada pelas petrolíferas, principalmente a Shell, no delta do rio Níger.

15 Entrevista com Karen Smith, realizada na *University of Cape Town*, no dia 17/02/2015.

com o governo José Sarney também estiveram voltados à adesão ao regime internacional em matéria de direitos humanos e à defesa da democracia no plano regional. O discurso de Sarney na Assembleia Geral da ONU apelou para a transição pacífica da democracia brasileira, e o seu assessor internacional, o Embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa, reiterou que a democratização brasileira fundamentaria a linha de atuação externa do governo (Barreto, 2013, p. 25).

A promulgação da Constituição em 1988, as primeiras eleições diretas para presidente depois do regime militar em 1989 e o impedimento do presidente eleito em 1992 por denúncias de corrupção aconteceram paralelamente às transformações sistêmicas que deram fim à Guerra Fria, com a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da União Soviética em 1991. “A ordem internacional após a Guerra Fria é aquela em que o país vê se consolidarem seus institutos democráticos” (Belém Lopes, 2013, p.5), e a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, sinaliza para a uma estabilização da nova democracia brasileira. Nesse governo (1995-2002), a combinação entre a liberalização política e abertura econômica resultou no surgimento de uma nova fase da PEB, denominada “integração competitiva” (Lima, 2000, p.295). Para o ex-chanceler Lampraia, a política externa de FHC buscou a autonomia pela integração, ou seja, “ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (1998, p.11).

Portanto, na conjuntura da democratização e do pós-Guerra Fria, o interesse de conquistar credibilidade era sinônimo de aderir às regras do neoliberalismo (com maior ou menor margem de negociação) e ao regime internacional dos direitos humanos, como forma de conquistar a confiança dos principais atores do sistema internacional. A estratégia da adesão resultou em uma política externa que corroborou os princípios do neoliberalismo nos dois países e, no campo dos direitos humanos, que foi marcada pela assinatura e ratificação de Brasil e África do Sul dos principais acordos do regime internacional. Nos dois casos, o uso dos direitos humanos em política externa visou a garantir prestígio internacional aos dois países.

A ascensão do Sul e a agenda reformista

A conjuntura internacional que se desençou na década de 2000 permitiu maior margem de manobra para Brasil e África do Sul, haja vista a maior competição entre polos de poder (como China e EUA, mas também a Rússia) que reforçou o papel das potências regionais com projeto de ascensão no sistema internacional. O questionamento sobre os limites do projeto neoliberal permitiu um campo de atuação mais propositivo para os países emergentes sobre o papel do Estado no desenvolvimento e a relevância das relações Sul-Sul. Iniciativas inovadoras, como o Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o G-4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão), os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul), o G-20 comercial (na OMC) e o G-20 financeiro, as cúpulas entre países africanos e sul-americanos ou entre países árabes e sul-americanos, entre outros, são expressões emblemáticas dessas articulações de geometria variável que questionam o funcionamento das principais instituições internacionais e buscam por meio de grupos informais assegurar o protagonismo internacional de países não-centrais que passam a gozar de maior autonomia do que aquela verificada na década de 1990.

Foi nesse contexto que as políticas externas de Brasil e África do Sul ganharam proeminência no cenário internacional, de forma que esses países se firmaram como potências consideradas “emergentes” que propõem reformas nas principais instâncias da governança global (na ONU, no Banco Mundial ou ainda no Fundo Monetário Internacional). O protagonismo desses países na diplomacia mundial foi possibilitado tanto pelo processo de democratização no plano doméstico, quanto pelas mudanças na economia política internacional.

Na África do Sul, o governo de Thabo Mbeki (1999-2008), também do Congresso Nacional Africano (CNA), manteve o mesmo padrão de princípios da política externa de Mandela, exaltando o comprometimento com a democracia e os direitos humanos (Geldenhuis, 2008, p.8). Sua estratégia para essa defesa foi diferente em termos estratégicos e apoiou-se em uma visão internacional comprometida

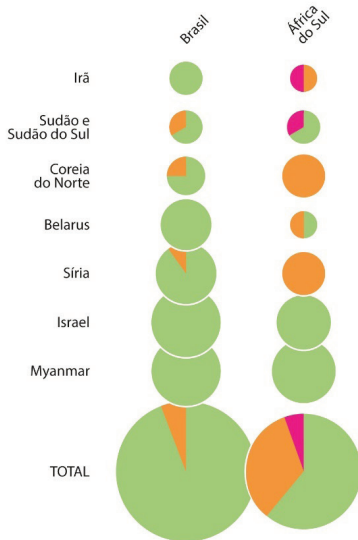
com o 'Renascimento Africano'. Mbeki reforçou os recursos de poder do país na região através da reformulação da principal organização africana, renomeada União Africana (UA) e a busca pelo reconhecimento de seus parceiros africanos do status do país como potência regional (Geldenhuis, 2008, p. 20). O comprometimento com a África deu impulso às parcerias com o Sul por meio do multilateralismo (Pere, 2002, p. 20), mas também da mediação entre os países africanos e o grupo BRICS.

Os atritos entre a defesa dos direitos humanos e os interesses nacionais estratégicos tornam-se mais latentes na defesa das relações com o Sul. A África do Sul aprofundou relações com países com histórico de violações de direitos humanos que apoiaram a luta antiapartheid do CNA, como Cuba e Líbia. Seguindo essa linha crítica, Borer e Mills (2011) classificam a política externa de direitos humanos do país como paradoxal, principalmente porque o país procurou conciliar a defesa da democracia e dos direitos humanos com uma agenda pan-africana. Esses paradoxos são notáveis em algumas decisões como o apoio ao então presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, mesmo em face de uma crescente crise humanitária naquele país, e a não condenação de países com governos autoritários nas votações por violações de direitos humanos em organismos internacionais (Borer & Mills, 2011, p.77). Para aprofundar essa análise, na figura a seguir, sintetizamos votos de Brasil e África do Sul em resoluções por países, em sessões regulares, sistematizando os dados coletados em matéria de convergência entre os dois países entre 2006 e 2016.

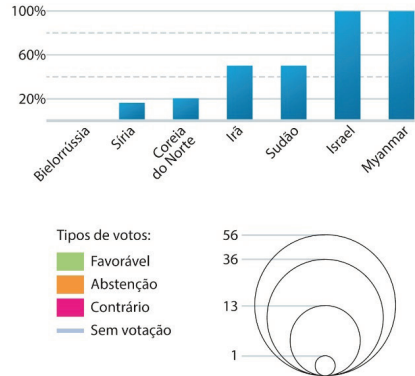
Figura 1. Votos no Conselho de Direitos Humanos (2006-2016) em resoluções sobre países, em sessões regulares¹⁶

VOTOS SOBRE PAÍSES EM SESSÕES REGULARES

Quantidade de votos e posicionamento do Brasil e da África do Sul no Conselho de Direitos Humanos, em resoluções regulares sobre países, entre 2006 e 2016

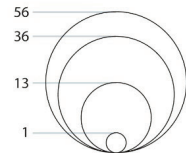


Convergência de votos e posicionamento do Brasil e da África do Sul no Conselho de Direitos Humanos, em resoluções sobre países em sessões regulares, entre 2006 e 2016



Tipos de votos:

- Favorável
- Abstenção
- Contrário
- Sem votação



Fonte: elaboração própria com base em dados retirados de Sítio web Conectas, 2017; Sítio web Universal Rights Group, 2017; Sítio web Conselho de Direitos Humanos, 2017.

Labundo, 2018

No geral, a participação de Brasil e África do Sul no CDH é de apoio ou abstenção às resoluções do Conselho - o Brasil, por exemplo, nunca foi contrário a uma resolução por violações de direitos humanos por um país. Em resoluções sobre países, a África do Sul foi contrária apenas duas vezes, em relação à Irã e ao Sudão. A consulta aos argumentos mobilizados nas justificativas dos votos revela que a delegação brasileira geralmente faz uso da tribuna do CDH em Genebra para justificar seus votos, espaço que é pouco utilizado pela África do Sul¹⁷. A falta de transparência da África do Sul na justificativa dos votos em organismos internacionais e a dificuldade de engajamento com ONGs que atuam na área é um tema

16 Para efeito de cálculo, consideramos as resoluções adotadas por consenso (isto é, sem votação em plenário e com pleno acordo prévio das delegações) como votos favoráveis.

17 Os vídeos sobre as sessões do CDH podem ser acessados pelo portal: <http://www.un.org/webcast/unhrc/>. Acesso no dia 18.jun.2019.

recorrente nos debates sobre a PEDH da África do Sul (CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION, 2016, p.5).

O levantamento dos votos demonstra que, com exceção de resoluções que condenam Israel, a África do Sul mantém um padrão de abstenções em suas votações em resoluções sobre países. No caso de Mianmar, todas as resoluções foram adotadas por consenso das delegações e não foram sequer submetidas à votação. Em relação aos demais países-objeto de resoluções (Irã, Coreia do Norte, Síria, Sudão¹⁸ e Belarus), as votações da África do Sul são majoritariamente abstenções, com dois votos contrários, um sobre a situação dos direitos humanos no Sudão, em 2009¹⁹, e outro em resolução sobre o Irã, em 2016²⁰.

Já o Brasil tem um perfil de voto distinto, pois foi na maior parte das vezes favorável a resoluções que condenavam países, e não apenas no caso israelense. Além disso, o país não votou contra nenhuma resolução. Ao contrastarmos esses dados com o discurso de crítica às resoluções por países, observa-se pelo menos três aspectos. Primeiro, o discurso crítico de países do Sul não significa necessariamente votos contrários às resoluções, pois predominam as abstenções ou votos favoráveis. Em segundo lugar, o Brasil não descarta a possibilidade de votos favoráveis que condenam violações em países, e não apenas em relação a violações de Israel, pois assim o fez com as resoluções que denunciavam violações de outros países, como Síria e Coreia do Norte. Os votos favoráveis brasileiros aconteceram inclusive quando o país violador era o Irã, país com o qual o Brasil estreitou relações durante o governo de Lula da Silva, tentando, inclusive, mediar junto à Turquia uma solução para as tensões geopolíticas em torno do programa nuclear iraniano. Em terceiro lugar, a África do Sul se absteve consideravelmente mais do que o Brasil, e a convergência total se dá apenas nas votações sobre Israel e Mianmar. O padrão de votos em resoluções sobre a Coreia

18 Depois Sudão do Sul.

19 Resolução A/HRC/RES/11/10. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_11_10.pdf. Acesso no dia 12/11/2017.

20 Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/19. Acesso no dia 22/01/2018.

do Norte e a Síria é distinto, já que a África do Sul sempre se absteve, e o Brasil, com exceção de uma abstenção em cada caso, foi sempre favorável.

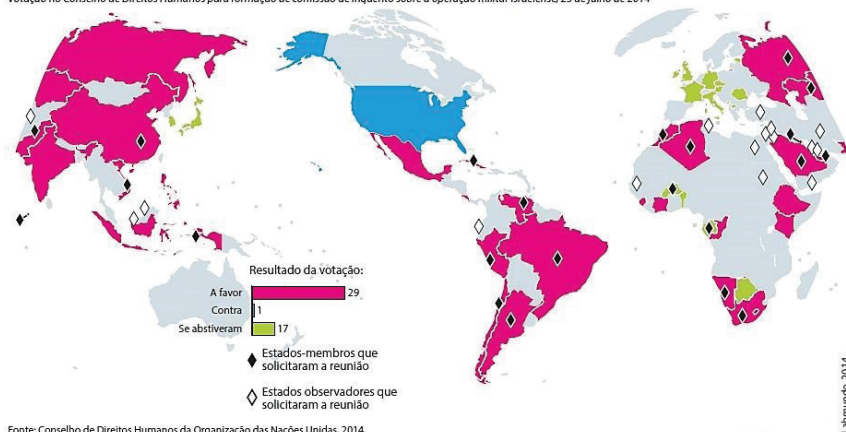
A convergência em relação aos votos sobre Israel e Myanmar merece uma reflexão. No caso de Mianmar, mais uma vez, trata-se de uma situação atípica em que há raro consenso e todas as resoluções foram adotadas sem votação. Devemos entender as razões para o consenso em relação à condenação de Israel, o que vai de encontro ao entendimento de que a perspectiva reformista do Sul prioriza resoluções temáticas e evita condenar países. De fato, os votos contra Israel assumem dimensão geopolítica, podendo ser considerados um posicionamento crítico quanto à ausência de respostas efetivas dos países ocidentais às sistemáticas violações dos direitos humanos e ao uso desproporcional da força por Israel contra palestinos. A possibilidade de envio de relatores a Israel com base nas resoluções do CDH se configura como exemplo simbólico de contestação da ordem internacional a partir de uma narrativa comum do Sul. A questão israelense-palestina é hoje uma fotografia autêntica da confrontação de forças dos novos polos de poder com os Estados hegemônicos e principais arquitetos da governança global. Nesse sentido, votar contra Israel expressa desconforto com a baixa efetividade da governança global e representa uma crítica à seletividade e politização das instituições internacionais. Essa cartografia de poder torna-se mais evidente na apreciação do caso israelense, como corrobora a votação no CDH, que ocorreu em 2014, sobre o envio de uma missão de inquérito da ONU para investigar casos de violação dos direitos humanos na ofensiva de Israel na Palestina. O mapa dos votos apresentado a seguir ilustra a singularidade deste caso²¹:

21 Votaram a favor: Arábia Saudita, África do Sul, Argélia, Argentina, Brasil, Cazaquistão, Chile, China, Congo, Costa Rica, Costa do Marfim, Cuba, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Filipinas, Índia, Indonésia, Kuwait, Maldivas, Marrocos, Namíbia, Paquistão, Peru, Quênia, Rússia, Serra Leoa, Venezuela e Vietnã; Se abstiveram: Alemanha, Áustria, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Coreia do Sul, Estônia, França, Gabão, Irlanda, Itália, Japão, Montenegro, Romênia, Macedônia, Reino Unido, República Tcheca. Apenas os EUA votaram contra.

Mapa 1. Votação no CDH sobre envio de missão de inquérito para Israel

OFENSIVA ISRAELENSE À FAIXA DE GAZA

Votação no Conselho de Direitos Humanos para formação de comissão de inquérito sobre a operação militar israelense, 23 de julho de 2014



A dificuldade da África do Sul em adotar uma postura mais assertiva em relação a violações de direitos humanos em outros países desponta principalmente como produto das tensões entre diretrizes de ação internacional: a busca por afirmação da liderança regional com base em uma narrativa pan-africanista se depara com as violações de direitos humanos de muitos regimes que devem ser aliados para a consolidação da África do Sul como potência regional²². A seletividade do regime internacional de direitos humanos (ou seja, a sua política de dois pesos e duas medidas, dependendo dos interesses estratégicos do Ocidente) reincide direta e enfaticamente sobre os Estados africanos, que são os principais alvos de resoluções por violações de direitos humanos da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos.

Os problemas dos *double standards* e seletividade que predominam no regime reforçam a necessidade de uma liderança na África que seja mais sensível as peculiaridades históricas e culturais dos países da região, e principalmente a questão racial. A politização das instituições da governança global reproduz, com uma linguagem

22 Sobre os dilemas entre as expectativas da PEDH da África do Sul e a sua perspectiva pan-africanista, ver: Jordaan (2014); Melber (2014); Westhuizen (2016); Braga (2017).

amenizada, a lógica do etnocentrismo europeu que justificou o imperialismo, a colonização e a escravidão, e o discurso pan-africano se coloca como denúncia e contestação ao racismo arraigado na prática das potências ocidentais. A recente decisão sul-africana de se retirar do Tribunal Penal Internacional (TPI), embora justificada oficialmente pelo conflito normativo com a lei nacional de imunidades, tem como razão não declarada a crítica à seletividade do TPI, que, até hoje, julgou apenas líderes africanos e negros²³. A decisão de sair do TPI foi, todavia, questionada pela Corte Constitucional do país em fevereiro de 2017²⁴. O caso pode ser circunscrito ao dilema entre a solidariedade regional e os direitos humanos (Westhuizen, 2017, p.561) e simboliza a dificuldade para o país de resolver esse dilema sem perder o capital simbólico acumulado com a transição política e com o ativismo antiapartheid.

O caso brasileiro apresenta dilemas muito semelhantes, que ganharam destaque com a maior escala da projeção internacional do Brasil nos anos 2000. De fato, no Brasil, se a busca de credibilidade pautou a política externa de FHC, a de seu sucessor, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi marcada por uma “política ativa de desenvolvimento” e uma inserção ativa que deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes” (Lima, 2005, p.17). Na política externa “ativa e altiva”, sob a chancela do Ministro Celso Amorim, o Brasil *grosso modo* se negou a criticar o desempenho de outros países em matéria de direitos humanos. As abstenções em votos no CDH sobre resoluções que condenavam violações de direitos humanos no Sudão e Coreia do Norte foram alvo de críticas da mídia nacional e de ativistas de direitos humanos que classificaram o posicionamento do Brasil como condescendente com esses regimes. Atores atuantes nas temáticas de direitos

23 South Africa to quit international criminal court, 2016. The Guardian. Pretoria. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/21/south-africa-to-quit-international-criminal-court-document-shows>. Acesso em 23.mar.018.

24 South Africa: Notice of Withdrawal from the Rome Statute Revoked. 2017. Library of Congress. Disponível em: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/south-africa-notice-of-withdrawal-from-the-rome-statute-revoked/>. Acesso em 12.dez.2017.

humanos, principalmente ONGs de direitos humanos (como a Conectas), condenaram os votos do Brasil.

Seguindo o padrão de “não intervenção e não indiferença” (Amorim, 2013), o Brasil procurou diversificar parcerias e propor alternativas à ordem mundial e, nesse sentido, a política externa de direitos humanos sofreu uma inflexão em nome das estratégias reformistas que mudaram o critério de avaliação de violações de direitos humanos em países em desenvolvimento. O projeto de uma inserção internacional mais propositiva no governo Lula colocou o campo de direitos humanos como instrumento da estratégia brasileira de revisionismo da ordem mundial, a partir de uma perspectiva geopolítica do Sul.

Portanto, na primeira década do século XXI os projetos de inserção internacional de Brasil e África do Sul permanecem imanados no tema da democratização, no respeito aos direitos humanos e igualdade racial, e na defesa do multilateralismo. Por conta dessa participação mais propositiva e ganho de escala no cenário internacional a partir da década de 2000, a política externa sofre maior exposição e questionamentos quanto à sua coerência, principalmente no campo dos direitos humanos. Certamente o protagonismo internacional desses países apresenta dificuldades e imperfeições que, em momentos mais dramáticos, superdimensionam a sombra dos regimes autoritários que precederam os respectivos processos de democratização.

A crise dos “emergentes”: aspecto conjuntural?

O atual cenário deflagrado de crise política, econômica e institucional nos dois países afeta, em medidas diferentes, a PEDH nas suas dimensões doméstica e externa. Os caminhos recentes, em especial no Brasil, desvirtuam, inclusive, os processos de democratização, impactando sobremaneira a projeção internacional de poder na região e no mundo.

A Corte Constitucional sul-africana condenou o presidente Jacob Zuma pelo uso indevido e não devolução dos recursos públicos

em uma reforma em sua residência²⁵. O Congresso da África do Sul debateu pela primeira vez, em 2016, uma moção do líder do partido de oposição *Democratic Alliance* (DA), Mmusi Maimane, para retirar Zuma do poder²⁶. A moção foi negada por votação no Parlamento²⁷, porém foi apenas o primeiro capítulo de uma crise que culminaria na renúncia do presidente. Em agosto de 2017, pela sexta vez o Parlamento votou a moção de não-confiança, mas pela primeira vez com voto secreto. O presidente salvou seu mandato por uma margem muito pequena de votos²⁸, revelando a crescente resistência a Zuma dentro de seu partido. Os protestos contra Zuma potencializaram o racha no CNA, principalmente pelas acusações de “captura do Estado” pelos negócios de Zuma com os irmãos Ajay, Atul e Rajesh Gupta, empresários que operam minas de urânio na África do Sul. Os irmãos Gupta faziam negócios com todos os setores da administração pública e recebiam tratamento de chefes de Estado, chegando inclusive a serem acusados de oferecer posto de ministro de Estado na África do Sul como moeda de troca em negócios²⁹.

Com o aprofundamento da crise política, lideranças do partido passaram a pressionar Zuma para que este renunciasse, haja vista o desgaste do CNA junto à opinião pública. A consolidação de Cyril Ramaphosa, vice-presidente, como líder do partido eleito em dezembro de 2017 definiu a nova posição partidária e o isolamento do presidente Zuma³⁰. Em fevereiro de 2018, o Comitê Executivo Nacional do CNA decidiu que o partido apresentaria uma moção

25 Em decisão unânime, a Corte declarou que Zuma falhou em “sustentar, defender e respeitar” a Constituição ao ignorar a orientação para que reembolsasse o Estado por obras privadas em seu sítio.

26 A Constituição da África do Sul não teve previsão de impeachment, mas o capítulo 5 prevê tanto a remoção (seção 89) como a moção de não confiança (seção 102).

27 Motion to remove Zuma fails. 2016. News24. Disponível em: <http://www.news24.com/SouthAfrica/News/motion-to-remove-zuma-fails-20160405>. Acesso em 23.jan.2018.

28 Jacob Zuma narrowly survives no-confidence vote in South African parliament. 2017. The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/08/jacob-zuma-survives-no-confidence-vote-south-african-president>. Acessado em 23.dez.2017.

29 The Guptas and their links to South Africa's Jacob Zuma. 2018. BBC. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-africa-22513410>. Acesso no dia 23/03/2018.

30 Cyril Ramaphosa chosen to lead South Africa's ruling ANC party. 2017. The Guardian. Fonte: <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/18/cyril-ramaphosa-chosen-to-lead-south-africas-ruling-anc-party>. Acesso em 22.mar.2018.

parlamentar para remover Zuma e deu um ultimato para a renúncia do presidente, que, mesmo contrariado, anunciou no dia 14 de fevereiro sua renúncia antes do partido agir no Parlamento. Cyril Ramaphosa foi o único que se apresentou como candidato e foi eleito novo presidente da África do Sul pelo parlamento no dia seguinte à renúncia de Jacob Zuma³¹. Com uma agenda de reformas econômicas, estímulo ao emprego e ataque à corrupção, o CNA venceu as eleições realizadas em maio de 2019, muito embora pela primeira vez tenha ficado com menos de 60% dos votos válidos. O nível alto de abstenção confirma a desilusão de boa parte dos sul-africanos com a política³².

O Brasil passa pela mais grave crise institucional, política e econômica desde o início do processo de democratização. Após o impeachment controverso que destituiu a presidente Dilma Roussef em 2016, o governo Temer apresentou um plano de ação de política externa que desconstrói os elementos basilares da política externa dos governos de Lula da Silva e Dilma Roussef³³. A política externa do governo Temer, apresentada pelo então ministro José Serra em discurso no dia 18 de maio de 2016 (MRE, 2016a), deu ênfase a aspectos comerciais, não mencionou o termo América do Sul e não especificou o perfil de atuação do Brasil no campo dos direitos humanos. O CBPEDH manifestou sua preocupação em carta pública (CBPEDH, 2016).

O congelamento de gastos sociais após a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55, aprovada como a Emenda Constitucional 95 (Senado Federal, 2016), foi criticado por

31 Ramaphosa succeeds Zuma as South African presidente. 2018. The Guardian. Fonte: <https://guardian.ng/news/south-african-lawmakers-choose-cyril-ramaphosa-to-succeed-zuma/>. Acesso em 23.mar.2018.

32 <https://www.news24.com/elections/results/npe#election=national&year=2019&map=previous> Acesso em 11 jun.2019

33 Não cabe aqui a discussão dos diversos elementos que corroboram a tese do golpe, nem entrar na natureza controversa de suas motivações. Lembra-se apenas a dimensão política e econômica, principalmente o apoio aberto dos meios de comunicação (Globo, Folha, Estado) ao impeachment, do empresariado e, em especial, da FIESP, ou, ainda, a dimensão técnica, pois a perícia nos documentos do processo de impeachment rechaçou a responsabilidade da presidente Dilma nas chamadas "pedaladas fiscais".Ver: Santos (2017); Souza, J. (2016); Proner (2016); Jinkings et al (2016).

organismos internacionais, como a CEPAL³⁴ e a ONU. O relator especial da ONU para extrema pobreza e direitos humanos, Philp Alson, afirmou que a PEC 55 viola os direitos humanos no Brasil e coloca o país em uma “categoria única em matéria de retrocesso social”³⁵. Por conta das políticas de austeridade, o Brasil votou contra uma resolução do Conselho de Direitos Humanos (CDH) em abril de 2017 (OHCHR, 2017), que renovou o mandato da organização de monitorar os impactos das políticas fiscais de cada país sobre os direitos humanos de seus cidadãos. Nos anos 2008, 2011 e 2014, o país votou favoravelmente³⁶, conforme tradição brasileira de aderir às resoluções temáticas do CDH.

O cenário descortinado com a eleição de Jair Bolsonaro coloca a bandeira dos direitos humanos em situação de extrema vulnerabilidade, principalmente pelo ataque aberto do presidente eleito aos fundamentos dos direitos humanos. No campo da PEDH, o Brasil adota uma postura de reversão do posicionamento do Brasil construído na esteira do processo de democratização. O tema-chave que ilustra essas mudanças é a questão árabe-israelense. No âmbito do CDH, o histórico de votos sobre o tema foi apoiar todas resoluções que condenavam a política de assentamentos israelenses na Cisjordânia ou o uso desproporcional da força. No governo Bolsonaro, pela primeira vez o Brasil foi contra resolução do CDH que exigia o fim da ocupação israelense nas Colinas do Golan, incluindo a desistência de instalar 1,6 mil novos assentamentos. Mesmo em uma temática que não envolve diretamente o conflito, mas a garantia dos direitos de saúde básica para os palestinos, o Brasil votou contra resolução da OMS que exigia que Israel garantisse serviços de saúde

34 CEPAL vê com preocupação congelamento do gasto público brasileiro. ONU. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cepal-ve-com-preocupacao-congelamento-do-gasto-publico-brasileiro/>. Acesso em 27.dez.2017.

35 Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns. OHCHR. 2017. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006>. Acesso em: 27.dez.2017.

36 Por austeridade, Brasil vota contra resolução de direitos humanos na ONU. Folha de São Paulo. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1869055-por-austeridade-brasil-vota-contr-resolucao-de-direitos-humanos-na-onu.shtml>. Acesso em 27.dez.2017.

aos palestinos em territórios ocupados³⁷. Esse voto fortalece o entendimento de que a questão árabe-israelense é muito simbólica na expressão de uma cartografia de poder das relações Norte-Sul, e o Brasil nesse momento abandona sua estratégia anterior de constituir-se como uma das lideranças dos países do Sul.

Na dimensão doméstica, é notável a construção do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (que incorporou as secretarias de gênero e de questões raciais) como trincheira da guerra ideológica difundida pelo governo Bolsonaro, graças a uma visão superficial dos direitos humanos pautada, inclusive, por um modelo único (heteronormativo) de família e um discurso de fundamentalismo religioso³⁸. A proposta de extinção sumária de diversos conselhos e órgãos consultivos que serviam como importante ponte de comunicação entre a sociedade civil e o governo é mais um sintoma do descompromisso do atual governo com os direitos humanos. Órgãos como o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), fundamentais para a representatividade dessas minorias estão ameaçados em sua existência, gerando controvérsias no Legislativo e no Judiciário³⁹. Em mais um ato de gestão direcionado ao ataque aos direitos humanos, o presidente Bolsonaro destituiu todos os peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), órgão responsável por investigar violações de direitos humanos em locais como penitenciárias, hospitais psiquiátricos, abrigos de idosos, dentre outros⁴⁰.

37 *World Health Organization, Seventh plenary meeting*, 21 May 2009 A62/VR/7. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R2-en.pdf Acesso no dia 18 jun. 2019. O texto foi aprovado no dia 22 de maio de 2019, por 96 votos contra 11. Entre os que votaram contra, além do Brasil, estão Austrália, Estados Unidos, Hungria, Israel, República Tcheca e Reino Unido.

38 Alguns episódios envolvendo a ministra dos direitos humanos Damares Alves ilustram esse viés, como a fatídica frase de que no governo Bolsonaro, “meninas vestem rosa, e meninos vestem azul”. Ver: <https://oglobo.globo.com/sociedade/menino-veste-azul-menina-veste-rosa-diz-damares-alves-em-video-23343024> Acesso em 11 jun.2019.

39 DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019. Disponível no site: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350 Acesso em: 11.jun.2019

40 <https://www.msn.com/pt-br/noticias/politica/jair-bolsonaro-exonera-todos-os-peritos-do-mecanismo-de-combate-%C3%A0-tortura/ar-AACJ0fm> Acesso em:11.jun.2019

As conjunturas de crise no Brasil e na África do Sul flertam com a possibilidade da falência de projetos de democracias sociais de massa que eram projetadas como potências emergentes do século XXI. Sintomática, por exemplo, é a proposta do mercado financeiro de substituição do acrônimo BRICS pelos TICKs⁴¹ (Taiwan, Índia, China e Coreia do Sul), determinada pela maior relevância de serviços e tecnologias em detrimento das *commodities*, em declínio. Sem entrar no mérito do imediatismo mercadológico e sem confundir os interesses do mercado financeiro com a construção das agendas geopolíticas pelos próprios Estados-membros do grupo BRICS, é importante entender o impacto deste cenário de crise político-institucional e retrocesso em matéria de direitos no plano doméstico para as trajetórias internacionais de Brasil e África do Sul nas respectivas regiões e no mundo. Monitorar se a crise terá produzido impactos de longo prazo na política externa de ambos os países e se as trajetórias nacionais terão apresentado distinções ou semelhanças faz parte de uma agenda de pesquisa para o futuro. No entanto, até aqui parece confirmar-se a hipótese de que os processos de democratização não são uma história com fim, mas sim um caminho em construção (O'Donnell, 1988).

Considerações finais

Sociedades emblemáticas para os estudos sobre raça em perspectiva comparada, Brasil e África do Sul construíram no século XX narrativas sobre a identidade nacional a partir da questão racial. A democracia racial e o apartheid foram formas distintas de construção de uma ideia homogênea de Estado para sanar conflitos sociais, porém ambas inspiradas em uma lógica etnocêntrica. Por vias distintas, o resultado prático desses projetos foram sociedades extremamente desiguais, com violações massivas dos direitos humanos. Os processos de democratização, guardadas suas proporções e entendidas as diferenças de trajetória, deram ensejo a novos discursos nacionais, que enfatizam a necessidade de defesa dos

41 The Brics are dead. Long live the Ticks. Financial Times. 2016. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/b1756028-c355-11e5-808f-8231cd71622e.html#axzz43HFoX3GS>. Acesso em: 27.dez.2017.

direitos civis, das liberdades democráticas e correção das injustiças históricas. Nesse sentido, os processos de democratização catalisaram novas narrativas sobre a identidade nacional.

O modo como se constroem as identidades nacionais é dimensão fundamental na análise da política externa de Brasil e África do Sul. O estudo da agenda de direitos humanos, especificamente, propicia análise empírica e histórica desses processos, enfatizando a centralidade da dimensão doméstica dessa política pública. Se na década de 1990 a ênfase da política externa foi o reconhecimento e a busca de prestígio, traduzido pelas reformas neoliberais e adesão aos regimes internacionais, a atuação desses países no tabuleiro político internacional a partir dos anos 2000 foi certamente mais ambiciosa e propositiva. Considerados países emergentes e membros do IBAS e dos BRICS, ambos consolidam uma liderança regional e uma atuação mais autônoma nas principais questões mundiais. Ainda assim, são notáveis os contratemplos e as dificuldades decorrentes deste maior destaque, pois a crescente responsabilidade internacional gera pressão, em especial no campo dos direitos humanos. Buscar protagonismo internacional resulta em ter de assumir responsabilidades no plano externo. Esse protagonismo, mesmo que oscilante e com distintas visões de mundo, corrobora narrativas nacionais construídas a partir de valores democráticos e da defesa dos direitos humanos.

Ademais, ao assumir protagonismo internacional, Brasil e África do Sul têm encontro marcado com suas contradições domésticas: como explicar internamente, em sociedades ainda com fortes demandas por políticas públicas inclusivas e por mais integração social, a necessidade de liderança regional e protagonismo global? Esta é uma questão fundamental para reflexões futuras em matéria de política externa, comparativamente, para Brasil e África do Sul. Principalmente porque os processos de democratização podem ser interrompidos e passar por retrocessos, como a conjuntura atual parece sinalizar. A ruptura no caso brasileiro é mais evidente e os próximos anos serão cruciais para que a retomada (ou não) da construção da democracia tenha contornos mais nítidos. A política

externa é parte fundamental desse movimento e, particularmente em matéria de direitos humanos, revela-se como campo estratégico para a construção da democracia no Brasil e na África do Sul.

As importantes crises pelas quais passam os países demonstram processos de democratização instáveis e que podem retroceder e perder o compasso. Apesar das particularidades, a crise não é, porém, exclusividade de Brasil e África do Sul. O cenário global de crise das democracias representativas e seus evidentes sinais de esgotamento em escala sistêmica servem para a indagação sobre os significados das premissas democráticas e a funcionalidade das práticas de boa governança para o capitalismo contemporâneo e, concomitantemente, para as formas de socialização dos Estados das relações internacionais. Os efeitos sociais do capitalismo financeiro, em especial a concentração da riqueza global, atingiram patamares sem precedentes⁴², desencadeando uma série de movimentos contestatórios das mais distintas naturezas e em todas as partes do mundo, alguns com base em direitos e outros fundamentalistas que associam a bandeira dos direitos humanos ao sistema liberal *tout court*. A crise de representatividade é aprofundada com o encastelamento da classe política e desperta a desconfiança dos eleitorados diante de variados tipos de fisiologismos e o aumento da importância política das tecnocracias judiciais, em um processo crescente de judicialização da política. O fenômeno dos *outsiders* e crescimento do ultranacionalismo, em grande parte vinculado a bandeiras xenofóbicas e discursos de ódio, mas também a um nacionalismo econômico cada vez mais vocal, por exemplo, nas políticas e nos discursos adotados por Washington, são sintomas da profundidade da crise das instituições democráticas contemporâneas. Estaríamos diante de um novo ciclo histórico global de derrocada da democracia? Teria a democracia perdido sua funcionalidade no capitalismo contemporâneo? Como esse ciclo atinge os processos de democratização de países do Sul? Que efeitos produzem em

42 O estudo liderado pelo economista Thomas Pikety, publicado em dezembro de 2017, traz dados importantes e atuais sobre a concentração de renda global. Disponível em: <http://wid.world/>. Acesso em 27.dez.2017.

suas respectivas políticas externas? Estas são algumas das muitas agendas de reflexão futura que conectam as análises deste artigo com o cenário contemporâneo da política internacional.

Referências bibliográficas

- ALEXANDER, Neville. (2006). Cidadania, identidade racial e construção nacional na África do Sul. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 18, n. 2, p. 113-129.
- AMORIM, Celso. (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo, Editora Benvirá.
- BARRETO, Fernando de Mello. (2012). *A Política Externa após a Redemocratização*. Tomos 1 e 2. Brasília, FUNAG.
- BELÉM LOPES, Dawisson. (2013). *Política externa e democracia no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp.
- BORER, Tristan Anne; MILLS, Kurt. (2011). Explaining Post-apartheid South African Human Rights Foreign Policy: Unsettled Identity and Unclear Interests. *Journal of Human Rights*, v. 10, n.1, p. 76-98.
- BRAGA, Pablo R. S. Human rights and the origin myths of the post-apartheid South African foreign policy. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 39, n.2, p. 25-49, 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (2001). A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 5-12.
- CARVALHO, José Murilo de. (2003). *A Construção da Ordem/ Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- COETZEE, John Maxwell. (1991). The mind of Apartheid: Geoffrey Cronjé – 1902. *Social Dynamics*, vol.17, n.1, p. 1-35.
- DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana (1950-1980)*. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011
- DEGLER, Carl. (1971). *Neither Black nor White: Slavery and Race Relations in Brazil and the United States*. New York: Macmillan.

- ENGSTROM Par. (2012). Brazilian foreign policy and human rights: change and continuity under Dilma. *Critical Sociology*, v. 38, n. 6, pp. 835–849.
- FERNANDES, Florestan. (2007). *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Editora Global.
- FREYRE, Gilberto (1998). *Casa Grande e Senzala*. Rio de Janeiro, Editora Record, 34ª edição.
- GELDENHUYS, Deon. (2008). *The Idea-driven Foreign Policy of a Regional Power: The Case of South Africa*. Regional Powers Network (RPN) conference at the GIGA, German Institute of Global and Area Studies in Hamburg, Germany, 25 p.
- GOLDBERG, David. (2002). *The Racial State*. Blackwell: Maiden, Massachusetts, 336 p.
- HANCHARD, Michael. (1994). *Orpheus and Power: The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988*. Princeton, Princeton University Press.
- HEESE, Johannes August. (1971). *A origem dos africânderes, 1657-1867*. Cidade do Cabo, A. A. Balkema.
- HOROWITZ, Donald. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 697 p.
- JINKINGS, Ivana, et al. (2016). *Por Que Gritamos Golpe? Para entender o Impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 176 p.
- JORDAAN, Eduard. (2014). South Africa and the United Nations Human Rights Council. *Human Rights Quarterly*, v. 36, n.1, pp. 90–122
- KLOTZ, Audie. (2000). Migration after apartheid: deracialising South African foreign policy. *Third World Quarterly*, Vol 21, No 5, pp. 831–847.
- KPESSA, M., et al. (2011). Nationalism, development, and social policy: The politics of nation-building in sub-Saharan Africa. *Ethnic and Racial Studies*, v.34, n.12, pp. 2115-2133.

- LANDSBERG, Chris. (2012). Towards a post-apartheid South African foreign policy review. In: Landsberg C. & Wyk, J. (eds), *South African Foreign Policy Review*, Africa Institute of South Africa, 290 p.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. (1998). A Política Externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, n. 2, p. 5-17.
- LIMA, Maria Regina Soares de. (2000). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v.22, n.2, p. 265-303.
- _____. (2005). As Aspirações do Brasil na Política Exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XIX, no. 82, jan./mar.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. (2011). Saquaremas e Luzias: a sociologia do desgosto com o Brasil. *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), vol. 55, p. 21-37.
- MACDONALD, Michael. (2006). *Why race matters in South Africa?* University of KwaZulu-Natal Press: Pietermaritzburg, South Africa, 245 p.
- MALUWA, Tiyanjana. (2000). Human rights and foreign policy in post-apartheid South Africa, in Forsythe. D.P. *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. New York: Foundations of Peace United Nations University, 279 p.
- MANDELA, Nelson. (1993). South Africa's Future Foreign Policy. *Foreign Affairs*, vol. 72, n.5, p. 86-97.
- MARX, Anthony. (1998). *Making Race and Nation: A Comparison Of South Africa, The United States, and Brazil*, Cambridge, U.K.; New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- MELBER, Henning. (2014). Engagement matters: South Africa, the United Nations and a rights-based foreign policy. *South African Journal of International Affairs*, v. 21, n. 1, p. 131-145.
- MILANI, Carlos R. S. (2015). Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75.
- MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, Leticia. (2017) The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. *Foreign Policy Analysis*, v. 13, n. 2, p. 278-296.

- O'DONNELL, Guillermo (1988). Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos. In: Reis, F. W. e O'Donnell, G. (orgs.). Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. São Paulo, Vértice.
- PERE, Garth Le. (2002). *South Africa's Foreign Policy in a Globalising World an Overview: 1994-2002*. Institute for Global Dialogue, Prepared for: The Policy Co-ordination and Advisory Services in the Presidency as part of a 10 year review.
- PEREIRA, Luiz Dario; VISENTINI, Paulo Fagundes. (2010). *África do Sul: História, Estado e Sociedade*. Brasília: FUNAG/ CESUL, 272 p.
- PRONER, Carol, et al. (2016). A resistência internacional ao Golpe de 2016. Bauru, São Paulo: Editora Praxis, 496 p.
- RIBEIRO, Darcy. (1995). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- RIBEIRO, Fernando Rosa. (1994). A Construção da nação na África do Sul: a ideologia individualista e o Apartheid. *Estudos Ciências Sociais*, vol. 3, Rio de Janeiro: UFRJ, 32 p.
- ROTHCHILD, Donald. (1986). State and Ethnicity in Africa: A Policy perspective, in Neil Nevitte and Charles. H. Kennedy, *Ethnic Preference and Public Policy in Developing States*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc.
- SARAIVA, José Flavio Sombra. (2012). *África parceira do Brasil atlântico*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- SAMPSON, Anthony. (1990). *O Negro e o Ouro: Magnatas, Revolucionários e o Apartheid*. Tradução Joaquim Palácios. São Paulo: Companhia das Letras, 319 p.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. (2017). A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI. Editora FGV, 287 p.
- SOUZA, Jessé. (2016). A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: Leya.
- SEIDMAN, Gay. (1999). Is South Africa Different? Sociological Comparisons and Theoretical Contributions from the Land of Apartheid, *Ann. Rev. Social*, vol25, August, pp. 419-40.

- SILVA, Graziella Moraes & REIS, Elisa. (2012). The multiple dimensions of racial mixture in Rio de Janeiro, Brazil: from whitening to Brazilian negritude. *Ethnic and Racial Studies* Vol. 35 No. 3 March, pp. 382-399.
- TERREBLANCHE, Sampie. (2002). *A History of inequality in South Africa, 1652-2002*. University of Natal Press: Pietermaritzburg, South Africa. 527p.
- THOMPSON, Leonard. (1990). *A History of South Africa*. New Haven: Yale University Press, 288 p.
- WESTHUIZEN, Janis. (2016). Brazil and South Africa: the 'odd couple' of the SouthAtlantic? *Commonwealth & Comparative Politics* Vol. 54, Issue 2, pp.1-20.
- WINANT, Howard. (1994). *Racial Conditions, Racial Conditions: Politics, Theory, Comparisons*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 216 p.

Fontes eletrônicas

- BANCO MUNDIAL. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2014&locations=BR&start=1996>. Acesso no dia 23/03/2018.
- COMITÊ BRASILEIRO DE POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS (CBPEDH). Carta Pública: Retrocesso dos DH e da participação social na nova condução da PEB. 2016. Disponível em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/?p=567>. Acesso em 27.dez.2017.
- IPEA, 2001. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 1990. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4061. Acesso em 26.mar.2018
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (MRE). Discurso de posse de José Serra. 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 27.dez.2017.

OFFICE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Disponível em: <http://www.ohchr.org/>. Acesso em 23.mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/34/3. 2017. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/34/3. Acesso em: 27.dez.2017.

SENADO FEDERAL. Emenda Constitucional 95. 2016. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=540698>. Acesso em 27.dez.2017.

SPEKTOR, Matias. (2015). A política externa de tucanos e petistas. *Folha de São Paulo*, 25 de outubro de 2015: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/10/1697612-a-politica-externa-de-tucanos-e-petistas.shtml>. Acesso no dia 26.mar.2018.

Resumo

O presente artigo compara e analisa os projetos de inserção internacional do Brasil e da África do Sul após os regimes civil-militar e do apartheid, respectivamente. Para tal, lança luz à discussão sobre raça e formação nacional, de forma a entender a relevância da temática dos direitos humanos para a construção de novas narrativas de política externa. A renovação das credenciais diplomáticas em um cenário pós-Guerra Fria estimulou a assinatura dos principais tratados de direitos humanos por ambos países nos anos 1990. Na década de 2000, Brasil e África do Sul desempenharam papel fundamental no debate geopolítico do Sul e alçaram maior protagonismo no cenário global. Todavia, a atual crise política e econômica revela as limitações dessas narrativas e a fragilidade institucional dos processos de democratização que as embasaram.

Palavras-chaves: Política externa comparada; política externa de direitos humanos; processos de democratização; Brasil e África do Sul.

Abstract

This article compares and analyses foreign policies of Brazil and South Africa in the aftermath of the civil-military dictatorship and the apartheid regime, respectively. To this end, it sheds light on the debate on race and national formation in order to understand the relevance of the human rights issue for the construction of new foreign policy narratives. The renewal of the diplomatic credentials in a post-Cold War scenario fostered the signature of the main human rights treaties by both countries in the 1990s. In the 2000s, Brazil and South Africa played a key geopolitical role

in the South, thus becoming more prominent in the global scenario. However, the current political and economic crisis reveals the limitations of these narratives and the institutional fragility of the democratization processes which underpin them.

Keywords: Comparative foreign policy; human rights foreign policy; democratization processes; Brazil; South Africa.

Recebido em 08 de dezembro de 2018

Aprovado em 04 de maio de 2019