

ELSA SOUSA KRAYCHETE
ELGA LESSA DE ALMEIDA

ORGANIZADORAS

POTÊNCIAS TRADICIONAIS E EMERGENTES NA ÁFRICA SUBSAARIANA



EDUFBA

O fim do sistema colonial abriu o continente africano para um novo campo de disputa das potências mundiais, seja a partir de relações econômicas, como fonte de matérias-primas necessárias para mover suas economias, seja sob a perspectiva diplomática, com os países africanos integrando arranjos de disputa de poder no interior de organizações internacionais. A primeira década do século XXI traz a África de volta ao cenário mundial, exibindo altas taxas de crescimento econômico e desempenhando importante papel como produtora e fornecedora de matérias-primas para países industrializados. O “renascimento” africano, possibilitado pela relativa estabilidade política dos países e pelo crescimento econômico mundial puxado pela economia chinesa, acabou por atrair os países emergentes, que, em uma nova retórica da Cooperação Sul-Sul, iniciaram uma corrida pelo mercado africano. A partir da dinâmica descrita, este livro foi desenvolvido com o objetivo de analisar a presença de potências tradicionais e emergentes no continente africano, buscando, a partir de elementos históricos, políticos e econômicos, compreender o sentido dessa presença.

**POTÊNCIAS
TRADICIONAIS E
EMERGENTES NA
ÁFRICA SUBSAARIANA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

Paulo Cesar Miguez de Oliveira

Vice-reitor

Penildon Silva Filho



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Diretora

Susane Santos Barros

Conselho Editorial

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El-Hani

Cleise Furtado Mendes

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

Maria do Carmo Soares de Freitas

Maria Vidal de Negreiros Camargo



**ELSA SOUSA KRAYCHETE
ELGA LESSA DE ALMEIDA
ORGANIZADORAS**

**POTÊNCIAS
TRADICIONAIS E
EMERGENTES NA
ÁFRICA SUBSAARIANA**

**SALVADOR
EDUFBA
2023**

2023, autores.

Direitos para esta edição cedidos à Edufba. Feito o Depósito Legal.
Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990,
em vigor no Brasil desde 2009.

Coordenação editorial
Cristovão Mascarenhas

Capa e projeto gráfico
Rodrigo Oyarzábal Schlabit

Coordenação gráfica
Edson Nascimento Sales

Imagem de capa
Freepik.com

Coordenação de produção
Gabriela Nascimento

Revisão e normalização
Hyana Luísa Silva Oliveira
Tainara Santos de Azevedo

Assistente editorial
Bianca Rodrigues de Oliveira

Sistema Universitário de Bibliotecas – UFBA

P861 Potências tradicionais e emergentes na África Subsaariana / Elsa Sousa
Kraychete, Elga Lessa de Almeida, organizadoras. – Salvador :
EDUFBA, 2023.
467 p. : il.

ISBN: 978-65-5630-454-0

1. África, Sub-Saara - Aspectos econômicos - História. 2. África,
Sub-Saara - Relações econômicas internacionais. 3. Desenvolvimento
econômico - África, Sub-Saara. 4. Cooperação internacional - África, Sub-
Saara. I. Kraychete, Elsa Sousa. II. Almeida, Elga Lessa de.

CDU: 339.9(66/69)

Elaborada por Geovana Soares Lira CRB-5: BA-001975/O

Editora afiliada à



Editora da UFBA

Rua Barão de Jeremoabo, s/n – *Campus* de Ondina
40170-115 – Salvador, Bahia / Tel.: +55 71 3283-6164
www.edufba.ufba.br/edufba@ufba.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

- 9 CONTINENTE AFRICANO E POTÊNCIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL: BREVE APRESENTAÇÃO PARA COMPREENDER O LUGAR DA ÁFRICA NA CONTEMPORANEIDADE

ELSA SOUSA KRAYCHETE
ELGA LESSA DE ALMEIDA

ESTADOS UNIDOS-ÁFRICA

- 29 ASSISTENCIALISMO, PRAGMATISMO E O LUGAR DA ÁFRICA NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA

ANSELMO OTAVIO

CHINA-ÁFRICA

- 73 RELAÇÕES SINO-AFRICANAS: UM RECORTE HISTÓRICO PARA COMPREENDER A PRESENÇA CHINESA EM PAÍSES DA ÁFRICA SUBSAARIANA NO SÉCULO XXI

ELSA SOUSA KRAYCHETE

ÍNDIA-ÁFRICA

- 115 A ESTRATÉGIA INDIANA PARA A ÁFRICA NO SÉCULO XXI: OS PILARES DA ENERGIA E DA SEGURANÇA

MARIA CÂNDIDA ARRAIS DE MIRANDA MOUSINHO
ERIK HEREJK RIBEIRO

PORTUGAL-ÁFRICA

- 151 **INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS PORTUGUESAS:
UM ESTUDO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS DA PORTUGAL
TELECOM (PT) EM ANGOLA EM CONTEXTO HISTÓRICO**

ANA MARIA FERREIRA MENEZES
MANOEL JUSTINIANO MELO DA FONSECA
JOAQUIM RAMOS SILVA

- 185 **DESLOCAMENTOS HUMANOS NO PROCESSO DE
INDEPENDÊNCIA DE CABO VERDE, GUINÉ-BISSAU E SÃO TOMÉ
E PRÍNCIPE: O LEGADO COLONIALISTA E A INSERÇÃO DA
ÁFRICA NO SISTEMA MIGRATÓRIO GLOBAL**

JOSÉ SACCHETTA RAMOS MENDES

BRASIL-ÁFRICA

- 211 **BRASIL E PRINCIPAIS PARCEIROS ECONÔMICOS NA ÁFRICA
SUBSAARIANA: HISTÓRIA, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

ELGA LESSA DE ALMEIDA

- 249 **AS MUDANÇAS DO PAPEL DESEMPENHADO PELA EMBRAPA
NO ATUAL CENÁRIO DAS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL DO BRASIL COM PAÍSES AFRICANOS NO AGRO**

CLÓVIS CARIBÉ MENEZES DOS SANTOS

- 293 **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A PETROBRAS
NA NIGÉRIA**

RENATA ALBUQUERQUE RIBEIRO

ÁFRICA

- 341 **ÁFRICA, DE “CONTINENTE SEM ESPERANÇA” À NOVA ÁREA DE DISPUTA INTERNACIONAL: ASPECTOS DO ATUALIZADO ATRATIVO DA REGIÃO SUBSAARIANA**

ALBENE MIRIAM MENEZES KLEMI

- 385 **NUEVAS DINÁMICAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS INTRAAFRICANAS: LA PROYECCIÓN DE MARRUECOS EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA**

JUAN JOSÉ VAGNI

- 427 **PROGRAMA ATORES NÃO ESTATAIS E AUTORIDADES LOCAIS EM DESENVOLVIMENTO EM CABO VERDE**

MARIA DE FÁTIMA HANAQUE CAMPOS
NATALIA COIMBRA DE SÁ
RUI D'ÁVILA LOURIDO

- 461 **SOBRE OS AUTORES**

APRESENTAÇÃO

CONTINENTE AFRICANO E POTÊNCIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL

**BREVE APRESENTAÇÃO PARA COMPREENDER O LUGAR
DA ÁFRICA NA CONTEMPORANEIDADE**

ELSA SOUSA KRAYCHETE
ELGA LESSA DE ALMEIDA

A presença das grandes potências europeias no continente africano, a partir das últimas décadas do século XIX, foi uma empreitada combinada entre capitais privados e Estado. Até então, as relações mais permanentes entre europeus e africanos aconteciam por vias mediterrâneas e raramente ultrapassavam o Saara. No final do século XVIII, só havia soberania estrangeira em algumas partes do continente: Angola e Moçambique (Portugal), Senegal (França) e Zâmbia (Inglaterra). Já na primeira metade desse século, a Inglaterra, sob influência de comerciantes e missionários, foi levada à criação de colônias da Coroa – Serra Leoa, Costa do Ouro, Lagos e Colônia do Cabo. As demais partes da larga costa africana eram utilizadas estrategicamente como entrepostos no caminho para as Índias. (BRUNSCHWING, 2015)

Assunto debatido prioritariamente nas esferas dos negócios privados, a ocupação da África não compunha as prioridades da diplomacia europeia.

No intuito de preservar o equilíbrio entre as potências, o corpo diplomático se mantinha distante dos acordos firmados entre iniciativas privadas e marinha com seus respectivos estados quando se tratava da posse do território africano. Essa situação começa a dar sinais de mudanças nas últimas décadas do século XIX. A partilha da África Negra se incorpora às disputas entre as potências europeias. (BRUNSCHWING, 2015)

O fim do tráfico de pessoas a serem escravizadas determinou mudanças no fluxo comercial com a crescente participação de mercadorias como ouro, marfim, ferro, cobre – importantes insumos para mover a Segunda Revolução Industrial, já em andamento na Europa. Entre final da década de 1860 e início da década de 1880, na África do Sul foram descobertas minas de diamante (1867) e ouro (1881); e no território que hoje corresponde à Zâmbia, foi descoberto cobre (1881). (LAMY, 2015, p. 184) Os produtos agrícolas também ganharam importância frente à necessidade de a Europa alimentar as populações urbanas. A exploração mineral e o cultivo agrícola impunham a ocupação do território, o que implicava adentrar à África Central e impor suas respectivas soberanias. O domínio sobre a navegação no Rio Congo e no Níger, pelo Atlântico e pelo Índico, passou a ser estratégico para a exploração do interior do continente e da parte norte-oriental, que envolvia a exploração do Vale do Nilo e as disputas pelo canal de Suez. Essa época, também marcada pelo avanço tecnológico, animou projetos de interligação do continente por vias férreas, sendo os de maiores magnitudes os transaarianos para o Níger e o Chade, de iniciativa francesa, e o que pretendia ligar a cidade do Cabo à do Cairo, liderado pelos ingleses. Empreitadas de tais envergaduras não podiam prescindir da participação do Estado. Além do alto volume de recursos necessários para obter êxitos, era também preciso assegurar o controle dos territórios e arcar com os custos de aquisições. As potências europeias às voltas com o equilíbrio interno das suas finanças não se mostravam interessadas em assumir os altos custos impostos pela colonização. (BRUNSCHWING, 2015; LAMY, 2015)

Dadas as restrições financeiras que impediam a posse imediata, as potências europeias passaram a delimitar áreas de influência nos territórios,

visando futuramente mobilizar investimento privado para assegurar a posse definitiva. Segundo Lamy (2015) e Brunsching (2015), a década de 1870 se caracterizou pela intensificação da diplomacia via assinaturas de tratados com os chefes de territórios africanos, com alguns comerciantes sendo investidos de autoridade como representantes das suas potências de origem. A intensificação do comércio e a exploração de recursos minerais acenderam as disputas entre as potências europeias e, buscando pacificá-las, foi convocada pela Inglaterra, França e Bélgica a Conferência de Berlim (1884-1885). Guiados pela contenção de gastos inerentes à ocupação do território, os integrantes da conferência decidiram: “[...] pelo princípio da notificação. Isto é, as nações deveriam comunicar entre si o seu interesse sobre determinada região e demonstrar sua atuação nele. Essa estratégia fortaleceu o papel das companhias concessionárias, que retiravam encargos do Estado”. (LAMY, 2015, p. 187) Essa, porém, foi uma solução provisória, com os governos sendo pressionados por homens de negócios, intelectuais, políticos e militares, movidos pelas notícias dos lucros aferidos e dos tratados de cada país, a definirem como estratégica a partida para a África. Mas o conceito de zona de influência adiou a posse do território africano por algumas décadas.

Na década que seguiu a realização da Conferência de Berlim,¹ as potências europeias cederam a gestão das colônias a companhias privadas que já operavam na África. Os ingleses criaram ou consagraram a Companhia Real do Níger, a Companhia Imperial Britânica da África Oriental e a Companhia Britânica da África do Sul; e os alemães, as companhias do Sudoeste Africano e da África Oriental. Os portugueses organizaram em Moçambique a Companhia do Niassa, ao norte do país, e a Companhia de Moçambique. A França criou a Sociedade do Alto-Ogoué e a Companhia dos Sultanatos do Alto-Ubangui. Tais companhias eram conhecidas como companhias concessionárias, já que muitas possuíam delegação de

1 Países participantes da Conferência de Berlim: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Império Austro-Húngaro (Áustria e Hungria), Império Otomano (atual Turquia), Holanda, Portugal, Rússia, Suécia.

soberania do Estado colonial para regiões delimitadas dentro da zona de influência reivindicada pelo Estado. Empresas internacionais privadas, “[...] com direito de cobrar taxas em dinheiro ou em trabalho dos africanos, importar e exportar, realizar comércio, de criar e gerir grandes plantações, de construir infraestruturas, garantir a ordem e os serviços de comunicação. Em contrapartida, pagavam uma taxa ao governo”. (LAMY, 2015, p. 192) Guardam muitas controvérsias o papel que tais companhias desempenharam e o sucesso econômico desses empreendimentos, dado que muitas delas faliram, mas o princípio de associação público-privada perdurou até as primeiras décadas do século XX e foi concretamente um mecanismo de dominação das populações locais.

A colonização privada imprimida pela Bélgica é singular: um empreendimento particular da propriedade do rei Leopoldo II, quando criou o Estado Livre do Congo (1885-1890). O Estado Livre, em 1890, concedeu “[...] a companhias privadas, por um período de 99 anos, os direitos de exploração do solo e do subsolo, de quase um quarto da área dos 2,5 milhões de km do Estado Livre”. (LAMY, 2015, p. 235) A singularidade da colonização belga extrapola a modalidade de empreendimento privado particular – foi um negócio do rei.

Com maior ou menor centralidade em cada país, merece destaque na colonização moderna a participação de intelectuais europeus – cientistas e técnicos – que, em nome de um processo civilizatório, também se engajaram na ocupação da África. São relevantes os avanços da Medicina (quinino, droga usada no combate à malária), da indústria bélica (metralhadora), das comunicações (telégrafo) e dos transportes (vias férreas e navio a vapor). Papel importante desempenharam os geógrafos articulados em associações. Imbuído dos princípios do humanismo, o rei Leopoldo II reuniu, em Bruxelas (1886), uma conferência internacional de geografia da qual, além de geógrafos, participaram personalidades dos meios filantrópicos, comerciais e científicos.

O princípio que norteou a conferência foi “[...] abrir à civilização a única parte do nosso globo em que ela não havia penetrado [...], conferenciar para acertar o passo, combinar os esforços, tirar partido de todos

os recursos, de evitar a duplicação de trabalhos”. (BRUNSCHWING, 2015, p. 30) Resultou da conferência a criação da Associação Internacional Africana, articulada a partir dos exploradores e representantes das grandes sociedades de geografia de vários países. Caberia aos comitês nacionais reunir fundos para montar postos hospitalares, científicos e pacificadores, visando abolir a escravidão e estabelecer a concórdia entre chefes africanos. Só para sublinhar, esses empreendimentos tinham como espaço de instalação e atuação Zanzibar, perto da estratégica foz do Níger, uma das portas de acesso à ainda não desbravada região central africana, espaço de cobiça de investidores e aventureiros para explorar as riquezas minerais já mapeadas nessa região. Uma segunda associação internacional com objetivos filantrópicos e comerciais, o Comitê de Estudos do Alto Congo, foi criada com o objetivo de criar um Estado a partir de recursos do comitê. (BRUNSCHWING, 2015, p. 32) O Estado Livre, como foi chamado, sem estar sob a soberania do Estado belga, mas sob a propriedade particular do seu rei Leopoldo II, evitava atritos com as potências vizinhas, resguardando o equilíbrio entre as potências europeias.

Só a partir de 1890, a corrida europeia para a África se acelerou. Segundo Braunschweig (2015), a ideia de área de influência, em substituição a ocupação efetiva imediatamente, como definida pela Conferência de Berlim, ganhou fôlego. Tomada como parte de um processo, a partilha do continente africano – sob a perspectiva econômica – é resultante da busca das potências europeias de se preservarem dos seus rivais à medida que o protecionismo comercial avançava. Nesse contexto, a África despontava como grande fornecedora de matérias-primas e livre do protecionismo comercial. As marchas e contramarchas no percurso em direção à partilha do continente africano guardavam sintonia com as disputas intraeuropeias, que a manutenção do equilíbrio exigia.

Foge aos propósitos desta apresentação tratar dos conflitos entre europeus e africanos que abrangem desde as dificuldades de comunicação linguística até o entendimento dos termos dos diversos tratados, além da resistência dos africanos diante da subtração da posse de seus territórios. A distância entre o desenvolvimento tecnológico europeu e africano não

pode ser desconsiderada: enquanto os países europeus já transitavam na Segunda Revolução Industrial, os africanos, segundo Amin (2011), ainda não haviam realizado a primeira Revolução Agrícola.

Para Braunschweig (2015, p. 59),

Os africanos, mesmo quando não eram conscientemente enganados, quando se lhes traduzia os textos, como faziam amiúde os missionários da África Ocidental, não podiam compreender conceitos tão sutis como o de protetorado. Também, com frequência os agentes das companhias, os exploradores ou os aventureiros redigiam acordos para as necessidades de sua causa, e enganavam voluntariamente os negros.

A conquista do território registrou muitos conflitos: mais de 10 mil entidades políticas – tribos, reinos, entre outras formas de organização do poder dos africanos – foram desarticuladas e inseridas em fronteiras que não respeitavam os traçados fronteiraços tradicionais. As diferenças e disputas étnicas foram largamente exploradas em favor dos colonizadores, especialmente no interior do continente. Ao longo da costa, as classes dominantes africanas que viviam da cobrança de tributos e do comércio de pessoas a serem escravizadas, antes da vigência do colonialismo moderno, se viram subtraídas em suas receitas e de poder. Essas classes foram cooptadas pelos agentes das potências colonizadoras como coletores de impostos e para o recrutamento obrigatório de homens para o transporte de cargas e construção de infraestrutura. Os mais pobres, além dos impostos a serem pagos, eram forçados a abandonarem as suas aldeias para o trabalho obrigatório. A ocupação da África pelas potências europeias não foi seguida de atos pacíficos nem benéfica aos africanos. (LAMY, 2015, p. 190-193)

A Primeira Guerra Mundial – conflito interimperialista europeu – tinha entre as forças beligerantes quatro países com possessões na África: Inglaterra, França, Bélgica (alinhadas à Tríplice Entente) e a Alemanha do outro lado. No decorrer da guerra, os aliados da Entente, além de fecharem os portos para a Alemanha, ainda invadiram as suas colônias. O Tratado de

Versalhes estabelecia, entre as penalidades colocadas para a Alemanha, a perda de territórios que, no caso africano, foram divididos entre a Inglaterra e a França. À época, o domínio alemão na África compreendia os seguintes territórios: Togo, Camarões, África Alemã do Sudoeste (atual Namíbia) e África Alemã Oriental (atual Tanzânia).

O desfecho da Primeira Guerra Mundial não impactou significativamente o traçado do mapa da África, desenhado sob o domínio colonial, mas o colonialismo já não podia se sustentar tal qual inaugurado nas últimas décadas do século passado. Isso por razões externas e internas, já que o fim da guerra não pacificou as disputas interimperialistas entre os europeus, que continuavam disputando o alargamento dos seus mercados, sem poderem renunciar do domínio colonial. Enquanto a Inglaterra – com produção mais competitiva nos mercados mundiais – já vislumbrava a abertura dos mercados africanos, França, Bélgica e Portugal defendiam o protecionismo nas suas colônias. Por um lado, a crise de 1929 atingiu a economia africana com a queda dos preços das matérias-primas no mercado internacional e, por outro lado, com a elevação dos preços dos produtos manufaturados importados, resultando em retração do comércio externo no período. (LAMY, 2015, p. 253-254)

A conjuntura pós-1945, já determinada por novas forças, confirmou a mudança de hegemonia do âmbito europeu para os Estados Unidos. A conquista de novos mercados já não dependia do domínio formal de territórios – a ordem imperialista se sobrepunha à ordem colonial. A configuração do poder marcado pela bipolaridade também repercutiu nas lutas anticoloniais. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os Estados Unidos, mesmo que ambos se colocassem em foros internacionais como defensores do fim do colonialismo, divergiam sobre o futuro econômico e político das nações que surgissem das lutas anticoloniais, implicando apoios a forças divergentes no interior da África. A China apoiou tanto forças anticoloniais orientadas para o socialismo quanto, a partir do seu distanciamento da URSS, pragmaticamente apoiou movimentos que – mesmo anticoloniais – não necessariamente defendiam um projeto baseado no socialismo.

O período entre 1930 e 1950, internamente, é marcado pelo surgimento das primeiras organizações e movimentos anticoloniais, muitas vezes localizados e sem expressão continental, mas que se constituíram em embrião de frentes anticoloniais e de formulação do pensamento pela independência do continente africano. Emerge uma geração de intelectuais africanos e da diáspora – formados nas universidades das metrópoles e nas escolas mantidas pelos missionários – que propunham pensar a África para além das clivagens étnicas e diversidades advindas dos diferentes domínios coloniais, mas unida pela bandeira do anticolonialismo. O pensamento pan-africano inspira os principais líderes das lutas anticoloniais e leva, mais tarde (1963), à criação da Organização da Unidade Africana (OUA). Alcançar as independências passou por formas de luta diversas, que envolveram negociações e acordos com as antigas metrópoles, guerras pontuais ou prolongadas. Pode-se afirmar que o fim da Segunda Guerra Mundial deu início ao dismantelamento do sistema colonial, com a combinação de fatores como a fragilização dos países europeus, a articulação da oposição africana e a posição contrária ao colonialismo das duas potências da Guerra Fria.

No decorrer da década de 1950, tendo como marco a Conferência de Bandung (1955), a luta anticolonial assume explicitamente a defesa da autodeterminação dos povos e se aproxima das reivindicações para romper o subdesenvolvimento. É a emergência do chamado Terceiro Mundo, com a bandeira do anticolonialismo se entrecruzando com as propostas desenvolvimentistas. Os programas das forças anticoloniais passam a integrar à independência política a modernização do Estado e a industrialização da economia por substituição de importações. A urbanização, a montagem de infraestrutura em transporte e comunicação e os investimentos em educação e serviços sociais também integravam as iniciativas do projeto modernizante comandado pela industrialização. A estratégia era alinhar todos os projetos de forma a promover uma estrutura econômica minimamente integrada internamente. (AMIN, 2011)

Os desafios colocados para imprimir a agenda desenvolvimentista envolveram questões internas e externas aos países. Internamente, a

unidade das forças que alcançaram a vitória frente às metrópoles não se mostrou, em grande parte, uma realidade diante da radicalidade que deveria assumir o projeto modernizante. Enquanto para uma parte bastava assumir um modelo de desenvolvimento que não rompesse as fronteiras de uma ordem capitalista, para outros o projeto deveria ultrapassar tal fronteira e avançar para projetos que apontassem para o socialismo. Em muitos países, diante dessas opções, a guerra anticolonial foi sucedida por guerras civis que dificultavam a construção da nação. No *front* externo, em princípio, a proposição não era excluir a participação de empresas estrangeiras em setores para os quais a poupança interna fosse insuficiente ou que dependessem de tecnologias não acessíveis internamente. Alguma interdição ao capital estrangeiro ficou restrita a setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país. Assim, embora em muitos países a estatização de setores estratégicos fosse implementada, não havia proibição para investimentos externos, desde que respeitadas as condicionalidades aqui relatadas.

A independência do sistema colonial não modificou radicalmente o lugar que a África ocupava na divisão internacional do trabalho, mas envolveu os países em uma intrincada rede geopolítica mundial que abrange relações interestatais, empresas multinacionais, organizações internacionais, foros internacionais, entre outras. A trajetória até as independências foi longa e se fez progressivamente, país a país, envolvendo negociações e lutas armadas. As negociações entre os povos africanos colonizados e os governos metropolitanos conheceram formas diversas: dependiam não apenas dos propósitos de parte das potências para encerrar o período colonial, mas também das partes africanas. Não era do interesse dos países europeus cortar os laços com a África: Inglaterra, dirigida pelo Partido Trabalhista no imediato pós-guerra, praticou uma progressiva negociação de descolonização; França, que sai da guerra enfraquecida, não abdica da manutenção do império; Itália, não integrante das forças aliadas, é envolvida em negociações que têm seus lances finais definidos no foro da Organização das Nações Unidas (ONU); Bélgica, esperando escapar da descolonização, se vê constrangida a concordar com a independência

do Congo, então denominado Congo Belga; e Portugal, o país mais resistente a abdicar do sistema colonial, empreende prologas guerras com os africanos, com desfechos na década de 1970.

À medida que o sistema colonial anunciava o seu fim, estrategicamente as metrópoles trataram de implementar uma série de acordos que permitiam a continuidade de laços políticos e econômicos. A Inglaterra tratou de acomodar os novos países no âmbito da Commonwealth, e a França acomodou na União Francesa. As empresas originárias das metrópoles mantinham o interesse em continuar os seus investimentos e relações comerciais. As convenções e acordos que seguem são parte dessa estratégia: as Convenções de Yaoundé, com a primeira edição em 1963; as Convenções de Lomé, iniciadas em 1975; Acordo de Cotonou. (FLAESCH-MOUGIN, 1999) Os Estados Unidos, na trajetória para confirmar a sua hegemonia, também se aproxima da África com anúncio de discurso anticolonialista e consolida sua presença a partir de investimentos de suas empresas.

As décadas de 1960 e 1970 marcaram a conquista da independência da maior parte dos países africanos, com especial destaque para as colônias portuguesas - uma das últimas a saírem do jugo colonial. No final da década que encerra esse período, pode-se dizer que os países africanos haviam concluído suas independências, com exceção da Namíbia - que estava sob a tutela da África do Sul - e de alguns que viviam instabilidades internas e que posteriormente deram origem a outros países. Em breve cronologia, os anos 1960 e 1970 significaram para os países africanos recém-independentes período de grandes expectativas: no plano econômico, com muitos países apresentando taxas positivas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); na arena política, as relações internas apontavam para o avanço do pan-africanismo com a criação da OUA, posteriormente denominada de União Africana.

No cenário externo, os países africanos estão entre os 60 novos países que resultaram da desarticulação do sistema colonial, a contar do final da Segunda Guerra Mundial. No âmbito da ONU, os debates sobre uma nova ordem econômica mundial deram passos em direção a institucionalizações com iniciativas como do Movimento dos Não Alinhados (1961),

seguida pela criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) e do Grupo 77, ambos oficializados em 1964. Em contexto de crise internacional, Guerra Fria e volta da China ao sistema internacional, integraram-se os debates que tinham como centro a configuração de uma nova ordem econômica internacional no decorrer da segunda metade dos anos 1970.

Apesar da importante articulação internacional dos países africanos, o projeto desenvolvimentista proposto por forças anticoloniais não se concretizou, sejam por condições econômicas e políticas internas, sejam pelas consequências da crise instalada mundialmente. Na travessia dos anos 1980 e 1990, a África apresentou baixo crescimento econômico e desajustes sociais, alimentando narrativas que tomavam o continente africano como um caso singular de subdesenvolvimento. A configuração da África nesse período é, assim, marcada por embates entre as lideranças africanas e as organizações financeiras internacionais, que passaram a impor os planos de ajustes estruturais que batiam de frente com os programas dos governos que assumiram o poder no pós-independência. Os planos de ajustes estruturais formulados no âmbito das organizações financeiras resultaram de imediato não apenas na execução de reformas político-econômicas, como também moldou os governos a um disciplinamento, na expressão de Amin (2011), que significaram a adoção de um conjunto de políticas neoliberais.

O fim do sistema colonial abriu o continente africano para um novo campo de disputa das potências mundiais, seja a partir de relações econômicas – como fonte de matérias-primas necessárias para mover suas economias –, seja sob a perspectiva diplomática, com os países africanos integrando arranjos de disputa de poder no interior de organizações internacionais. A primeira década do século XXI traz a África de volta ao cenário mundial, exibindo altas taxas de crescimento econômico e desempenhando importante papel como produtor e fornecedor de matérias-primas para países industrializados. O “renascimento” africano, possibilitado pela estabilidade política dos países e pelo crescimento econômico mundial puxado pela economia chinesa, acabou por atrair os países emergentes

que, em uma nova retórica da Cooperação Sul-Sul, iniciaram uma corrida pelo mercado africano.

A partir da dinâmica anteriormente descrita, este livro foi desenvolvido com o objetivo analisar a presença de antigas e emergentes potências no continente africano, buscando, a partir da história, compreender a sua natureza. Tendo em vista a complexidade temática e a composição da equipe executora, com distintas origens institucionais e trajetórias de pesquisas, foram selecionados para exame das suas relações com a África os seguintes países: Estados Unidos, China, Índia, Brasil e Portugal, que se constituem como partes do projeto.

Este livro resulta de inquietações surgidas durante a realização de trabalhos de campo em Angola, Moçambique e África do Sul, no período de execução dos projetos de pesquisas: “A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional com Angola e Moçambique: entre a solidariedade internacional e o pragmatismo” referente ao período de 2013 a 2015 por meio de registro no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); “O Brasil na cooperação Sul-Sul: a América do Sul, África e BRICS” fomentada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia e pelo CNPq (Fapesb/CNPq - 009/2014); “Entre a África e a América do Sul: dilemas e desafios do Brasil na Cooperação Sul-Sul” (CNPq/Universal - 2017/2020). É também tributário da pesquisa de campo realizada na China (novembro de 2019) na execução do projeto “Empresas chinesas na África: outro enfoque na responsabilidade em direitos humanos?” através do Edital do Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia (Edital Pró-CEAO/UFBA). Em todas as oportunidades, observamos interesses e forte presença de antigas e novas potências na dinâmica econômica e social de países africanos.

Ao núcleo inicial de pesquisadores integrantes do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) da UFBA, pesquisadores de outras universidades também agregaram as suas contribuições, compondo 12 capítulos que oferecem a oportunidade de diálogo em diversas questões sobre a presença de antigas e emergentes potências no continente africano. Os autores têm origem em universidades brasileiras - UFBA, Universidade

Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) –, como também em universidades estrangeiras – Universidad Nacional de Córdoba/Ar e Instituto Superior de Economia e Gestão (Iseg) da Universidade de Lisboa.

O livro está organizado em seis partes:

Estados Unidos-África

“Assistencialismo, pragmatismo e o lugar da África na política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria”, de Anselmo Otavio, propõe-se a compreender se houve, ou não, mudança no lugar da África na política externa dos Estados Unidos ao longo das administrações Clinton (1993-2001), Bush (2001-2009), Obama (2009-2017) e Trump (2017-2021). Utilizando de fontes primárias e secundárias consideradas relevantes ao tema, o autor defende a hipótese de que, mesmo havendo o aumento do interesse nas dimensões da economia e da segurança, em verdade há continuidade no desinteresse de Washington com relação ao continente africano. Verifica-se o predomínio de iniciativas direcionadas à segurança, principalmente a partir da administração Bush, se comparada com as esferas econômicas ou políticas. Além disso, indica a continuidade dos Estados Unidos em enquadrar o continente africano a seus interesses no âmbito sistêmico e não necessariamente reflete a mudança de *status* da África em sua política externa.

China-África

Em “Relações sino-africanas: um recorte histórico para compreender a presença chinesa em países da África Subsaariana no século XXI”, Elsa Sousa Kraychete defende que, para melhor compreender as atuais relações econômicas e políticas entre o país asiático e os países africanos ao sul do Saara, não se pode prescindir de recorrer às distintas trajetórias de ambas as partes: não somente as independências do sistema colonial às tentativas de implementar projetos modernizantes, como também as reformas no

país asiático a partir do final dos anos 1970. A análise segue explorando as relações de cooperação e de negócios sino-africanas até examinar como a China se tornou o segundo país investidor no continente africano em 2019, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Expõe e analisa o estoque de investimentos, além das exportações e importações discriminadas por país nas primeiras décadas do presente século. Embora os investimentos chineses estejam espalhados por praticamente todos os países – exceto Somália e Suazilândia –, o que se observa é que atendem a estratégias de aquisição de petróleo, recursos minerais e produtos agrícolas, visando a atender às demandas produtivas e de alimentos para a sua população.

Índia-África

Maria Cândida Mousinho e Erik Herejk Ribeiro escrevem o capítulo “A estratégia indiana para a África no século XXI: os pilares da energia e da segurança” a partir da noção de “vizinhança estendida” – lançada pela elite indiana no ano 2000 – que abrange o leste africano como uma área de influência geopolítica. Os autores defendem que a presença indiana na África tem fundamentalmente se norteado por ações que buscam dominar as rotas marítimas do Oceano Índico e reduzir o envolvimento de potências externas nesse espaço geopolítico. A ideia de um *mare nostrum* no Oceano Índico complementa a visão da diáspora indiana no continente africano a qual tem laços intrínsecos de comércio e de investimento. As relações indo-africanas perpassam também pela competição com a China na busca por recursos naturais e por consumidores de produtos manufaturados. O objetivo deste capítulo, portanto, é o de provocar uma reflexão sobre a presença da Índia no continente africano com a análise das perspectivas securitária e energética.

Portugal-África

“Internacionalização de empresas portuguesas: um estudo dos investimentos diretos da Portugal Telecom (PT) em Angola em contexto

histórico”, de Ana Maria Ferreira Menezes, Manoel Justiniano Melo da Fonseca e Joaquim Ramos Silva, estuda a internacionalização de empresas portuguesas por meio da análise do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) direcionado para Angola, tendo como exemplo a Portugal Telecom (PT) enquanto empresa do setor de telecomunicações. Explora ainda o contexto institucional e organizacional dessa experiência a partir de 2000, contemplando o processo de apoio do governo português para a internacionalização de empresas.

O capítulo “Deslocamentos humanos no processo de independência de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe: o legado colonialista e a inserção da África no sistema migratório global”, de José Sacchetta Ramos Mendes, defende que as migrações foram centrais nos projetos europeus de expansão colonial. A partir de um apanhado histórico, o autor recupera o debate sobre o protagonismo de Portugal nas políticas demográficas e os deslocamentos massivos no curso da dominação colonial, cobrindo tanto os movimentos internos quanto os fluxos para outras regiões. Faz, portanto, um panorama histórico desde as consequências do deslocamento forçado de milhões de escravizados, entre os séculos XV e XIX, até os trânsitos de refugiados das guerras de emancipação no século XX e os conflitos que as sucederam.

Brasil-África

Elga Lessa de Almeida trata da presença brasileira em Angola, África do Sul e Nigéria em “Brasil e principais parceiros econômicos na África Subsaariana: história, desafios e perspectivas”. A autora traz um panorama das relações entre o Brasil e os países africanos tomando como ponto de partida as relações com os três principais parceiros comerciais na África Subsaariana. Evidencia-se no capítulo que, apesar desses países terem em comum a projeção regional decorrente de potencial econômico, as relações seguem dinâmicas diferentes, refletindo o contexto doméstico de cada país e as questões do âmbito internacional. As particularidades, portanto, apontam para potencialidades e os desafios a serem enfrentados para o aprofundamento das relações.

Clóvis Caribé Menezes dos Santos, no capítulo “As mudanças do papel desempenhado pela Embrapa no atual cenário das relações de cooperação internacional do Brasil com países africanos no agro”, analisa como as transformações ocorridas no interior da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) a partir de 2016, principalmente as que modificaram os seus critérios de prioridades dos projetos a serem desenvolvidos, os públicos prioritários e as características das novas formas de prestação de serviços dos seus pesquisadores em países periféricos. Tais transformações também interferem na atuação da empresa fora do país, uma vez que se projetam na atuação da cooperação internacional da empresa. A partir desse contexto, o autor apresenta a cooperação brasileira no campo da agricultura na África.

A retirada da Petrobras da Nigéria, depois de 41 anos de atuação, é analisada por Renata Albuquerque Ribeiro no capítulo “A política externa brasileira e a Petrobras na Nigéria”. A análise empreendida pela autora traz a história da trajetória da empresa naquele país como parte das estratégias imprimidas na política externa brasileira e as definidas pela própria empresa. Em 2020, a Petrobras conclui a venda de seus ativos na África – em processo iniciado em 2010 – devido não apenas ao contexto de endividamento e prejuízos das atividades da empresa em solo africano, como também à instabilidade política, que tem início na Operação Lava Jato e culminou com o controverso afastamento da presidenta Dilma Rousseff.

África

O capítulo escrito por Klemi traça o ciclo de transformações econômicas na África Subsaariana e as facetas da conjuntura mundial com a ascensão de novos concorrentes das antigas potências coloniais no subcontinente no século XXI, com destaque para a incontornável presença da China. Expõe atratividade e importância estratégica da região no contexto de exponencial crescimento da população global, mudanças climáticas, transição energética e novas tecnologias demandantes de recursos, particularmente alimento e minerais estratégicos.

Juan José Vagni, em “Nuevas dinámicas políticas y económicas intraafricanas: la proyección de Marruecos en el África Subsahariana”, analisa a expansão econômica de Marrocos na África Ocidental como um processo singular de vinculações interafricanas. É um fenômeno que conta com estímulo governamental e diplomático, envolve a questão do Saara Ocidental, o qual na atualidade goza de dinamismo próprio com a atuação de atores públicos e privados. Ganha relevo no contexto a emergência de políticas caracterizadas como de poder brando que procura gerar compromissos e lealdades com o entorno da região Subsaariana para além das tradicionais posturas ideológicas que limitavam as vinculações até o momento.

“Programa Atores Não Estatais e Autoridades Locais em Desenvolvimento em Cabo Verde”, de Maria de Fátima Hanaque Campos, Natalia Coimbra de Sá e Rui D’Ávila Lourido, analisa o Programa Atores Não Estatais e Autoridades Locais em Desenvolvimento, que é orientado para fortalecer a capacidade das organizações da sociedade civil e das autoridades governamentais locais como uma condição prévia para uma sociedade aberta, mais equitativa e democrática. Os autores buscam, portanto, compreender a implementação do referido programa direcionado para o campo cultural em Cabo Verde.

O conteúdo deste livro é resultado de muitas interações entre os autores. Além de reuniões para definições de conteúdos, foi realizado um seminário para a conclusão do livro – com quatro seções distribuídas entre os meses de outubro e novembro de 2021 – no qual foram realizadas leituras cruzadas dos textos até chegar ao formato que ora apresentamos ao público. Por fim, agradecemos à colega Tatiana Teixeira que gentilmente realizou parte das adequações ao formato de livro.

Elsa Sousa Kraychete
Elga Lessa de Almeida

Salvador, dezembro de 2021

Referências

AMIN, S. *Maldevelopment: anatomy of a global failure*. 2. ed. Cape Town: Pambazuka Press, 2011.

BRUNDSCHWIG, H. *A partilha da África Negra*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. (Coleção Khronos, n. 6).

FLAESCH-MOUGIN, C. Le cadre institutionnel des relations de l'Union Européenne avec les pays em développement. *In*: BERAUD, P.; PERRAULT, J.-L.; SY, O. (coord.). *Géo-économie de la coopération européenne*: de Yaoundé à Barcelone. Paris: Maisonneuve & Larose, 1999. p. 22-30.

LAMY, P. A África no século XIX, o fim do tráfico e o início do colonialismo. *In*: MORAES, L. E. P. de; POMAR, V.; BUENO, A. (org.). *África e Brasil: história, cultura e educação*. São Paulo: Página 13, 2015. p. 143-178.

ESTADOS UNIDOS

ÁFRICA

CAPÍTULO 1

ASSISTENCIALISMO, PRAGMATISMO E O LUGAR DA ÁFRICA NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA

ANSELMO OTAVIO

Introdução

Embora a formação da sociedade e da cultura norte-americanas seja amplamente marcada pela influência africana, cuja gênese remete ao período de dominação inglês, o que se percebe, no âmbito das relações internacionais, é a tendência ao distanciamento entre os Estados Unidos (EUA) e o continente africano. Inicialmente, tal distanciamento era resultado da busca norte-americana por privilegiar mais a América Latina que outras regiões. Um exemplo disso pode ser encontrado no século XIX, quando, mesmo criando a Libéria via American Colonization Society em 1822 (SOMAH, 1995), Washington voltou sua atuação para os recém-independentes países latino-americanos. A materialização desse interesse e preocupação ficou ainda mais explícita com a criação e consolidação da Doutrina Monroe.

Posteriormente, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, a aproximação entre as partes não simbolizou o interesse de Washington em priorizar o continente africano, mas refletia a busca em conter o avanço comunista no mundo. Em outros termos, o enquadramento da África na disputa Leste-Oeste simbolizava que a inserção internacional dos EUA poderia afetar, em maior ou menor intensidade, os países africanos, mas não necessariamente romper a marginalização do continente em sua política externa. Uma síntese desse desinteresse pode ser encontrada na fala de George Ball, então secretário de Estado americano na administração Kennedy, que considerou a África como responsabilidade da Europa, e a América Latina, dos Estados Unidos. (SCHRAEDER, 2018)

Já nos anos finais da década de 1980 e iniciais dos anos 1990, a contínua exclusão da África nos planos dos EUA ficou evidente durante a administração G. H. W. Bush (1989-1993), quando a busca por readaptar o sistema internacional a seus interesses caminhou lado a lado com a valorização da Europa, do Oriente Médio e da Ásia, em detrimento do continente africano. Exemplos disso podem ser encontrados na retirada dos EUA da Missão de Paz das Nações Unidas para a Somália (Unosom II, na sigla em inglês), após a morte de soldados norte-americanos em Mogadíscio, e no distanciamento de países como Zaire (atual República Democrática do Congo), Sudão e Quênia, até então vistos como parceiros estratégicos na Guerra Fria, mas que passavam a perder tal *status*. (CARDOSO, 2020)

Levando em consideração o panorama anteriormente apresentado, bem como as transformações encontradas no sistema internacional após a Guerra Fria, este capítulo se propõe a compreender se houve, ou não, uma mudança no lugar da África na política externa dos EUA ao longo das administrações de Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009), Barack Obama (2009-2017) e Donald Trump (2017-2021). Utilizando fontes primárias e secundárias consideradas relevantes para o tema, busca-se defender a hipótese de que, mesmo havendo o aumento do interesse nas dimensões da economia e da segurança, há, em verdade, continuidade no desinteresse de Washington com relação ao continente africano. Feito isso, espera-se concluir que o predomínio de iniciativas direcionadas para

a segurança, principalmente a partir da administração de Bush filho, se comparado com as esferas econômicas ou políticas, indica a continuidade dos EUA em enquadrar o continente africano a seus interesses no âmbito sistêmico, mas não significa necessariamente a mudança de *status* da África em sua política externa.

Da marginalização ao englobamento na guerra contra o terror: o lugar da África nos Governos Clinton e W. Bush

Em artigo intitulado de “Benevolent Empire”, publicado em 1998, Robert Kagan destacava a importância e os benefícios da hegemonia dos EUA para o mundo. Para o autor, além de refletida na superioridade econômica e pela preponderância militar, cujo poder encontra equivalência apenas no Império Romano, a hegemonia norte-americana também era reflexo da identificação e da internalização, por parte de Washington, dos interesses e anseios de outros países, fator que levava os EUA a atrelarem seu bem-estar, sua liberdade, sua prosperidade e sua segurança ao próprio sistema internacional. Nesse sentido, e parafraseando Samuel Huntington, destacava-se a importância do domínio norte-americano como instrumento de preservação da segurança e prosperidade mundial, visto que “um mundo sem a primazia e a influência dos Estados Unidos seria um lugar mais violento, sem ordem, menos democrático e com baixo crescimento econômico”. (KAGAN, 1998, p. 26, tradução nossa)¹

Curiosamente, dez anos após a publicação de Kagan (1998), em artigo intitulado de “The Future of American Power: How America can Survive the Rise of the Rest”, Zakaria (2008) demonstrava a necessidade de os EUA reverem sua estratégia, uma vez que a conjuntura internacional não mais era favorável a Washington. Embora afirmando a preponderância militar e econômica dos EUA, Zakaria (2008) destacava que o país não estava mais

1 “with more violence and disorder and less democracy and economic growth than a world where the United States continues to have more influence than any other country shaping global affairs”.

blindado da perda do posto de liderança do sistema internacional, uma vez que não estava sozinho no mundo e seria necessário reconhecer que outras potências estavam em ascensão.

As diferenças encontradas em Kagan (1998) e em Zakaria (2008) refletem um dos principais debates que ganhou força a partir da década de 1990: o declínio – ou não – do poder norte-americano. O estudo sobre a ascensão e o declínio de grandes potências não se restringe aos círculos americanos e pode ser encontrado em outros trabalhos, como de Giovanni Arrighi (1996). Ao analisar o tema, o autor destacou que o término das duas hegemonias anteriores, no caso Holanda e Inglaterra, encontrava-se relacionado com a intensificação da rivalidade, com o surgimento de novos *loci* (locais) de poder distantes da atuação do *hegemon* e a expansão financeira por todo sistema que se mantinha centralizada no país hegemônico. Seguindo tais características e discutindo sobre os EUA, o autor considera que, desde as últimas décadas da disputa Leste-Oeste, havia sinais que demonstravam o declínio dessa hegemonia, constatado pelo aumento da rivalidade entre Washington e Moscou nos anos finais de 1970, pelo renascimento da Ásia como *loci* de poder e pela expansão financeira resultante do retorno à corrida armamentista engendrada, principalmente durante a administração do republicano Ronald Reagan (1981-1989).²

Embora havendo essa tendência ao declínio do poder norte-americano, é fato que, no Pós-Guerra Fria, as administrações norte-americanas não apenas buscaram exercer a hegemonia, mas fundamentalmente criar meios voltados para a manutenção de sua existência. Inicialmente, tal constatação pode ser encontrada em 1992, com a publicação pelo jornal *The New York Times* do Defense Planning Guidance (DPG), documento vazado que havia sido elaborado por membros dos Departamentos de Estado e de Defesa. Embora não implementado, o DPG indicava que Washington deveria se beneficiar do término da disputa Leste-Oeste para garantir a manutenção do sistema internacional favorável a seus interesses. Para isso,

2 Por “hegemonia”, entende-se a capacidade de um determinado Estado para exercer a liderança e o governo de um sistema composto por nações soberanas. (ARRIGHI, 1996)

seria necessário recorrer à supremacia militar e a iniciativas de caráter unilateral como meios de eliminar qualquer possibilidade de ascensão de outra grande potência que, conseqüentemente, rivalizaria com a unipolaridade norte-americana. O DPG destacava, inclusive, a necessidade de Washington atuar de forma diferenciada para cada continente ou região, como na Europa Oriental, com o englobamento dos antigos países membros da União Soviética na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e no Oriente Médio, via estabilização da região e acesso ao petróleo. (PECEQUILO, 2011; UNITED STATES, 1992)

Ainda que a existência do DPG ilustrasse que os EUA buscariam atuar no sistema internacional com o intuito de exercer - ou dar continuidade - a sua preponderância, é válido ressaltar que, ao longo dos anos 1990, o que se viu foi tal intuito acompanhado do desinteresse com relação ao continente africano. Tal característica pode ser encontrada na primeira administração norte-americana após a Guerra Fria, a do democrata Bill Clinton (1993-2001), que trouxe como principal meio de inserção internacional a estratégia conhecida como Engajamento e Expansão (E&E). Conforme discutido por Pecequilo (2011), a E&E foi marcada por quatro prioridades que traziam como finalidade garantir a liderança dos EUA em um sistema internacional em transformação.

Nesse caso, as duas primeiras objetivavam o fortalecimento e a difusão dos princípios democráticos e do livre mercado no âmbito mundial. Indicativos dessas prioridades podem ser encontrados na conclusão da Rodada Uruguai, na criação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta, na sigla em inglês), na busca em criar a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) e, destacadamente, no interesse em fortalecer laços com países do Leste Europeu e com a própria Rússia. (DESAI, 2005; SHLEIFER; TREISMAN, 2005) Já as outras duas prioridades eram mais específicas, direcionadas para o combate de Estados considerados hostis à democracia e ao favorecimento do humanitarismo como forma de garantir a estabilidade e o avanço da democracia em regiões instáveis. (PECEQUILO, 2011)

Tal repúdio a regimes considerados violadores dos direitos humanos e dos princípios democráticos caminhou junto a dois conceitos que, no geral, simbolizavam como os EUA interpretavam os possíveis inimigos a seu interesse em atuar no sistema internacional. O primeiro diz respeito ao chamado Estado Bandido (*Rogue State*), que englobava Estados organizados politicamente, mas que tinham governos considerados autoritários e desafiadores à liderança de Washington. Já o segundo se refere aos Estados Falidos (*Failed States*), caracterizados pela incapacidade em garantir condições básicas de existência e por serem locais onde grupos fundamentalistas atuam. (DERGHOUKASSIAN, 2002)

Embora tanto o *Rogue State* quanto o *Failed State* fossem vistos como ameaças aos interesses dos EUA, tendo em vista que regimes considerados antidemocráticos ou violadores dos direitos humanos e aqueles marcados pela instabilidade interna eram interpretados como ameaças à segurança norte-americana e ao sistema internacional, em verdade o que se viu foi a seletividade nas intervenções de Washington.³ Reflexo dessa escolha pode ser encontrado em três eventos: dois no Leste Europeu, em que a atuação da administração Clinton foi marcante e, em contrapartida, um terceiro caracterizado pelo desinteresse no continente africano.

Referente ao interesse pelo Leste Europeu, a administração Clinton buscou atuar inicialmente na Guerra da Bósnia, cujo território era caracterizado pelo predomínio de muçulmanos, croatas e sérvios: os dois primeiros favoráveis à independência da então Iugoslávia; e os últimos, à unificação da Bósnia com a Sérvia. Nesse complexo cenário marcado também pelos ataques lançados durante o governo de Slobodan Milošević (1989-1997) contra os não sérvios do território de Srpska, o que se viu foi a tentativa de limpeza étnica ocorrida na cidade de Srebrenica em 1995. Naquele ano, tropas servo-bósnias invadiram a área de segurança das Nações Unidas e prenderam quase toda população masculina presente na área.

3 Um reflexo dessa busca por isolar Estados considerados inimigos pode ser encontrado na aprovação das leis Helms Burton e D'Amato. Embora não aceitas no âmbito global, tais leis eram voltadas para a proibição tanto dos EUA quanto de qualquer outro país de manterem laços econômicos com Cuba. (PECEQUILO, 2011)

Uma população que seria, em sua totalidade, assassinada. (JUDT, 2005) Além de aprovar a intervenção da Otan no conflito e na realização de bombardeios na região ocupada pelos servo-bósnios, o Governo Clinton também atuou no cessar-fogo via realização dos Acordos de Dayton, em 1995.

Além da Guerra da Bósnia, outra participação norte-americana se daria em Kosovo, território englobado pela Sérvia em 1989 e caracterizado pela restrição institucional da população albanesa que lá vivia. Diante desse cenário, as lideranças kosovar-albanesas passaram a crer que a finalização dos transtornos causados pelo englobamento sérvio somente seria sanada com a independência total do Kosovo, fato consubstanciado a partir de 1997 e amplamente negado pelos nacionalistas sérvios. Tal negação foi representada pelos combates entre o Exército de Libertação de Kosovo (ELK) e tropas da Iugoslávia, bem como pelo assassinato de 45 albaneses no vilarejo de Racak. Nesse conflito, Washington variou entre a busca por um acordo de paz entre as partes conflitantes e a atuação junto à Otan, resultando em meses de conflito e na retirada de tropas da Iugoslávia do Kosovo. (JUDT, 2005)

Divergindo da atenção dada ao Leste Europeu, a administração Clinton manteve contínuo o desinteresse norte-americano ao continente africano. De fato, embora havendo o repasse de US\$ 29 milhões para o Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecomog, na sigla em inglês) e US\$ 200 milhões em assistência para a Libéria (BANJO, 2010), tais iniciativas foram apenas pontuais se comparadas com o rompimento das tragédias humanitárias vistas no Leste Europeu. O principal exemplo de tal descompasso diz respeito ao conflito entre Hutus e Tutsis em Ruanda no ano de 1994, após a queda do avião em que se encontrava o presidente ruandês, Juvenal Habyarimana (1973-1994). (ALVES, 2005; GUSMÃO, 2013)

Evidentemente que os resultados do genocídio foram trágicos para Ruanda, podendo ser ilustrados em números, como de assassinatos (aproximadamente 11% da população, sendo $\frac{3}{4}$ do grupo étnico tutsi), refugiados vivendo em países vizinhos (2 milhões) e de deslocados internos (1 milhão). Tais índices caminhavam *pari passu* com a convivência das

Nações Unidas, uma vez que a United Nations of Assistance Mission for Rwanda (Unamir) teve seu contingente diminuído em torno de 90%, e com o desinteresse norte-americano em participar ou criar iniciativas que levassem ao fim do conflito. De fato, além de não se envolver no conflito em um primeiro momento, inclusive não enviando tropas para a missão da Organização das Nações Unidas (ONU), a administração Clinton, quando pressionada, sinalizou que não iria doar os 50 veículos de movimentação tática esperados pelos países africanos interessados em cessar o conflito, mas sim arrendá-los às Nações Unidas por US\$ 15 milhões. (GUSMÃO, 2013; THOMSON, 2018)

A inação vista em Ruanda corroborava uma das características dos governantes norte-americanos: equilibrar a política externa com as prioridades internas. (SCHRAEDER, 2018) Nesse caso, desde a morte de 18 soldados norte-americanos sob a égide da Unosom II, cujos corpos foram expostos nas ruas de Mogadíscio, a opinião pública pressionava Washington a atuar apenas em países considerados relevantes. Inclusive, nos meses iniciais da administração Clinton, foi emitida a Diretriz da Decisão Presidencial 25 (PDD-25, na sigla em inglês), que priorizaria a participação dos EUA em regiões onde não houvesse ameaças aos interesses norte-americanos. (CARDOSO, 2020) Logo, se as atuações nos conflitos na Bósnia e em Kosovo eram esperadas, visto que o Leste Europeu sempre foi uma das prioridades da E&E, o descaso com Ruanda também o era, pois refletia o desinteresse por um continente considerado marginal em um mundo cada vez mais globalizado.

A percepção com relação ao continente africano sofre certa inflexão no final da administração Clinton, quando aprovada a African Growth and Opportunity Act (Agoa) em 2000. Iniciativa voltada para a intensificação das relações entre os EUA e os 34 países da África Subsaariana e com prazo de validade até 2008, a Agoa pode ser destacada por duas características. A primeira diz respeito ao seu enquadramento dentro de uma das prioridades da estratégia de E&E, qual seja, a adoção do neoliberalismo, visto que Washington aceitava isentar de taxas a entrada de

produtos têxteis desenvolvidos no continente e, em contrapartida, esperava reciprocidade. (BANJO, 2010; KATITO, 2010)

Já a segunda característica se refere às condicionalidades impostas aos países africanos, que teriam seus produtos têxteis isentos de taxas se estes fossem desenvolvidos com fios ou tecidos procedentes de fábricas norte-americanas. Deveriam ainda respeitar a propriedade intelectual, a democracia, os direitos humanos e o combate à corrupção e não estarem envolvidos em atividades que simbolizassem ameaças aos EUA. (BANJO, 2010; JONES, WILLIAMS, 2012; KATITO, 2010; LAWSON, 2007) De modo geral, essa inflexão na política externa norte-americana simbolizada pela Agoa foi seguida do aumento nas trocas comerciais entre as partes. Se, em 1997, os EUA exportavam US\$ 11,4 bilhões e importavam US\$ 19,9 bilhões de bens advindos da África, em 2000 – ano de criação da Agoa –, Washington diminuiu as exportações, caindo para US\$ 10,9 bilhões, enquanto as importações aumentaram para US\$ 27,6 bilhões. (TUGBA SABANOGLU, 2023a, 2023b)

Por um lado, a Agoa se manteve importante na administração Bush, inclusive em 2004, ou seja, quatro anos antes de seu término. Tal iniciativa obteve a expansão de validade até 2015. Por outro, é possível indicar que essa relevância, em verdade, era consequência das transformações adotadas na política externa dos EUA, que passou da tendência ao isolacionismo à busca pela maior atuação no cenário internacional. De fato, se o que se viu no início da administração republicana foi a rejeição de acordos e tratados que poderiam restringir a autonomia de Washington – como o Tratado de Kyoto, o Tribunal Penal Internacional, a Convenção de Armas Biológicas, entre outros (GUIMARÃES, 2007; PECEQUILO, 2011) –, com os atentados de 11 de setembro de 2001 perpetrados pela Al Qaeda em Nova York (no World Trade Center) e em Washington (no Pentágono), ocorreu a criação da chamada Doutrina Bush, que simbolizava a busca dos EUA por intervir de forma cada vez mais atuante no sistema internacional. Grosso modo, encontrava-se pautada em três prioridades.

A primeira, e de certo modo a própria essência dessa doutrina, seria a Guerra contra o Terrorismo Internacional (GcT),⁴ um inimigo não convencional e assimétrico, marcado tanto pela imprevisibilidade de um ataque e pela inexatidão do número de grupos terroristas, quanto pelo desconhecimento se estes possuem ou não armas biológicas, químicas e nucleares. (WIJK, 2002) Já a segunda era não apenas fortalecer parcerias, principalmente com países pertencentes à Otan, como também forjar novas alianças, refletidas na maior interação entre EUA e Paquistão, por exemplo. Por fim, a terceira prioridade da doutrina era garantir a legitimidade aos EUA em atuar de modo unilateral no sistema internacional. Em outros termos, ao enquadrar determinados países como *Rogue* ou *Falied States*, a administração Bush criava o chamado Eixo do Mal e legitimava a si o direito de poder realizar intervenções em antigos desafetos dos EUA, como visto no Iraque, cuja invasão foi marcada pela desconsideração da comunidade internacional, do direito internacional e das organizações internacionais. (DAALDER; LINDSAY, 2003; GADDIS, 2005; IKENBERRY, 2002; KRAUTHAMMER, 2002; WIJK, 2002)

Discutindo sobre a GcT, Ikenberry (2002) a representava como um importante instrumento para a manutenção do poder norte-americano, uma vez que garantiria a criação e a consolidação de uma terceira grande estratégia, a qual substituiria as duas anteriores, criadas ao longo da década de 1940. Segundo o autor, a primeira grande estratégia, de orientação realista, trazia como objetivo conter o avanço comunista simbolizado pela União Soviética, utilizando de meios como o poder militar, a presença na Europa e no Leste Asiático, a construção de parcerias estratégicas, dentre outros caminhos considerados relevantes para tal finalidade. Junto a essa primeira, a segunda grande estratégia, de cunho liberal, encontra-se na esfera econômica, direcionada à abertura das economias. Nesse caso, a liberalização econômica se somava à difusão dos regimes democráticos e à valorização do multilateralismo, refletido na criação das organizações internacionais.

4 Também chamada de Guerra Global ao Terror (Gwot, na sigla em inglês).

Por um lado, tais estratégias foram fundamentais para a liderança de Washington, uma vez que levaram países considerados estratégicos – como Japão e potências da Europa Ocidental – a obterem acesso ao mercado consumidor norte-americano e a investimentos em tecnologia e segurança. A contrapartida tácita implicava o aceite dos interesses e do poder norte-americanos e uma atuação favorável à contenção da União Soviética. Por outro lado, as mesmas estratégias foram as bases da ordem internacional predominante no pós-Segunda Guerra Mundial, também conhecida como Ordem Internacional Liberal (OIL), que, desde então, se mantinha pautada na defesa da democracia, da segurança internacional, das instituições internacionais, do livre-comércio, dentre outras características vistas como relevantes pelos EUA.⁵ Com o advento da administração Bush e, destacadamente após os ataques do 11 de setembro, o que se viu, no entanto, foi a busca por adequar a OIL via criação e consolidação de uma terceira grande estratégia, fiel à manutenção dos EUA como única grande potência, porém baseada no poder bélico-militar. (IKENBERRY, 2002)

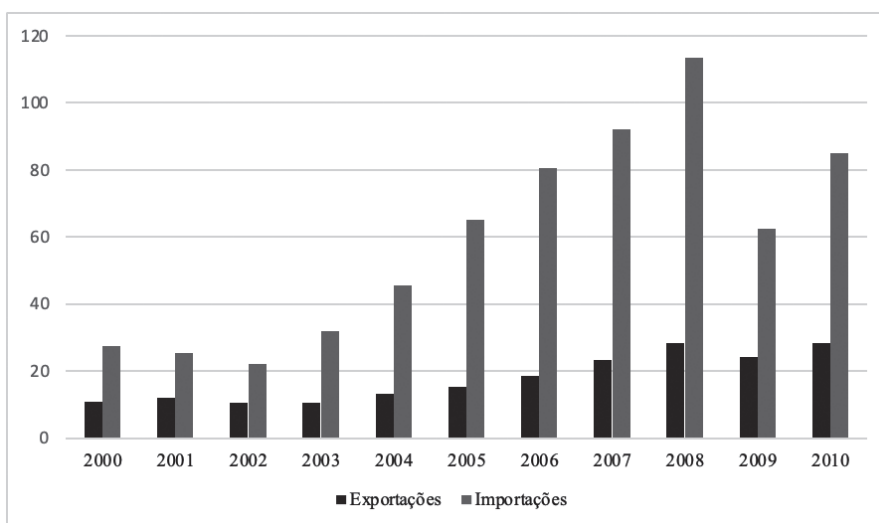
Evidentemente que o destaque dado ao poder bélico-militar já era encontrado no DPG e durante a administração Clinton, como em 1998, quando o democrata aumentou os recursos orçados para as Forças Armadas. (WIJK, 2002) Com a GcT, porém, tal poder passou a ser visto como fundamental para a execução dos sete elementos símbolos dessa terceira grande estratégia. Segundo Ikenberry (2002), tais elementos seriam: a manutenção da unipolaridade; a ressignificação de ameaça global, visto que o terrorismo é uma ameaça não estatal; a reconceituação da dissuasão; a ressignificação da soberania, uma vez que tanto a dissuasão quanto a soberania são desrespeitadas pelos terroristas; a depreciação e a desvalorização de parcerias tradicionais, regras, tratados e normas internacionais; a irrestrita atuação de Washington no combate a esse inimigo; e a desvalorização da estabilidade internacional, refletida na negação ou no abandono de acordos voltados para o controle de armas.

5 A OIL também pode ser compreendida como a ordem estruturada em três pilares: o sistema de alianças voltado para a segurança internacional, a criação e a importância das instituições internacionais, assim como a relativa liberdade econômica. (NYE, 2019)

Em certa medida, a busca em garantir a si o direito de realizar intervenções de caráter unilateral, desconsiderando o direito internacional e as organizações internacionais, pôde ser encontrada na guerra contra o Iraque em 2003, quando a invasão norte-americana foi respaldada apenas por um grupo pequeno de países – dos quais se destacaram Inglaterra e Japão – e questionada por grande parte da comunidade internacional. (PECEQUILO, 2011)

Diante desse cenário, o que se viu foi a ampliação das iniciativas norte-americanas direcionadas ao continente africano em áreas da economia, saúde e, destacadamente, segurança. No âmbito econômico, vale ressaltar a criação do Millennium Challenge Corporation (MCC) em 2004, uma iniciativa direcionada para o desenvolvimento econômico que, mesmo não sendo voltada exclusivamente para a África, auxiliou diversos países africanos. (KATITO, 2010) Além do MCC, ressaltam-se as trocas comerciais envolvendo Washington e o continente africano, visto que houve um aumento tanto nas importações quanto nas exportações entre as partes (Gráfico 1). Em termos gráficos:

Gráfico 1 – Trocas comerciais entre EUA e África (2000-2010), em US\$ bilhões



Fonte: elaboração própria com base em Statista (TUGBA SABANOGLU, 2023a, 2023b).⁶

⁶ Os gráficos foram feitos com base nos dados disponíveis em 2021. Ver em: <https://www.statista.com/>.

Segundo a figura anterior, se, em 2001, os EUA importavam e exportavam US\$ 25,4 bilhões e US\$ 12,12 bilhões respectivamente, em 2009, as cifras alcançaram US\$ 62,4 bilhões e US\$ 24,33 bilhões. (TUGBA SABANOGLU, 2023a, 2013b) Sobre as importações dos EUA com relação a bens africanos, vale destacar os anos de 2006, 2007 e 2008, quando as cifras alcançaram os respectivos valores de US\$ 80,42 bilhões, US\$ 92,01 bilhões e US\$ 113,5 bilhões. (TUGBA SABANOGLU, 2023b) Já na saúde, Washington ampliou a cooperação, principalmente no âmbito sanitário, com o investimento de US\$ 200 milhões para o Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária, e US\$ 500 milhões direcionados ao combate do HIV/aids especificamente para mães e crianças. Além disso, entre 2005 e 2008, em torno de US\$ 25 bilhões foram direcionados para o Plano de Emergência Presidencial de Combate à Aids (Pepfar, na sigla em inglês). Assim como no caso do MCC, tanto o Fundo Global quanto o Pepfar não eram exclusivamente direcionados para a África, mas assistiram diversos países africanos. (TIEKU, 2012)

No âmbito da segurança, as iniciativas estiveram relacionadas à GcT e não necessariamente às demandas securitárias dos países africanos. Exemplos disso podem ser encontrados nos programas Foreign Military Sales (FMS) e Foreign Military Sales Financing (FMF), ambos voltados para facilitar a venda de armas e de equipamentos militares para países aliados de Washington via provisão de créditos. Nesse caso, se, entre 2004 e 2005, o valor direcionado para o continente passou de US\$ 25,6 milhões para US\$ 61,5 milhões, quando analisado por países, apenas em 2005, Quênia (US\$ 23,5 milhões) e Djibuti (US\$ 19,5 milhões) ficaram com aproximadamente 70% do valor repassado para o continente, com o restante sendo dividido por países como Botsuana, Eritreia, Etiópia, Nigéria e Uganda. (KLARE; VOLMAN, 2006) Em certa medida, a importância de Nairóbi para a administração Bush pode ser encontrada em outros repasses, como US\$ 10 milhões advindos do East Africa Counter Terrorism Initiative (EACTI) e US\$ 12,28 milhões provenientes do United States Antiterrorism Assistance Program (ATA). As duas tratam da contenção do terrorismo. (TIEKU, 2012)

Em paralelo às iniciativas anteriormente apresentadas, outras duas que se destacaram foram a iniciativa norte-americana de combate ao terrorismo na África Ocidental, que direcionou US\$ 100 milhões em recursos e assistência técnica, e o Programa Safe Skies para África, iniciativa voltada à segurança nos aeroportos. Ambas foram direcionadas para os mesmos países: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Tanzânia e Uganda. Também ganhou importância a Iniciativa Pan-Sahel (PSI, na sigla em inglês), voltada para a defesa de fronteiras em países como Chade, Argélia, Marrocos, Nigéria, Senegal, Tunísia, Mali, Mauritânia e Níger. Entre os anos 2002 e 2003, ela recebeu em torno de US\$ 16 milhões. (KLARE; VOLMAN, 2006) Em linhas gerais, se entre 1997 e 2001 os repasses relacionados com segurança e defesa haviam aumentado em torno de US\$ 40 milhões, em 2006 o montante chegava a US\$ 130 milhões. Junto ao PSI, vale destacar a Força-Tarefa Conjunta Combinada da África (CJTF-HOA, na sigla em inglês) que, entre 2002 e 2009, capacitou quadros militares em países como Etiópia, Djibuti, Quênia, Burundi, Tanzânia e Ruanda. (TIEKU, 2012)

Grosso modo, o que foi visto no CJTF-HOA também se refletiu em outra iniciativa importante para a aproximação dos EUA junto aos países africanos, qual seja, o International Military Education and Training (Imet). Voltado para a capacitação técnica de quadros africanos, o Imet alocou em torno de US\$ 10 milhões por ano, treinando entre 1,3 e 1,7 mil africanos. Referente aos países, em 2006, aqueles que mais receberam recursos dessa iniciativa foram Nigéria (US\$ 800 mil), Argélia (US\$ 750 mil), Etiópia (US\$ 600 mil), Eritreia (US\$ 450 mil) e Angola (US\$ 400 mil). (KLARE; VOLMAN, 2006) No entanto, ainda que importantes, vale destacar que a principal iniciativa desenvolvida pela administração Bush no âmbito da GcT diz respeito ao estabelecimento do Comando dos Estados Unidos para a África (Africom, na sigla em inglês).

Direcionado para atuar em operações, exercícios, capacitação de soldados, cooperação com países africanos, entre outros objetivos pertencentes à esfera da segurança, o Africom pode ser caracterizado tanto por sua atuação, como também pelas críticas feitas à sua funcionalidade. O Africom atuou, por exemplo, auxiliando a União Africana em iniciativas

direcionadas para a estabilidade do continente, como na Missão de Paz da União Africana para a Somália (Amisom). Nesse caso, a atuação norte-americana esteve atrelada ao suporte a contingentes ugandenses em território somali e ao fornecimento de equipamentos militares para a missão. (BANJO, 2010; CARDOSO, 2020)

Críticas foram muitas. Além de não contar com a participação dos países africanos em sua criação, o Africom passou a simbolizar a seletividade de Washington em atuar apenas em determinados conflitos e não em garantir a estabilidade do continente como um todo. Reflexo disso pode ser encontrado na repulsa da quase totalidade das nações africanas em sediarem tal iniciativa, que foi locada em Stuttgart, na Alemanha. (BANJO, 2010; CARDOSO, 2020) Em certa medida, tais críticas, somadas ao domínio de investimentos norte-americanos na dimensão da segurança se comparada com saúde e economia, expunham uma das características já vistas em administrações anteriores: a de atuar no continente quando este passa a ser englobado em interesses sistêmicos de Washington. Logo, o objetivo não era necessariamente atender as demandas africanas, mas fundamentalmente romper com o terrorismo, visto como principal inimigo à estabilidade do sistema internacional.

Em 2009, a administração Bush se encerrava, deixando como legado desafios aos norte-americanos. No âmbito externo, os desafios estavam relacionados com o fracasso da GcT. Isso acontecia porque, primeiramente, grande parte da comunidade internacional passou a desconfiar dos interesses norte-americanos, bem como a criticar a GcT. Em segundo lugar, a Doutrina Bush se mostrava cada vez mais incoerente, visto que defendia pontos como a expansão de regimes democráticos e dos direitos humanos, porém, em contrapartida, era marcada pelo unilateralismo, pelo desrespeito às organizações internacionais e dos direitos humanos, como visto nos casos de tortura na Base Americana de Guantánamo, em Cuba, e na prisão de Abu Ghraib, no Iraque. Além disso, combater o terrorismo - inimigo que não é uma entidade, mas sim uma estratégia, bem como não se concentra em um único local (JAGUARIBE, 2005) - paradoxalmente

levou ao seu aumento, pois a maior presença norte-americana em regiões como o Oriente Médio intensificava o antiamericanismo.

Junto ao cenário internacional, a administração Bush também foi marcada por desafios de ordem interna, reflexos da crise econômica iniciada em 2007, cuja gênese esteve atrelada, em um primeiro momento, ao reajuste nos juros das taxas hipotecárias, afetando diretamente os *subprimes* e, posteriormente, a expansão dessa crise no sistema bancário norte-americano como um todo.⁷ De início, o que se viu foi a não intervenção norte-americana na crise. Com o advento da concordata do Lehman Brothers, até então o quarto maior banco dos EUA, a administração Bush passou a intervir na economia, uma escolha que simbolizou o rompimento com uma das principais características do neoliberalismo, qual seja, a não intervenção estatal na economia. Exemplos disso podem ser encontrados em 2008, com o Federal Reserve (FED), o banco central dos EUA, anunciando um empréstimo de US\$ 14 bilhões para a General Motors e a Chrysler e um de US\$ 85 milhões para o American International Group, Inc. (AIG), assumindo 89% das ações dessa empresa. (BRESSER-PEREIRA, 2009; CARVALHO, 2008)

Economia, segurança e o lugar da África na política externa dos EUA nos Governos Obama e Trump

Diante das consequências deixadas pela administração Bush, as expectativas acerca de seu sucessor, Barack Obama, passavam a girar em torno das respostas para a crise econômica e a atuação dos EUA no cenário internacional. Referente à crise, o governo democrata buscou auxiliar na reestruturação do setor produtivo, na modernização de setores como o automobilístico, na capacitação de mão de obra e na mudança de matriz energética, dentre outras iniciativas consideradas como relevantes para

7 Segundo Carvalho (2008, p. 2), “O termo *subprime*, que se tornou tão conhecido em todo mundo, identifica precisamente os indivíduos que não teriam renda, ou garantias, ou história de crédito que justificassem a concessão do empréstimo”.

alcançar 2,5 milhões de empregos. Além disso, o novo governo se voltava para a criação de políticas públicas que garantissem melhores condições de vida para a população pobre. Nesse caso, vale destacar a expansão do Medicaid e do Medicare, iniciativas direcionadas a garantir acesso a atendimento hospitalar e a remédios para os mais pobres e idosos acima de 65 anos, respectivamente. (PECEQUILO, 2011)

Para o cenário internacional, possíveis mudanças já eram esperadas, visto que, no artigo “Renewing American Leadership”, ainda como senador do Partido Democrata, Barack Obama criticava a política externa que vinha sendo adotada por Bush e apresentava por quais objetivos que Washington deveria se pautar. Publicado em 2007 na revista *Foreign Policy*, o artigo indicava que a renovação da liderança norte-americana passaria pelas dimensões militar, diplomática e moral. Em relação à primeira, Obama considerava que os EUA deveriam reaparelhar suas Forças Armadas, encerrar a guerra no Iraque e combater grupos terroristas e a difusão de armas de destruição em massa, sobretudo as armas nucleares. Para tais realizações, a dimensão diplomática ganhava destaque, representada pela valorização do multilateralismo (com proeminência da ONU e da Otan) e pela criação de parcerias com potências como China, Japão, Coreia do Sul, Brasil, Índia, Nigéria, África do Sul, dentre outras consideradas importantes para a renovação da liderança norte-americana.

Por fim, a esfera moral era compreendida como fundamental para se romperem as incoerências deixadas pela administração Bush com a defesa – por parte dos EUA – de pontos marcantes em sua história, como liberdade, democracia e direitos humanos, e com o distanciamento de práticas como violência contra prisioneiros, tortura, retenção sem acusação ou julgamento, locação em prisões secretas espalhadas em diversos países, entre outros símbolos da GcT. Ainda nessa dimensão, e somada ao âmbito militar, Washington deveria auxiliar países pobres em processos de democratização e de luta contra a pobreza, ambos considerados fundamentais para mitigar o terrorismo e os conflitos internos, bem como as epidemias, destacadamente HIV/aids, malária e gripe aviária. (OBAMA, 2007)

Em maior ou menor similaridade, os pontos defendidos em 2007 também ganharam destaque em 2010, com a Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês) dos EUA. Considerando a maior interconectividade entre os países, a NSS de 2010 indicava que, no âmbito da segurança, a administração Obama iria valorizar o conceito ampliado de segurança, bem como buscava fortalecer o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), atuar na desnuclearização do Irã e da Coreia do Norte, valorizar a cooperação e a assistência no âmbito militar, entre outros pontos entendidos como relevantes para a estabilidade do sistema internacional. Símbolo de encerramento da GcT, a NSS de 2010 não menosprezava o combate ao terrorismo, estabelecendo como fundamental a atuação norte-americana no desmantelamento da Al Qaeda. Um exemplo e, ao mesmo tempo, uma justificativa podem ser encontrados nas expressões “guerra de necessidade” e “guerra de escolha”: a primeira relacionada à guerra contra tal grupo terrorista; e a segunda, ao Iraque, que, por tal condição, passaria por um cronograma de retirada das tropas norte-americanas. (UNITED STATES, 2010; PECEQUILO, 2011)

Paralelamente à segurança, Washington manteria sua atuação na dimensão moral, considerando que o poder dos EUA emana de seu exemplo. Em outros termos, não basta defender a democracia, os direitos humanos, a liberdade individual, a prosperidade socioeconômica e, em contrapartida, recorrer à tortura, à restrição de privacidade a seus cidadãos e ao protecionismo na economia. Para tal esfera, a administração Obama buscava fortalecer laços com potências europeias, aproximar-se das potências emergentes – destacadamente Rússia, China, Índia, Brasil, Indonésia e África do Sul – e ampliar sua atuação em iniciativas de cunho multilateral, como o G20, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. (UNITED STATES, 2010) Além de marcar uma contraposição ao unilateralismo defendido durante a administração Bush, a importância dada a tais atores simbolizava o aceite de um mundo que tende à multipolaridade.

Diante desse processo de transformação da política externa norte-americana, o continente africano passou a ser visto como relevante em um cenário internacional cada vez mais interconectado. Inicialmente, tal

percepção foi defendida em discurso de Obama realizado no Parlamento de Gana em 2009,⁸ quando indicado que qualquer êxito ou fracasso ocorrido na África poderia impactar os EUA, bem como o interesse norte-americano em priorizar parcerias no continente e valorizar temas como democracia, desenvolvimento econômico, combate à corrupção, auxílio para segurança alimentar e apoio à cooperação técnica.⁹ Três anos após o discurso realizado em Acra, outro documento que refletia o interesse de Washington junto à África foi *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, que, entre diversas características, apresentava objetivos nas esferas políticas (fortalecimento das instituições democráticas), econômicas (comércio, desenvolvimento e investimento) e securitárias (atuação em prol da paz e da segurança). (UNITED STATES, 2012)

Embora o interesse em fortalecer laços com países democráticos tenha se mantido presente, em verdade, ao longo da administração Obama, o que se viu foi o interesse pelas dimensões da economia e sobretudo da segurança. Em relação à primeira, o desejo de aumentar os investimentos no continente, o empenho na abertura dos mercados africanos aos produtos norte-americanos e a ampliação da Agoa foram objetivos convergentes com fatores que, no geral, se enquadram na ideia de um mundo cada vez mais interconectado. Um primeiro fator se encontra relacionado com a fala de Obama em Gana, qual seja, que a África vem transformando-se na região que, economicamente, mais cresce no mundo e, por tais condições, pode representar oportunidades para as empresas norte-americanas. (OBAMA, 2009)

De fato, se durante o Governo W. Bush as transformações na África foram representadas pela criação da Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento da África (Nepad, na sigla em inglês) e pela transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para União Africana, ao longo

8 Para acesso ao discurso completo, ver em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-ghanaian-parliament>. Acesso em: 11 jul. 2009.

9 Nas palavras de Obama (2009), “Your prosperity can expand America’s prosperity. Your health and security can contribute to the world’s health and security. And the strength of your democracy can help advance human rights for people everywhere”.

dos mandatos de Obama o continente africano se manteve aprofundando os processos de integração regional, símbolos desta nova fase de transformação africana. Exemplos disso podem ser encontrados no Programa de Infraestrutura para o Desenvolvimento da África (Pida), lançado em 2010 na cidade de Kampala, cujo principal objetivo é romper os gargalos energético, hídrico, tecnológico e de transporte que dificultam o avanço do comércio interafricano e principalmente da *Agenda 2063 - A África que queremos*.

Criada em 2015 pela União Africana, a *Agenda 2063* pode ser analisada sob quatro características. As duas primeiras dizem respeito à priorização de objetivos considerados centrais para o desenvolvimento da África e a estruturação, o planejamento e a implementação da *Agenda*. Em outros termos, o fortalecimento do espaço da África foi dividido nas seguintes aspirações: enquanto identidade e renascimento africanos, a luta permanente contra o colonialismo e pelo direito à autodeterminação, a integração continental, o desenvolvimento e a transformação social e econômica, paz e segurança, governança democrática e a determinação do futuro do continente. Tais objetivos foram divididos em metas de curto (10 anos), médio (25 anos) e longo (50 anos) prazos. (OLIVEIRA; OTAVIO, 2021)

A título de informação, as metas de curto prazo são definidas a partir da elaboração prevista de cinco planos decenais sucessivos, centrados não somente em questões pertinentes e referentes ao período, mas também alinhadas às diferentes etapas do programa e aos resultados esperados ao fim de 2063. (AFRICAN UNION, 2015) Exemplos de objetivos de curto prazo podem ser encontrados em metas, como o fim de todos os vestígios do colonialismo no continente africano - com o fim das ocupações no Arquipélago de Chagos ou na Ilha de Mayotte - e no silenciamento de todas as armas, ambos objetivos cuja concretização era esperada até 2020. Já a médio e a longo prazos, vale destacar a modernização da agricultura via banimento da enxada até 2025 e o crescimento do comércio intra-africano, de 12% (2013) para 50% (2045). (AFRICAN UNION, 2015)

Paralelamente às características anteriores, as duas últimas referem-se aos atores envolvidos na criação e efetivação da *Agenda 2063* e, evidentemente, às ferramentas de viabilização, implementação e financiamento

de seus objetivos. Embora a importância dos Estados seja destacada, uma vez que a implementação dos projetos e a consecução das metas são realizadas em nível nacional, os processos de concepção, acompanhamento e implementação da *Agenda 2063* se dão a partir da articulação e interação entre a Comissão da União Africana, a Agência de Planejamento e Coordenação da Nepad (NPCA), o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (Uncea). (AFRICAN UNION, 2015) No que concerne à viabilização, à implementação e ao financiamento, juntamente ao financiamento endógeno, a *Agenda 2063* destaca o financiamento externo, porém considera estratégica a participação de potências emergentes.

Já o segundo fator – tão importante quanto o anterior – converge com a maior atuação das potências emergentes no continente africano e, nesse caso, destacadamente a China, protagonista no financiamento da Pida e, desde 2012, principal parceira comercial do continente. Ainda assim, mesmo que a disputa entre Beijing e Washington possa ser encontrada no acesso ao petróleo no Golfo da Guiné – com o primeiro fortalecendo laços com países como Nigéria, Angola, República do Congo e Guiné Equatorial, e o segundo projetando presença via empresas como Chevron-Texaco, Exxon Mobile, Marathon Oil e Kosmos Energy (BARBOSA, 2015; VISENTINI, 2014) –, no âmbito comercial os EUA se mantiveram deficitários, e a China, superavitária. Em números, se, no primeiro ano da administração de Obama, as exportações e as importações para a África totalizaram os respectivos US\$ 24,33 bilhões e US\$ 62,4 bilhões, em 2017 o que se viu foi a sua redução: com as exportações em US\$ 22,07 bilhões e as importações, em US\$ 33,4 bilhões. Em contrapartida, em 2017, o total das exportações e importações chinesas giravam em torno de US\$ 94,74 bilhões e US\$ 75,26 bilhões, respectivamente. (CHINA, 2018; TUGBA SABANOGLU, 2023a, 2023b)

O desfavorecimento na dimensão econômica foi contrastado com a atuação no âmbito da segurança, visto que, junto com a valorização de temas englobados no conceito ampliado de segurança – destacadamente prevenção de conflitos e de atrocidades em massa, meio

ambiente, segurança alimentar e combate a doenças infectocontagiosas, como HIV/aids e malária –, a administração Obama manteve as iniciativas desenvolvidas durante o Governo W. Bush, bem como o repasse de recursos para países considerados estratégicos. Nesse caso, vale ressaltar a maior valorização do Egito que entre 2009 e 2010 havia recebido em torno de US\$ 1,3 bilhão em assistência militar, além de países como Djibuti e Etiópia que, nos anos iniciais do governo democrata, receberam juntos aproximadamente a metade dos US\$ 12,55 milhões do FMF. (TIEKO, 2012)

Junto aos países anteriormente citados, vale ressaltar que o FMF repassou, entre 2010 e 2011, em torno de US\$ 38 milhões distribuídos para diversos países, destacadamente Libéria (US\$ 9 milhões), Marrocos (US\$ 9 milhões), Nigéria (US\$ 4 milhões), Tunísia (US\$ 4,9 milhões), Djibuti (US\$ 2,5 milhões), Etiópia (US\$ 2 milhões), República Democrática do Congo (US\$ 1,5 milhões) e Quênia (US\$ 1 milhão). Além do FMF, outra iniciativa que também se destacou foi o Imet. Dos US\$ 21 milhões utilizados para treinamento e qualificação de militares africanos, os países mais beneficiados foram Tunísia (US\$ 2,3 milhões), Marrocos (US\$ 1,9 milhão), Quênia, Nigéria e Senegal, esses três com US\$ 1 milhão. (TIEKO, 2012)

Em paralelo ao repasse de recursos, outra iniciativa adotada durante a administração Obama foi o apoio à intervenção militar voltado para a mudança de regime. No caso africano, o principal exemplo se refere à Líbia, país então sob a administração de Gaddafi (1969-2012). Em grande parte desse período, as relações entre Líbia e EUA foram marcadas por atritos, motivados, por exemplo, pelas incursões militares norte-americanas refletidas na derrubada de aeronaves (1979 e 1989) e em bombardeios sobre as cidades de Trípoli e de Benghazi (1991), assim como pelas acusações de que o governo líbio cooperava com grupos terroristas. A partir da administração Bush, a relação entre as partes vai sendo marcada pela aproximação. Reflexo disso pode ser encontrado na entrada de investimentos externos diretos, no fim das sanções políticas e econômicas impostas a Trípoli e, destacadamente, na retirada da Líbia do chamado Eixo do Mal, nome dado à lista de Estados considerados apoiadores do

terrorismo. (HULIARAS, 2001; MATEOS, 2005; VANDEWALLE, 2012)¹⁰ Com o advento da Primavera Árabe, porém, o que se viu foi o retorno das desavenças entre as partes.

Podendo ser entendida como o conjunto de revoltas de caráter popular que passaram a acontecer em alguns países do Oriente Médio e do Norte da África, fruto de anseios relacionados ao desemprego, à falta de liberdade política e ao combate à corrupção (AJAMI, 2012; JOFFÉ, 2011), a Primavera Árabe - no caso líbio - foi caracterizada pela intervenção militar arquitetada no Conselho de Segurança por EUA, França e Inglaterra, via instrumentalização do Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês). (DE WAAL, 2011) Por um lado, o respaldo conquistado com a R2P levou à aprovação das Resoluções de 1970 (embargo à venda de armas) e 1973 (criação de uma zona de exclusão aérea) (UNITED STATES, 2011a, 2011b), à intervenção da Otan e, conseqüentemente, ao término da administração Gaddafi. Por outro, refletiu uma das principais características da política externa norte-americana: priorizar seus parceiros europeus, que tinham interesse na intervenção.¹¹

Ao final do Governo Obama, a política externa dos EUA passava a ser caracterizada pela valorização do multilateralismo, pelo interesse em fortalecer laços com parceiros tradicionais, destacadamente as potências europeias, e pela atuação em prol da difusão da economia de mercado, dos direitos humanos, da democracia e do respeito ao meio ambiente. Em um caminho diametralmente oposto, seu sucessor - o republicano Donald

10 A maior aproximação aconteceu após o aceite do Acordo de Lockerbie mediado pela África do Sul e pela Arábia Saudita entre Líbia, Reino Unido e EUA. Em linhas gerais, o acordo encerrava as sanções impostas à Líbia, depois de Muammar Gaddafi concordar em levar Abd al-Basit Ali Muhammad al-Maqrhi a júri em um país neutro - a Holanda - e em realizar tal julgamento por magistrados escoceses e baseado nas leis desse país. Al-Maqrhi foi considerado culpado pela queda do avião da Pan Am, na década de 1980. (HAMILL; LEE, 2001; RONEN, 2002)

11 Um exemplo disso pode ser encontrado na fala do então presidente da África do Sul - Jacob Zuma (2009-2018) - no Conselho de Segurança da ONU, em 2012. Em suas palavras: "O plano da União Africana foi completamente ignorado em favor do bombardeamento da Líbia pelas forças da OTAN. Tais ações, legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, impactaram outros países da região, gerando conseqüências para toda a região. A lição que precisamos tirar com relação ao caso líbio é que a maior coerência entre ONU e União Africana são fundamentais para a resolução de conflitos em África". (ZUMA, 2012)

Trump (2017-2021) – passou a adotar mudanças que simbolizariam não apenas o distanciamento de tais características, mas fundamentalmente a ruptura com a principal iniciativa norte-americana no Pós-Segunda Guerra, qual seja, a OIL, também conhecida como Ordem Internacional Americana (OIA). (NYE, 2019; PATRICK, 2017)

Conforme destacado por Patrick (2017), a OIA havia sido criada e desenvolvida por presidentes como Franklin Delano Roosevelt, Harry Truman e Dwight Eisenhower e, em maior ou menor intensidade, mantida durante e após a Guerra Fria. No decorrer da administração Trump, porém, o que se viu foram escolhas de cunho nacionalista concentradas em ganhos unilaterais, em detrimento de conquistas coletivas.¹² Representada pela expressão “America First”, essa tendência já se anunciava no período eleitoral – com o *slogan* “Make American Great Again” – e consubstanciou, no lançamento da NSS de 2017, um documento que apresentava a percepção norte-americana sobre o sistema internacional e sobre como Washington deveria atuar.¹³

Referente à percepção, é possível indicar que o sistema internacional era marcado por ameaças, desafios e injustiças contra os EUA. Ameaças, visto que o mundo passou a ser compreendido como um espaço marcado por regimes desonestos e desenvolvedores de armas nucleares, pelo terrorismo islâmico no Oriente Médio, dentre outras mazelas que representavam perigo aos norte-americanos. Desafios, uma vez que os EUA estão não apenas diante da ascensão de potências rivais que divergem de seus interesses ou da ascensão de cartéis de drogas resultantes de falhas na aplicabilidade de leis migratórias e de fronteiras consideradas porosas, mas

12 Tal escolha pode ser encontrada na NSS de 2017 (UNITED STATES, 2017, p. 1), quando o presidente dos EUA afirma que “Eu prometi que na minha administração, a segurança, nossos interesses e o bem-estar de nossos cidadãos seriam prioridades. Eu indiquei que revitalizaríamos a economia dos EUA, reconstruiria nosso poder militar, a defesa de nossas fronteiras e protegeria nossa soberania e nossos valores”.

13 Discutindo sobre isso, Gonçalves e Teixeira (2019, p. 179) indicam que “A *America First* trumpiana é uma abordagem que busca rever (e reverter) os custos dos esforços de internacionalismo e de intervenções militares e humanitárias mundo afora, assim como a adesão a tratados e a contribuição de Washington em segurança coletiva e em outras áreas, como finanças e comércio, direitos humanos e meio ambiente, em instituições internacionais multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)”.

também diante de um momento caracterizado pela diminuição de investimentos em segurança, fator impulsionador de tais riscos. Injustiça, pois Washington vem sendo impactado por práticas comerciais consideradas desleais e por parcerias e alianças que não auxiliam os EUA em garantir a estabilidade do sistema internacional. (UNITED STATES, 2017) Diante de desafios, ameaças e injustiças, a administração Trump seria pautada por certas escolhas para cada dimensão.

No combate às ameaças, o caminho seguido seria a luta contra o terrorismo, as pandemias e a disseminação de armas de destruição em massa, como as biológicas e nucleares, a atuação para a redução do tráfico de drogas e de pessoas, a modernização e o reaparelhamento das Forças Armadas e da base industrial de defesa e a garantia da segurança cibernética dos norte-americanos. Concernente aos desafios, estes deveriam ser sanados via fortalecimento tanto da segurança nas fronteiras com os países limítrofes, quanto da economia norte-americana. Nesse caso, além de políticas voltadas para o âmbito interno, como diminuição da carga tributária, incentivo às empresas para investirem no país e melhoria na infraestrutura, os EUA deveriam, para o âmbito internacional, forjar novos acordos comerciais e de investimentos ou revisar os já existentes considerados desfavoráveis ao país, priorizar as exportações e a entrada de mão de obra qualificada, entre outras iniciativas compreendidas como necessárias e fundamentais para a revitalização da economia norte-americana. (UNITED STATES, 2017)

Junto com as iniciativas direcionadas para a economia, outra que ganhou destaque e corresponde à dimensão da injustiça diz respeito à crítica a países que, na concepção do governo republicano, não ajudaram a expandir a economia liberal, mas apenas se beneficiaram de sua existência. Nesse caso, uma das principais ferramentas para corrigir tais injustiças se encontra na diplomacia, que deveria ser mais agressiva na efetivação dos interesses norte-americanos; na contenção do avanço de China e Rússia, países que passaram a expandir suas relações econômicas em regiões e países onde os EUA eram influentes; e na atuação em organizações internacionais como o FMI, a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras destacadas como relevantes. (UNITED STATES, 2017)

Evidentemente, muitos dos pontos indicados anteriormente não foram alcançados. Além disso, os quatro anos em que esteve à frente da presidência sofreram constantes mudanças em cargos que, no geral, representaram certa instabilidade interna no governo e impactaram a política externa. Esse foi o caso, por exemplo, dos secretários de Estado (Rex Tillerson e Mike Pompeo) e conselheiros de Segurança Nacional (Michael Flynn, Ge. Herbert Raymond McMaster e John Bolton). Contudo, muito das escolhas e das percepções apresentadas na NSS de 2017 estiveram presentes na administração republicana, expondo sua contrariedade à OIL. Exemplos disso podem ser vistos na saída do Acordo de Associação Transpacífico (TPP, na sigla em inglês), do Acordo de Paris sobre o Clima, do Acordo Nuclear com o Irã, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco, na sigla em inglês), como também na substituição do Nafta pela Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês). (AYERBE, 2019; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019)

Além de atender seu eleitorado – que desconsidera e desvaloriza o multilateralismo, o livre-comércio, os compromissos externos, a imigração e o intervencionismo por questões consideradas humanitárias –, a retirada dos EUA dos acordos e das organizações anteriormente indicadas era também uma resposta à dimensão de injustiça, visto que concretizava o anseio de Trump por retirar os EUA de instituições e acordos considerados desfavoráveis aos interesses de Washington. Inclusive, paralelamente a tais saídas, outros exemplos que podem ser citados como respostas à injustiça se referem à visão de que atuar na Síria, no Afeganistão, no processo de alargamento da Otan e na pressão sobre a Coreia do Norte era desfavorável aos interesses americanos. (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019) Nesse sentido, distanciando-se das administrações anteriores, Trump buscou negociar com o governo norte-coreano e com o Talibã, não objetivando a paz, mas fundamentalmente por considerar que as negociações diminuiriam gastos considerados desnecessários para Washington.

Ainda que a transformação do Nafta em USMCA reflita a percepção de que Washington era o parceiro mais prejudicado se comparado com

Canadá e México, vale ressaltar que tal reformulação fazia parte do conjunto de críticas com relação ao país latino-americano, apresentado como ineficaz no combate à entrada de imigrantes irregulares nos EUA. Dessa discordância, junto com uma maior militarização da fronteira entre tais países, a principal iniciativa norte-americana dizia respeito à construção do muro entre EUA e México. Desde a disputa eleitoral, essa iniciativa era defendida pelo republicano e se manteve presente em sua gestão, sem ter se consolidado. (PECEQUILO; FRANZONI, 2019) Paralelamente ao México e ainda no cenário latino-americano, destaca-se o aumento das pressões sobre países considerados tiranos e desestabilizadores da região, a saber: Venezuela, Nicarágua e Cuba. Com este último, Trump escolheu romper o acordo de aproximação firmado durante a administração Obama. (AYERBE, 2019)

A tendência ao embate no cenário internacional também foi encontrada na Europa, na Ásia e no Oriente Médio, isto é, em regiões e continentes considerados prioritários na política externa americana. Em relação aos dois continentes, o distanciamento de parceiros tradicionais europeus – destacadamente França e Alemanha – caminhou lado a lado com a tendência na Ásia ao acirramento das pressões sobre a China. Segundo o Governo Trump, o país era favorecido tanto em instituições internacionais, como a OMC e a Organização Mundial da Saúde (OMS), como no comércio mundial. Dessa percepção, a resposta foi a retirada dos EUA da OMS, o aumento na taxa de produtos chineses que entravam no mercado norte-americano e, no âmbito geopolítico, o envio de navios para o Mar do Sul da China.

No Oriente Médio, a interação combativa foi encontrada na ampliação das pressões ao Irã, refletida na saída unilateral por parte dos EUA do Plano de Ação Conjunta Global (JCPOA, na sigla em inglês) – nome dado ao acordo nuclear envolvendo Teerã, países da União Europeia e os membros permanentes do Conselho de Segurança – e destacadamente na priorização dos interesses israelenses, se comparado com os palestinos. Símbolos de tal escolha podem ser encontrados na transferência da embaixada americana para Jerusalém, no fechamento da missão pertencente à Organização para

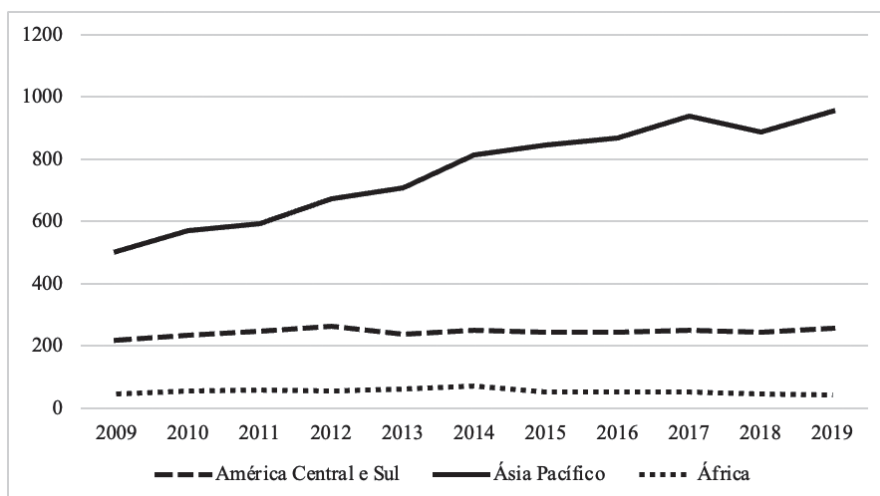
a Libertação da Palestina (OLP) sediada em Washington, no fim do financiamento da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês), entre outras iniciativas que levavam ao isolamento da Palestina. (COPPOLANI, 2020)

Diante deste cenário de transformações na política externa, a interação entre EUA e África se manteve concentrada nos âmbitos da economia e especialmente da segurança. No que diz respeito ao primeiro, o interesse pelo Golfo da Guiné convergiu com o desejo de diminuir o assistencialismo junto aos países africanos, assim como com a criação de *The Trump Administration's Prosper Africa Initiative*. Exposta inicialmente por John Bolton em 2018 e lançada em 2019 na Cúpula EUA-África, em Moçambique, tal iniciativa pode ser representada por duas características. A primeira delas é o fato de envolver 15 órgãos governamentais, a saber: a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid, na sigla em inglês), a U.S. International Development Finance Corporation (DFC), o U.S. African Development Foundation (USADF) e departamentos como os da Agricultura, Segurança Nacional, do Tesouro, entre outros. (COOK; WILLIAMS, 2020)

Já a segunda característica diz respeito aos objetivos, no caso as relações econômicas entre as partes, bem como contrapor-se à presença chinesa no continente. Evidentemente que o desejo de romper com o avanço chinês já era destacado na NSS de 2017 e, com *The Trump Administration's Prosper Africa Initiative*, era exposto que os países africanos seriam englobados nesta tendência de contenção de Beijing. A iniciativa, porém, não alcançou o esperado, pois a China se manteve fortalecendo suas parcerias no continente. De fato, no âmbito comercial, as cifras norte-americanas haviam diminuído. Se, em 2017, as exportações e importações relacionadas com a África equivaleram respectivamente a US\$ 22,07 bilhões e US\$ 33,41 bilhões, em 2019 tais valores foram de US\$ 22,15 bilhões e US\$ 23,7 bilhões. (TUGBA SABANOGLU, 2023a, 2023b) E, em 2019, o continente contabilizou inclusive apenas 1,4% do total comercializado pelos EUA em seu comércio internacional. (COOK; WILLIAMS, 2020)

Semelhantemente ao âmbito comercial, no que diz respeito ao Investimento Externo Direto (IED), as cifras também não representaram grandes avanços na interação entre as partes, havendo, na verdade, o declínio do IED direcionado à África. Depois de chegar, em 2016, a cerca de US\$ 50 bilhões, em 2019 a cifra declinou para algo em torno de US\$ 43,2 bilhões, valor próximo ao montante investido em 2009, quando os EUA se encontravam na conjuntura da crise financeira de 2008. Nesse caso, a discrepância nos números relacionados aos IEDs pode ser encontrada na comparativa com outras regiões, como América Central e Sul, que variou, de 2009 a 2019, entre US\$ 217 bilhões e US\$ 256 bilhões, além da Ásia-Pacífico que, nesse mesmo período, passou de US\$ 503 bilhões para US\$ 955 bilhões, valores que reforçam o *status* da África como região que menos recebe investimentos procedentes dos EUA. (STATISTA RESEARCH DEPARTMENT, 2023a, 2023b, 2023c) Mesmo que se considere o conjunto de IED advindo de empresas norte-americanas em 2019, os valores destacados para a África equivaliam a 0,7% desse total. (COOK; WILLIAMS, 2020) Em termos gráficos,

Gráfico 2 – Investimento externo direto dos EUA para África, Ásia, América Central e Sul entre 2009 e 2019 (US\$ bilhões)



Fonte: elaboração própria com base em Statista Research Department (2023a, 2023b, 2023c).

Referente ao âmbito da segurança, Washington priorizou tanto a região do Magreb, da África Oriental e do Chifre da África – espaço compreendido conexo ao Oriente Médio e de população predominantemente muçulmana, logo, na perspectiva da administração Trump, propenso ao avanço do terrorismo –, quanto a aproximação junto a Nigéria, África do Sul, Argélia, República Democrática do Congo, Etiópia, Senegal, enfim, a países considerados importantes para a estabilidade do continente. (SCHRAEDER, 2018) Em outras palavras, se, na economia, o enquadramento da África simbolizava a tomada reativa norte-americana ao avanço chinês, a priorização dos países e regiões anteriormente indicados seguia a mesma característica, uma vez que buscava englobar a África em dinâmicas de estabilidade e de paz voltadas para o sistema internacional e o combate ao terrorismo – inimigo considerado prejudicial aos interesses dos EUA – e não necessariamente direcionadas a atender as demandas africanas.

Reflexo disso pode ser encontrado no predomínio dos investimentos na criação ou na manutenção de iniciativas de contraterrorismo, como a Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative (TSCTI), o CJTF-HOA, EACTI, o Imet e destacadamente o Africom que, em 2018, contava com a presença de 6 mil soldados norte-americanos, além de iniciativas como o acordo com o Níger e o uso de bases no Djibuti, na Itália e na Tunísia para a realização de ataques contra grupos terroristas. Entre eles, estavam o Estado Islâmico e a Al-Qaeda em solo líbio e somali. Em contrapartida ao predomínio do combate ao terrorismo, outras demandas africanas foram colocadas em segundo plano, como o desejo de cortar em 30% os recursos direcionados à Usaid – o que leva à diminuição de recursos enviados para iniciativas de caráter socioeconômico – e o não interesse em atuar na pacificação da Líbia, compreendendo que se trata de uma demanda europeia. (SCHRAEDER, 2018)

Além do desdém visto no caso líbio, as críticas à administração Trump que, conseqüentemente, afetaram a interação entre EUA e África dizem respeito ao tratamento dado à questão imigratória e, mais recentemente, ao modo de atuar no que diz respeito à covid-19. Referente à imigração, as críticas africanas eram respostas a políticas como o Ato Executivo

nº 13.769 de 2017 que, mesmo sendo contestado pela Suprema Corte, trazia como objetivo limitar a entrada no país de africanos procedentes de Líbia, Somália e Sudão, bem como reduzir para 50 mil o número de refugiados que poderiam ser admitidos nos EUA. Paralelamente ao Ato nº 13.769, vale destacar a Proclamação Presidencial 9.645, também de 2017, que restringia viagens para países como Chade, Líbia e Somália, e o encerramento do acordo firmado durante a administração Clinton que garantia aos liberianos a possibilidade de trabalharem temporariamente nos EUA, ambas iniciativas também criticadas por diversos países africanos. (SCHRAEDER, 2018)

Referente à pandemia fruto da covid-19, além de fracassar no que concerne à diminuição do número de infectados e de mortos, o Governo Trump adotou políticas que proibiam a exportação de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e de concentração de vacinas. No que diz respeito aos EPIs, destaca-se o documento 2020/0018 criado pela Federal Emergency Management Agency (Fema), órgão pertencente ao Departamento de Segurança Interna, que impôs limites à exportação desses equipamentos. (FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY, 2020) Acerca das vacinas, embora seu governo trouxesse características como a relativização da verdade, a defesa do isolacionismo e a adoção da preconceituosa expressão “vírus chinês” para se referir ao coronavírus (BIEBER, 2020), é fato que Washington buscou assegurar 800 milhões de vacinas para sua população, com opção de comprar mais 1 bilhão de doses, ainda em 2020. (CALLAWAY, 2020) O acordo com a Pfizer/BionTech custou em torno de US\$ 1,95 bilhão e garantiu a Washington a compra de todas as vacinas estipuladas para serem desenvolvidas em 2020, no caso 100 milhões de doses. (PFIZER, 2020)

Evidentemente que este *vaccine nationalism* adotado por Trump foi criticado por outros países, como a Alemanha, cujo ministro do Interior - Andreas Geisel - acusou os EUA de pirataria moderna, uma vez que haviam desviado cerca de 200 mil máscaras N95 durante uma transferência de aviões na Tailândia. (WILLSHER; BORGER; HOLMES, 2020) Embora, nas palavras de Geisel, a escolha norte-americana não fosse a

melhor maneira de tratar com parceiros transatlânticos, uma vez que “mesmo em tempos de crise global, não deve haver métodos do oeste selvagem” (WILLSHER; BORGER; HOLMES, 2020, tradução nossa),¹⁴ é válido ressaltar que a União Europeia também adotou políticas contrárias à exportação de EPI. Exemplo disso diz respeito ao Regulamento de Execução 2020/402, de 14 de março de 2020, cujo artigo 1º limita a exportação para fora da União Europeia de produtos como óculos e viseiras de proteção, escudos faciais, equipamentos de proteção da boca e do nariz, vestuário de proteção e luvas, sendo realizada somente com a permissão das autoridades comunitárias. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020)

Deva-se à concentração por parte de Washington, ou por parte das potências europeias, a assimetria resultante das decisões desses governos, sendo visível e gritante em meados de 2021. Enquanto 26,2% da população mundial foi vacinada com ao menos uma dose, no caso da população de renda baixa, a percentagem é de apenas 1%. (MATHIEU et al., 2021) Em outros termos: se, em países como EUA, França, Alemanha, Itália e Reino Unido, a vacinação completa da população chegou a 49%, 40,3%, 46%, 43% e 53,4%, no caso africano como Nigéria, Egito, África do Sul, Quênia, entre outras principais economias desse continente, chegavam em julho de 2021 com 0,7%, 1,24%, 2,86% e 1,09%, respectivamente, de sua população vacinada. (CORONAVIRUS RESOURCE CENTER, 2021)

Considerações finais

Ao longo do capítulo, buscou-se analisar o lugar da África na política externa dos EUA ao longo dos Governos Clinton (1993-2001), W. Bush (2001-2009), Obama (2009-2017) e Trump (2017-2021). Embora havendo especificidades em cada uma das administrações, é possível indicar que a atuação de Washington tendeu a seguir os mesmos caminhos encontrados durante o período da Guerra Fria, qual seja, enquadrar o continente a seus interesses no âmbito sistêmico e não necessariamente atender demandas

14 “Even in times of global crisis, there should be no wild-west methods”.

e objetivos dos países africanos. Inicialmente, tal constatação pôde ser encontrada no estudo comparativo entre as administrações Clinton e Bush filho, quando a transição entre a inação vista em Ruanda para uma maior presença refletida na diversidade de iniciativas direcionadas para a segurança simbolizaram não a mudança de *status* da África na política externa, mas um espaço fundamental de combate ao terrorismo.

De fato, enquanto o democrata emitiu a PDD-25, diretriz presidencial que isentou os EUA de atuarem em locais considerados desinteressantes - logo, de intervirem na África -, e apenas no último ano de sua administração criou a Agoa, o republicano investiu em iniciativas nos campos da saúde e do desenvolvimento, como o MCC, o Fundo Global de Combate à Tuberculose, Malária e ao HIV/Aids, o Pefpar e, destacadamente, na área da segurança, representada por meios como os programas FMS e FMF, EACTI, ATA, Safe Sikies, PSI, CJTF-HOA, Imet e Africom. Em certa medida, vale destacar que a passagem do desinteresse para o interesse junto ao continente refletia o equilíbrio entre a política externa e as prioridades internas. Em outros termos, se o Governo Clinton optou pelo distanciamento como forma de atender os anseios de uma sociedade que pressionava Washington a atuar apenas em países considerados estratégicos, consequência dos 18 soldados norte-americanos mortos na Somália, o Governo Bush obteve legitimidade interna para sua GcT, um fator relevante para a criação e o investimento nas iniciativas anteriormente citadas.

Embora diametralmente opostas, as administrações Obama e Trump - em maior ou menor intensidade - mantiveram o interesse em fortalecer laços econômicos e, de modo semelhante ao Governo Bush, na dimensão da segurança. Nesta última, se a gestão Obama foi marcada pela valorização do conceito ampliado de segurança, com o envio de recursos para países considerados estratégicos para a estabilidade da África, como Egito, Djibuti e a Etiópia, e pela continuidade de iniciativas direcionadas para combater o terrorismo, a gestão Trump priorizou determinadas regiões e países tidos como importantes para a estabilidade do continente e o investimento em determinadas iniciativas, como TSCTI, CJTF-HOA, EACTI, Imet e Africom.

Evidentemente que o combate ao terrorismo se manteve presente em tais administrações, conforme apresentado nas NSS de 2010 e 2017, o que reflete o predomínio da atuação norte-americana na dimensão da segurança. Tal condição não simbolizou, porém, mudança do *status* da África na política externa dos EUA, nem o interesse norte-americano em atender demandas africanas. Um exemplo disso pode ser encontrado no caso da Líbia. Enquanto Obama apoiou a intervenção nesse país com o intuito de derrubar o Governo Gaddafi, Trump não demonstrou interesse em pacificar o país, que se mantém instável. Um segundo exemplo diz respeito à política migratória adotada na gestão republicana, com a restrição da entrada de imigrantes africanos nos EUA, vide o Ato Executivo nº 13.769 e a Proclamação Presidencial 9.645, ambos de 2017.

Já na dimensão econômica, a não mudança do lugar da África na política externa dos EUA converge com a estratégia reativa norte-americana de contraposição à maior inserção de potências emergentes, destacadamente a China. Essa percepção se tornou evidente na disputa pela exploração do petróleo no Golfo da Guiné e ao longo da administração Trump, quando o governo chinês passou a ser criticado constantemente. Por um lado, o acirramento entre Washington e Beijing tende a ser mantido, conforme delineado pelo sucessor de Trump, Joe Biden, em discurso no Departamento de Estado em 4 de fevereiro de 2021. (BUILDING, 2021) Nele, o democrata expôs a necessidade de os EUA combaterem o que ele chamou de abusos chineses na economia, nos direitos humanos, na propriedade intelectual, entre outras áreas. Por outro, mesmo não citados nesse discurso, os africanos poderão ser impactados, uma vez que, desde os anos iniciais do século atual, passaram a fortalecer, cada vez mais, seus laços com os chineses.

Referências

AFRICAN UNION. *Agenda 2063: the Africa we want*. Addis Ababa: African Union Commission, 2015. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-01_background_note.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

AFRICAN UNION. Agenda 2063: the Africa we want. *African Union*, Addis Ababa, 2015. Disponível em: <https://au.int/agenda2063/overview>. Acesso em: 5 jul. 2021.

AJAMI, F. The Arab spring at one: a year of living dangerously. *Foreign Affairs*, [New York], v. 91, n. 2, p. 56-65, 2012. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23217221>. Acesso em: 23 nov. 2021.

ALVES, A. C. A. *Contos sobre Ruanda: uma análise crítica das narrativas sobre o genocídio ruandês de 1994*. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=7152@1>. Acesso em: 23 nov. 2021.

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

AYERBE, L. F. La política de la administración Trump para América Latina: reinención de la doctrina monroe? *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 225-240, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9812>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BANJO, A. U. S. development diplomacy in Africa: from Bill Clinton to George W. Bush. *African Journal of Political Science and International Relations*, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 140-149, 2010. Disponível em: <https://academicjournals.org/journal/AJPSIR/article-stat/1E8C61440721>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BARBOSA, L. C. P. *A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): criação, projeção e dimensão político-estratégica*. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116730>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BIEBER, F. Global nationalism in times of the covid-19 pandemic. *Nationalities Papers*, Cambridge, v. 50, n. 1, p. 13-25, 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/nationalities-papers/article/global-nationalism-in-times-of-the-covid19-pandemic/3A7F44AFDD6AC117AE05160F95738ED4>. Acesso em: 3 out. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al.* A crise financeira de 2008. *Revista de Economia Política*, [São Paulo], v. 29, n. 1, p. 133-149, 2009. Disponível em: <https://centrodeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/view/474?articlesBySameAuthorPage=9>. Acesso em: 3 out. 2021.

BUILDING, H. S. Remarks by President Biden on America's place in the world. *The White House*, Washington, D.C., 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

CALLAWAY, E. The unequal scramble for coronavirus vaccines: by the numbers. *Nature*, London, v. 584, n. 7822, p. 506-507, 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02450-x>. Acesso em: 2 fev. 2021.

CARDOSO, N. C. C. *Segurança regional no chifre da África: conflitos, atores, agendas e ameaças*. Porto Alegre: CEBRAFRICA, 2020. *E-book*. (Série Africana). Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cebrafrica/wp-content/uploads/2021/01/Ebook-Nilton-Cardoso-Chifre-da-%C3%81frica.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CARVALHO, F. C. de. Entendendo a recente crise financeira global. *IBASE*, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/clipping/9.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2015.

CHINA. Ministry of Commerce People's Republic of China. Statistics on China-Africa Bilateral Trade in 2017. *Ministry of Commerce People's Republic of China*, Beijing, 2018. Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/lanmubb/AsiaAfrica/201803/20180302719613.shtml>. Acesso em: 19 fev. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. *Regulamento de Execução (UE) 2020/402 da Comissão, 14 de março de 2020*. Que sujeita a exportação de determinados produtos à apresentação de uma autorização de exportação. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0402&from=FR>. Acesso em: 12 jul. 2023.

COOK, N.; WILLIAMS, B. R. The Trump administration's prosper Africa initiative. *Congressional Research Service*, Washington, D.C., IF11384, 2020. Disponível em: <https://www.everycrsreport.com/reports/IF11384.html>. Acesso em: 12 jul. 2023.

COPPOLANI, A. If i forget thee O Jerusalem. In: QUESSARD, M.; HEURTEBIZE, H.; GAGNON, F. (ed.). *Alliances and power politics in the Trump era: America in retreat?* Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020. p. 75-97.

CORONAVIRUS RESOURCE CENTER. Global Map. *Johns Hopkins University Medicine*, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DAALDER, I. H.; LINDSAY, J. M. *America unbound: the Bush revolution in a foreign policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

DE WAAL, A. African roles in the Lybian conflict of 2011. *International Affairs*, Oxford, v. 89, n. 2, p. 365-379, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23473541>. Acesso em: 12 jul. 2023.

DERGHOUKASSIAN, K. O Estado cortesão nas relações internacionais: a disputa por poder e lucro. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 267-328, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/f8Hdpn7nyvpSX6vTsYCK8xp/?lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2023.

DESAI, P. Russian retrospectives on reforms from Yeltsin to Putin. *Journal of Economic Perspectives*, Tennessee, v. 19, n. 1, p. 87-106, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4134994>. Acesso em: 12 jul. 2023.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. Priorization and allocation of certain scarce or threatened health and medical resources for domestic use. *Federal Register*, Washington DC, v. 85, n. 70, p. 20195-20200, 10 apr. 2020. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/04/10/2020-07659/prioritization-and-allocation-of-certain-scarce-or-threatened-health-and-medical-resources-for>. Acesso em: 12 jul. 2023.

GADDIS, J. L. Grand strategy in the second term. *Foreign Affairs*, [New York], v. 84, n. 1, p. 2-15, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20034202?origin=crossref>. Acesso em: 3 jun. 2021.

GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. Trump e a inflexão da grande estratégia. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 177-200, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/143>. Acesso em: 3 jun. 2021.

GUIMARÃES, C. Legitimidade e crise na política externa: o governo de George W. Bush. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Estados Unidos*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 157-178.

GUSMÃO, M. G. de. O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 2, n. 2, p. 300-328, 2013. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/3194>. Acesso em: 5 jun. 2021.

HAMILL, J.; LEE, D. A middle power paradox? South African diplomacy in the post-apartheid era. *International Relations*, London, v. 15, n. 4, p. 33-59, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/004711701015004004>. Acesso em: 27 mar. 2021.

- HULIARAS, A. Qadhafi's comeback: Libya and Sub-Saharan Africa in the 1990s. *African Affairs*, [Oxford], v. 100, n. 398, p. 5-25, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3518370>. Acesso em: 12 jul. 2023.
- IKENBERRY, G. J. America's imperial ambition. *Foreign Affairs*, [New York], v. 81, n. 5, p. 44-60, 2002. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2002-09-01/americas-imperial-ambition>. Acesso em: 12 jul. 2023.
- JAGUARIBE, H. O segundo mandato. *Política Externa*, [São Paulo], v. 13, n. 4, p. 62-76, 2005.
- JOFFÉ, G. A primavera Árabe no norte de África: origens e perspectivas de futuro. *Relações Internacionais*, [Lisboa], v. 30, p. 85-116, 2011. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri30/n30a06.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.
- JONES, V. C.; WILLIAMS, B. R. *U.S. trade and investment relations with sub-Saharan Africa and the African growth and opportunity act*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/RL31772.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.
- JUDT, T. *Postwar: a history of Europe since 1945*. New York: Penguin Books, 2005.
- KAGAN, R. The benevolent empire. *Foreign Policy*, [Washington, D.C.], n. 111, p. 24-35, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1149376>. Acesso em: 12 jul. 2023.
- KATITO, G. Continuity, little change? US-Africa Policy under the Obama administration. *OASIS*, Bogotá, n. 14, p. 145-157, 2010. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2465>. Acesso em: 28 jun. 2021.
- KLARE, M.; VOLMAN, D. America, China & scramble for Africa's oil. *Review of African Political Economy*, [s. l.], v. 33, n. 108, p. 297-309, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4007165>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- KRAUTHAMMER, C. The unipolar moment revisited. *The National Interest*, [Cambridge, MA], v. 70, p. 5-17, 2002. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/unipolar-moment-revisited>. Acesso em: 12 maio 2021.
- LAWSON, L. U.S. Africa polity since the cold war. *Strategic Insights*, [London], v. 6, n. 1, 2007.

MATEOS, E. S. Libya's return to the international scene. *Mediterranean Politics*, [s. l.], v. 10, n. 3, p. 439-445, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629390500289680>. Acesso em: 12 jul. 2023.

MATHIEU, E. *et al.* Coronavirus Pandemic (COVID-19). *Our World in Data*, London, 2021. Seção Vaccinations. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>. Acesso em: 20 de jul. 2021.

NYE, J. S. The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. *International Affairs*, [United Kingdom], v. 95, n. 1, p. 63-80, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/95/1/63/5273551>. Acesso em: 12 jul. 2023.

OBAMA, B. Remarks by the President to the Ghanaian Parliament. *The White House*, Accra, 11 jul. 2009. Seccion Speeches and Remarks. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-ghanaian-parliament>. Acesso em: 21 fev. 2021.

OBAMA, B. Renewing American leadership. *Foreign Affairs*, [New York], v. 86, n. 4, p. 2-16, 2007. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/renewing-american-leadership#:~:text=To%20renew%20American%20leadership%20in%20the%20world%2C%20I%20intend%20to,changes%20we%20hatch%20in%20isolation>. Acesso em: 15 abr. 2021.

OLIVEIRA, G. Z.; OTAVIO, A. Africa's strategies of development and international insertion: the hybridity of agenda 2063. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 331-353, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/kjGF6hQVNj9v4jfm8kXJwKQ/abstract/?lang=en>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PATRICK, S. M. Trump and world order: the return of self-help. *Foreign Affairs*, New York, v. 96, n. 2, p. 52-57, 2017. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/world/trump-and-world-order>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011.

PECEQUILO, C. S.; FRANZONI, M. As relações bilaterais do México com os Estados Unidos: um balanço de 2000 a 2018. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 110-141, 2019. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/972>. Acesso em: 12 jul. 2023.

Pfizer and Biontech announce an agreement with U.S. government for up to 600 million doses of MRNA-BASED vaccine candidate against SARS-COV-2. *Pfizer*, New York, 22 July 2020. Disponível em: <https://www.pfizer.com/news/>

press-release/press-release-detail/pfizer-and-biontech-announce-agreement-us-government-600. Acesso em: 20 jul. 2021.

RONEN, Y. Libya's diplomatic success in Africa: the reemergence of Qadhafi on the international stage. *Diplomacy & Statecraft*, London, v. 13, n. 4, p. 60-74, 2002. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/714000349>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SCHRAEDER, P. "Making America great again" against the backdrop of an "Africa rising"? The Trump administration and Africa's marginalization within U.S. Foreign policy. *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, New Jersey, v. 20, n. 1, p. 98-117, 2018. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/b28861b5a6df884cbd904250eaded280/1?pq-origsite=gscholar&cbl=40431>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SHLEIFER, A.; TREISMAN, D. A normal country: Russia after communism. *Journal of Economic Perspectives*, [Pittsburgh], v. 19, n. 1, p. 151-174, 2005. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/0895330053147949>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SOMAH, S. L. *Historical settlement of Liberia and its environmental impact*. Maryland: University Press of America, 1995.

STATISTA RESEARCH DEPARTMENT. Foreign direct investment position of the United States in Africa from 2000 to 2021 (in billion U.S. dollars, on a historical-cost basis). *Statista*, New York, 2023a. Seccion Financial Instruments & Investments. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188594/united-states-direct-investments-in-africa-since-2000/>. Acesso em: 12 jul. 2023

STATISTA RESEARCH DEPARTMENT. Foreign direct investment position of the United States in the Asia Pacific region from 2000 to 2021 (in billion U.S. dollars, on a historical-cost basis). *Statista*, New York, 2023b. Seccion Financial Instruments & Investments. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188604/united-states-direct-investments-in-the-asia-pacific-region-since-2000/>. Acesso em: 12 jul. 2023

STATISTA RESEARCH DEPARTMENT. Foreign direct investment position of the United States in Central and South America from 2000 to 2021 (in billion U.S. dollars, on a historical-cost basis). *Statista*, New York, 2023c. Seccion Financial Instruments & Investments. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188585/united-states-direct-investments-in-north-and-south-america-since-2000/>. Acesso em: 12 jul. 2023

THOMSON, S. *Rwanda: from genocide to precarious peace*. New Haven: Yale University Press, 2018.

TIEKU, T. K. *United States: Africa relations in the age of Obama*. New York: Cornell University Press, 2012.

TUGBA SABANOGLU. Volume of U.S. exports of trade goods to Africa from 1997 to 2022 (in billion U.S. dollars). *Statista*, New York, 2023a. Seccion Economy. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/186573/volume-of-us-exports-of-trade-goods-to-africa-since-1997/>. Acesso em: 12 jul. 2023

TUGBA SABANOGLU. Volume of U.S. imports of trade goods from Africa from 1997 to 2022 (in billion U.S. dollars). *Statista*, New York, 2023b. Seccion Economy. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/187734/volume-of-us-imports-of-trade-goods-from-africa-since-1997/>. Acesso em: 12 jul. 2023

UNITED STATES. *National security strategy for a new century*. Washington, D.C.: National Security Council, 2010. Disponível em: https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf?ver=Zt7IeSPX2uNQ00_7wq6Hg%3d%3d. Acesso em: 11 jul. 2023.

UNITED STATES. *National security strategy for a new century*. Washington, D.C.: National Security Council, 2017. Disponível em: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>. Acesso em: 11 jul. 2023.

UNITED STATES. *Resolution 1970 (2011) / adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011*. [Resolution on establishment of a Security Council Committee to monitor implementation of the arms embargo against the Libyan Arab Jamahiriya]. New York: Security Council, 26 feb. 2011a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/698927>. Acesso em: 19 fev. 2021.

UNITED STATES. *Resolution 1973 (2011) / adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011*. [Resolution on establishment of a ban on flights in the Libyan Arab Jamahiriya airspace]. New York: Security Council, 17 mar. 2011b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/699777>. Acesso em: 19 fev. 2021.

UNITED STATES. Secretary of Defense. *Memorandum for secretaries of the military departments chairman of the joint chiefs of staff under secretary of defense for program analysis & evaluation comptroller of the department of defense*. New York: Secretary of Defense, 1992. Disponível em: http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf. Acesso em: 12 jan. 2016.

UNITED STATES. *U.S. strategy toward Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: The White House, 2012. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/209377.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.

VANDEWALLE, D. *A history of modern Libya*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

VISENTINI, P. G. *A África e os novos desafios de segurança e defesa do Brasil*. 2014. Palestra apresentada no 8º Encontro Nacional da ABED.

WILLSHER, K.; BORGER, J.; HOLMES, O. US accused of ‘modern piracy’ after diversion of masks meant for Europe. *The Guardian*, London, 4 apr. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/03/mask-wars-coronavirus-outbidding-demand>. Acesso em: 20 jul. 2021.

WIJK, R. de. The limits of military power. *The Washington Quarterly*, [United Kingdom], v. 25, n. 1, p. 75-92, 2002. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1162/016366002753358339>. Acesso em: 9 abr. 2021.

ZAKARIA, F. The future of American power: how America can survive the rise of the rest. *Foreign Affairs*, [New York], v. 87, n. 3, p. 1-14, 2008. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/future-american-power?gad=1&gclid=CjwKCAjwge2iBhBBEiwAfXDBRyf6IsJgvJPtAq__Fv972lYSckFh8XPad5OzQmwq6j5ZcEeW7urtNBoCxxsQAvD_BwE. Acesso em: 9 abr. 2021.

ZUMA, J. Statement by President Jacob Zuma on the occasion of the United Nations (UN) Security Council Summit Debate. *The Presidency Republic of South Africa*, Cape Town, 12 jan. 2012. Disponível em: <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/statement-president-jacob-zuma-occasion-un-security-council-summit-debate>. Acesso em: 14 fev. 2021.

CHINA

ÁFRICA

RELAÇÕES SINO-AFRICANAS:

UM RECORTE HISTÓRICO PARA COMPREENDER A PRESENÇA CHINESA EM PAÍSES DA ÁFRICA SUBSAARIANA NO SÉCULO XXI¹

ELSA SOUSA KRAYCHETE

Introdução

Este capítulo trata das relações econômicas entre a China e os países da África Subsaariana, expressas nos investimentos realizados pela China e nas relações de troca nas primeiras décadas do século XXI. Recorre à trajetória histórica dos países dessa parte do continente africano e da China, a partir dos anos 1970, para melhor compreender as contemporâneas relações. As conexões econômicas não prescindem dos laços diplomáticos, que se intensificaram nesse período. A criação do Foro de Cooperação China-África (Focac) em 2000 é uma expressão dessas conexões que dá coerência ao conjunto.

1 Este texto traz resultados de investigações realizadas ao abrigo dos projetos de pesquisas “O Brasil na cooperação Sul-Sul: a América do Sul, África e BRICS”, registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e fomentado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), e “Empresas chinesas na África: outro enfoque na responsabilidade em direitos humanos?”, realizado pelo Edital do Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia (Edital Pro-CEAO/UFBA).

Os investimentos diretos da China na África, entre 2014 e 2018, evoluíram 61%, passando de US\$ 41 bilhões para US\$ 67 bilhões, respectivamente, segundo registros em *World Investment Report*. (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2020)² A evolução do estoque de investimentos nos países ao sul do Saara, em 2019, totalizou US\$ 44.390,21 bilhões. Entre 2003 e 2019, a China realizou investimentos em países subsaarianos, exceto Somália e Suazilândia. (DATA, c2023) Embora seja extensa a cobertura dos investimentos chineses, estes estão estrategicamente distribuídos, concentrando-se em maior volume naqueles produtores de *commodities* minerais, petróleo e alimentos, atendendo à demanda do sistema produtivo e da segurança alimentar da população do país asiático. Quem mais recebeu, no período, investimentos diretos chineses foi a África do Sul, a maior e mais diversificada economia dessa porção do continente. Em seguida, aparecem: República Democrática do Congo, Nigéria, Angola e Zâmbia no grupo dos grandes produtores de petróleo e minérios. A Etiópia lidera entre os receptores de Investimento Estrangeiro Direto (IED) nos países que predomina a produção agrícola.

Igualmente significativo para as relações sino-africanas têm sido os fluxos comerciais. O comércio entre a China e os países da África Subsaariana evoluiu desde os anos 2000, mas foi a partir de 2009 que a China passou a ocupar o lugar de principal destino das exportações de muitos países e importante ofertante de bens de consumo, bens intermediários, máquinas e equipamentos adequados à demanda de países da África. Destacam-se, entre os principais exportadores, a África do Sul, com pauta de produtos mais diversificada. Em seguimento, aparecem os fornecedores de petróleo e outros minerais como Nigéria, Gana, Angola, Benin. A liderança entre

2 Estes totais correspondem ao somatório dos dados registrados como IED da China e de Hong Kong-China, conforme contabilizados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Discriminados por região, a evolução dos dados registrados como China foi de US\$ 32 bilhões para US\$ 46 bilhões, respectivamente em 2014 e 2018. A evolução da região de Hong Kong, no mesmo período, foi de US\$ 9 bilhões para US\$ 21 bilhões. Detalhes podem ser vistos no documento de história diplomática intitulado “China’s Initiation of the Five Principles of Peaceful Co-Existence”, disponível na página do Ministério de Relações Exteriores chinês.

os exportadores de produtos agrícolas cabe a Etiópia e Quênia, enquanto Angola e a África do Sul concentram 62% das importações.

O ponto de partida é entender este movimento como parte do advento de novas e mais flexíveis tecnologias que permitiram a intensificação do espraiamento de cadeias de valor em vários espaços nacionais, fenômeno global, mas que favoreceu a rápida industrialização da China para além da indústria de base sustentada em tecnologias pouco flexíveis. Acompanhou esse processo o deslocamento de parte importante da demanda global de matérias-primas e energéticas chinesas para países exportadores de recursos naturais, a exemplo dos países africanos. Uma intrincada rede de organizações internacionais multilaterais, empresas multinacionais e Estados nacionais para promover reformas liberalizantes, com destaque para as estruturas jurídicas e normativas que não apenas conformariam o ambiente competitivo, mas também defenderiam, a partir dos blocos, suas frações de mercado e poder. A conformação de tal rede de poder está longe de tomar a economia globalizada como ambiente que prescinde da regulação do Estado nacional, como divulgam as concepções liberais de globalização.

Para melhor compreender os distintos meios de lidar com as inserções de economias de países africanos e da China no mundo, foram recuperados traços marcantes das propostas modernizantes implementadas pelas forças anticoloniais que passaram a dirigir países recém-libertos do sistema colonial na África e os traços das reformas implementadas pela China a partir de 1978. O intuito da recuperação dessa trajetória não visa tecer comparações que indiquem opções de curto prazo ou que os caminhos trilhados asseguraram o sucesso de uma parte e as dificuldades e empecilhos de outra parte. O propósito é demonstrar que são trajetórias distintas, definidas a partir de percursos históricos diferentes. O texto também pontua que as inflexões nas políticas para minorar a crise, emanadas das organizações que comandavam a governança mundial – negociações das dívidas externas dos países periféricos, a concepção dos planos de ajustes – quando já se observava maior interação entre o capital financeiro e o industrial, repercutiram de forma diferenciada nos espaços

aqui estudados. As respostas às políticas advindas de tais organizações por parte dos governos nacionais são de relevante importância para definição das distintas trajetórias no enfrentamento da crise a curto prazo, como na definição do lugar que ocupariam na divisão internacional do trabalho que se inaugurava a partir dos anos 1980.

O texto está organizado de forma que o argumento é desenvolvido em três partes: 1) apresenta uma interpretação teórica que permite compreender como, a partir da absorção de novas tecnologias, as cadeias produtivas podem se espalhar territorialmente sem necessariamente, no interior de uma fronteira, completarem a produção de uma mercadoria pronta para o consumo, além de afirmar que o Estado desempenha papel relevante na condução do desenvolvimento em contraposição às interpretações que pregavam a globalização sem fronteiras, mesmo em um sistema de governança mundial em que outras organizações detêm larga influência; 2) traz distintas trajetórias de países africanos e da China a partir das independências do sistema colonial e das reformas no país asiático e as reações frente à crise e às condicionalidades colocadas pelas organizações da governança econômica mundial; 3) história as relações políticas e diplomáticas sino-asiáticas e a análise dos investimentos e das trocas comerciais entre a China e os países da África Subsaariana. Compõem ainda o texto esta introdução e as conclusões.³

Acumulação de capitais mundial: aspectos para a compreensão das distintas inserções de países africanos e da China a partir dos anos 1970

As décadas de 1970 e 1980 trazem marcos para a compreensão dos distintos meios de lidar com a crise do capitalismo e das inserções de economias de países africanos e da China no mundo. Na década de 1980 o poder foi fortemente concentrado nos países centrais do capitalismo

3 Manifesto agradecimentos a Tayná Vitória pela confecção dos mapas.

depois de atravessar a década anterior sob intenso debate nos foros onusianos sobre uma nova ordem econômica internacional. As negociações da dívida externa e a concepção de planos de ajustes, quando já se observava maior interação entre o capital financeiro e o industrial, orientaram as políticas para a saída da crise, segundo as organizações da governança mundial. Nas regiões aqui estudadas, as repercussões foram diferenciadas, como será visto a seguir. Nessa conjuntura, emerge discurso produzido em ambientes acadêmicos, em *think tanks* e em governos dos países centrais sobre as relações de poder, que pretendia substituir as hierarquias entre as nações por uma percepção de economias globalizadas. Tal narrativa ancorava-se na ideia de liberalização dos mercados e ajustes estruturais nas economias e a promoção de reformas institucionais que facilitassem a livre circulação de mercadorias e das finanças, tidas como meios para um novo ciclo virtuoso do capitalismo. (CHESNAIS, 2005; HARVEY, 2005)

A dívida dos países em desenvolvimento se apresentou, na passagem dos anos 1970 para o início dos 1980, como componente de uma estratégia global dos países centrais, implementada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), de redirecionar a liquidez monetária internacional que, ao longo das décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra, tinham alguns países menos desenvolvidos como destino. A mudança nas regras de pagamentos com o aumento unilateral das taxas de juros repercutiu nos países devedores em desequilíbrio nas suas contas externas e, internamente, na dificuldade de manter o equilíbrio macroeconômico. De importadores de capitais, muitos países, para honrar os serviços da dívida, tornaram-se exportadores. A transferência da poupança interna para circuitos internacionais está entre as causas da incapacidade de governos em definirem estratégias desenvolvimentistas em países devedores que acompanhassem os novos padrões tecnológicos que já se anunciavam. (CHESNAIS, 2005)

A década de 1980 foi permeada de ações que se consolidaram nas políticas de ajuste estrutural no final da década e se transformaram em diretrizes políticas comandadas pelas organizações de Bretton Woods e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Inicialmente orientada para

restabelecer o ajuste macroeconômico, logo avançou para a apresentação de condicionalidades para acesso a investimentos e créditos internacionais. O discurso sobre as condicionalidades globais compunha o discurso de imputar a ação do Estado como responsável pela crise e elegia o mercado à condição de eficiente regulador. Novas vias para valorização de capitais foram abertas, com a privatização das empresas estatais não apenas de setores produtores de bens, mas também setorialmente para serviços como saúde, educação e água, até então considerados bens públicos e integrantes das políticas de desenvolvimento comandadas pelo Estado, visando ao atendimento universal. (CHESNAIS, 2005)

A incorporação de tecnologias flexíveis permitiu a reestruturação de cadeias produtivas antigas e o surgimento de novas, todas integradas mundialmente sem necessariamente ter o espaço nacional como produtor de uma mercadoria ou conjunto de mercadorias prontas para o consumo produtivo ou imediato. A coerência, se pensada em termos de acumulação de capitais, só existe se conformando internacionalmente. Para além do âmbito da produção, uma atmosfera de competição orientava novas formas de interação entre o capital financeiro e o capital industrial. (AGLIETTA; BRENDER; COUDERT, 1990) Nesse discernimento, cada país poderia, a partir dos seus esforços e potencialidades, agrupar um conjunto de empresas que, funcionando segundo as normas internacionais e abertas à competição mundial de produtos, tecnologia, capitais e informação, promoveria a sua integração competitiva a partir das cadeias de valor.

Observada pelas relações de poder, segundo essa lógica, os Estados nacionais perdiam a centralidade na condução do processo de acumulação de capitais, posição que passaria a ser ocupada por empresas competitivas que, integradas internacionalmente nos circuitos da produção e das finanças, constituiriam “polos exitosos”, na expressão de Stopford e Strange (1991). Seriam as empresas conectadas em cadeias produtivas que promoveriam a integração internacional competitiva segundo normas internacionais.

Atingir este ideal demandava consolidar as estratégias empresariais e promover mudanças na gestão estatal. Essas novas diretrizes requeriam

mudanças institucionais que envolveriam reposicionar a interação entre o Estado e o mercado na orientação do processo de acumulação, com redefinição institucional não apenas no espaço nacional como internacional. Segundo Strange (1988), sobressaem nessa direção os rearranjos jurídicos, a desregulação e o debilitamento das institucionalidades nos espaços nacionais que orientavam os processos de acumulação internamente.

O ideal do mundo globalizado construído no meio acadêmico e governamental – no ambiente anglo-saxão especialmente, mas com penetração em países da periferia – não teve aceitação pacífica. Hirst e Thompson (1998) estão entre os teóricos críticos do uso indiscriminado do termo “globalização” como categoria central para analisar o período que tem início com a crise dos anos 1970 e das análises construídas a partir dessa noção. Resumidamente, esses autores apresentam os seguintes argumentos na defesa da sua tese: a economia internacionalizada não era um fenômeno novo; a maioria das empresas ainda se caracterizava por fortes bases nacionais, a partir das quais comercializavam internacionalmente e poucas se caracterizavam como genuinamente transnacionais; a mobilidade do capital, via investimentos diretos prioritariamente, ainda ocorria no circuito dos países já industrializados e, só em menor proporção, dos países de menor desenvolvimento. Nessa direção, uma pequena minoria de países alcançava a recepção mais significativa de IED; os fluxos de investimento e comércio ainda estavam concentrados em uma tríade de países, os Estados Unidos da América (EUA), a Alemanha e o Japão. Reconheciam, entretanto, que os governos nacionais já não regulavam de forma isolada – como tradicionalmente – os circuitos de acumulação de capitais. Esse reconhecimento, no entanto, não retirava do Estado todo o poder de influir e sustentar a acumulação de capitais, pois ainda ocupava lugar econômico importante dentro dos seus territórios de origem. Afirmavam os autores: “A política está se tornando mais policêntrica, sendo o Estado meramente um nível, em um sistema complexo de agências de governabilidade sobrepostas e frequentemente competentes”. (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 283-284)

A retórica de uma economia global constituída por mercados não regulados e promotores da globalização harmônica, que atravessou a

década de 1980 de maneira dominante, a partir da década seguinte passou a conviver com intrincada rede internacional de poder. Envolveu organizações internacionais multilaterais, empresas multinacionais e Estados nacionais, constituídos com objetivo de promover a abertura dos mercados, reformando suas estruturas jurídicas e normativas. São exemplos de tais arranjos as reuniões “informais” de líderes políticos nas cúpulas conhecidas como G7/8 e G20 e blocos regionais como Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta), Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), Mercado Comum do Sul (Mercosul), Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), Brics, entre tantos outros. Soma-se a estes a União Europeia de base institucional mais definida e de trajetória mais longa.

Manter o equilíbrio com o controle da divisão internacional do trabalho é questão sensível na governabilidade atual. Hirst e Thompson (1998) alertam para duas questões a serem observadas: as possibilidades de fissuras entre os diferentes “níveis e funções” da governabilidade internacional e se é plausível a promoção de estratégias nacionais coerentes, a partir da capacidade das principais agências. E acrescentam:

O Estado-nação é fundamental para esse processo de ‘sutura’: as políticas e práticas dos estados na distribuição de poder abaixo do nível internacional e acima das agências subnacionais são as suturas que manterão o sistema de governabilidade unido. Sem essas políticas explícitas para fechar as lacunas na governabilidade e elaborar uma divisão internacional de trabalho na regulação, as capacidades vitais de controle serão perdidas. A autoridade pode, agora, ser mais plural dentro dos Estados e entre eles do que nacionalmente centralizada, mas para ser efetiva ela deve ser estruturada por um elemento de criação de uma arquitetura, relativamente, coerente das instituições. (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 285-286)

Os Estados-nação continuam importantes na criação e manutenção da regulação internacional para prover a governabilidade da economia, no argumento desses autores. Para completar, avançam para precisar o lugar que ocupam e o papel a ser desempenhado pelas empresas multinacionais:

Regras de comércio presumíveis, direitos de propriedade estabelecidos e internacionalmente comuns, e estabilidade da taxa de câmbio constituem níveis de segurança elementar que as empresas necessitam planejar para o futuro e, portanto, uma condição de investimento e crescimento contínuo. As empresas não podem, por si, criar estas condições, mesmo quando são transnacionais. A estabilidade na economia internacional só pode ser obtida, se os Estados combinam regulá-la e concordam com objetivos comuns e padrões de governabilidade. (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 287)

Instaura-se, no correr das últimas décadas, uma governabilidade mundial que cria regimes de regulação, agências internacionais, políticas sancionadas por tratados, relações que seriam impossíveis sem a concordância dos mais poderosos Estados-nação que lhes conferem legitimidade. São por estes caminhos que a soberania do Estado-nação é reafirmada em um sistema de poder complexo, já não mais nos termos de uma soberania solitária, arrematam Hirst e Thompson (1998).

Países africanos e China frente à crise iniciada nos anos 1970

No contexto dos rearranjos institucionais anteriormente colocados, tanto os países africanos como a China redefinem suas posições no sistema mundial a partir da década de 1970. Sempre de forma associada às trajetórias específicas de cada país, novas formas de inserção mundial vão se configurando em ambos os espaços.

No fio da história, as possibilidades e condicionalidades do desenvolvimento interno e a inserção internacional de países da África Subsariana

As décadas de 1960 e 1970 são marcantes para o continente africano quando observado pelo número de países que conquistaram suas independências das potências europeias. Processo iniciado entre as duas grandes guerras mundiais nessas duas décadas, o grande número de países que já se organizavam de maneira independente do sistema colonial cresceu

de forma a anunciar que tal sistema chegava ao fim. Segundo Andrade (2016), até 1959, o continente contava com apenas dez países independentes, no ano seguinte já eram 27 os países apartados dos laços formais do colonialismo. Entre 1971 e 1980, mais nove países conquistaram suas independências. Em 1980 restava a Namíbia, então sob a tutela da África do Sul, mas que, em 1990, também se tornou um Estado independente. O quadro seguinte traz a cronologia das independências por países no conjunto do continente.

Quadro 1 – Cronologia da independência africana

1936	Egito
1951	Líbia
1956	Sudão, Marrocos, Tunísia
1957	Gana
1958	Guiné
1960	Congo Belga, Somália, Nigéria, Madagascar, Mauritània, Mali, Alto-Volta, Senegal, Costa do Marfim, Daomé, Niger, Chade, República Centro Africana, Gabão, Congo-Brazzaville, Togo, Camarões
1961	Serra Leoa, Tanzânia
1962	Argélia, Ruanda-Burundi, Uganda
1963	Quênia, Zanzibar
1964	Malawi, Zâmbia
1965	Gâmbia, Rodésia do Sul (declaração unilateral)
1966	Bostswana, Lesoto
1968	Ilha Maurícia, Suazilândia, Guiné Equatorial
1974	Guiné Bissau
1975	Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé, Camarões
1976	Seychelles
1977	Djibuti
1980	Zimbábwe

Fonte: Droz e Rowley (1991).

Muitas das dificuldades socioeconômicas dos países africanos são antigas, remontam ao período pré-colonial. Amin (2011) aponta a não realização

da revolução agrícola como a raiz mais profunda para os empecilhos ao desenvolvimento africano. O colonialismo não resolveu a questão agrícola internamente com relação à propriedade da terra e à adoção de insumos e equipamentos modernos, que levariam à melhoria das condições de produção capazes de elevar os níveis de produtividade. Assim, a agricultura africana não foi capaz de gerar excedentes aptos a promover investimentos em outros setores e elevar o nível de vida da população camponesa.

O colonialismo, ainda segundo Amin (2011), não apenas não enfrentou o desafio, como deu continuidade ao comércio da população que seria escravizada em outras partes do mundo e da pilhagem de recursos minerais, sem considerar a reprodução da força de trabalho a longo prazo e as condições gerais de produção capazes de alavancar o desenvolvimento das forças produtivas. É nesse contexto que acontecem as lutas anticoloniais e são traçadas as estratégias para o desenvolvimento pós-independência.

As forças que chegaram ao poder com as independências definiam seus rumos a partir da perspectiva de rompimento com a especialização produtiva centrada na produção agrícola e mineral, voltada para a exportação como definida pelas metrópoles coloniais em aliança com as classes dominantes locais. Em linhas gerais, as forças anticoloniais propunham independência política, modernização do Estado e industrialização da economia. As possibilidades e limitações internas e externas de cada país definiriam a radicalidade que poderia ser empreendida nas direções apontadas, sem, contudo, deixar de ser um denominador comum. A industrialização por substituição de importações, primeiro nos setores produtores de bens de consumo a partir de insumos produzidos localmente, era o passo primeiro do programa industrializante. Reconhecia-se que a poupança interna era insuficiente para alavancar a industrialização. A tecnologia necessária viria de importações financiadas por divisas obtidas com exportações de produtos primários. A ampliação do mercado interno e a sua proteção da concorrência predadora se faziam necessárias. A urbanização, a montagem de infraestrutura em transporte e comunicação, investimentos em educação e serviços sociais também integravam as iniciativas do projeto modernizante comandado pela industrialização. (AMIN, 2006; FOUNOU-TCHUIGOUA, 1995)

As possibilidades para concretizar esses objetivos no plano político reuniam oportunidades animadoras, abrindo caminho para uma inserção na divisão internacional do trabalho, definida a partir das potências vencedoras no conflito mundial pós-1945: a descolonização da África Subsaariana era uma realidade; a bandeira do pan-africanismo se institucionalizava com a criação, em 1963, da Organização Unida Africana; no âmbito da ONU, os debates sobre uma nova ordem econômica mundial deram passos em direção a institucionalizações com iniciativas, como do Movimento dos Não Alinhados (1961), seguida pela criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad, na sigla em inglês) e do Grupo 77, ambos oficializados em 1964. Na década seguinte, já no contexto da crise que atingia os países centrais do capitalismo, a batalha por uma Nova Ordem Internacional chegou a ter considerável repercussão entre 1975 e 1980. Todos esses eventos resultavam de propostas acertadas entre países em desenvolvimento a partir da descolonização e atração de alguns países que já haviam alcançado e animavam a perspectiva, adotada pelos países então integrantes do chamado Terceiro Mundo, de integração com menor dependência.

A crise que se insinuava nos países centrais na década de 1960 ganha concretude com a exibição de indicadores econômicos e com os contornos mundiais na década seguinte. A paridade dólar-ouro finalizou em 1971 e a acirrada concorrência por mercados, definida pela superioridade da produtividade da Alemanha e do Japão frente aos EUA, demandou rearranjos entre as potências, que reorientaram os fluxos de capitais. A dívida externa dos países em desenvolvimento foi o meio mobilizado para reverter o fluxo de capitais. O aumento unilateral das taxas de juros, como já foi apontado, foi a primeira peça utilizada para reverter os fluxos de capitais, com os principais devedores entre os países em desenvolvimento tornando-se exportadores de capitais em lugar de importadores. O acesso a novos recursos, a partir do meado dos anos 1980, ocorre só com submissão às diretrizes dos ajustes, comandados pelo Banco Mundial e o FMI. A terapia orientada por essas organizações exigia corte de gastos públicos e reorientação do destino da produção de forma a priorizar o mercado externo em

detrimento do consumo interno. Essa estratégia implicava intensificação da produção dos produtos vendáveis a preços competitivos – devido aos baixos salários, especialmente – no mercado internacional.

A submissão a tais restrições implicou para os países africanos redução em investimentos produtivos, infraestrutura física e social, com reflexos gerais não apenas no sistema produtivo como também social, expondo um quadro geral de desemprego e fome de grande parte da população nas décadas de 1980 e 1990. Esse quadro socioeconômico tornou o ambiente, já tenso entre grupos sociais que estiveram unidos em frente ampla nas lutas anticoloniais, mais conflituoso, incitando guerras civis, que dificultaram ainda mais as possibilidades de construção dos Estados-nacionais. (WALLERSTEIN, 2002) A lógica da expansão capitalista mundial associada às condições internas impediu que o projeto das forças sociais que chegaram ao poder no pós-independência fosse concretizado de forma a promover o desenvolvimento de maneira mais integrada internamente.

As condições políticas mundiais que se expressavam nos foros internacionais até o final dos anos 1970 também passaram por reveses. A ONU, palco político dos debates sobre uma Nova Ordem Econômica Internacional, passou a ser colocada como suspeita e viu a sua importância na posição de foro de debate orientado para o desenvolvimento ser transferido para o Banco Mundial. Foi o Banco que, nos anos 1980, fez os primeiros ensaios orientadores dos planos de ajustes e que, no decorrer dos anos 1990, anunciou a nova agenda de desenvolvimento, com base na integração competitiva entre os países e no reordenamento institucional. O Banco Mundial, em 1981, já orientado pelo neoliberalismo, publicou o informe *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*, o Informe Berg, alegando que a crise havia sido por causa da estatização, como registra Founou-Tchuigoua (1995). Acuados pela dívida externa e pela desarticulação econômica, social e política internamente, a eclosão de guerras civis se ampliou e muitos governos tiveram que recorrer às organizações financeiras internacionais para obter novos financiamentos. Os acordos firmados com essas organizações vieram acompanhados das condicionalidades características dos ajustes estruturais, expressos – em

seus traços mais marcantes – no corte de gastos públicos e nas privatizações de ativos de propriedade estatal. Os programas de ajustes imprimiram, além das privatizações e das exigências concretas de cortes de gastos, o disciplinamento sobre os governos que se tornaram, de forma duradoura, cumpridores de diretrizes de organizações multilaterais internacionais, completa Amin (2011). As seguidas renovações de acordos foi solapando qualquer perspectiva de desenvolvimento integrado internamente.

As diretrizes, que passaram a reger as orientações do desenvolvimento mundial, contribuíram decisivamente para interromper as propostas desenvolvimentistas gestadas no continente africano nas décadas de 1960 e 1970. As taxas de crescimento, que já eram modestas, passaram a decrescer fortemente. O comportamento do Produto Nacional Bruto (PNB) na África Subsaariana, que entre 1960 e 1970 cresceu a taxas de 4,6%, entre 1990 e 2000 foi de 2,5%. No que toca à indústria, a taxa de crescimento foi de 10,2% e 0,2% para os períodos entre 1960 e 1970 e 1990 e 2000, respectivamente. (HUGON, 2002) No *front* externo, as condições mostraram-se dramáticas com agravamento das condições estruturais do balanço de pagamentos. Nos países ao sul do Saara, o balanço de pagamentos, que em 1970 apresentava déficit de US\$ 1,5 bilhão, passou a US\$ 8 bilhões e, em 1985, atingiu US\$ 25 bilhões. O serviço da dívida, a partir de 1985, consumiu 123% do valor das exportações de produtos primários. (AMIN, 2011, p. 23-24) A dívida total, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) da região, alcança entre 70% e mais de 90%, dependendo do país. (FOUNOU-TCHUIGOUA, 1994) Sob os efeitos das diretrizes do ajuste estrutural, a ruptura com as trajetórias ensaiadas pelos governos pós-independência foi inevitável.

A travessia dos anos 1980 e 1990, para a maior parte da população da África Subsaariana, foi de muitas dificuldades, tendo que conviver com fome, desemprego, migrações desordenadas, surtos de epidemias, crimes e desestabilização política revelada por sucessivos golpes de Estado. Internamente, os detentores das forças produtivas (parte optando pela acumulação rentista em substituição à lógica produtiva) e do poder estatal não

apontavam para a construção de programas de desenvolvimento, dando lugar à instabilidade social e institucional. (HUGON, 2002)

Sob a perspectiva do crescimento econômico, a África volta à cena mundial nos anos 2000, como importante exportadora de *commodities*. Na primeira década do século XXI, a África exibiu taxa de crescimento do PIB, em média, superior a 5% ao ano. As exportações dos países produtores de recursos minerais e agrícolas também cresciam e representavam percentuais significativos do PIB. (DAYTON-JOHNSON; FUKASAKU, 2015) Em alinhamento virtuoso, a África detinha reservas minerais e energéticas em abundância para ofertar mundialmente e contou com o aumento dos preços das matérias-primas alavancadas pela China. Por exemplo, na década de 1990, o preço médio de uma onça de platina era de US\$ 470, uma tonelada de cobre era comercializada por US\$ 2.600, um barril de petróleo bruto US\$ 22; em 2008, o preço da platina alcançou US\$ 1.500, o cobre US\$ 6.800 e o petróleo, em média, era cotado a US\$ 95, mas o barril chegou a atingir US\$ 147. (BURGIS, 2016) Nesse contexto, países africanos – especialmente os produtores de *commodities* – também atraíram investimentos externos diretos e tiveram acesso aos mercados de créditos internacionais aplicados na produção de alimentos, combustíveis e matérias-primas minerais, principalmente.

Nos últimos anos, os investidores estrangeiros têm se voltado para a compra de terras (*land grabbing*) como mais uma fronteira de valorização de capitais e forma de assegurar a autossuficiência agroalimentar especialmente, para atender à demanda chinesa e dos países do Golfo Pérsico e de agrocombustíveis. A terra, em contexto de crise financeira mundial, tornou-se um ativo financeiro, seja para utilização produtiva, seja para especulação. Na África Subsaariana, os maiores vendedores são Etiópia, Madagascar, Sudão, Tanzânia, Mali e Moçambique (neste país, embora a terra continue estatal, são feitos acordos de concessões). A China, segundo Sassen (2016, p. 130), concentra suas compras no Mali. Internamente, essas transações têm acirrado a disputa por recursos – terra e água, principalmente – que resultam na eclosão de conflitos e intensificação de fluxos migratórios em direção aos centros urbanos ou entre países.

A China rompe o isolamento a que foi submetida entre 1949 e o início dos anos 1970 e se reintegra como importante elo na corrente de acumulação de capitais mundialmente

A década que começou em 1970 também foi para a China período de grandes transformações econômicas, políticas e institucionais. O início da aproximação com os EUA e o retorno à ONU, em 1971, são marcos da volta do país asiático ao sistema mundial. Internamente, as décadas de 1970 e 1980 foram atravessadas por disputas sobre como enfrentar a crise e a busca de rumos de desenvolvimento. As primeiras reformas vieram a público em 1978, quando o projeto liderado por Deng Xiaoping foi vencedor e implementou um conjunto de reformas que abriram caminho para as transformações que a economia chinesa passou a perseguir. Em largos traços, sob a ótica econômica, as reformas foram articuladas nos seguintes eixos: interação da planificação com o mercado; liberalização da posse da terra (substituição das formas estatais e coletivas por contrato de responsabilidade por família e reforma agrária) e da empresa urbana; integração à economia mundial. (SOUZA, 2018; URIO, 2019)

Na década seguinte, o ambiente político chinês foi perpassado por intenso debate sobre os rumos das reformas: aderir às diretrizes do Consenso de Washington sob o comando do Banco Mundial e do FMI (liberalização dos preços e da propriedade do capital) ou perseguir a mercantilização pelas margens do sistema econômico. O desfecho desse debate encaminhou a economia chinesa para a segunda opção, que se desdobrou em reformas que previam adesão ao mercado, mas mantendo a capacidade de comando do Estado no controle da economia.

A escolha desse caminho não se resume ao sistema econômico, uma vez que implicou a garantia de certo grau autonomia e de soberania frente às potências ocidentais. Diferente do que ocorreu à maioria dos países em desenvolvimento, o relativo isolamento e a autonomia que a China buscou preservar a livrou de constrangimentos externos impostos pelos formuladores e coordenadores das terapias de choque a países detentores de dívidas externas. Assim, o país não foi submetido aos ajustes das instituições internacionais multilaterais, nem dos bancos que se organizaram

no Clube de Paris e Clube de Londres, escapando da diplomacia do dólar no decorrer dos anos 1980. Por outro lado, as reformas implementadas na China foram propostas e conduzidas por arranjos institucionais que não se confundem com as visões de que o Estado na condução da economia é um mal por natureza. Mantiveram o Estado e o Partido Comunista da China (PCC) como condutores, mesmo que, ao longo do processo, fossem inevitáveis as tensões com o mercado.

A modernização econômica implementada previa a ascensão da indústria e do setor de serviços sobre a agricultura. Àquela altura, a China contava com implantada indústria de base, mas pretendia avançar e integrar-se às cadeias de valor global geradas a partir da nova divisão internacional de trabalho que, entre outros determinantes, foi permitida pela flexibilização garantida pela adoção das novas tecnologias. A criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) na região costeira - nas quais foi largamente utilizada a associação de capitais estatais, privados internos e externos, com base na *joint venture law* de 1979 - é parte integrante e estratégica das reformas. Não dissociadas do sistema de planificação central, mas como áreas nas quais foi permitida maior flexibilidade, as ZEEs contaram com incentivos fiscais, isenção de impostos para importar máquinas e equipamentos e liberdade para gerir a força de trabalho, a partir da mobilização de grande contingente de mão de obra, garantida, em grande parte, pela migração campo-cidade e remunerada com baixos salários. Essas condições especiais para produção não apenas contribuíram para tornar o produto chinês competitivo no mercado internacional, como também foram base para absorção e posterior desenvolvimento tecnológico. As empresas estatais - base da industrialização planificada e socializante - também foram reformadas com maior proximidade com o mercado e mais autonomia dos seus gestores. (SOUZA, 2018) Tal estratégia envolveu a atração de capitais externos, que combinou aparato institucional que protegia seu mercado interno e mantinha controle da conta de capital (fechada até hoje e objeto de grande tensão com capitais internacionais).

As reformas foram acompanhadas pela reinserção da China internacionalmente, seja com participação nas organizações intergovernamentais

internacionais, seja pela realização de investimentos em todas as partes do mundo e domínio de importantes fatias do comércio entre os países. Primeiro, a China reingressa na ONU, compondo, inclusive, o Conselho de Segurança, o que permitiu a sua interação com os países integrantes da organização e com a extensa rede de agências do sistema onusiano. Em 2001, após negociações iniciadas em 1986, a China teve a sua aprovação como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), concluindo o ciclo de inserção chinesa na governança mundial pela via das principais organizações.

Os 15 anos percorridos entre a solicitação por parte da China de ingresso na OMC – então Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt, na sigla em inglês) – e a adesão foram intensos em negociações até o acordo final. As distâncias entre os termos colocados pela China e os EUA, acompanhados por outras potências ocidentais em questões derivadas da proteção e abertura dos mercados, foram objeto de negociações. Com a adesão, a China se comprometeu, em linhas gerais, a liberar seu regime comercial e promover maior abertura para investimentos estrangeiros diretos. Nos desdobramentos dessas diretrizes, segundo Pan (2015), a China assumiu compromissos em três níveis: prática de comércio mais livre entre todos os membros da organização; obediência às regras internacionais que regem o comércio de setores específicos (agricultura, produtos têxteis, tecnologia da informação e telecomunicações); assinatura de acordos bilaterais sobre acesso a mercados, entre China-EUA, China-União Europeia e China-Japão, os maiores parceiros comerciais do território chinês, para contemplar questões específicas desses países. Em síntese, o exigido foi melhorar o acesso de empresas estrangeiras ao mercado e reformar as regras e instituições do comércio dentro da China.

A China passou a figurar entre as economias de mercado e aumentou a sua participação no comércio internacional: em 2000 – antes, portanto, da entrada na OMC –, a participação da China, no total mundial das exportações e importações de mercadorias, correspondia a 3,59%, passando para 11,30% em 2014. (URIO, 2019, p. 259)

Sintonizada com a liberalização dos mercados e o novo regime comercial, a China, desde os anos 1990, passa a assinar Tratados Bilaterais de

Investimento (BITs, na sigla em inglês) e Tratados de Investimento Internacional (IIAs, na sigla em inglês). Em linhas gerais, tais tratados protegem as empresas multinacionais a partir dos seguintes procedimentos: tratamento equitativo para investidores estrangeiros, isto é, os investidores nacionais não devem receber tratamento diferenciado; aderir ao princípio da nação mais favorecida; reconhecer o direito de propriedade intelectual; promover e respeitar a estabilidade dos termos contratuais após a ratificação, ou seja, os termos não podem ser modificados pelas partes; proibição de requisitos de desempenho do investidor por Estados anfitriões; e validade residual do tratado, que estende a proteção fornecida em um BIT por anos após expirar. (GARCIA, 2016)

A proteção do capital externo fica assegurada por meio da arbitragem internacional contra o Estado receptor do investimento, quando políticas nacionais frustrem suas expectativas de lucro ou ameacem expropriações. Nessa perspectiva, as empresas multinacionais passam a ter direito de exigir compensação e pagamentos pelos lucros não auferidos no momento em que foi realizada a mudança, assim como pelos lucros futuros no caso de investimentos de longo prazo. (GARCIA, 2016)

Diante do aumento dos seus investimentos no exterior, ainda de acordo com Garcia, a China já havia assinado 126 BITs e 19 IIAs com muitos países. Entre 1989 e 2013, a China assinou BITs com 32 países, sendo 60% firmados a partir de 2000. Com a África, o país asiático assinou BITs também com 32 países.⁴

As primeiras décadas do século XXI significam para a China o aprofundamento do seu desempenho econômico com o adensamento não apenas da sua malha de produção industrial, que avançou para setores intensivos em tecnologia, como também da sua projeção internacional

4 Gana (1989/1991), Egito (1995/1996), Argélia (1996/2003), Marrocos (1996/1997), Maurício (1996/1997), Zâmbia (1996/1997), Zimbábue (1996/1998), Camarões (1996/2009), Gabão (1997/2009), Sudão (1997/1998), República Democrática do Congo (1997/2001), Nigéria (1997 e 2009 - 2 BITs) Etiópia (1998/2000), Botsuana (2000), Congo (2000), Quênia (2001), Moçambique (2001/2002), Serra Leoa (2001), Costa do Marfim (2002), Djibuti (2003), Benin (2004), Tunísia (2004/2006), Uganda (2004), Guiné Equatorial (2005), Guiné (2006), Madagascar (2005/2006), Namíbia (2005), Ilhas Seychelles (2007), Mali (2009), Chade (2020), Líbia (2010), Tanzânia (2013/2014). (GARCIA, 2016, p. 16-17)

impulsionada pelos excedentes produzidos que buscavam outros espaços de valorização. Acompanha esse movimento a intensificação das relações comerciais, seja pela busca de matérias-primas e energéticas para mover seu sistema produtivo e alimentos para a sua população, seja pela exportação do seu excedente de produção na forma de mercadorias e capitais.

Desde a década dos 1990, a China já se destacava na produção de produtos de baixo valor agregado (que contribuiu para o acúmulo de divisas, mas não permitia disputar fatias do comércio de mercadorias intensivas em tecnologia) e de componentes integrantes de produtos de maior sofisticação tecnológica, a partir especialmente de empresas estrangeiras que transferiram para o país asiático segmentos de suas cadeias de mercadorias. Em 2008, o governo chinês lança o Programa Mil Talentos com o objetivo de promover a inovação e a competitividade internacional, atraindo para o país cientistas, acadêmicos e empresários, tanto estrangeiros como chineses residentes no exterior (não apenas chineses que deixaram o país para realizar estudos e não retornaram, como também os expatriados em diásporas Pós-Revolução em 1949). Tal iniciativa deu base para o lançamento, em 2015, do Made in China 2025, que tinha por objetivo reduzir a dependência da China em tecnologia estrangeira e promover fabricantes chineses de alta tecnologia no mercado global. Entre os setores prioritários estavam: carros elétricos e outros veículos movidos por novos produtos energéticos, tecnologia da informação de última geração e telecomunicações, robótica avançada e inteligência artificial. Com metas ambiciosas, o programado é alcançar 70% de autossuficiência em indústrias de alta tecnologia até 2025 e, até 2049 - o centésimo aniversário da República Popular da China -, buscar uma posição dominante nos mercados globais. (URIO, 2019) Prioritariamente voltada para intensificar os investimentos domésticos, a política implementada incentivou a entrada de capitais externos com orientação para as fusões e aquisições, objetivando absorver tecnologia de ponta. Em 2016, a China foi responsável por mais de 10% do total de aquisições internacionais. (RITHMIRE, 2021, p. 4)

Na marcha para avançar em sua presença internacional, em 2013, o presidente Xi Jinping lança a Belt and Road Initiative, parte da estratégia

da integração mundial da China para além do fluxo de mercadorias. É uma ambiciosa estratégia de investimentos. Segundo Urio (2019), a Nova Rota da Seda, que pretende interligar 65 países por vias terrestres e marítimas, demanda um conjunto de obras de infraestrutura que abre possibilidades de investimentos e oferta de créditos por parte de empresas e bancos chineses. São objetivos da Rota: 1) intensificar a cooperação entre nações; 2) melhorar as conexões rodoviárias; 3) promover laços comerciais sem barreiras; 4) melhorar a circulação de moeda, sobretudo a partir de negociações em moeda chinesa; e 5) melhorar o relacionamento entre os povos. Em suma, o projeto inclui uma rota terrestre, com início na cidade de Xi'an, passa pela Ásia Central, Oriente Médio, Turquia, sobe para Moscou e percorre a Europa até encontrar o porto de Roterdã; e uma rota marítima, partindo da costa leste chinesa, percorrendo as águas do Mar do Sul, passando pelo Estreito de Málaca, porto de Colombo, no Sri Lanka, Calcutá, na Índia, e então segue viagem até chegar a Nairóbi, no Quênia, de onde contorna o Chifre da África, adentrando o Golfo de Áden e atravessando o Mar Vermelho até encontrar o Mediterrâneo. (URIO, 2019)

Ao longo da Rota, bancos e empresas estatais já realizavam investimentos em petróleo, gás, energia elétrica, entre outros setores. O Banco de Desenvolvimento da China já concedeu US\$ 160 bilhões de empréstimos a países situados ao longo da Rota e já identificou US\$ 350 bilhões em projetos. (URIO, 2019) Nessa trajetória, para a ampliação dos investimentos externos diretos, são de relevante importância os créditos ofertados por bancos estatais como o China Development e o Export-Import Bank of China.

Relações sino-africanas

As relações sino-africanas nas primeiras décadas do século XXI ganharam novo impulso e assumiram dimensões nas quais se verificam intensificação da diplomacia, tendo como marco a constituição, em 2000, do Focac, que estabeleceu os parâmetros de relações multilaterais entre as partes, com a China alcançando a posição de segundo maior investidor no continente

(atrás dos EUA) e a intensificação das reações comerciais que, em 2009, conferiu à China a posição de principal nas trocas comerciais da África.

As relações entre a República Popular da China e os países do continente africano têm longa trajetória. Por um lado, movida pelo princípio do internacionalismo, a China apoiou lutas anticoloniais de povos africanos e, por outro lado, países africanos contribuíram para romper o isolamento internacional a que esteve submetida a China em diversas ocasiões pós-1949. Buscando posição equidistante tanto dos EUA quanto da União Soviética, para o governo de Pequim, a China se colocou na linha de frente da luta contra o colonialismo, imperialismo e revisionismo no Terceiro Mundo. O apoio chinês aos povos africanos em luta contra o colonialismo tinha como princípio a autodeterminação dos povos, como defendido e acordado na Conferência de Bandung em 1955. A partir de 1960, são enumerados périplos de chanceleres chineses por países africanos, a exemplo do giro por dez países africanos do primeiro-ministro Zhou Enlai entre 1963 e 1964, oportunidade na qual lançou o documento intitulado *Oito princípios de assistência econômica e tecnológica estrangeira*, base da ajuda chinesa ao continente africano, centrada no apoio a projetos de infraestrutura e tecnológicos. A ferrovia Tanzânia-Zâmbia, que liga o litoral da Tanzânia às minas da Zâmbia, construída entre 1970 e 1976, é um exemplo da cooperação na época. Com extensão de 1.850 km e custo de US\$ 500 milhões, a ferrovia foi construída com recursos doados pela China. Essa via criou alternativa para os zambianos escoarem sua produção com segurança, diante do bloqueio do *apartheid* sul-africano. Por muito tempo, essa via terrestre foi a mais importante da África Subsaariana. (DOMÍNGUEZ, 2018; SUN, 2014)

A cooperação da China com a África ganhou maior amplitude a partir da década de 1990, com a visita de Jiang Zemin em 1996, oportunidade que lança a ideia da constituição de um Foro de Cooperação entre a China e a África (semente do Focac). Por essa época, a China já anunciava a noção do *going out*, estratégia que seria aprovada pelo Comitê Central do PCC em 2000, como parte do Plano Quinquenal 2001-2005. Em 2000 foi oficializado o Focac, sob o lema *win-win* em complemento da estratégia

going out. As seguidas conferências do Focac (realizadas a cada três anos, com uma edição realizada na China e outra em um país africano) constituíram o ambiente para desdobramentos e atualizações de agendas, que contemplavam: compromissos econômicos e financeiros – crédito e créditos com concessões, perdão de dívidas dos países mais pobres, relações comerciais com concessões recíprocas, diversificação de investimentos de forma a contemplar investimentos industriais, com atenção especial para as ZEEs; programas de cooperação, sem condicionalidades políticas, com forte investimento no fortalecimento de capacidades via construção de centros de capacitação (destaque para os centros voltados para formação em agricultura e saúde, principalmente) e oferta de bolsas para estudantes africanos completarem suas formações acadêmicas na China.

A diplomacia cultural entrelaça as relações sino-africanas, potente meio de promover a imagem nacional e as noções de coexistência harmoniosa. Essa via vem sendo fortalecida com a realização de festivais artísticos, torneios esportivos, investimentos em meios de comunicação com mídias de massa, com ampliação da radiodifusão, coprodução de filmes, dentre outras atividades. O Instituto Confúcio desempenha importante papel no fortalecimento dos intercâmbios culturais chineses. Segundo a revista *China Hoje* (7 de dezembro de 2018), em 2008, o continente africano contava com 15 institutos, no ano seguinte passou a 23 e, em 2017, já havia 56 institutos implantados. Universidades chinesas têm criado centros de estudos africanos, entre eles: Instituto de Estudos da Ásia Ocidental e África na Academia Chinesa de Ciências Sociais; Centro de Pesquisa da Universidade de Nanjing de Estudos Africanos; Centro de Estudos Africanos na Universidade de Yunnan; o Instituto Universitário Normal de Zhejiang para Estudos Africanos; Centro de Estudos Africanos de Xangai; Centro de Estudos Africanos da Universidade de Pequim; e o Instituto de Pesquisa Cultural e Linguística Africana. Em geral, tais institutos acolhem os estudantes africanos em formação acadêmica na China.

Os 55 países africanos são importantes para a geopolítica chinesa. A incorporação da China na ONU em 1971, entre os 76 votos favoráveis, 26 foram de países africanos. Historicamente, a maioria dos países da

África se posicionam a favor da China contra Taiwan. Esta é uma exigência chinesa para estabelecer relações com qualquer país. Em 1989, em decorrência dos protestos na Praça Tiananmen, a China intensificou suas relações com os países subdesenvolvidos para evitar o isolamento nos foros internacionais liderados pelos EUA e pelas antigas potências europeias. Nessa conjuntura, muitos governos africanos apoiaram a China, tendo como primeira manifestação o convite feito por Botsuana, Lesoto, Zimbábue, Angola, Zâmbia e Moçambique para que o ministro de Negócios Estrangeiros, Quian Qichen, fosse visitá-los. Essa foi a primeira visita de um ministro chinês a um país estrangeiro depois de Tiananmen. Concomitantemente, a China definiu calendário de visitas anuais do seu ministro a países africanos, a partir de 1991. (SUN, 2014) O presidente Hu Jintao (2003-2013) visitou quatro vezes o continente africano, percorrendo 18 países; Xi Jinping, em 2013, em seu primeiro giro internacional, visitou três países africanos. O presidente chinês volta à África em 2015, por ocasião da realização da VI Conferência Focac e em 2016 para celebrar o 50º aniversário de estabelecimento de relações diplomáticas com o Egito. (DOMINGUES, 2018)

Investimentos chineses em países da África Subsaariana entre 2003 e 2019

Seguidas décadas de crescimento continuado da economia chinesa, em média de 10% ao ano entre as reformas de 1978 e a primeira década dos anos 2000, refletiram em mudanças estruturais na economia que combinaram crescimento baseado no setor industrial da tradicional indústria de base e implantação de sofisticada indústria de alto valor agregado. Tal mudança repercutiu nas relações econômicas externas do país asiático, exigindo, por um lado, exportar excedentes gerados na forma de mercadorias e de capital e, por outro lado, importar recursos energéticos e minerais necessários para garantir a continuidade do crescimento do seu setor produtivo.

A entrada na OMC com o compromisso de cumprir as regras da organização fortaleceu a estratégia *goiint out* e encorajou empresas chinesas a investirem no exterior. A China, no espaço de uma década, tornou-se

o terceiro maior investidor mundial, após os EUA e o Japão. (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2013) O estoque de IED chinês em 2019, distribuído por região, a Ásia lidera com 66%, seguida pela América Latina 19%, Europa 5%, América do Norte 5%, África 2% e Oceania 2%. (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA, 2020).

Em direção à África, os investimentos chineses buscavam prioritariamente fortalecer o acesso a fontes de matérias-primas e energéticas e segurança alimentar da sua população. O subsolo africano, conforme representação no mapa seguinte, detém estoque de recursos minerais e energéticos distribuídos por muitos países. A África é um grande produtor de diamante, platina, ouro, cobre e bauxita e muito importante de cobalto, manganês, cromo, paládio e coltan, todos importantíssimos para a economia chinesa. (Figura 1)

A África passou a atrair IED a partir dos anos 2000, constituindo-se como uma fronteira de valorização de capitais de muitos países, em setores produtores de alimentos, petróleo e gás e matérias-primas minerais, especialmente. Essa tendência geral passou por flutuações dirigidas pelo mercado mundial de *commodities*, confirmando que o desempenho econômico desses países não tem a dinâmica interna como seu principal motor. Em 2019, segundo dados organizados pela China-África Research Initiative, da John Hopkins University, o estoque de IED chinês na África Subsaariana somava aproximadamente US\$ 41 bilhões. Entre 2003 e 2019, observou-se uma evolução constante dos IEDs chineses na região, com aumento significativo do volume a partir de 2009. Apenas dois países da região - Somália e Suazilândia - não registram investimentos diretos chineses desde 2003. (DATA, c2022) Embora eles estejam pulverizados entre muitos países, observa-se grande predominância nos produtores de recursos minerais e petróleo. A agregação dos dados aqui analisados não permite a distinção por área de investimentos. A bibliografia complementar (BRAUTIGAN; TANG, 2013; CHAMPONNIÈRE; GABAS, 2014) indica que os investidores chineses vêm diversificando seus investimentos para setores como construção de infraestrutura (vias férreas, portos, ligando

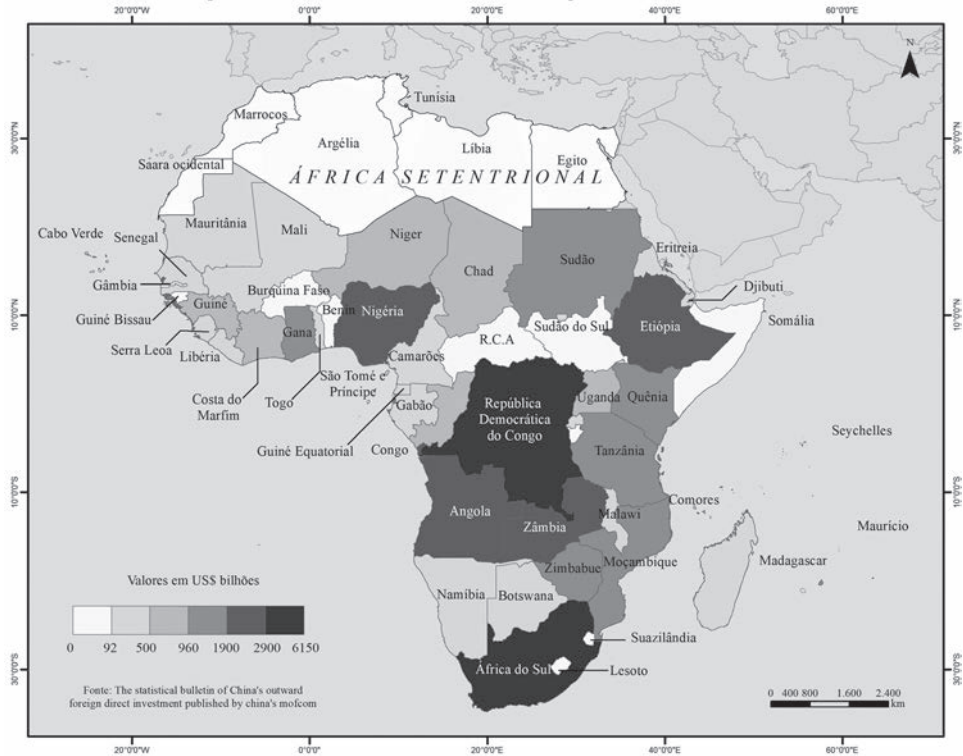
ou não às fontes mineiras, infraestrutura urbana), agricultura, setores manufatureiros de baixa densidade tecnológica, florestal e financeiro com volumes diversos. Segundo Champonière e Gabas (2014, p. 211), os investimentos realizados por grandes grupos chineses na África, entre 2005 e 2011, tinham a seguinte distribuição: metais 45%; petróleo 29%; construção 8%; financeiros 15%;⁵ manufatureiros 2%; e agricultura 1%.

A África do Sul, a economia mais diversificada da porção subsaariana do continente, deteve maior estoque de IED no período, representando 15% do total. Além de importante produtor de recursos minerais, o país também conta com agricultura moderna com avanços para setores agroindustriais. Como integrante do Brics, o país também goza de espaço privilegiado de negociações. O segundo país com maior estoque de investimentos é a República Democrática do Congo, cujo território detém maior diversidade de riquezas minerais, totalizando aproximadamente 14% do estoque de IED do país asiático. Em conjunto, esses dois países detêm quase um terço do estoque de IED chinês no período analisado. Em seguida, aparecem Angola (7,0%), Zâmbia (7,0%), Etiópia (6,0), Nigéria (5,0%), Gana (4,0%), Zimbábue (4,0%) e Tanzânia (3,0%). Em conjunto, os dez países totalizam 70% do estoque de IED chinês no período (Figura 2).

Segundo Champonière e Gabas (2014), mais de metade das importações chinesas de minérios metálicos provêm da África Subsaariana. A exploração petrolífera – segundo maior destino dos IED chineses – tem seus investimentos no setor concentrados em países situados em torno do Golfo da Guiné. Tanto a exploração como o escoamento da produção de produtos petrolíferos e mineiros demandam infraestrutura física necessária à exploração e ao escoamento da produção. Os investimentos no setor de construção não foram direcionados exclusivamente para a infraestrutura produtiva, sendo também dirigidos para a infraestrutura urbana.

5 Champonière e Gabas (2014, p. 212) registram que o peso do setor financeiro nos investimentos chineses (15% entre 2005 e 2011) em grande parte se explica pela aquisição em 2008 de 20% do capital do Standard Bank sul-africano pelo Industrial and Commerce Chinese Bank (ICCB). Como maior banco do continente, possui rede nos países da África Austral, o que permite acompanhar os seus clientes chineses que atuam nesses países.

Figura 1 – Estoque de investimentos externos diretos chineses em países da África Subsaariana - 2019



Fonte: elaboração própria a partir de China (2019).

Um meio encontrado para a diversificação setorial dos investimentos do país asiático na África tem sido a implantação de ZEEs, a partir de acordos entre governo chinês e governos africanos. Em 2006, entre as resoluções da edição do Focac desse ano, constou a abertura de 3 a 5 ZEEs em países africanos. O sucesso desse tipo de iniciativa na China – um dos pilares das reformas do fim dos anos 1970 – foi lembrado como exemplo exitoso. Para a China, a implantação de ZEEs no continente africano poderia significar a oportunidade de transferir indústrias intensivas em mão de obra e de tecnologias estandarizadas, a exemplo de têxtil, couro, material de construção e processados a partir de madeira. A redução de custos de produção, por meio de isenções de várias naturezas e custos da mão de obra,

favorece a obtenção de maior competitividade de empresas chinesas no mercado. Na oportunidade, mais de dez países africanos demonstraram interesse em abrigar iniciativas dessa natureza. Foram implantadas em países da África Subsaariana ZEEs: na Etiópia, Maurício, Zâmbia e Nigéria (duas ZEEs neste país).⁶ As implantadas na Etiópia e em Maurício são inteiramente de propriedade chinesa, as demais são constituídas a partir da modalidade *joint-venture*. (BRAUTIGAN; TANG, 2011b)

A implantação das ZEEs foi um empreendimento que envolveu ações entre os governos locais, o governo chinês e as empresas privadas e públicas (em geral, empresas chinesas consorciadas), com distribuição de atribuições a serem cumpridas por cada parte. Embora possa contar com investidores africanos, a participação chinesa é majoritária, concentrando, em geral, 80% dos investimentos.⁷ As ZEEs não atendem a um modelo único, podendo ser multi-instalações ou polo industrial convencional. As ZEEs instaladas nos países aqui analisados abrigam empresas com linhas de produção diversas: Lusaka, na Zâmbia, com processamento de cobalto, vestuário, alimentos eletrônicos e tabaco; Lekki com equipamentos para transporte, têxtil e indústrias leves, eletrodomésticos e telecomunicações, e Ogum com materiais de construção e cerâmica, processamento de madeira, móveis de madeira, computadores, iluminação, remédios – ambos da Nigéria; Eastern, na Etiópia, com material elétrico, materiais de construção, metalurgia; Tianlin, em Maurício, com têxtil, vestuário, equipamentos de alta tecnologia e serviços – turismo, educação e finanças.⁸ (BRAUTIGAN; TANG, 2011b)⁹

6 Na África do Norte foram implantadas ZEEs no Egito e na Argélia.

7 A exceção é a ZEE de Lekki na Nigéria, com investidores nigerianos detendo 40% das ações. (BRAUTIGAN; TANG, 2011b)

8 Desde os anos 1970, países africanos implantam ZEEs, as aqui enumeradas não são as únicas, apenas registra as implantadas por iniciativa de acordos derivados do Focac. Segundo Luo (2016), existiam à época 35 ZEEs em toda a África.

9 A bibliografia que trata do desempenho e papel desempenhado na África pelas ZEEs implantadas em países africanos é permeada de controvérsias, mas foge dos objetivos aqui delineados tratar a questão.

O traçado do corredor marítimo da Beld and Road Initiative, que bordej o Oceano Índico e alcança a região conhecida como Chifre da África e o Quênia, abriu promissor espaço de valorização de capitais chineses. Hoje a região é estratégica para investidores chineses, seja para a realização de investimentos produtivos propriamente, seja para instalação de infraestrutura capaz de assegurar condições favoráveis ao trânsito de mercadorias até o Mar Vermelho, que dá acesso ao Canal de Suez. A Etiópia, com maior participação da agricultura na composição do PIB e nas exportações, ganhou importância na atração de IED chinês a partir de 2009. Em 2019, ocupava o quinto lugar em estoque de IED, totalizando US\$ 2.558,87. Além da já referida implantação de ZEE, construiu, com investimento chinês, a ferrovia etiópe-dijuboutiense, ligando a capital Adis-Abeba ao porto de Djibouti, que permite o acesso ao Mar Vermelho, constituindo logística moderna que conecta área de produção e de distribuição.

O Djibouti, embora esteja entre os países que acumulam menor estoque de investimentos diretos chineses (35 lugares entre os 47 países da África Subsaariana detentores de IED chinês), é estratégico por sua posição geográfica, entre o Golfo de Áden e o Mar Vermelho, ponto nodal do trajeto marítimo da Beld and Road Initiative. Foi o país escolhido pela China para instalar a sua primeira base naval ultramarina,¹⁰ para cuidar, segundo o governo chinês, da segurança contra a pirataria na região e base logística, recusando qualquer menção a objetivos que não sejam o de assegurar a paz. Quênia - maior economia da África Oriental, também ponto nodal da Beld and Road Initiative - cumpre papel distinto a partir dos portos de Mombaça, tradicional porto da costa leste da África, e Lamu, de construção recente com recursos chineses. A partir dessa base portuária, integra o Sudão do Sul, país no qual a China mantém investimentos no setor de petróleo, e a Etiópia, com diversificada produção no agro. A construção de infraestruturas para permitir a integração inclui ferrovias, rodovias e aeroportos. Dessa forma, a indústria petroleira e a produção agrícola da

10 É também em Djibouti que os EUA mantêm o Comando Militar do Pentágono para a África, usado para operações de drones da Agência Central de Inteligência (CIA).

África Oriental atenderão o mercado asiático com mais rapidez e menor custo. Os investimentos chineses também financiam a construção de um cabo de fibra ótica que transmitirá dados através de uma região que se estende do Quênia ao Iêmen.

Maurício, pequeno país insular no Oceano Pacífico, figura no 11º lugar entre países com maior estoque de IEDs chineses em 2019. Tal posição ocupada pelo país no *ranking* dos detentores de IED chinês, Li (2017) atribui ao fato de que parte do investimento chinês na África passa por esse país, reconhecendo ser difícil traçar o percurso. Os investidores chineses avaliam, antes de concretizarem os negócios, os custos de transação do investimento, envolvendo tributos, procedimentos regulatórios, proteção legal ao investimento e estabilidade política institucional do país. No contexto africano, Maurício atende a tais exigências. Os investidores chineses podem ter uma economia com pagamento de impostos de 10,5% para dividendos no Congo e de 30% para ganhos de capital em Uganda. Para os países que não celebraram BIT com a China - Burundi, Zâmbia e Senegal, por exemplo -, Maurício é recomendado na lista de destinos das *holdings* para investimentos na África. Grandes empresas - CAD Fund, Huawei, Shanxi Tianali Enterprise Group - instalaram as suas sedes operacionais para a África no país. Ainda segundo Li (2017), Maurício também é utilizado como base para extensão de seus negócios para os EUA e a União Europeia, com segurança e estrutura bem projetada. Fogem, assim, as empresas chinesas de taxações que o país do norte e os europeus possam impor ao comércio diretamente com a China.

Relações comerciais entre China e países africanos

A corrente de trocas entre países da África Subsaariana e a China, no período entre 2000 e 2019, foi intensificada. A partir de 2009, a China tornou-se o principal parceiro comercial da África Subsaariana. Os países ao sul do Saara, em grande número, reorientaram as suas exportações e importações. Nessa trajetória, o valor acumulado das exportações africanas somou US\$ 859.447,81 e as importações da

China atingiram US\$ 760.933,54, com saldo positivo de US\$ 97.657,53 no período. A posição geral superavitária não se confirma para todos os países, para 13 deles,¹¹ que acumulam déficits na sua balança comercial com a China. Entre os países que apresentam déficit em sua balança comercial com o país asiático, todos são exportadores de petróleo (Angola, Chade, Guiné Equatorial, Gabão, Sudão e Sudão do Sul) ou de minérios (Eritreia, Mauritânia, Serra Leoa, República Centro Africana, República Democrática do Congo, Zâmbia, Zimbábue).¹²

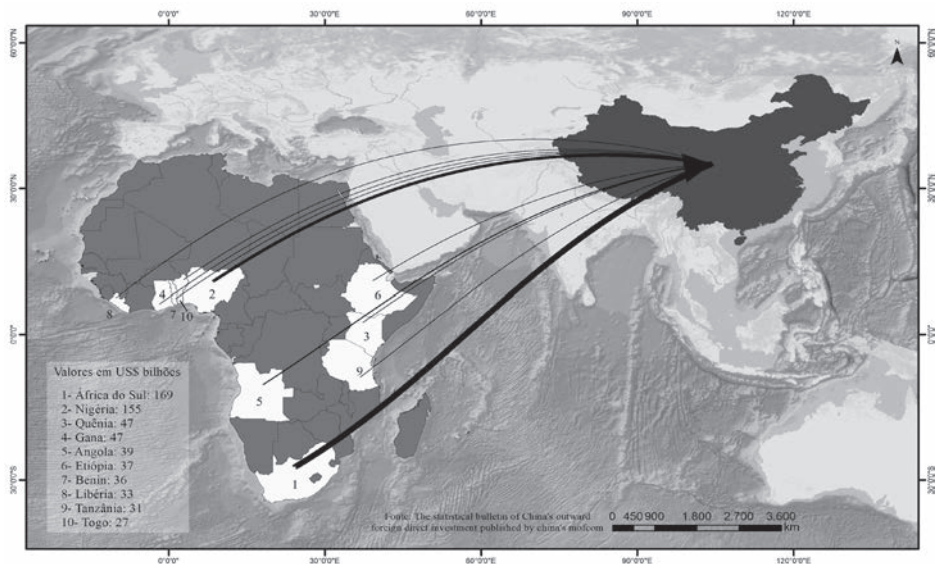
As trocas comerciais entre os países africanos e o país asiático estão concentradas nos dez maiores exportadores e importadores: os dez países que mais exportam para a China concentram, aproximadamente, 74% do valor total das exportações e os dez principais importadores englobam, aproximadamente, 88% do total do valor importado. (DATA, c2022) Os mapas seguintes permitem visualizar esses países e os correspondentes valores das suas respectivas exportações e importações (Figura 3). As exportações africanas acumuladas somaram US\$ 859.447,81 e as importações da China atingiram US\$ 760.993,54, resultando em saldo positivo de US\$ 97.657,53.

Dentre os dez maiores exportadores, oito (África do Sul, Nigéria, Gana, Angola, Benin, Libéria, Tanzânia e Togo) estão entre os produtores de petróleo e minerais (Figura 2). O aumento do volume exportado, decorrente da demanda chinesa que se acelerou a partir de 2009, associado ao aumento do preço destas *commodities* no mercado mundial impactou positivamente nas economias africanas, quando países da região exibiram altas taxas de crescimento na primeira década do presente século. A Etiópia é um país com grande participação agrícola no total da produção, tem no setor industrial a sua maior taxa de crescimento e o Quênia combina produção agrícola com produção industrial de bens de consumo imediato.

11 Angola, Chade, Eritreia, Sudão, Sudão do Sul, Gabão, Guiné Equatorial, Mauritânia, República Democrática do Congo, República Centro Africana, Serra Leoa, Zâmbia, Zimbábue.

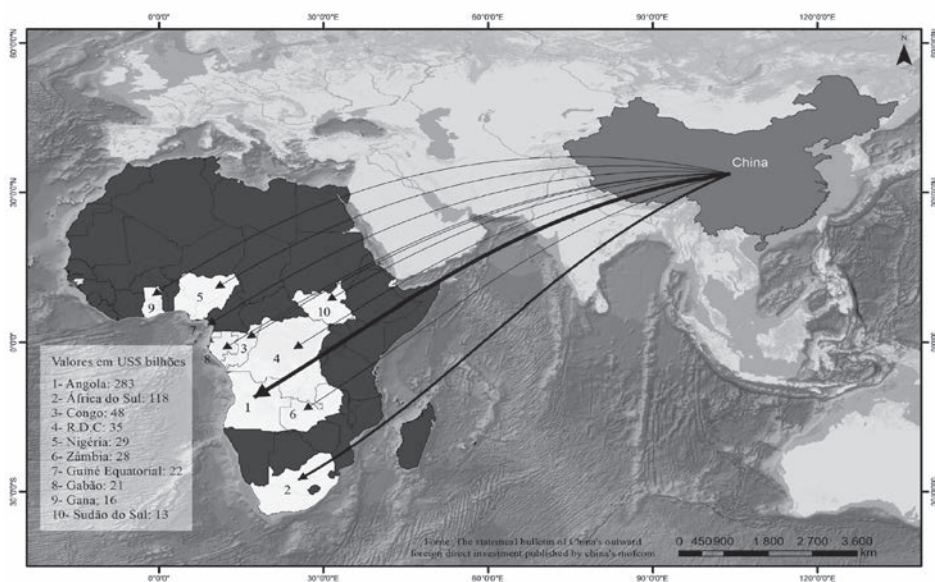
12 A discriminação dos países como exportadores de petróleo e minerais utilizou as informações colhidas em *O Atlas da Complexidade Econômica*. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>.

Figura 2 – Os dez maiores exportadores da África Subsaariana para a China, de 2000 a 2019 (acumulado)



Fonte: elaboração própria a partir de China (2019).

Figura 3 – Os dez maiores importadores da China para a África Subsaariana, de 2000 a 2019 (acumulado)



Fonte: elaboração própria a partir de China (2019).

As importações também se mostram muito concentradas entre os maiores importadores. Angola e África do Sul – respectivamente, 1º e 2º maiores compradores de produtos chineses – respondem por 62% do valor das importações no período. Diferente das exportações com pauta predominantemente composta por *commodities*, uma gama mais diversificada de produtos integra as importações. A China exporta para a África produtos manufaturados adaptados às demandas africanas (tecido, computadores, celulares, alimentos processados, motocicletas, carros), mas também contempla produtos intermediários (fios e produtos siderúrgicos). Os países africanos que têm avançado na exploração de petróleo e minerais e implantação de ramos industriais, como também realizam investimentos de infraestrutura, têm agregado às suas pautas de importações máquinas e equipamentos necessários a essas atividades. (CHAMPONNIÈRE; GABAS, 2014)

Conclusões

As relações sino-africanas evoluem em contextos distintos desde a década de 1970. Primeiro, sob as circunstâncias da Guerra Fria e das lutas anti-coloniais, movidas pelo princípio do internacionalismo e da autodeterminação dos povos, a China esteve entre os países que apoiaram forças políticas que travavam lutas contra as potências coloniais. Entre as décadas de 1980 e 1990, já sob a influência de eventos internacionais como o fim da Guerra Fria e das políticas de ajustes estruturais internamente, tanto países africanos como a China redefiniram suas economias e atravessaram o período com relações menos intensas. Os anos 2000 inauguram um novo período com a intensificação das relações econômicas entrelaçada com ativa diplomacia.

Os encaminhamentos para enfrentar a crise econômica concebidos nos países centrais do capitalismo e implementados por organizações por eles comandadas, que se cristalizaram nas políticas de ajuste estrutural, repercutiram de forma diferenciada nos países africanos e na China. Nos países africanos, os encaminhamentos referentes à chamada crise da dívida

externa, com o aumento unilateral das taxas juros, reorientam a poupança interna dos países devedores para circuitos financeiros internacionais, contribuindo para solapar os projetos de desenvolvimento gestados no âmbito das lutas de libertação. Os dissensos entre as forças anticoloniais internamente também têm responsabilidades sobre as dificuldades que muitos países africanos passam a apresentar. Nas negociações, os credores externos impuseram um conjunto de condições restritivas de efeitos imediatos - corte nos gastos em educação, saúde, infraestrutura - e imprimiram diretrizes para a governança interna de longo prazo. O disciplinamento dos governos à ordem neoliberal afastou as possibilidades de repensar o desenvolvimento a partir de articulações sociais que elegeisse entre as suas prioridades a integração produtiva e social interna. As frentes políticas anticoloniais, que já se encontravam em desavenças sobre quais rumos dariam aos seus países após a independência, não resistiram aos sucessivos choques externos e se dispersaram sem articularem um novo projeto de desenvolvimento econômico e socialmente integrado.

A China escapou do cerco da dívida externa, não era devedora. Com as reformas iniciadas em 1978, redefiniu as suas estratégias de desenvolvimento interno e reorientou a sua institucionalidade, promovendo continuados arranjos articulados entre o Estado e os setores empresariais, sem abdicar da condução planificada da economia. Atraiu e se associou a capitais externos, mas não se transformou, ao longo do período, em uma plataforma de exportação de produtos de baixo valor agregado e componentes de mercadorias de denso conteúdo tecnológico, que teria sua concepção final em outras partes.

A flexibilidade das novas tecnologias que permitiram o espraiamento territorial de segmentos da cadeia produtiva, conferiu à China, no primeiro momento, espaço atrativo. Em grande parte, a produção chinesa de componentes e produtos de baixo valor agregado foi destinada à exportação. A China não se limitou a ocupar essa posição: com estratégia de longo prazo, enlaçou cadeias produtivas internamente, interiorizando o circuito de acumulação de capitais. Em grande medida, frustrou expectativas de

investidores externos de transformar o espaço chinês local de valorização de capitais internacionais, como aconteceu em outras partes.

As seguidas reformas institucionais na direção de não renunciar ao controle estatal da economia, mesmo diante das orientações de que o Estado-nação havia perdido a centralidade, garantiram consolidar a trajetória aqui analisada.

Nos anos 2000, a China se lança no mercado internacional como grande exportadora e investidora e não apenas de mercadorias de baixo conteúdo tecnológico. A direção dos IEDs chineses na África Subsaariana atende a múltiplas estratégias, principalmente à minimização dos custos de produção, ao acesso a matérias-primas e energéticas – características das empresas petrolíferas, mineiras e agroalimentares –, à redução dos custos de mão de obra em produtos ou segmentos do processo produtivo intensivos em trabalho, com os países receptores contando com mão de obra abundante, salários baixos, legislação social com baixa proteção ao trabalho e sindicatos frágeis ou mesmo inexistentes. Os IEDs destinados a Maurício respondem às estratégias globais de empresas que desejam acessar o mercado mundial sem as restrições à concorrência entre países. As relações comerciais estão orientadas pelo abastecimento do seu sistema produtivo e pela segurança alimentar da sua população.

A intensificação das relações entre a China e os países da África Subsaariana se desenvolve e se amplia nas primeiras décadas dos anos 2000 e com maior intensidade a partir de 2009. A África não é o maior receptor de IEDs chineses, nem o seu principal mercado. Observando a partir da África, a China é a segunda maior investidora no continente e o primeiro destino das suas exportações e figura, em muitos países, como principal fornecedora de bens. As trocas sino-africanas são assimétricas, refletindo as diferenças econômicas entre a China e o conjunto dos países africanos.

Na literatura sobre as relações sino-africanas, por vezes, aparece a questão se a África é tão importante para a China como a China é para a África. Considero mais profícuo, para entender as complexas relações que envolvem a interação da China com países africanos, estimular pesquisas e debates à luz do processo de acumulação de capitais e da sua necessária

e contraditória expansão territorial. Nessa direção, extensa agenda de pesquisa pode desdobrar-se em escalas diferenciadas: as condições de produção e distribuição que envolvem custos de produção e circulação com a necessária montagem de infraestrutura; o sistema de créditos que possibilita a continuidade ou o adiamento de possíveis discontinuidades; possíveis tensões entre produtores locais e estrangeiros; relações de trabalho. Igualmente relevante é investigar a criação e a transformação de instituições que se desdobram em sistemas regulatórios específicos.

Referências

AGLIETTA, M.; BRENDER, A.; COUDERT, Y. *Globalisation financière: l'aventure obligée*. Paris: Economica, 1990.

AMIN, S. *Maldevelopment: anatomy of a global failure*. 2. ed. Cape Town: Pambazuka Press, 2011.

AMIN, S. Mundialización y acumulación capitalista: introducción. In: AMIN, S.; CASANOVA, P. G. (ed.). *La nueva organización mundial vista desde el Sur: mundialização e acumulação*. Barcelona: Anthropos, 1995. v. 1. p. 11-50.

AMIN, S. Nas origens da catástrofe econômica da África. In: AMIN, S. *Os desafios da mundialização*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006. p. 229-244. (Série Caminhos da globalização e as Ciências Sociais).

ANDRADE, J. P. Um olhar transversal sobre alguns conflitos africanos. *Lucere*, Luanda, p. 211-221, 2016.

BRAUTIGAN, D.; TANG, X. Going global in groups: structural transformation and China's special economic zones overseas. *World Development*, [United Kingdom], v. 63, p. 78-91, 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X13002222>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRAUTIGAN, D.; TANG, X. China's investment in special economic zones in Africa. In: GOLLEY, J.; LIGANG, S. (ed.). *Rising China: global challenges and opportunities*. Canberra: Australia National University Press, 2011a. p. 203-223.

BRAUTIGAN, D.; TANG, X. African shenzhen: China's special economic zones in Africa. *Journal of Modern African Studies*, [Cambridge], n. 49, v. 1, p. 27-54, 2011b. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-modern->

african-studies/article/african-shenzhen-chinas-special-economic-zones-in-africa/54CCFDD1D5B3F7B8D9FB22C4D21CDAD9. Acesso em: 22 jun. 2021

BURGIS, T. *A pilhagem de África*. 3. ed. Lisboa: Vogais, 2016.

CHAPONNIÈRE, J.-R.; GABAS, J.-J. As relações econômicas entre a China e a África Subsaariana. In: GONÇALVES, J. (org.). *África no mundo contemporâneo: estruturas e relações*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. p. 191-228.

CHINA. Ministry of Commerce of People's Republic of China. *2010 Statistical bulletin of China's outward foreign direct investment*. Beijing: Ministry of Commerce of People's Republic of China, 2019.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). *A fiança internacionalizada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 95-182.

DATA: chinese investment in Africa. *China Africa Research Initiative*, Massachusetts, c3022. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>. Acesso em: 13 abr. 2022.

DAYTON-JOHNSON, J.; FUKASAKU, K. Tirer le meilleur parti de l'aide: défis pour l'agro-industrie africaine. *Cahier de politique Économique*, [s. l.], n. 36, 2008. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/oec/devaad/36-fr.html>. Acesso em: 20 maio 2019.

DOMÍNGUEZ, R. China y el renacimiento de África. In: VADELL, J. (org.). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2018. p. 139-183.

DROZ, B.; ROWLEY, A. *História do século XX*. Lisboa: Don Quixote, 1991.

FAROLE, T. *Special economic zones in Africa: comparing performance and learning from global experiences*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2011.

FOUNOU-TCHUIGOUA, B. El África Subsahariana: la acumulación en crisis. In: AMIN, S.; CASANOVA, P. G. (ed.). *La nueva organización mundial vista desde el Sur: mundialización e acumulación*. Barcelona: Anthropos, 1995. v. 1. p. 141-209.

FOUNOU-TCHUIGOUA, B. L'echec de l'ajustement en Afrique. *Alternatives Sud*, Bruxelas, v. 1, n. 2, p. 1-11, 1994. Disponível em: <https://www.cetri.be/L-echec-de-l-ajustement-en-Afrique?lang=fr>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GALANTE, Â. D. M. *As zonas económicas especiais em África*. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Chineses) - Universidade de Aveiro, Aveiro, 2014. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/14217>. Acesso em: 15 maio 2021.

GARCIA, A. *Brics in Africa: more of the same? A comparative study of investment treaties between the brics and African countries*. Rio de Janeiro: PACS, 2016. Disponível em: <https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Publicacao-Africa-BRICS-EN.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021

HARVARD KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT. Angola. *Atlas of Economic Complexity*, Cambridge, MA, c2023. Section Countries. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/2>. Acesso em: 30 maio 2021.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2005.

HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HUGON, P. *Afriques: entre puissance et vulnérabilité*. Paris: Armand Colin, 2016.

HUGON, P. Nouveaux défis économiques et financiers en Afrique Subsaharienne. *Revue internationale et stratégique*, Paris, v. 2, n. 46, p. 107-118, 2002. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2002-2-page-107.htm>. Acesso em: 13 jun. 2021.

[INSTITUTOS do continente africano]. *China Hoje*, [s. l.], 7 dez. 2018. Disponível em: <http://www.chinahoje.net/sobre/>. Acesso em: 13 maio 2019.

KAPLAN, R. D. *The revenge of geography: what the world map tells us about the up coming conflicts and the battle against fate*. Manhattan: Random House Trade, 2012.

LI, E. Z. Mauritius: the gate for chinese investment in Africa. *Dentons*, [s. l.], 16 ago. 2017. Disponível em: <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2017/august/16/mauritius-the-gate-for-chinese-investment-into-africa>. Acesso em: 15 abr. 2022.

LUO, H. Report on the development of Africa's special economic zones. In: YITAO, T.; YIMING, Y. (ed.). *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones (2016): blue book of China's special economic zones*. Singapura: Springer, 2016. p. 281-306. (Current Chinese Economic Report Series).

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. *China Statistical Yearbook - 2020*. Beijing: China Statistics Press, 2020. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2020/indexeh.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PAN, R. China's WTO membership and the non-market economy status: discrimination and impediment to China's foreign trade. *Journal of Contemporary China*, [United Kingdom], v. 24, n. 94, p. 742-757, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2014.978158>. Acesso em: 12 jun. 2021.

RITHMIRE, M. Going out or opting out? Capital, political vulnerability, and the state China's outward Investment. *Working Paper*, [s. l.], v. 20, n. 9, 2021. Disponível em: https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/20-009_664c9264-f0ee-4e43-acbd-d5da9f08caf1.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021

ROCHA, M. J. A. da. *As transformações económicas estruturais na África Subsaariana: 2000-2010*. Luanda: Mayamba, 2013.

SAGAFI-NEJAD, T.; DUNNING, J. H. *The UN and transnational corporations: from code of conduct to global compact*. Indianaplois: Indiana University Press, 2008. (United Nations Intellectual History Project Series).

SASSEN, S. O novo mercado global de terras. In: SASSEN, S. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SOUZA, R. *Estado e capital na China*. Salvador: Edufba, 2018.

STOPFORD, J.; STRANGE, S.; HENLEY, J. N. *Rival States, rival firms: competition for world market shares*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

STRANGE, S. *States and markets*. London: Continuum, 1988.

SUN, Y. *Africa in China's foreign policy*. Washington, D.C.: Brookings, 2014. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/04/africa-china-policy-sun/africa-in-china-web_cm7.pdf. Acesso em: 13 maio 2021.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World investment report*. International production beyond the pandemic: key messages and overview. Geneva: UNCTAD, 2020. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_en.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *World investment report*. Global value chains: investimento and trade for development. Geneva: UNCTAD, 2013. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2013_en.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

URIO, P. *China 1949–2019: from poverty to world power*. Singapore: Springer, 2019.

WALLERSTEIN, I. Que esperança tem a África? Que esperança tem o mundo? In: WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 32-60.

WORLD BANK. *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*. Washington, D.C.: World Bank, 1981.

WU, Y. The rise with cultural soft power the age of globalization. *Journal of Literature and Art Studies*, [s. l.], v. 8, n. 5, p. 763-778, 2018. Disponível em: <https://www.davidpublisher.com/Public/uploads/Contribute/5ae911ade8af6.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ÍNDIA

ÁFRICA

CAPÍTULO 3

A ESTRATÉGIA INDIANA PARA A ÁFRICA NO SÉCULO XXI:

OS PILARES DA ENERGIA E DA SEGURANÇA

MARIA CÂNDIDA ARRAIS DE MIRANDA MOUSINHO
ERIK HEREJK RIBEIRO

Introdução

O objetivo principal deste trabalho é analisar dois temas centrais da emergente estratégia da Índia para o continente africano: a energia e a segurança. A ascensão indiana no início do século XXI e sua competição estratégica com a China são dois determinantes importantes para sua inserção na África. Além disso, existem relações históricas de cooperação indo-africana, a presença de diásporas indianas no continente e interesses comerciais e de investimento.

Os aspectos que guiam os interesses da Índia na África são a busca por hegemonia no Oceano Índico, reconhecimento de seu *status* global de grande potência e da sua segurança energética. Cabe salientar, nesse contexto, que cresce o interesse na transição tecnológica para energias limpas com o apoio dos países africanos. Ademais, há uma clara preferência

geopolítica por relações mais próximas com as regiões meridional e leste da África banhadas pelo Índico.

As relações entre a Índia e o continente africano possuem um longo histórico devido às rotas comerciais e de migração no Oceano Índico, que datam pelo menos desde o século VIII d.C. No século XV, as rotas comerciais já apresentavam maior interdependência e complexidade entre os mercados da costa ocidental indiana (centrada no atual Estado de Gujarat) e a África Oriental (Chifre da África e a costa Swahili). (MACHADO, 2014; SUBRAHMANYAM, 2019)

Posteriormente, durante o Raj Britânico na Índia (1858-1947), comunidades indianas migraram em massa para vários pontos da costa sul e leste africana, incluindo os atuais países da África do Sul, Madagascar, Ilhas Maurício, Moçambique, Quênia, Uganda e Tanzânia. Inclusive, foi nesse período que a Índia passou a ter uma visão estratégica sobre a porção ocidental do Oceano Índico, muitas vezes indo de encontro às políticas britânicas e já antecipando um papel importante no Golfo Pérsico e no leste da África após a independência. (BLYTH, 2003) Além disso, a luta anticolonial de Mohandas Gandhi teve início na África do Sul, um ponto que ainda é enfatizado na dimensão ideológica da solidariedade indo-africana.

No período da Guerra Fria, a Índia foi uma das principais lideranças do Terceiro Mundo, tendo papel diplomático importante na criação do Movimento dos Não Alinhados (G-77) e nos processos de descolonização no continente africano. O país também manteve relações próximas com vários países africanos nas áreas de cooperação técnica, ajuda econômica, assistência militar a movimentos de libertação nacional e coalizões em regimes multilaterais, algo que lhe rendeu grande prestígio junto aos líderes e às populações do continente. (BREWSTER, 2014; MTHEMBU, 2018)

No entanto, a África passou a ocupar um lugar relevante na Grande Estratégia da Índia somente nas últimas duas décadas. Existe uma série de razões estruturais e domésticas que transformaram o pensamento indiano, desde considerações pragmáticas sobre a estabilidade de seu crescimento econômico até ambições geopolíticas no Oceano Índico e diplomáticas no âmbito global. Todavia, indubitavelmente a questão energética tem

um papel de destaque no que tange à presença indiana no continente africano, seja pela necessidade relacionada a sua segurança energética, seja pela transição para uma economia de baixo carbono.

Este trabalho divide-se, após a “Introdução”, em mais quatro seções. A segunda seção apresenta quais foram, ao longo da história recente, os determinantes para a estratégia da Índia em atuar no continente africano. A terceira seção traz uma discussão sobre a política energética da Índia e sua relação com a África tendo em vista a demanda energética indiana, sua segurança energética e a transição para economia de baixo carbono. Em seguida, a quarta seção trata sobre a política securitária indiana para a África com uma abordagem acerca da estratégia marítima indiana, a cooperação indo-africana na área da defesa e a participação da Índia em missões de paz. Por fim, são apresentadas as considerações finais a respeito das prioridades indianas para a África e dos possíveis caminhos para o futuro da cooperação indo-africana.

Os determinantes da nascente estratégia da Índia para a África

O maior impulso para a mudança de pensamento estratégico vem da ascensão da Índia como a maior candidata à grande potência no início do século XXI, num processo acelerado de modernização somente aquém da experiência chinesa. (RIBEIRO, 2019) Devido a esse processo, a Índia multiplicou seu consumo energético, passando a ser a terceira maior consumidora e a terceira maior importadora global de energia. (WORLD, 2021a, 2021b) Além de ter se tornado uma fonte estável de petróleo e gás (em comparação ao Oriente Médio), o continente africano também é visto como um grande mercado em expansão para os produtos indianos.

No entanto, é equivocado reduzir os interesses indianos na África ao tema da segurança energética ou da busca por mercados. Outros fatores impactam profundamente as relações indo-africanas, como a competição geopolítica China-Índia, a transição tecnológica (especialmente digital e energética), o potencial apoio dos países africanos ao *status* global da

Índia como grande potência e a cooperação em segurança marítima e antiterrorismo.

Instigada pelo aumento exponencial da influência da China no continente africano, a Índia passou a competir em alguns pontos e estabeleceu algumas prioridades gerais de atuação. É importante ressaltar que a Índia não possui a mesma capacidade comercial e financeira para igualar ou sequer aproximar-se das relações econômicas sino-africanas.¹ Nesse sentido, a Índia balanceia o poder econômico *hard* da China por meio de ferramentas de *soft power*.

A avaliação de Nova Déli é de que o segredo seria buscar uma assimetria, trabalhando em áreas de vantagem comparativa (telecomunicações e saúde) e provendo assistência em áreas de desenvolvimento humano, como a cooperação técnica, a cultura e a educação. (NARLIKAR, 2010) Ademais, a Índia também tem maior experiência securitária no continente africano e uma proximidade geográfica que lhe permite propor arranjos regionais de cooperação em defesa, conforme veremos posteriormente.

No âmbito panregional, a Índia apoia fortemente a União Africana e suas iniciativas diplomáticas, econômicas e securitárias. A partir de 2008, são realizadas trienalmente as Cúpulas do Fórum Índia-África com a presença de dezenas de chefes de Estado. Em 2011 foi assinado o primeiro acordo de Cooperação Índia-África, que oficializou a parceria entre Índia e União Africana.

Na última Cúpula Índia-África em 2015, a Declaração de Delhi estabeleceu um comitê permanente de acompanhamento das atividades de cooperação. No documento, a Índia expressou apoio a iniciativas da União Africana, como a estratégia marítima integrada (que afeta tanto a

1 Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para 2017, o estoque de capital da Índia no exterior (US\$ 155 bilhões) é apenas um décimo do massivo capital investido pela China (US\$ 1,472 trilhões), que manteve na última década um fluxo superior a US\$ 100 bilhões anuais de Investimento Externo Direto (IED) no exterior. No continente africano, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), Índia e China investiram US\$ 16 bilhões, cada um, em 2011. Em 2016, apenas cinco anos depois, os chineses multiplicaram o fluxo para US\$ 40 bilhões, enquanto o IED indiano caiu para US\$ 14 bilhões. (RIBEIRO, 2019, p. 514)

segurança marítima quanto a economia azul) e a *African Standby Force*, um contingente de tropas permanente da União Africana para auxiliar na estabilização securitária dos países membros. A Índia se comprometeu a treinar essas forças no seu centro dedicado a operações de paz das Nações Unidas. (THIRD INDIA-AFRICA FORUM SUMMIT, 2015)

Nessa mesma cúpula, a Índia estendeu uma linha de crédito de US\$ 10 bilhões e mais US\$ 600 milhões em subsídios. (PRAKASH, 2018) A abordagem econômica da Índia para a África também tem como pilar a sinergia entre atores públicos e privados. Desde 2005, o Eximbank indiano e a Confederação da Indústria Indiana (CII) realizam encontros anuais entre empresários da Índia-África. Cabe notar, nesse contexto, que mais da metade do total da linha de crédito do Eximbank é destinada à África. (VIEIRA, 2012, p. 93-95)

No âmbito digital, cabe fazer menção à inserção indiana no setor de telecomunicações, que é uma das chaves da transição tecnológica global. Desde 2007, a Índia investe no programa Pan-African e-Network, considerado o seu principal projeto no continente. Inicialmente, o objetivo era difundir a telemedicina e o ensino digital para todos os países membros da União Africana, conectando instituições de saúde e educação na Índia e na África.

O objetivo de longo prazo do Pan-African e-Network é construir a infraestrutura física e institucional para apoiar digitalização da governança local, comércio, entretenimento, mapeamento de recursos, meteorologia, entre outros. Além disso, a Índia pretende providenciar conectividade “VIP” aos chefes de Estado africanos por meio de comunicações encriptadas de satélites, outra área de excelência no país. (MTHEMBU, 2018, p. 46) No setor de serviços, a Índia se inseriu na África por meio da Bharti Airtel, que comprou as operações da Zain Telecom na África em 2010 num investimento cotado em quase US\$ 9 bilhões. A Airtel Africa opera em 14 países africanos, com uma rede de mais de 110 milhões de clientes. (AIRTEL, 2020)

Em âmbito global, os países africanos são fonte de apoio essencial para as ambições da Índia no sistema da Organização das Nações Unidas

(ONU) e em outros regimes multilaterais. Em rodadas da Organização Mundial do Comércio (OMC) e em negociações sobre o regime de propriedade intelectual, a Índia tem sido uma das principais lideranças do mundo em desenvolvimento. Nesse sentido, iniciativas como a quebra de patentes farmacêuticas e a introdução dos medicamentos genéricos foram uma grande vitória para os países africanos.

Outro exemplo da relevância da África para a Índia é encontrado na estratégia indiana para sua inclusão como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, que é baseada em quatro eixos:

- A Índia sempre buscou apoio na Assembleia Geral, tomando posições normativas de não interferência e proteção da soberania que vão ao encontro dos interesses dos países africanos;
- Em 2005, a Índia apresentou uma candidatura conjunta com Alemanha, Brasil e Japão (G4), cuja proposta incluía dois países africanos como membros permanentes sem poder de veto, além de outros quatro novos membros não permanentes. Em 2020, o G4 passou a apoiar a posição da União Africana, que demanda assentos permanentes para seus países membros no Conselho de Segurança da ONU;
- O governo indiano forjou parcerias estratégicas com todos os países do P5 (China, Estados Unidos, Rússia, França e Reino Unido), obtendo apoio de quatro deles à sua candidatura para membro permanente;
- A Índia é historicamente a maior fornecedora de tropas para operações de paz da ONU, contribuindo com mais de 180 mil soldados desde 1950. Atualmente, a Índia participa de 11 das 13 missões de paz, com o quarto maior contingente (7,7 mil soldados). (DABHADE, 2017, p. 7; STUENKEL, 2010, p. 59) Boa parte das operações está concentrada no continente africano, como discutiremos posteriormente.

Conforme será evidenciado, o foco das políticas indianas está no sul e leste africano, estendendo-se da África do Sul ao Chifre da África. Isso demonstra que o interesse da Índia no continente africano vai além da busca por recursos naturais e, de fato, faz parte do planejamento governamental em Nova Déli. Devido a seu papel de potência regional, a

África do Sul é considerada o parceiro preferencial da Índia em todas as esferas. Primeiro, o país é a segunda maior economia africana e a maior potência militar da África Subsaariana. Do ponto de vista geográfico, a África do Sul controla uma importante rota marítima entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico.

Historicamente, as relações entre Índia e África do Sul foram conturbadas devido ao apoio indiano a movimentos insurgentes *anti-apartheid* e antirregimes brancos na África Meridional. Do ponto de vista político e ideológico, a transição democrática na África do Sul possibilitou uma agenda diplomática em torno de objetivos comuns pela ascensão do sul global e pelo desenvolvimento do continente africano. Após a queda do regime racista, Índia e África do Sul iniciaram uma longa agenda de cooperação que culminou no surgimento dos grupos Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) e Brics. No entanto, a parceria esbarra na relativa falta de complementaridade econômica e nas disputas comerciais e de investimento entre os dois países, seja bilateralmente ou na corrida por mercados africanos. (BREWSTER, 2014, p. 93-95)

Em segundo lugar, vem uma cadeia de países desde o Sudão, Quênia e Tanzânia até Moçambique e Ilhas Maurício. Além de possuírem em conjunto uma vasta diáspora indiana que auxilia na abertura de mercados, alguns desses países são fontes energéticas importantes e/ou localizam-se em pontos estratégicos para o controle da porção ocidental do Oceano Índico. Como veremos a seguir, é nesses países, além da África do Sul, que a Índia concentra sua assistência securitária e grande parte do seu Investimento Externo Direto (IED) no continente africano.

Para além dos interesses econômicos, energéticos e diplomáticos, a Índia desenvolveu uma visão geopolítica de hegemonia para a Região do Oceano Índico (ROI). Embora seja vacilante, essa perspectiva informa muitas iniciativas governamentais para os países africanos da ROI e orienta políticas de longo prazo. A visão hegemônica para a ROI surgiu durante a experiência do Raj Britânico, que abriu os olhos da Índia para a importância do domínio dos mares. As elites indianas passaram a associar essa capacidade à aquisição do *status* de grande potência e ao parâmetro

essencial para a defesa do subcontinente indiano e projeção de poder. (RIBEIRO, 2019, p. 186-187)

Essa perspectiva ficou adormecida no período pós-independência devido às fragilidades domésticas da Índia e somente voltou a florescer na década de 1990, com a abertura econômica e o rápido crescimento do país. Além disso, a ROI torna-se gradualmente um espaço geopolítico fundamental. Com a ascensão dos países do sul, o Oceano Índico tornou-se a linha vital da economia globalizada. A estimativa de Kaplan (2010) é de que 90% do comércio mundial é feito pelo mar, dos quais 50% trafegam pelo Oceano Índico. Estima-se também que 70% do tráfego global de petróleo e derivados transitem nesse espaço. (RIBEIRO, 2019, p. 439)

Tradicionalmente, a Índia esteve voltada para a hegemonia no sul da Ásia, que tem sido bloqueada por diversos fatores endógenos e exógenos. Estruturalmente, há interferência de potências externas (antes os Estados Unidos e agora, a China) para balancear regionalmente a influência indiana, que é antagonizada diretamente pela rivalidade com o Paquistão. Há também fragilidades domésticas na Índia e o dilema do gigantismo entre Nova Déli e seus vizinhos menores, que temem tornar-se satélites indianos e por isso equilibram suas relações com outras potências.

Por isso, o Oceano Índico tem se tornado um espaço cada vez mais relevante para a Índia, seja pela herança intelectual do Raj Britânico, por sua importância para a economia global ou pelas dificuldades indianas em consolidar sua influência na vizinhança imediata. A estratégia encontrada pela Índia foi expandir sua presença na ROI aos moldes do próprio Raj, criando uma esfera de influência junto a países insulares e tornando-se um provedor de segurança marítima a parceiros desde o sul e leste da África e Golfo Pérsico até Singapura.

A Índia também se propõe a criar e liderar mecanismos multilaterais de cooperação econômica e securitária na ROI, aceitando a presença de potências externas desde que haja o reconhecimento de sua liderança regional. Nesse sentido, a Índia recentemente anunciou uma parceria com o Japão para a iniciativa do Corredor de Crescimento Ásia-África (AAGC), por meio do qual o governo japonês se compromete a harmonizar seus

investimentos no Oceano Índico à política externa indiana.² (RIBEIRO, 2019, p. 440-442)

A escolha da África como eixo da parceria indo-japonesa está longe de ser uma decisão arbitrária. O continente africano, com 14% da população e apenas 3% do Produto Interno Bruto (PIB) global, possui um dos maiores mercados em potencial no mundo. Estima-se que, em 2034, sua população em idade ativa (1,1 bilhão de pessoas) vai superar a China e a Índia. Nos últimos anos, o Japão decidiu expandir sua visão geográfica, comercial e de investimento, em parte para reduzir a dependência dos mercados asiáticos e europeus. É interessante notar que apenas 1% e 6% das exportações japonesas e indianas, respectivamente, são direcionadas à África. (WATSON, 2018)

Por fim, a Índia também tem interesse em outros parceiros para cooperação trilateral na África, como é o caso do Reino Unido, dos Estados Unidos, da União Europeia e mesmo do Brasil. Até o momento, somente a agenda Índia-Reino Unido possui alocação e financiamento adequados, com foco especial no leste da África. (MITTAL, 2020) Como os Estados Unidos e o Brasil têm sido inconstantes em suas políticas externas, a União Europeia emerge como o próximo parceiro em potencial para a Índia na África. (OKANO-HEIJMANS; PANDA, 2020)

A política energética indiana para a África

Considerando o ponto de vista do emergente asiático, salienta-se que a crescente demanda indiana por recursos energéticos e a necessidade de

2 O projeto da AAGC é unir as complementaridades de recursos humanos e tecnológicos de Índia e Japão nas áreas de desenvolvimento econômico, infraestrutura, arranjos institucionais, capacitação profissional e contato interpessoal. A AAGC nasce do cruzamento entre três grupos de interesse. O empresariado japonês deseja usar as conexões da Índia com a África como porta de entrada para o continente, enquanto as elites políticas indianas e japonesas buscam uma alternativa geopolítica à BRI. Em parte, a parceria indo-japonesa para a África já opera no âmbito comercial. Por exemplo, empresas japonesas presentes na Índia e uma *joint venture* entre a Tata e a Hitachi vendem veículos e maquinário de construção à África. (PAJON; SAINT-MÉZARD, 2018)

garantir sua segurança energética fazem o continente africano adquirir um *status* de parceiro estratégico para o desenvolvimento do país, especialmente ao considerar os recursos fósseis (petróleo).

Segundo Ajay Dubey e Aparajita Biswas (2016), o setor público indiano lidera os investimentos em petróleo e gás na África do Sul; e a empresa Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) tem direcionado investimentos tanto no Sudão quanto na Líbia, no Egito e na Costa do Marfim. O setor privado também tem investido na África e a presença das empresas Reliance Industries e Essar Oil são notáveis. No entanto, como salientam os autores, o desafio para os países africanos tem sido canalizar a riqueza oriunda da exploração de petróleo para o desenvolvimento econômico local. Além disso, cabe considerar que o risco de priorizar a exploração de recursos fósseis no continente africano coloca em xeque parcerias pela exploração energética sustentável. Ainda para Dubey e Biswas, os países africanos não têm capacidade nem recursos para alavancarem as energias renováveis e precisam de investidores privados e de instituições multilaterais e acadêmicas que os ajudem a promovê-las.

Os países africanos e a Índia têm desafios comuns, como aumentar a acessibilidade de suas populações às fontes mais modernas de energia e garantir a segurança energética mediante o desenvolvimento socioeconômico ao mesmo tempo em que busca a conservação ambiental. O diálogo entre a Índia e os países africanos tem se intensificado através de esferas bilaterais e multilaterais e a Cooperação Sul-Sul tem se mostrado como uma das estratégias adotadas por esses Estados para a concretização de parcerias. Rememora-se, nesse contexto, que a Conferência de Bandung, na década de 1950, estabeleceu o marco histórico das relações afro-asiáticas e foi responsável pelos fundamentos da cooperação entre os países em desenvolvimento. Na conjuntura atual, a aproximação entre a Índia e a África pode ser também contemplada para além dos interesses energéticos e econômicos, pois, indubitavelmente, esse diálogo contribui para tornar as estruturas de governança globais mais democráticas.

A presença indiana e os interesses energéticos indo-africanos

O crescimento econômico atrelado à qualidade de vida perpassa pelo uso democrático e eficiente dos recursos energéticos. O número de pessoas que vive sem eletricidade (cerca de 13% da população mundial) e os 41% da população mundial que usam combustíveis fósseis para cozinhar (ACESSO, 2018) mostram uma realidade desafiadora que gera implicações tanto nas áreas de saúde e ambiental quanto na econômica. Apesar de avanços, a Índia e o continente africano são exemplos de lugares que mais sofrem com a falta de eletricidade e de meios mais modernos para cozinhar ou para se aquecer. Cabe salientar que o mundo possui 861 milhões de pessoas sem eletricidade. Desse total, 601 milhões de pessoas estão na África. (RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY, 2020)

Entre 2010 e 2016, de acordo com o Banco Mundial, Etiópia, Quênia e Tanzânia aumentaram em 3% o acesso da população à eletricidade e a Índia possibilitou que 30 milhões de pessoas conquistassem o acesso à eletricidade por ano. No entanto, se as tendências atuais de acesso continuarem, 8% da população mundial ainda estará sem eletricidade até 2030. (ACESSO, 2018) Esse percentual pode ser maior devido à crise econômica mundial por conta da pandemia. Atingir os objetivos estabelecidos pela Agenda 2030 no pós-pandemia tornou-se um desafio complexo.

Segundo a Agência Internacional de Energia (IEA), antes da pandemia global, a demanda energética da Índia estava projetada para aumentar, no período entre os anos 2019 e 2030, em aproximadamente 50%, entretanto o crescimento para esse mesmo período está em torno de 35% no cenário das atuais políticas e restrições adotadas pela Índia e com a previsão do controle da pandemia em 2021. Mas, considerando o cenário de uma recuperação atrasada - com baixo desenvolvimento energético e econômico caso a pandemia se prolongue -, a IEA prevê que a demanda energética para esse país terá um aumento de 25%. Esse último cenário colocaria em risco os progressos que a Índia alcançou em relação à acessibilidade e à

modernização energética e estenderia uma queda nos investimentos em energia no país. (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2021)

Em seis anos, a Índia diminuiu consideravelmente o número de pessoas sem acesso à eletricidade em seu território. Entretanto, o número de indianos sem acesso à eletricidade em 2018 (Tabela 1) ainda era maior do que o total da população da África do Sul, que tem aproximadamente 56,4 milhões de pessoas. (THE WORLD, 2020) No referido país africano, o percentual de pessoas com acesso saiu de 85% em 2012 para 95% em 2018, como mostra a Tabela 1.³

Tabela 1 – Acesso à eletricidade: regiões, Índia, África do Sul (2012, 2016 e 2018)

País/Região	Índia	Ásia em Desenvolvimento	África do Sul	África
Taxa de Eletrificação (%) 2012	75	83	85	43
Pessoas sem eletricidade (milhões) 2012	304	620	8	622
Taxa de Eletrificação (%) 2016	82	89	86	52
Pessoas sem eletricidade (milhões) 2016	239	439	8	588
Taxa de Eletrificação (%) 2018	95	94	95	54
Pessoas sem eletricidade (milhões) 2018	74	226	3	601

Fonte: Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (2015, 2017, 2018, 2019, 2020).

É interessante notar que a falta de eletricidade estimula as populações a usarem de forma substancial biomassa e resíduos (lenha, esterco animal e resíduos agrícolas) para produzir energia. A biomassa e os resíduos são

3 Contudo, é importante mencionar que a evolução do acesso à eletricidade no continente africano ainda é bastante acidentada e desigual. Enquanto na África do Sul o acesso aumentou, na Nigéria, por exemplo, o número de pessoas sem eletricidade cresceu entre 2017 e 2018. Outros países como a República Democrática do Congo, Etiópia e Moçambique ainda têm, respectivamente, 77 milhões, 59 milhões e 22 milhões de pessoas sem eletricidade. (RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY, 2019, 2020)

estimados como a segunda maior fonte de consumo de energia primária global. Na Índia, 703 milhões de pessoas não têm meios modernos para cozinhar; na África do Sul, esse total é de 9 milhões ou 16% da sua população. (RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY, 2019) Um dado importante, relacionado ao uso da biomassa ou de resíduos como meios para cozinhar ou se aquecer, é que, na Índia, aproximadamente 800 mil pessoas morrem por ano devido à poluição do ar doméstico. Além disso, os efeitos nefastos desse uso são mais intensos em mulheres e crianças, sem considerar ainda o tempo e o esforço despendidos pelas pessoas para coletar a biomassa. (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2021) No continente africano, 895 milhões de pessoas não têm acesso às formas mais modernas para cozinhar. (RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY, 2019)

A Índia é a terceira maior consumidora de energia do mundo após a China e os Estados Unidos, e sua demanda por energia continua a aumentar. O consumo de energia primária na Índia quase triplicou entre 1990 e 2018, atingindo uma estimativa de 916 milhões de toneladas de óleo equivalente (Mtep) e o uso de energia *per capita* mais que dobrou em 40 anos. (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2021; MOUSINHO, 2018; WORLD BANK, 2014) Os combustíveis fósseis dominam a matriz energética indiana: eles ocupavam 35% na matriz em 1975 e passaram a ocupar um percentual de aproximadamente 76% do seu total. A maior parte do consumo de energia desse país se baseia no petróleo, no gás natural e no carvão mineral – o qual participa com cerca de 45% na matriz energética. Fontes renováveis e não renováveis também fazem parte do rol do consumo de energia da Índia e há potencial significativo para a promoção de diversos recursos energéticos, como solar, eólico, biomassa e hidroeletricidade. (MOUSINHO, 2018; US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2021a)

O déficit entre a produção e o consumo indiano de energia vem aumentando sistematicamente ao longo dos anos. Em 2018, por exemplo, o déficit foi de 330 Mtep, enquanto em 2016 foi de 302 Mtep. Entre os Brics, Índia e China são os únicos países com déficit de energia, estando também entre

os maiores consumidores de energia há pelo menos 18 anos. (WORLD, 2019a, 2019b) Fica evidente que, para garantir sua segurança energética, a Índia precisa importar energia. Nessa busca, seu caminho se entrecruza com o continente africano.

A Índia tem uma histórica dependência na importação de petróleo e se tornou o segundo maior importador líquido dessa fonte, depois da China. O petróleo bruto é trazido por petroleiros do Oriente Médio, da América Latina e da África para refinarias indianas ao longo da costa ocidental. (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2021) A Índia importa petróleo bruto das Américas (17%) e da África (16%), especialmente da Venezuela e da Nigéria. (US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2021a) A Índia é a maior importadora de petróleo bruto da Nigéria, e este país africano é o maior exportador de petróleo bruto para a Índia, seguido de Angola. (INDIA, 2021)

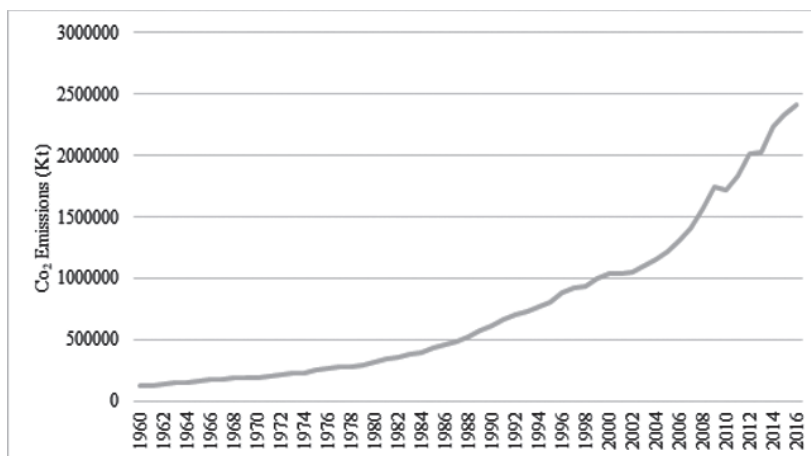
Segundo estimativa da IEA, a importação de combustíveis fósseis pela Índia triplicará nas próximas duas décadas - com destaque para o petróleo - e, ainda de acordo com a referida agência, existem riscos relacionados à segurança energética indiana, uma vez que a dependência na importação do petróleo subirá para mais de 90% contra os 75% atuais. (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2021) Nesse contexto, a Índia procura aumentar sua capacidade de refino para poder importar petróleo bruto mais barato, tornando-se o quarto maior país em capacidade de refino, depois dos Estados Unidos, da China e da Rússia. (ANUÁRIO ESTATÍSTICO BRASILEIRO DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2017)

Como mencionado, além do petróleo, o outro combustível fóssil relevante na composição da matriz energética indiana e que também depende de importação é o carvão. (MOUSINHO, 2018) A Índia tem a terceira maior reserva mundial de carvão, mas a crescente demanda torna esse país um importador, tendo em vista que sua matriz elétrica depende 75% dessa fonte. (MOUSINHO, 2018) Assim, como a sua produção de carvão não acompanha a demanda, a Índia atende a suas necessidades com as importações vindas da Indonésia, da África do Sul e da Austrália.

A África do Sul tem a décima maior quantidade de reservas de carvão do mundo e detém 75% das reservas totais de carvão do continente africano. Há previsão de que o consumo de carvão na África do Sul continue a aumentar, já que usinas de energia movidas a esse combustível entrarão em operação para atender à crescente demanda por eletricidade. Cabe salientar que esse país exporta 30% de sua produção e se tornou o quinto maior exportador global de carvão. A maior parte das exportações de carvão da África do Sul são enviadas para a Ásia, sendo a Índia o maior destino. A África do Sul é o terceiro maior exportador de carvão para a Índia e o maior do continente. (US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2021b)

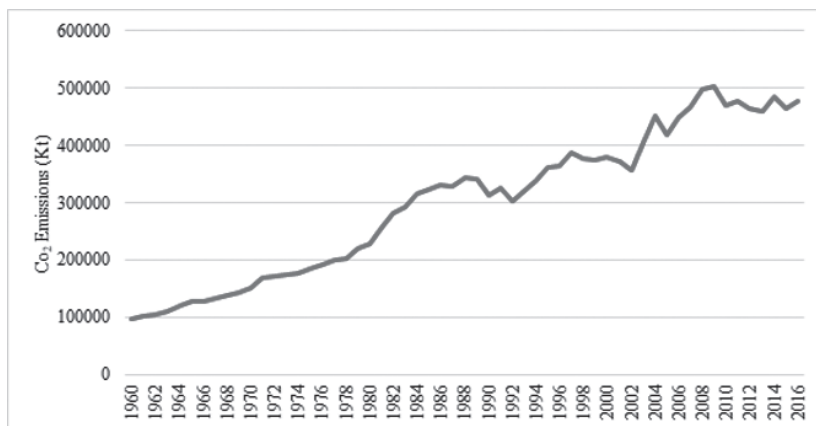
No contexto da produção e do consumo dos principais combustíveis fósseis presentes na matriz energética indiana, cabe salientar que as emissões de dióxido de carbono (CO₂) na Índia aumentaram consecutivamente ao longo de mais de meio século. (WORLD BANK, 2016) Os países africanos que mais se destacam na exportação de combustíveis fósseis para a Índia também aumentaram suas emissões de CO₂ ao longo dos últimos 56 anos, como se pode observar nos gráficos a seguir. Em 2016, as emissões indianas foram cinco vezes maiores que as da África do Sul e 20 vezes maiores que as da Nigéria.

Gráfico 1 – Evolução das emissões de CO₂ (kt) na Índia (1960-2016)



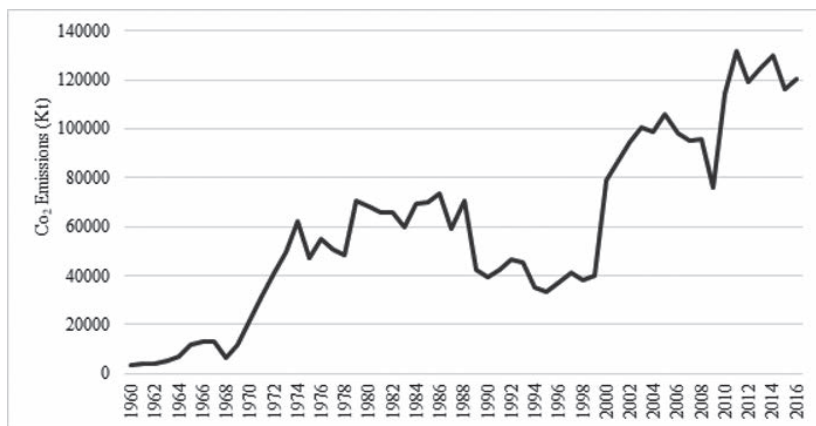
Fonte: World Bank (2016).

Gráfico 2 – Evolução das emissões de CO₂ (kt) na África do Sul (1960-2016)



Fonte: World Bank (2016).

Gráfico 3 – Evolução das emissões de CO₂ (kt) na Nigéria (1960-2016)



Fonte: World Bank (2016).

A alta dependência indiana no carvão é um dos motivos do crescimento das emissões de CO₂ nesse país. Enquanto busca crescer economicamente, a Índia lida com questões relativas aos efeitos de tal crescimento no meio ambiente. (BRASIL, 2017; WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2016) Essa não é uma realidade diferente nos países exportadores de combustíveis fósseis, como a África do Sul e a Nigéria.

A Índia apresentou na Conferência das Partes das Nações Unidas suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC, na sigla em inglês), com metas para redução do nível de emissões CO₂. Até 2030, esse país pretende reduzir as emissões entre 33% a 35% para atingir índices comparáveis aos de 2005.⁴ Nesse contexto, a Índia pretende triplicar sua capacidade em energias renováveis até 2022, criar arquitetura internacional para difusão de tecnologias e uma estrutura colaborativa conjunta de pesquisa e desenvolvimento para futuras tecnologias. (WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2021)

Nessa conjuntura, a Índia, que busca diversificar sua matriz energética com crescentes investimentos em energias renováveis (os quais passaram de US\$ 2,7 bilhões em 2004 para US\$ 15,4 bilhões em 2018), pode ter um papel relevante na transição energética dos países africanos, como a África do Sul e a Nigéria. Entre os Brics, a África do Sul é o país que mais utiliza combustível fóssil em sua matriz elétrica; e na Nigéria cerca de 46% da população não tem acesso à eletricidade e somente 8% têm acesso a meios mais modernos para cozinhar. (INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY, 2017; RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY, 2015, 2017, 2018, 2019)

A Índia tem uma vantagem comparativa que pode intensificar sua vantagem competitiva em relação a outros países que interagem com a África. Os dois Estados, com os quais a Índia tem uma maior dependência em recursos fósseis importados, têm relações culturais relevantes que podem aproximar os vínculos econômicos. A África do Sul abriga a maior população de indianos na África, totalizando 1,6 milhões de pessoas ou aproximadamente 3% da população total do país africano. Os sul-africanos de origem indiana têm representações no governo, nos setores de negócios, jurídicos e na mídia. (15 FACTS, 2015; INDIA, 2021) Na Nigéria, a comunidade indiana é de cerca de 50 mil pessoas e a geração

4 Por outro lado, a África do Sul pretende que suas emissões estejam em 2025 e 2030 na faixa entre 398 e 614 Milhões de Toneladas de CO₂ Equivalente (MtCO₂eq). Já a Nigéria pretende reduzir 20% das emissões no âmbito do acordo global do clima e esse percentual pode atingir 45% caso haja apoio internacional.

de nigerianos entre 40 e 60 anos de idade foi ensinada por professores indianos e tratada por médicos indianos. (INDIA, 2021) O número de indianos e descendentes chega a 80 mil no Quênia, 50 mil na Tanzânia e 30 mil em Uganda. (INDIA, 2021)

As comunidades indianas na África indubitavelmente têm um relevante papel a desempenharem, tendo em vista que o governo pode recorrer a essas comunidades como um instrumento estratégico para o desenvolvimento. Segundo o Ministério das Relações Exteriores da Índia (MEA) na Nigéria, por exemplo, há mais de 135 empresas indianas atuantes em diversos campos, como o farmacêutico e o de produtos de engenharia. (INDIA, 2021) Certamente, o empresariado tem poder de infiltrar-se em diversos segmentos da sociedade e, a depender da sua influência, pode facilitar processo de diálogo entre os países em diversas áreas e, como a segurança energética para a Índia é uma questão prioritária, esse fato pode representar uma relevante vantagem competitiva.

A transição para uma economia de baixo carbono somada às necessidades intrínsecas à segurança energética e à atual crise sanitária global possivelmente irão acelerar as decisões políticas da Índia no que tange à aproximação com o continente africano. Além disso, a presença da China no continente também pressiona Nova Déli a pensar de forma mais estratégica e pontual no desenvolvimento de parcerias e as questões socioculturais podem ser favoráveis para a promoção do diálogo entre indianos e africanos.

A Índia tem a meta de chegar a 100 GW de capacidade instalada em energia solar até 2022 para se tornar um país líder nessa área. Cabe ressaltar que as energias eólica e solar foram as fontes renováveis que a Índia mais investiu nos últimos anos. Em 2015, a Índia lançou a Aliança Solar Internacional (ISA) com o objetivo de promover a energia solar nos países com maior incidência de luz solar. (MOUSINHO, 2018)

O *Africa Solar Outlook 2021* evidencia que países africanos têm demonstrado interesse em aumentar suas capacidades em energia solar, entre eles a África do Sul e a Nigéria – importantes exportadores de carvão e de petróleo para a Índia. A África do Sul participa com a Índia de diversos

fóruns multilaterais e já assinou no âmbito do Brics, por exemplo, memorandos de entendimento para o fomento de energias renováveis. A Nigéria assim como Moçambique, Togo, Uganda, Tanzânia e outros países africanos fazem parte do ISA e isso pode significar uma base propulsora dos diálogos indo-africanos e a posição da Índia como uma potência solar global. Esses fatos, sem dúvida, sinalizam que as energias renováveis podem atuar tanto como um instrumento que atenda às necessidades energéticas da Índia quanto um instrumento político de fortalecimento desse país como interlocutor no cenário global de transição energética.

A política securitária indiana para a África

O engajamento securitário da Índia com o continente africano possui raízes históricas nas políticas do Raj Britânico. Desde o século XVIII, tropas indianas estiveram envolvidas em operações de segurança interna da África do Sul ao Egito e participaram ativamente de vários *fronts* da Segunda Guerra Mundial. (MOHAN, 2013) Contudo, esse engajamento diminuiu durante a Guerra Fria devido a fragilidades domésticas indianas e à necessidade de consolidar suas fronteiras nacionais.

A situação mudou com a ascensão indiana no século XXI, que suscita novas ambições geopolíticas para além da Ásia. Um exemplo disso é a política para a “vizinhança estendida”, um conceito bastante presente nos discursos dos primeiros-ministros Atal Vajpayee (1998-2004), Manmohan Singh (2004-2014) e Narendra Modi (2014-). Esses líderes delimitaram o espaço geopolítico onde a Índia tem interesses estratégicos, como um círculo englobando desde a costa africana no Oceano Índico até o Mar do Sul da China. É esse conceito que direciona os esforços diplomáticos, econômicos e securitários para a expansão da influência indiana além-mar. Nesse sentido, a África tem aparecido nas análises securitárias indianas principalmente em dois aspectos: a competição geopolítica com a China e a busca por segurança energética. (SCOTT, 2009)

Conforme discutimos, a política de segurança da Índia para o continente africano tem dois eixos principais: a estratégia hegemônica para

a região do Oceano Índico e a participação em missões de paz. Sempre houve, obviamente, um componente ideológico terceiro-mundista e de Cooperação Sul-Sul imbuído na política externa indiana que implica uma postura diplomática de solidariedade em relação aos países africanos. Contudo, nas últimas duas décadas, as considerações para o maior envolvimento na África têm uma visão mais pragmática, baseadas nos cálculos geoeconômicos e geopolíticos das elites indianas.

A longo prazo, a Índia aposta que a estabilização do continente deve desencadear um processo de desenvolvimento econômico na última fronteira do capitalismo e dos recursos naturais em nível global. Contrariando muitas análises pessimistas do Ocidente durante as décadas de 1990 e 2000, a Índia aumentou de forma significativa seu engajamento securitário na África, com o objetivo de estabilizar o ambiente doméstico nos países do continente. Nesse período, o país tornou-se o maior contribuinte de tropas para missões de paz pela ONU e agora aproxima-se também das iniciativas securitárias da União Africana.

O lugar do continente africano na estratégia marítima da Índia

Desde meados da década de 2000, a Índia começou a delinear uma nova estratégia marítima para águas azuis, prevendo um papel mais relevante a forças expedicionárias. Devido à ausência de outras potências de tamanho similar localizadas na região do Oceano Índico, a Índia enxerga as regiões costeiras como áreas de influência naturais. Nos últimos anos, o discurso indiano evoluiu para o papel de provedor de segurança em rede (*net security provider*) na ROI, algo que inclui também os países africanos costeiros.

A Marinha Indiana tem liderado esse processo por meio de documentos oficiais e de diplomacia naval. Desde a Doutrina Marítima (escrita em 2004 e revisada em 2009) até a Estratégia de Segurança Marítima (2015), a marinha identifica áreas primárias e secundárias de interesse. (INDIAN, 2009, 2015)

Na África, são enfatizados três pontos de estrangulamento: o Cabo da Boa Esperança (África do Sul), o Canal de Moçambique (Moçambique

e Madagascar), o estreito de Bab-el-Mandeb (Djibouti e Eritreia). Além disso, são enfatizados países insulares localizados entre as principais Linhas Marítimas de Comunicação (LMCs): Ilhas Maurício e Seychelles. O continente africano também aparece no documento de 2015 em outros dois tópicos: segurança energética e diáspora indiana. Estima-se que mais de 4 milhões de pessoas de origem indiana residam em várias regiões da África e nas ilhas próximas ao continente.

Existe uma série de desafios em segurança marítima que tem sido tratada pela Índia junto aos países africanos. O principal problema é a proliferação de ataques terroristas e da pirataria marítima, que afetam particularmente o Golfo de Áden no Chifre da África. (MBOCE, 2019) Para além disso, a Índia também busca estabelecer-se como líder marítimo regional no Oceano Índico, algumas vezes em detrimento de potências tradicionais, mas principalmente em contraposição à China. (RIBEIRO, 2019; VINES, 2011)

Nesse sentido, a Índia criou dois mecanismos multilaterais na ROI que incluem países africanos costeiros: a Indian Ocean Rim Association (Iora) e o Indian Ocean Naval Symposium (Ions). A Iora, criada em 1995, possui um conteúdo mais associado ao desenvolvimento e à economia marítima, embora também tenha se tornado um fórum para discussão de segurança marítima a partir de 2012. Atualmente, a Iora possui 22 países membros (entre os quais estão África do Sul, Comores, Quênia, Madagascar, Ilhas Maurício, Tanzânia, Seychelles e Somália), além de dez parceiros externos de diálogo. Em 2015, a Iora tornou-se também parceiro de diálogo da União Africana.

Criado em 2008 por iniciativa da Marinha Indiana, o Ions é um fórum de cooperação naval que conta com representantes de seis marinhas africanas: África do Sul, Eritreia, Ilhas Maurício, Madagascar, Moçambique, Quênia e Tanzânia. O objetivo do Ions é aumentar a cooperação em segurança marítima entre os países costeiros do Oceano Índico, com foco em construção de confiança, ameaças não tradicionais, assistência humanitária e fortalecimento de capacidades. (RIBEIRO, 2019)

A principal oportunidade da Ions surge no âmbito da consciência do domínio marítimo. Atualmente, existem três centros regionais de mapeamento e compartilhamento de inteligência na ROI liderados por Singapura, pela Organização Marítima Internacional e pela União Europeia. Nesse contexto, o governo indiano anunciou em 2017 que está organizando o seu próprio centro inspirado no modelo de Singapura. (RIBEIRO, 2019, p. 510-511) Devido à sua posição geográfica central, a Índia pretende ligar os outros nódulos ao seu centro de informações, criando um mapa compartilhado de navegação no Oceano Índico. (KHURANA, 2018)

Por meio do Ions, o governo indiano atua como uma espécie de *gate-keeper* (guardião) no Oceano Índico, legitimando sua liderança pelo consenso, constringendo a inserção unilateral ou bilateral da China e incentivando a adequação de Pequim às regras securitárias da região. Ao mesmo tempo, o Ions também serve como alternativa futura aos arranjos multilaterais de combate à pirataria liderados por potências externas na porção ocidental da ROI. (RIBEIRO, 2019, p. 511)

Em termos de provimento de segurança marítima, a Índia tem se estabelecido aos poucos como parceira para o continente africano, cujas marinhas de países costeiros geralmente não possuem condições de realizar operações regulares e eficazes. Em 2003, por exemplo, o governo de Moçambique pediu à Índia que realizasse a segurança costeira do país durante a Cúpula da União Africana em Maputo. No ano seguinte, a Índia repetiu as operações em duas outras cúpulas realizadas pelo país africano. A partir de 2008, a Marinha Indiana também tornou-se peça-chave nas operações antipirataria no Golfo de Áden, após um surto de ataques a partir da costa somali. Poucos anos depois, China, Índia e Japão se uniram para estabelecer um mecanismo de coordenação dessas patrulhas na região do Golfo de Áden. (NAIDU, 2013, p. 201-202)

A cooperação indo-africana em defesa e segurança

Nesta seção, será feito um panorama das relações bilaterais da Índia com seus parceiros preferenciais em defesa e segurança no leste da África.

Primeiramente, cabe mencionar que a diplomacia de defesa sempre foi um tabu para a política externa indiana devido à aversão do país à venda de armas e ao estabelecimento de alianças. Somente a partir da década de 2000 a Índia decidiu conferir maior relevância a suas parcerias militares, incluindo os países africanos neste cálculo.⁵

Em termos gerais, a Índia tem maior facilidade em cooperar com os países insulares. Estes são os casos de Ilhas Maurício e Seychelles, com os quais a Índia tem relações especiais: para além de acordos de cooperação em defesa, esses países recebem treinamento militar, doação de equipamento e, não raro, proteção securitária indiana por meio de patrulhas marítimas. Em troca, os países insulares concordam em compartilhar suas instalações com navios indianos e, por vezes, permitem que a Índia posicione radares, sonares e outros equipamentos de vigilância em seus territórios. (BREWSTER, 2014, p. 69-79; NAIDU, 2013, p. 202-203)

A Índia também possui acordos de cooperação em defesa com Moçambique, África do Sul, Tanzânia, Quênia, Madagascar e Sudão. Com exceção da África do Sul – e mais recentemente do Quênia –, as potências médias africanas não possuem condições de patrulharem regularmente suas águas territoriais ou estabelecerem uma guarda costeira. No entanto, a Índia não tem tido muito sucesso em suas ambições de tornar-se provedora de segurança marítima junto a esses países. Apenas Moçambique assinou acordos de patrulhamento costeiro, treinamento militar e assistência em equipamentos com o país. (BREWSTER, 2014, p. 93; GIEG, 2016, p. 51; NAIDU, 2013, p. 202-203) Desde 2018, a Índia tem se aproximado também de Madagascar, que pode tornar-se o próximo parceiro preferencial em segurança marítima na região. (PARASHAR, 2021)

Com relação à África do Sul, cabe mencionar os exercícios navais conjuntos Ibsamar, que ocorrem bianualmente no âmbito do Ibas. Índia e África do Sul também iniciaram uma parceria na comercialização de armas e produção conjunta na indústria de defesa, que foi estrangida

5 A exceção são as Ilhas Maurício, com população majoritariamente de origem indiana e com laços intrínsecos à Índia, que recebem assistência militar desde 1974.

pelo escândalo de corrupção da sul-africana Denel. Alguns problemas políticos são também empecilhos à cooperação securitária: a oposição sul-africana à cooperação com os Estados Unidos, a questão das armas nucleares indianas e a relutância da África do Sul em estabelecer mecanismos bilaterais de contraterrorismo com a Índia são irritantes nas relações. Além disso, a Marinha Sul-Africana – apesar das relações próximas com a Marinha Indiana – não possui recursos ou interesse em uma estratégia mais ampla para o Oceano Índico. Isso constrange iniciativas conjuntas das duas principais potências marítimas da região sudoeste do Oceano Índico para a costa africana. (BREWSTER, 2014, p. 93-96)

Participação da Índia em missões de paz

A Índia sempre foi uma contribuinte assídua a missões de paz das Nações Unidas e inclusive ajudou a conceituar e operacionalizar as primeiras iniciativas durante a Guerra Fria. Guiada por ambições de tornar-se uma grande potência reconhecida globalmente, a Índia viu-se no papel de garantir a paz e segurança aos países afetados por guerras civis e pela competição entre potências. (CHOEDON, 2014) Até 2019, a Índia havia contribuído com cerca de 200 mil tropas para 49 das 71 operações de paz da ONU. (MUKERJI, 2019)

Num primeiro momento, a participação indiana em operações no continente africano seguiu a lógica da solidariedade terceiro-mundista. No entanto, os interesses mudaram nas últimas décadas para um foco maior na segurança energética e na estabilização política para maximizar o potencial dos mercados nacionais. Desde a década de 1990, a Índia também usa essa participação como ponto chave em seu argumento para reivindicar o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. (CHOEDON, 2014)

No contexto africano, cabe mencionar que a Índia liderou a primeira força de paz na história das Nações Unidas na República do Congo (1960-1964). Esta acabou por ser a única missão africana com participação indiana até o fim da Guerra Fria. Em contraste, desde 1989, a Índia se envolveu

em 20 operações de paz da ONU na África. Destas, sete foram conduzidas em países do leste da África e/ou banhados pelo Oceano Índico.⁶ Cabe notar que a Índia é um dos poucos países a enviarem tropas das três armas (exército, marinha e força aérea), que já realizaram operações conjuntas em algumas missões no continente africano. (CHOEDON, 2014, p. 20-21)

A despeito do intenso envolvimento indiano em missões de paz na África, a Índia entende que essa participação é apenas um complemento à negociação política. Mesmo que envie tropas a missões em que o uso da força é permitido, o governo indiano defende o uso mínimo da força e o consentimento total dos governos locais em relação à ajuda securitária externa. Essa postura ocorre em contraste com a atuação de tropas do Ocidente, que possuem uma abordagem mais assertiva tanto do ponto de vista do uso da força, quanto do respeito aos limites impostos ao mandato da ONU. Além disso, a maioria desses países envia poucas tropas à África, preferindo os teatros do Oriente Médio e Europa. Por isso, a participação da Índia é fundamental para garantir tropas experientes e bem treinadas no continente africano. Outro ponto relevante é que a Índia não costuma retirar suas tropas em momentos de crise securitária, como foi demonstrado no ápice da violência na Somália e em Ruanda na década de 1990. (CHOEDON, 2014, p. 23)

Na última década, têm aumentado as percepções entre países africanos e outros países em desenvolvimento de que a Índia não estaria mais interessada em manter um papel proeminente nas operações de paz da ONU. Isso decorre da frustração entre as elites indianas sobre a demora na reforma do Conselho de Segurança, pelo uso indevido do mandato das Nações Unidas em alguns casos e principalmente pela diluição desse mandato por intervenções ocidentais na Líbia e na Síria. (CHOEDON, 2014) Numa análise de custo-benefício, a questão para Nova Déli não é necessariamente usar a participação nas missões como uma ponte para

6 Moçambique (1992), Somália (1993-1994), Ruanda (1993-1996), Etiópia/Eritreia (2001-2008), Sudão (2005-2011), região de Abyei disputada entre Sudão e Sudão do Sul (2011-hoje), Sudão do Sul (2014-hoje).

relações econômicas ou para gerar dividendos diretos. A opção mais plausível, conforme argumentam Hansel e Möller (2014), é que a Índia continuará apostando nas operações de paz da ONU enquanto acreditar que carregar o fardo é um caminho para o reconhecimento internacional. E isso passa também por boas relações com o continente africano e pelo apoio à sua estabilização coletiva.

Considerações finais

Embora a Índia tenha interesse numa inserção econômica mais robusta, são as áreas energética e securitária que impulsionam suas relações com a África. Observa-se, com raras exceções, que as iniciativas indianas têm como foco os países da região do Oceano Índico, desde a África do Sul até o Chifre da África.

Esta preferência setorial e regional indica um viés estratégico na abordagem de Nova Déli, que propõe estabelecer-se como uma potência hegemônica nesse espaço. Por um lado, a questão da energia é crucial para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável da Índia. Conforme argumentamos, o país possui sérias vulnerabilidades em termos de segurança energética e de sustentabilidade ambiental que podem ser relativamente supridas por uma parceria mais robusta com os países africanos.

Além disso, as relações indo-africanas servem como base de apoio para interesses geopolíticos e diplomáticos da Índia. Em primeiro lugar, a Índia ambiciona tornar-se uma potência hegemônica no Oceano Índico, onde já é o país local mais proeminente. Por meio de acordos com os países africanos insulares, do leste e do sul do continente, a Índia está formando uma rede de parcerias para controlar as LMCs de toda porção ocidental do Índico.

Do ponto de vista diplomático, a Índia procura posicionar-se como uma potência responsável e de alcance global. Por isso, a participação em termos de operações de paz, assistência militar e acordos de defesa na África lhe confere um *status* mais elevado. Esse *status* é considerado por Nova Déli uma peça-chave na obtenção de assento permanente no

Conselho de Segurança e na busca por posições de destaque em várias organizações multilaterais. Por fim, a lógica indiana é de que o continente africano também se beneficia deste provimento de segurança. Em longo prazo, a estabilização dos países locais pode gerar desenvolvimento econômico e uma expansão de seus mercados para a entrada de produtos e investimentos indianos.

A Índia indubitavelmente é um país multifacetado tanto em termos sociais e culturais quanto no que tange a seus objetivos estratégicos. Com o passar do tempo, a base de solidariedade ideológica com os países africanos foi parcialmente substituída por uma lógica pragmática nos campos econômico, diplomático e securitário. Assim, também mudaram os atores que influenciam a busca por relações indo-africanas mais próximas, que antes era liderada pelo governo central. Agora, há cada vez mais interesses em jogo, desde o empresariado nacional até o jogo político-burocrático nas instituições civis e militares.

Até o momento, a nascente estratégia indiana apresenta uma abordagem coerente, indicando um consenso mínimo entre essas elites nacionais. Contudo, deve-se observar em longo prazo a evolução dos interesses das elites indianas e se ainda haverá consenso a respeito dos eixos da política para a África e da prioridade relativa do continente em meio à ascensão da China e ao aprofundamento das parcerias da Índia com Estados Unidos e seus aliados europeus e asiáticos.

Referências

15 FACTS about the Indian diaspora in Africa. 2015. *World Economic Forum*, Geneva, 2015. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2015/06/15-facts-about-the-indian-diaspora-in-africa/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ACESSO universal a energia: muito mais que eletricidade. *The World Bank*, Washington, 23 maio 2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2018/05/18/sustainable-development-goal-7-energy-access-all>. Acesso em: 25 maio 2018.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO BRASILEIRO DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS: 2017. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2017>. Acesso em: 22 abr. 2017.

AFRICA SOLAR INDUSTRY ASSOCIATION. Africa solar outlook 2021: a country-by-country review of the status of solar in Africa. *Africa Energy Portal*, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://africa-energy-portal.org/reports/africa-solar-outlook-2021-country-country-review-status-solar-africa>. Acesso em: 10 ago. 2022.

AIRTEL Africa completes 10 years of operations. *Business Line*, Chennai, 9 June 2020. Section Info-tech. Disponível em: <https://www.thehindubusinessline.com/info-tech/airtel-africa-completes-10-years-of-operations/article31785376.ece>. Acesso em: 10 maio 2021.

BLYTH, R. J. *The empire of the Raj: India, eastern Africa and the middle East, 1858-1947*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Mudança do Clima. *Ministério do Meio Ambiente*, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BREWSTER, D. *India's Ocean: the story of India's bid for regional leadership*. Abingdon: Routledge, 2014.

CHOEDON, Y. India's UN peacekeeping operations involvement in Africa: change in nature of participation and driving factors. *International Studies*, [New Delhi], v. 51, n. 1-4, p. 16-34, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020881717719184>. Acesso em: 10 jul. 2021.

DABHADE, M. S. India's pursuit of United Nations Security Council reforms. *Occasional Paper*, New Delhi, n. 131, p. 1-26, 2017. Disponível em: <https://www.orfonline.org/research/india-pursuit-united-nations-security-council-reforms/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

DUBEY, A. K.; BISWAS, A. (ed.). *India and Africa's partnership: a vision for a new future*. New Delhi: Springer, 2016. (India Studies in Business and Economics Series).

ENERGY use (Kg of oil equivalent *per capita*) - India. *The World Bank*, Washington, D.C., 2014. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.PCAP.KG.OE?end=2014&locations=IN&start=1971&view=chart>. Acesso em: 25 jun. 2021.

GIEG, P. Same same but different? India–Africa relations and Chinese involvement in the continent. *Insight on Africa*, [India], v. 8, n. 1, p. 40-58, 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0975087815612291>. Acesso em: 10 jul. 2022.

HANSEL, M.; MÖLLER, M. House of cards? India's rationales for contributing to UN peacekeeping. *Global Change, Peace & Security*, [United Kingdom], v. 26, n. 2, p. 141-157, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14781158.2014.908836>. Acesso em: 11 jul. 2022.

INDIAN. Indian Navy. *Ensuring secure seas: Indian maritime security strategy*. New Delhi: Ministry of Defence (Navy), 2015. Disponível em: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

INDIAN. Indian Navy. *Indian maritime doctrine 2009*. New Delhi: Ministry of Defence (Navy), 2009. Disponível em: <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

INDIA. Ministry of External Affairs of India. *Briefs on India's Bilateral Relations (South Africa, Nigeria, Angola, Kenia, Uganda, Tanzania, Mozambique)*. New Delhi: MEA, 2021. Disponível em: <https://mea.gov.in/>. Acesso em: 28 jun.2021.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *India Energy Outlook 2021*. Paris: IEA, 2021. Disponível em: https://iea.blob.core.windows.net/assets/1de6d91e-e23f-4e02-b1fb-51fdd6283b22/India_Energy_Outlook_2021.pdf. Acesso em: 9 maio 2022.

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. *Energy Profile Nigeria*. Abu Dhabi: IRENA, 2017.

KAPLAN, R. D. *Monsoon: the Indian Ocean and the future of American power*. New York: Random House, 2010.

KHURANA, G. Maritime security in the Indian Ocean: from tentative collaboration to effective architecture. *Journal of Indian Ocean Rim Studies*, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 9-25, 2018. Disponível em: <https://www.iora.int/media/24014/jiors-vol1-issue-2-oct-2018-19112018-min.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

MACHADO, P. *Ocean of trade: South Asian Merchants, Africa and the Indian Ocean, c. 1750-1850*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

MBOCE, H. N. India–Africa co-operation on maritime security: need for deeper engagement. *Strategic Analysis*, [United Kingdom], v. 43, n. 4, p. 261-277, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09700161.2019.1623496>. Acesso em: 9 maio 2022.

MITTAL, P. India's triangular cooperation with the US, UK and Japan in Africa: A comparative analysis. *ORF Issue Brief*, New Dehi, n. 337, 2020. Disponível em: <https://www.orfonline.org/research/indias-triangular-cooperation-with-the-us-uk-and-japan-in-africa-a-comparative-analysis-60576/>. Acesso em: 8 maio 2022.

MOHAN, C. R. India and international peace operations. *Insights on Peace and Security*, Solna, n. 3, p. 1-8, 2013. Disponível em: <https://www.sipri.org/publications/2013/sipri-insights-peace-and-security/india-and-international-peace-operations>. Acesso em: 8 maio 2022.

MOUSINHO, M. C. A. de M. *Renewable energy cooperation: the challenge between Brazil and India in a multipolarized world*. 2018. Thesis (Doctorate in Sciences, Energy and Environment) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://cienam.ufba.br/publicacoes/cooperation-renewable-energy-challenge-brazil-and-india-multi-polarized-world>. Acesso em: 25 maio 2021.

MTHEMBU, P. *China and India's development cooperation in Africa: the rise of southern powers*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. (International Political Economy Series).

MUKERJI, A. K. *UN peacekeeping: India's contributions*. Embassy of India, Madrid, 2019. Disponível em: <https://www.eoimadrid.gov.in/pdf/Final-UN-Peacekeeping-India-s-Contributions.pdf>. Acesso em: 9 maio 2022.

NAIDU, G. V. C. India, Africa and the Indian Ocean. *Journal of the Indian Ocean Region*, [United States], v. 9, n. 2, p. 189-207, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19480881.2013.847557>. Acesso em: 8 abr. 2022.

NARLIKAR, A. India's rise to power: where does East Africa fit in? *Review of African Political Economy*, [s. l.], v. 37, n. 126, p. 451-464, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25767296>. Acesso em: 8 abr. 2022.

OKANO-HEIJMANS, M.; PANDA, J. P. Development cooperation partnerships: forging an EU-India-Japan trilateral in Africa. *EU-India Think Tanks Twinning Initiative*, [s. l.], 19 mar. 2020.

PAJON, C.; SAINT-MÉZARD, I. *The Japan-India economic partnership: a politically driven process*. Paris: IFRI, 2018. Disponível em: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pajon_saintmezard_japan_india_economic_partnership_2018.pdf. Acesso em: 9 maio 2022.

PARASHAR, S. Madagascar wants to deepen defence relations with India. *The Times of India*, Gurgaon, 8 feb. 2021. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/madagascar-wants-to-deepen-defence-relations-with-india/articleshow/80741218.cms>. Acesso em: 10 maio 2021.

PRAKASH, A. Asia Africa growth corridor development cooperation and connectivity in the Indo-Pacific. *Policy Brief*, Jacarta, n. 3, p. 1-7, 2018. Disponível em: <https://www.eria.org/publications/asia-africa-growth-corridor-development-cooperation-and-connectivity-in-the-indo-pacific/>. Acesso em: 10 maio 2022.

RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY. *Renewables 2015: global status report*. Paris: REN21 Secretariat, 2015. Disponível em: https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2015_Full-Report_English.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY. *Renewables 2017: global status report*. Paris: REN21 Secretariat, 2017. Disponível em: https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2017_Full-Report_English.pdf. Acesso em: 23 jun. 2017.

RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY. *Renewables 2018: global status report*. Paris: REN21 Secretariat, 2018. Disponível em: <https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/08/Full-Report-2018.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY. *Renewables 2019: Global Status Report*. Paris: REN21 Secretariat, 2019. Disponível em: https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/gsr_2019_full_report_en.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21st CENTURY. *Renewables 2020: global status report*. Paris: REN21 Secretariat, 2020. Disponível em: https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/gsr_2020_full_report_en.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

RIBEIRO, E. H. *A grande estratégia da Índia: ascensão de uma nova grande potência no século XXI?* 2019. Tese (Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do

Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/196519>. Acesso em: 15 jun. 2022.

SCOTT, D. India's "extended neighborhood" concept: power projection for a rising power. *India Review*, [United States], v. 8, n. 2, p. 107-143, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14736480902901038>. Acesso em: 18 jun. 2022.

STUENKEL, O. Leading the disenfranchised or joining the establishment? India, Brazil, and the UN Security Council. *Carta Internacional*, [Belo Horizonte], v. 5, n. 1, p. 53-63, 2010. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/529>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SUBRAHMANYAN, S. Between eastern Africa and western India, 1500-1650: slavery, commerce, and elite formation. *Comparative Studies in Society and History*, [Cambridge], v. 61, n. 4, p. 805-834, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/comparative-studies-in-society-and-history/article/abs/between-eastern-africa-and-western-india-15001650-slavery-commerce-and-elite-formation/01983169CE0F1AFD446857067B8CF634>. Acesso em: 20 jun. 2022.

THIRD INDIA-AFRICA FORUM SUMMIT. Delhi Declaration 2015. *Africa Union*, New Delhi, 2015. [Declaration done at the Third India-Africa Forum Summit on 26-29 oct. 2015]. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/37754-doc-au_india_2015_summit_declaration.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.

US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *Country analysis executive summary*: India. Washington: EIA, 2021a. Disponível em: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/IND>. Acesso em: 28 jun. 2021.

US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *Country analysis executive summary*: South Africa. Washington: EIA, 2021b. Disponível em: <https://www.eia.gov/international/overview/country/ZAF>. Acesso em: 28 jun. 2021.

VIEIRA, M. B. B. *A política externa indiana para a África no Século XXI: condicionantes domésticos e sistêmicos*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/61714>. Acesso em: 10 maio 2022.

VINES, A. India's security concerns in the western Indian Ocean. In: MAWDSLEY, E.; MCCANN, G. (ed.). *India in Africa: changing geographies of power*. Cape Town: Pambazuka Press, 2011. p. 95-102.

WATSON, S. The Indo-Japanese pivot to Africa. *Reconnecting Asia*, [s. l.], 23 jan. 2018. Disponível em: <https://reconnectingasia.csis.org/indo-japanese-pivot-africa/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

WORLD energy & climate statistics: yearbook 2022. *Enerdata*, Singapore, 2019a. Section Total Energy Consumption. Disponível em: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-consumption-statistics.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

WORLD energy & climate statistics: yearbook 2022. *Enerdata*, Singapore, 2019b. Section Total Energy Production. Disponível em: <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-production.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

(THE) WORLD Factbook: South Africa. *Central Intelligence Agency*, Washington D.C., 2017. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/south-africa/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. *CAIT Climate Data Explorer*. Paris, 2021. Disponível em: <http://cait.wri.org/indc/#/compare?countries=%5B%22India%22%2C%22South%20Africa%22%2C%22Nigeria%22%5>. Acesso em: 28 jun. 2021.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. CO2 emissions (kt) - India. *The World Bank*, Washington, 2016. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?end=2016&locations=IN&start=1960&view=chart>. Acesso em: 25 jun. 2021.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. CO2 Emissions (kt) - Nigeria. *The World Bank*, Washington, 2016. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?locations=NG>. Acesso em: 15 jun. 2021.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. CO2 Emissions (kt) - South Africa. *The World Bank*, Washington, 2016. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?locations=ZA>. Acesso em: 25 jun. 2021.

PORTUGAL

ÁFRICA

CAPÍTULO 4

INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS PORTUGUESAS:

**UM ESTUDO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS DA PORTUGAL
TELECOM (PT) EM ANGOLA EM CONTEXTO HISTÓRICO**

ANA MARIA FERREIRA MENEZES
MANOEL JUSTINIANO MELO DA FONSECA
JOAQUIM RAMOS SILVA

Introdução

A internacionalização de empresas se constitui em um processo no qual a sua atuação extrapola as fronteiras do país de origem. Dessa forma, a internacionalização força as empresas a adotarem estratégias que assegurem a sua competitividade num mercado mais amplo. Na perspectiva da economia portuguesa – pelas suas dimensões, uma pequena economia (SILVA, 2013) –, o crescimento do comércio e do investimento internacionais tem sido uma oportunidade para o contínuo aumento das suas relações com o exterior, a começar pelas exportações, fator decisivo para o crescimento econômico do país. Por seu lado, o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) é uma modalidade de internacionalização de empresas, que se reveste de suma importância para o desenvolvimento de países emergentes, pois implica um aumento da maturidade das empresas e, por conseguinte,

uma maior capacidade de concorrer em mercados abertos. Ao enquadrar o caso português nesse contexto, Silva (2005, p. 103) destaca:

As duas últimas décadas foram férteis em novos desenvolvimentos no âmbito da economia mundial, como a liberalização do comércio, o aprofundamento e alargamento da integração regional, e o crescimento da importância das economias emergentes. Nesse quadro, um dos mais relevantes aspectos, e provavelmente com maiores implicações a longo prazo, foi o *boom* do investimento direto estrangeiro [...].

Na “onda” desse *boom*, a economia portuguesa procurou inserir-se no processo mundial de internacionalização, o que aconteceu de forma crescente nas décadas recentes. Isso decorreu da necessidade de um melhor enquadramento externo, em parte resultante da adesão à Comunidade Europeia em 1986, que se caracteriza pela interdependência das economias, pela globalização dos mercados e pela mundialização da concorrência.

Na busca desta internacionalização, o peso dos laços históricos não podia deixar de se fazer sentir e, além do Brasil, a economia portuguesa também se voltou para países africanos, particularmente Angola, haja vista que, segundo Luís Castro Henriques, presidente da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (Aicep) desde 2017, Angola apresenta condições favoráveis para receber investimentos diretos portugueses. Nesse sentido, Henriques (2019) destaca dois setores em Angola: o agroalimentar, que pode ser considerado transversal em todas as províncias; e o de infraestrutura e equipamentos industriais e energéticos, pois qualquer desenvolvimento agrícola de larga escala também tem necessidade de infraestruturas, sejam elas a logística, os transportes e os equipamentos para automatização e mecanização. Com efeito, desde a sua independência, Angola esteve muito dependente de um único setor – o petróleo –, sendo fundamental diversificar a sua produção com base nas vantagens que possui, entre elas se encontra o agroalimentar, sendo ainda especialmente carente em infraestruturas e equipamentos fundamentais para o seu desenvolvimento.

Desse modo, o objetivo do presente trabalho visa estudar a internacionalização de empresas portuguesas por meio da análise do IDE – como uma de suas modalidades – direcionado para Angola, tendo como exemplo a Portugal Telecom (PT) enquanto empresa do setor de telecomunicações. Ainda que, como se verá, o contexto institucional e organizacional dessa experiência seja muito diferente em 2021, centrou-se no período em que ela se desenvolveu (2000-2020). A metodologia utilizada pautou-se no levantamento de informações sobre o investimento direto português em direção a Angola, bem como sobre o investimento da PT no país.

Para efeitos de atingir o objetivo proposto, percorreu-se o seguinte caminho: em primeiro lugar, buscou-se definir o que vem a ser internacionalização de empresas, bem como o papel do IDE nesse processo; logo após, analisou-se a imbricação da relação estabelecida entre Portugal e Angola, partindo de uma caracterização desses países e demonstrando como essa relação passou do colonialismo ao bilateralismo; posteriormente, debruçou-se sobre o processo de apoio do governo português para a internacionalização de empresas, exemplificando com o investimento da PT; depois, passou-se à análise do comportamento do investimento direto de Portugal em Angola; em seguida, focou-se o investimento da PT em Angola com a aquisição da participação na Unitel; por fim, elaborou-se um conjunto de considerações finais, retomando o fundamental da argumentação apresentada no corpo do trabalho.

Internacionalização de empresas: definições

A internacionalização é um termo que abrange diversas definições. Botelho (2015) considera que a internacionalização de uma empresa se fundamenta nas suas estratégias de produtos-mercados para outros países. Assim, a internacionalização pode ser considerada como um direcionamento das operações da empresa para fora do país de origem, ou seja, é vista como um processo de envolvimento crescente nas operações internacionais, exceção feita às empresas designadas *born global*, à partida, orientadas nesta direção.

Considerando-se que a internacionalização é um processo no qual a atuação das empresas extrapola as fronteiras do país de origem, pode-se levar em conta, segundo Hilal e Hemais (2003), que ela deriva da saturação do mercado doméstico – causada pela diminuição ou pequenez das oportunidades nativas, pela forte competição ou pelo interesse próprio das instituições em se projetarem em mercados alienígenas face às possibilidades que eles oferecem –, criando uma necessidade de busca de novos mercados e oportunidades lucrativas.

Segundo Cunha Júnior (2012), a internacionalização de empresas pode ser compreendida como as diversas situações identificadas ao longo do processo de inserção das firmas em mercados situados fora das fronteiras nacionais do país de origem. As principais situações desse processo se referem às transações de comércio exterior (importação/exportação), às operações financeiras (empréstimo ou financiamento), às operações de investimento (portfólio ou direto no exterior, de raiz) e às formas não acionárias, tais como franquias, licenças, subcontratação de serviços e contratos de produção (agrícola ou de manufatura) ou de gestão.

A internacionalização tende, assim, a se constituir em um processo contínuo e dinâmico que objetiva a projeção de uma atividade empresarial ou de um produto no mercado global. Salienta-se, então, que é o processo por meio do qual uma empresa deixa de operar apenas nos limites do mercado nacional de origem e passa também a explorar os mercados externos. Para Barber e Darder (2004), o processo de internacionalização se caracteriza pela direção estratégica das empresas que estimam as condições de transformação do espaço internacional e buscam responder organizacionalmente, com os recursos de que dispõem, à transposição das fronteiras nacionais e aos requisitos da demanda internacional. Dessa forma, a internacionalização pode ser entendida simplesmente como o processo pelo qual uma empresa aumenta seu nível e/ou intensidade de atividades fora do país de origem.

Segundo Vasconcelos (2013), o processo de internacionalização é o resultado da consolidação ou do alcance de novas posições em mercados externos, reforçando ou sustentando as relações com grandes clientes e

agindo de acordo com lógicas globais e integradas, com redução de custos de produção, acesso e assimilação de capacidades novas, tornando-se, para um número crescente de empresas, uma realidade fundamental ao gotejamento de oportunidades ou uma réplica aos movimentos apresentados por outros *players* do mercado.

Ainda de acordo com Botelho (2015), as empresas com estratégias de internacionalização percorrem quatro fases principais: internacional, multinacional, global e transnacional. Mais recentemente, introduziu-se um novo conceito de empresa: a metanacional.

Assim, a designada empresa internacional tem um cariz etnocêntrico, ou seja, é uma empresa cuja mentalidade é doméstica, que se apoia no mercado interno e considera o mercado externo uma extensão daquele. Transaciona, ou está presente em diversos países. Por sua vez, a empresa multinacional tem um cariz policêntrico, isto é, olha para o mundo como um conjunto de mercados nacionais e procura adaptar a sua estratégia às diferenças nacionais. A empresa global tem um cariz misto (entre o etnocêntrico e o policêntrico). O mundo é visto como um mercado global e a estratégia da empresa é a de abastecer o mundo com base na centralização das operações num único país, ou então abastece-se no mercado global para fornecer os seus canais de distribuição no mercado doméstico.

A empresa transnacional tem um cariz geocêntrico, isto é, adota uma visão global mas reconhecendo as semelhanças e diferenças dos mercados nacionais. Está presente em diversos países, faz a ligação entre os recursos e os mercados globais e constrói as suas vantagens competitivas. Finalmente, a empresa metanacional é vista como uma empresa que consegue obter uma vantagem competitiva ao identificar, aceder, mobilizar e utilizar conhecimento disperso, a partir de diversos pontos espalhados pelo mundo. A empresa metanacional é definida com base em três competências fundamentais: A capacidade de identificar e captar conhecimentos emergentes em todo o mundo; Estruturar e mobilizar todo o saber captado; Transformar este saber em inovação, criando valor

através de uma produção, marketing e distribuição eficientes a nível mundial. (BOTELHO, 2015, p. 37)

De acordo com essas estratégias, pode-se observar que há uma evolução do paradigma no qual a empresa atuava na perspectiva internacional, passando pela multinacional, global e transnacional, preocupando-se com uma rede eficiente de produção, vendas e subsidiárias nos mercados mundiais. O paradigma metanacional se coaduna, porém, com a perspectiva da sociedade do conhecimento e em rede na qual a criação do valor procede da exploração de conhecimentos, tecnologia e mercados de inteligência, onde quer que eles se localizem. Isso permite uma competitividade empresarial conseguida de uma forma descentralizada, por intermédios de vantagens obtidas em diferentes partes do mundo.

A partir do entendimento sobre internacionalização de empresas e considerando que uma das facetas desse processo é o IDE, passaremos, a seguir, a defini-lo.

IDE como modalidade de internacionalização

O IDE se caracteriza pelo fato de ocorrer em uma perspectiva de longo prazo em termos de planejamento, execução e espera por obtenção de retorno, o que leva à sua diferenciação dos investimentos de curto prazo. Como se referiu, o IDE teve um grande crescimento mundial no final do século passado, quando a globalização econômica se intensificou, a partir, principalmente, da maior abertura comercial e financeira, da criação de blocos econômicos e de melhorias significativas nos meios de comunicação. (BITTENCOURT, 2016)

O IDE é, assim, uma modalidade de internacionalização de empresas. Constitui-se nos investimentos que uma empresa resolve fazer – por sua conta e risco – em outro país, diferente do país de origem. Isso decorre do fato de que essa empresa leva em consideração que a perspectiva de obtenção de lucros maiores (ou vantagens de outra natureza) supera os riscos inerentes a esse tipo de investimento, decorrentes de um menor

conhecimento ou capacidade de influência sobre a situação e as leis que vigoram em outros países.

O investimento direto pode ser visto como uma operação na qual se cria uma subsidiária no exterior ou passa-se a exercer controle, maior ou menor, sobre uma empresa estrangeira, adquirindo uma parte de suas ações (para efeitos estatísticos sobre IDE – assunto que não desenvolvemos aqui –, a maior parte das legislações considera um mínimo de 10%, com vistas a distinguir do investimento de portfólio, como se refere em seguida). Assim, pode-se colocar que o IDE visa adquirir um interesse duradouro de uma empresa que se encontra em outro país que não o do investidor, sendo o objetivo deste último influir efetivamente na gestão da empresa em questão. Dessa forma, tal investimento pode ser definido como uma estratégia de internacionalização em que a empresa estabelece uma presença física no exterior através da posse de ativos produtivos, tais como capital, tecnologia, trabalho, terra, plantas e equipamentos.

Importa sublinhar, com Rodrigues e Borges (2011), que há dois tipos fundamentais de investimentos no estrangeiro: diretos e de portfólio. A distinção entre eles reside no fato de que o IDE se materializa na forma de compra de ações ou cotas em empresas no exterior, com o propósito de exercer o controle sobre a empresa receptora do investimento. Já os investimentos de portfólio se referem aos fluxos de capitais que não visam ao controle de capital da empresa e que podem ter a forma de ações, bônus, debêntures, títulos, fundos de ações, fundos de renda fixa e diferentes tipos de transações e *notes*. O capital na forma de investimento de portfólio tem, em geral, um caráter especulativo e volátil, inserido, sobretudo, em uma lógica de ganhos de curto prazo, ao passo que o capital na forma de IDE é considerado mais duradouro e produz benefícios diretos, podendo ter impacto significativo na economia do país hospedeiro (em termos de crescimento econômico, emprego, transbordamento tecnológico etc.).

Rodrigues e Borges (2011) destacam que o IDE tem sido o principal agente da configuração da internacionalização da produção. Trata-se de toda decisão de uma empresa ou corporação, instalada em um outro país para investir seus recursos a fim de expandir seus negócios no exterior,

na forma de instalação ou implantação de uma filial, compra de empresas e criação de um novo empreendimento. Em síntese, o IDE requer que o investidor exerça uma influência expressiva sobre a gestão da empresa localizada na outra economia.

De acordo com Melo (2012), existe outro fator que possibilita a definição do IDE, que está ligado ao fato de que

[...] o comportamento do IDE pode ser influenciado ou definido pela política econômica do país em relação a ele, durante determinado período de tempo, confirmando a relação entre esse fator e o comportamento do investimento. Governos podem ter uma política ativa com relação ao investimento externo direto e às empresas transnacionais. Da mesma forma que é possível desenhar políticas específicas de incentivo ao IDE em determinadas atividades, os governos podem estabelecer critérios de desempenho para as empresas transnacionais, os quais podem estar relacionados à criação de emprego, à exploração, à importação, à transferência de tecnologia ou aos investimentos futuros.

Dessa forma, além de levar em consideração a posse de ativos produtivos, as empresas que se arvoram a produzir fora das fronteiras nacionais levam em conta também a política econômica, mais acolhedora ou menos favorável, como também a segurança jurídica do país de destino dos seus investimentos. Essa dimensão política leva em conta, sobretudo, as especificidades dos diferentes setores, sendo o IDE mais bem-vindo em certos casos do que em outros, conforme escasseiam ou abundam capital e recursos.

Angola também apresenta uma legislação que estabelece como deve ser orientado o investimento privado, interno e externo dentro do seu território. Assim, após outras legislações relativas ao assunto, em 26 de junho de 2018, o governo angolano outorgou a Lei do Investimento Privado, Lei nº 10/2018, publicada no *Diário da República*, que, em seu artigo 1º,

[...] estabelece os princípios e as bases do investimento privado na República de Angola, fixa os benefícios e as facilidades que o Estado angolano concede aos investidores privados e os critérios de acesso aos mesmos, bem como estabelece os direitos e deveres e as garantias dos investidores privados. (ANGOLA, 2018, p. 3478)

É possível identificar também, nessa legislação, uma definição de IDE, em seu artigo 3º, que versa sobre definições. Assim, na alínea “f”, pode-se identificar essa definição como

[...] todo investimento privado, interno ou externo, que consista na utilização no território nacional de capital, tecnologia e conhecimento, bens de equipamento e outros em projectos económicos ou na utilização de fundos destinados à criação de novas empresas, agrupamentos de empresas, nacionais ou estrangeiras, bem como a aquisição total ou parcial de empresas de direito angolano já existentes, com vistas à criação ou continuação de determinada actividade económica e participação directa na sua gestão, de acordo com o respectivo objecto social. (ANGOLA, 2018, p. 3479)

Assim, o investimento direto para a Angola é visto como sendo a utilização de capital, tecnologia e conhecimento, bens de equipamento e outros em projetos econômicos desenvolvidos no território nacional.

Portugal e Angola: do colonialismo à relação bilateral

Essa seção objetiva demonstrar, historicamente, a imbricação da relação estabelecida entre Portugal e Angola, partindo de uma caracterização desses países e demonstrando como essa relação passou do colonialismo ao bilateralismo.

Caracterização de Portugal

Segundo o Ministério de Negócios Estrangeiros (PORTUGAL, 2021a), Portugal (Figura 1) é um país localizado no sudoeste da Europa, cujo

território se situa na zona ocidental da Península Ibérica e em arquipélagos no Atlântico Norte. O território português tem uma área total de 92.212 km², sendo delimitado a norte e leste pela Espanha e a sul e oeste pelo Oceano Atlântico, compreendendo uma parte continental e duas regiões autônomas: os arquipélagos dos Açores e da Madeira. Portugal é a nação mais a ocidente do continente europeu.

Figura 1 – Mapa de Portugal



Fonte: autoria desconhecida.¹

1 Todas as figuras utilizadas neste capítulo são licenciadas em CC BY-AS.

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (PORTUGAL, 2021b), a população de Portugal, em 2021, é de 10.347.892 habitantes,² contando o país, em 2021, com um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 20.847 euros. (PORTUGAL, 2022) Segundo o Eurostat, entre os anos de 2015 e 2018, o PIB *per capita* de Portugal se manteve em 77% da média da União Europeia. (MELO; OLIVEIRA, 2019) Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (2019), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Portugal para o ano de 2018 é de 0,850, índice que coloca o país entre os de desenvolvimento humano muito elevado.

Em uma perspectiva histórica e segundo Mattoso (2000), somente com a fundação do Estado português é que se pode encontrar vestígios coerentes de uma nacionalidade portuguesa, haja vista que

Aquilo que o precedeu e que tem alguma coisa a ver com o fenómeno nacional reduz-se a uma persistente eclosão de pequenas formações políticas tendencialmente autonômicas na faixa ocidental da Península Ibérica [...], que se verificaram desde a pré-história até o século XII, mas que se caracterizam também pelo seu caráter descontínuo e efêmero. (MATTOSO, 2000, p. 7)

Assim, e ainda de acordo com Mattoso (2000, p. 8),

O primeiro fato que se pode relacionar com a futura nacionalidade portuguesa é, por isso mesmo, aquele em que se verifica a associação de dois antigos condados pertencentes cada um deles a uma província romana diferente: o condado de Portucale, situado na antiga província da Galécia, e o de Coimbra, na antiga província da Lusitânia. Formaram o que então se chamou o 'Condado Portucaleense' [...], entregue pelo rei Afonso VI de Leão e Castela ao conde Henrique de Borgonha, como dote de casamento de sua filha ilegítima D. Teresa no ano de 1096.

No entanto, somente em 1139 é que o Reino de Portugal foi fundado, a partir do Condado Portucaleense. No século XV, com o domínio da técnica

2 Resultados preliminares do Censo de 2021.

de construção naval, Portugal se tornou pioneiro da exploração marítima, na chamada Era dos Descobrimentos. Esse fato permitiu a Portugal aventurar-se pelos mares, levando-o a ampliar seus territórios durante os séculos XV e XVI, o que possibilitou o surgimento do primeiro império global da história, com possessões na África, América do Sul, Ásia e Oceania.

De acordo com Coelho (2000, p. 58-59), a expansão portuguesa se caracterizou por haver de tudo um pouco:

[...] descobrimentos, em absoluto, e não apenas para os europeus, de novas terras, novos mares, novas estrelas, [...], e viagens de descobrimentos; evangelização com mão armada e também com martírio e novos métodos linguísticos; transfega [sic] e troca de riquezas, de ideias, de técnicas, de animais e de plantas; guerra e paz armada com violência extrema de todas as partes; fome de honra; coragem para além do que pode a força humana; altruísmo, sacrifício; antropofagia no limite e recusa dela; troca de ideias, de cerimônia, de vocábulos; confronto de culturas.

O domínio português na Era dos Descobrimentos permitiu a Portugal uma ascensão imperial que pode ser exemplificada pela reserva das terras descobertas e a serem encontradas feita pela bula *Romanus Pontifex*, de 1455, e depois ampliada aos ibéricos pelo Tratado de Tordesilhas, de 1494. (COELHO, 2000) Dessa forma,

Como cabeça deste império marítimo, Lisboa transformava-se numa das grandes metrópoles do planeta, sonora e multicolor, reunindo gentes de todos os continentes e atraindo, pelas excelentes oportunidades de multiplicar a riqueza, alguns dos principais mercadores europeus. O seu poder assentava na rede de cidades atlânticas, americanas, africanas e asiáticas, a que se ligava pelo longo mar, nas forças militares marítimas de intervenção, na artilharia e nas naus. (COELHO, 2000, p. 69)

Assim, no final do século XV, com a conquista de Angola por Portugal, começa a dominação desse território na medida em que Angola se torna

uma das colônias portuguesas na África. Para efeitos de visualizar essa imbricação, passaremos para a análise de Angola.

Caracterização de Angola

País situado na região sul da África, Angola (Figura 2) é uma das ex-colônias portuguesas, tendo sua independência ocorrido em 1975. Limita-se geograficamente com a República Democrática do Congo, a noroeste; República do Congo, a norte e leste; a Zâmbia, a leste (parte sul); a Namíbia, a sul; e o Oceano Atlântico Sul, a oeste.³

Figura 2 – Mapa de Angola



Fonte: autoria desconhecida.

3 Uma das províncias de Angola, Cabinda, está localizada entre o Congo e a República Democrática do Congo, produz 60% do petróleo nacional e tem reivindicado uma separação de Angola, desde a independência do país. (ANGOLA, 2017)

De acordo com o *Jornal de Angola* (15 de janeiro de 2019), a população angolana está projetada para este ano em 30.175.553 habitantes. (POPULAÇÃO, 2019) Segundo o Pnud – órgão da Organização das Nações Unidas (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2019) –, o IDH de Angola para o ano de 2018 é de 0,574, índice que coloca o país entre os de desenvolvimento humano médio. De acordo com o Banco Mundial (GDP, 2021), o PIB *per capita* de Angola caiu de US\$ 5.408,4, em 2014, para US\$ 1.895,8, em 2020, uma baixa extremamente significativa de cerca de 65% em apenas seis anos.

Também segundo o Banco Mundial (ANGOLA, c2023), Angola continua a sofrer os efeitos da instabilidade dos preços do petróleo e dos níveis de produção, sobretudo nas fases de baixa do ciclo, tendo-se verificado uma contração do PIB estimada em algo em torno de 1,2% em 2018. O setor petrolífero contribui para um terço do PIB e para mais de 90% das exportações. A inflação permaneceu elevada, descendo ligeiramente de 18,6% em 2018 para 16,9% em 2019. Angola deverá permanecer em recessão em 2020 devido à queda nos preços do petróleo e ao abrandamento global resultante do impacto da covid-19.

Em uma perspectiva histórica, observa-se que a chegada dos portugueses a Angola ocorreu pelo litoral norte, quando, em 1483, “o navegador português Diogo Cão estabeleceu relações com o Reino do Congo, um dos mais organizados politicamente na região”. (PARADA; MEIHY; MATTOS, 2013, p. 154) A partir desse marco, os portugueses passaram progressivamente a conquistar não apenas Angola, mas também outros territórios da África.

Durante séculos confinada às regiões costeiras, a ocupação portuguesa de Angola se deu de forma árdua, vagarosa e instável, em decorrência das várias guerras entre potências coloniais europeias e alianças com poderes locais no continente africano. Assim, o esforço de expansão do império português no território angolano se prolongou por todo século XVIII e chega ao século XIX, apoiando-se em ações militares, nem sempre bem-sucedidas. (PARADA; MEIHY; MATTOS, 2013) Assim,

No momento em que Portugal renovou seu interesse pela colonização africana, recorrendo dessa vez à diplomacia no jogo político das potências europeias do final do século XIX, é que a presença lusitana em Angola pôde consolidar-se, apesar das resistências internas. O decadente império português substituiu a onerosa ação militar expansionista pela condição de equilíbrio entre as pretensões inglesas, francesas, belgas e alemãs no sul do continente africano, reafirmada após a Conferência de Berlim de 1885. (PARADA; MEIHY; MATTOS, 2013, p. 158)

O século XX chegou trazendo modificações no cenário colonial de Angola, em decorrência das transformações ocorridas em Portugal, que teve a monarquia deposta em 1910 e instaurou a república, que propôs alterações na forma de colonização das possessões ultramarinas. (PARADA; MEIHY; MATTOS, 2013)

A principal alteração referia-se à aplicação de uma legislação segregacionista aos colonizados: por meio de leis que visavam à separação dos habitantes da colônia em europeus metropolitanos e nativos africanos, a exclusão social transformou-se em política oficial da nova República portuguesa. (PARADA; MEIHY; MATTOS, 2013, p. 158)

Esse quadro segregacionista provocou uma onda de conflitos sociais entre a população africana negra e os grupos que tinham algum tipo de prerrogativa dentro do sistema colonial português. Durante os anos 1960 e 1970, a crise social se acirra em Angola. Isso provoca movimentos em favor da independência, que ganharam força e visibilidade. No entanto, a luta pela independência do país não se baseou em um discurso libertário único.

A independência do Congo Belga (hoje República do Congo), em 1960, desencadeou os acontecimentos que marcaram o início da atuação dos movimentos independentistas em Angola. Esse evento apressou o ressurgimento de grupos políticos angolanos. No princípio dos anos 1960, três movimentos de libertação desencadearam uma luta armada contra o colonialismo português: União das Populações de Angola (UPA) que

se fundiu, em 1962, com o Partido Democrático de Angola (PDA), formando a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e que adotou uma posição antimarxista; Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), que se alinhava com a política revolucionária marxista; e União para a Independência Total de Angola (Unita), criada em 1966 por dissidentes da FNLA. (PARADA; MEIHY; MATTOS, 2013)

Apesar dos limites à ocupação em grande parte território até o século XIX, segundo Rodrigues e Migon (2019), Angola foi colônia portuguesa entre finais do século XV e 11 de novembro de 1975, dia em que se tornou independente. A história de Angola independente é fortemente marcada por reveses políticos, originados principalmente pela ocorrência de conflitos de natureza estatal e intraestatal. Todavia, o ano de 2002 pode ser considerado um marco na história do país, pois foi nesse ano que o governo angolano e os integrantes da Unita finalmente chegaram a um acordo e assinaram o Memorando de Entendimento de Luena. Dele, resultou o alcance da paz definitiva, episódio que pôs fim a um longo período de guerras e lutas internas, ao mesmo tempo em que possibilitou a celebração da tão esperada paz e maior estabilidade. (RODRIGUES; MIGON, 2019)

Não obstante o fim da guerra civil em Angola em 2002, o país enfrenta ainda enormes desafios no que diz respeito, por exemplo, à redução da pobreza e do desemprego, à melhoria da saúde e da educação e ao aumento de desenvolvimento humano, o que é corroborado por Vunge (2015, p. 153) quando diz que, “[...] ao longo dos anos de independência, Angola tem enfrentado sérios problemas socioeconômicos e políticos, resultantes da herança herdada do colonialismo somada à exploração neocolonialista e à guerra civil que castigava o país”.

Após a independência, Angola e Portugal deixaram de ter uma relação colonialista, que colocava Angola em uma situação de simples exportadora de produtos primários que eram extraídos sobretudo por Portugal e que ajudavam a sustentar economicamente a fase imperial desse país. A partir daí, os dois países iniciaram uma nova etapa, estabelecendo relações comerciais que podem ser caracterizadas pelo bilateralismo, na perspectiva da internacionalização.

Para efeitos de atender ao objetivo proposto neste trabalho, passaremos, então, à análise do processo de apoio do governo português para a internacionalização de empresas, exemplificando com o caso do investimento da PT em Angola.

Apoio à internacionalização de empresas portuguesas: a presença da PT em Angola

Como se referiu no início, as duas últimas décadas do século XX foram férteis em novos desenvolvimentos no âmbito da economia mundial (entre outros, ampla liberalização do comércio, aprofundamento e alargamento da integração regional e o crescimento da importância das economias emergentes). Salienta-se também o processo de ampliação da União Europeia, que representou um desafio para os seus membros. Nesse contexto, caracterizado por profundas e rápidas transformações, Portugal se viu compelido a desenvolver uma economia mais competitiva e uma sociedade mais coesa, reconhecendo, inclusive, ser necessário incentivar a internacionalização das suas empresas. Assim é que, de acordo com Leal (2005, p. 33),

Perante esta conjuntura, o setor público começou a delinear formas de apoiar o tecido económico português na adaptação ao atual período internacional de globalização e a impulsionar o desenvolvimento de um novo modelo económico que se adaptasse a esta nova realidade. Um dos instrumentos possíveis ao alcance do setor público foi e é o apoio à internacionalização económica portuguesa, através da concepção e operacionalização das respectivas políticas públicas.

Nesse quadro, um dos mais relevantes aspectos foi o *boom* do investimento direto português no estrangeiro, o qual, embora tenha acelerado depois de 1985, foi na década final do século XX que atingiu a sua máxima expressão, culminando no auge histórico de 2000. Dentro desse contexto, o governo português instituiu, em 1997, uma política pública que objetivou

apoiar a internacionalização das empresas portuguesas e, em 15 de abril de 1997, foi publicada no *Diário da República* a Resolução do Conselho de Ministros n° 61/97. Essa resolução vai ao encontro dos objetivos macroeconômicos do governo português, que assume como opção estratégica que “a economia portuguesa deverá ser europeia e aberta” no sentido de promover “a coesão económica e social do País”. (PORTUGAL, 1997, p. 1686)

Entre as várias medidas adotadas, salienta-se as que seguem: garantia de uma dotação financeira de 35 milhões de contos (equivalentes a 165 milhões de euros) em um período de três anos; reorganização e renovação dos instrumentos financeiros de apoio à internacionalização, nomeadamente no que se refere à política de cobertura dos seguros de crédito e à exportação e de investimento. Tendo salientado a vertente financeira, destaca-se que a chamada Nova Política para a Internacionalização (NPI), visou, em termos de desenvolvimento econômico,

[...] reforçar o papel de Portugal no centro da construção europeia, em articulação com uma presença mais ativa e efetiva na América, em África e na Ásia, valorizando a identidade e especificidade portuguesas, onde avultam o nosso papel no seio da CPLP [Comunidade de Países de Língua Portuguesa], a dimensão atlântica da nossa história e a expressão das comunidades portuguesas no mundo. (PORTUGAL, 1997, p. 1687)

Essa política expressou a resposta do governo português “aos desafios da globalização dos mercados”, que se baseou “numa maior iniciativa internacional no terreno dos negócios e numa diversificação das relações económicas externas [...]”. (PORTUGAL, 1997, p. 1687) Contando com o apoio do governo, as empresas portuguesas se projetam em um processo de internacionalização como estratégia tanto em termos de ampliação das exportações como em termos de investimentos diretos. Nessa perspectiva, as empresas portuguesas se direcionam para mercados da América do Sul (com destaque para o Brasil), África e Europa. No âmbito dessa internacionalização, as empresas portuguesas se voltam, entre outros, para países africanos, particularmente Angola.

Pode-se visualizar tal processo de internacionalização a partir do setor de telecomunicações, trazendo a experiência da PT. Maior empresa portuguesa nesse setor à época, ela implementou sua estratégia para a entrada em novos mercados com forte potencial de crescimento, sobretudo nos países em que tinha vantagens fundamentais, decorrentes de seus laços linguísticos e culturais e evidentemente do conhecimento dos negócios. (SILVA, 2005) A estratégia da empresa refletia, assim, um movimento de impulso à internacionalização, imposto pelas novas circunstâncias históricas, atendendo à integração plena de Portugal na União Europeia.

Não obstante ter priorizado o mercado brasileiro nesse período, o Grupo PT, com sua expansão, alcançou uma ampla presença internacional, com investimentos nos seguintes países: Hungria, Timor-Leste, Macau, Moçambique, Quênia, Angola, Namíbia, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Marrocos. Assim, pode-se salientar, conforme Motta (2001, p. 92), que “Toda a essência da visão estratégica na administração pode ser resumida na ideia de se construir, [...], uma postura que seja suficientemente forte para indicar com clareza um caminho futuro”, ao tempo em que seja “suficientemente flexível para ser alterado de acordo com novas condições ambientais”.

Tendo analisado a relevante questão do apoio do governo português à internacionalização de empresas e salientado o setor de telecomunicações por meio da experiência da PT, passaremos agora a analisar o comportamento do investimento direto realizado por Portugal em Angola, bem como o investimento da empresa em questão, complementando este trabalho com outros apresentados anteriormente.⁴

Investimento direto de Portugal em Angola

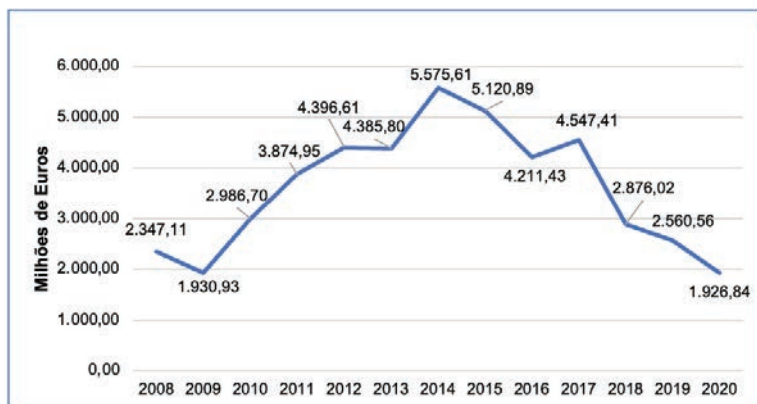
Angola possui importantes recursos naturais e um mercado interno com grande potencial, revestindo-se, assim, de características únicas para a

4 Entre outros trabalhos, o caso dos investimentos do Grupo PT no Brasil foi analisado com detalhe por Fonseca, Silva e Menezes (2009 e 2011) e Fonseca e Silva (2011).

atração de IDE. No entanto, segundo Dias (2020), com base em informações do Banco Nacional de Angola, o IDE, em 2019, foi o mais baixo dos últimos três anos. Quando se compara com 2017, o investimento sofreu um recuo de 88%. O IDE em Angola continua concentrado principalmente no setor petrolífero, representando 92,9% do total.⁵ Os principais países de origem do IDE são: Estados Unidos, França, China, Itália, Reino Unido, Noruega, Portugal, Croácia, Japão e Argentina. (DIAS, 2020)

No que tange à posição do *stock*⁶ de investimento direto de Portugal em Angola, pode-se observar, no Gráfico 1, que houve um crescimento entre 2009 e 2014. A partir daí, contudo, apesar da oscilação positiva em 2017, o *stock* de investimento começa a cair, chegando em 2020 com o menor valor da série – portanto, em um patamar de investimento acumulado inferior ao de 2008.

Gráfico 1 – Posição (*stock*) de investimento direto de Portugal em Angola (2008-2020)



Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do Banco de Portugal (2008-2020).

Considera-se desinvestimento a retirada do investimento ou do capital de uma empresa, mediante a venda ou pela perda de uma parte, ou do

5 Em Angola, a partir de 2010, foram descobertos mais 2 bilhões de barris de petróleo equivalente (boe), levando a empresa portuguesa Galp Energia a também concentrar sua atividade de produção nesse país. (EIRAS, 2013, p. 263)

6 *Stock* se refere ao total acumulado do IDE em 31 de dezembro de cada ano.

total, de sua participação acionária. Dessa forma, observa-se claramente no referido gráfico, a partir de 2014, a ocorrência do desinvestimento português na economia angolana.

Esse desinvestimento pode ser explicado principalmente pelos efeitos da desaceleração dos preços do petróleo, haja vista ser esse setor o mais representativo para a economia angolana, como já apontado anteriormente. Dessa forma, a economia angolana tem suas receitas advindas do setor petrolífero diminuídas, impactando negativamente suas reservas. Isso a torna menos atrativa para os investidores estrangeiros, levando-se, por exemplo, às dificuldades nos processos de pagamentos internacionais, dada a dependência do país da exploração desta fonte de energia. Assim, pode-se observar que a queda do *stock* do IDE português em Angola a partir de 2014 não somente coincide, como também é consequência da queda dos preços do petróleo no contexto da crise das *commodities* em meados da segunda década do século XXI.

Para analisar a relação bilateral do investimento direto entre Portugal e Angola, utilizamos a concepção do princípio direcional da Aicep (2015-2019) (AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE PORTUGAL, [2019?]) que nos diz: “Princípio Direcional: reflete a direção ou influência do investimento, isto é, o Investimento de Portugal no Exterior (IDPE) e o Investimento Direto do Exterior em Portugal (IDE)”. Assim, na Tabela 1, pode-se observar que o IDPE representa o investimento direto realizado por Portugal em Angola, e o IDE, o investimento direto de Angola realizado em Portugal.

Tabela 1 – Posição (*stock*) de investimento direto entre Portugal e Angola – 2015-2019

	2015 dez	2016 dez	2017 dez	2018 dez	2019 dez	Var % 19/15 ^a	Var % 19/18 ^b
IDPE	5.120,9	4.211,4	4.515,6	3.012,8	2.209,0	-17,6	-26,7
% Tot Portugal	8,5	7,0	7,8	5,9	4,3	--	--
IDE	2.094,6	1.472,6	1.991,4	2.162,0	2.343,1	5,6	8,4

	2015 dez	2016 dez	2017 dez	2018 dez	2019 dez	Var % 19/15 ^a	Var % 19/18 ^b
% Tot Portugal	1,7	1,2	1,4	1,6	1,6	--	--
Saldo	3.026,3	2.738,8	2.524,2	850,8	-134,1	--	--

Fonte: Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, ([2019?]), com base nos dados do Banco de Portugal. Unidade de medida: milhões de euros (posições em fim de período).

Notas: (a) Média aritmética das taxas de crescimento anuais 2015 dez-2019 dez;
(b) Taxa de variação homóloga 2018 dez-2019 dez.

Salienta-se que a posição (*stock*) registrada na Tabela 1 é a mesma apontada no Gráfico 1. No entanto, as discrepâncias de dados apresentados entre os anos de 2017 e 2019 decorrem do fato de o Banco de Portugal ter informações mais atualizadas do que a Aicep. Na Tabela 1, pode-se observar que o IDPE, ou seja, o investimento direto de Portugal em Angola cai – em termos de posição de *stock* – entre os anos de 2015 e 2019, tendo uma variação negativa da média aritmética das taxas de crescimento anuais (-17,6%) e com uma variação negativa de crescimento de 2019 relativa a 2018 (-26,7%), o que demonstra, mais uma vez, o desinvestimento de Portugal em Angola.

No que pese ao IDE, ou seja, o investimento direto de Angola em Portugal (como se referiu, analisamos a relação de um ponto de vista bilateral, não considerando, portanto, a canalização do IDE por terceiros países, a qual pode assumir valores importantes), apesar da diminuição no ano de 2016 em termos de posição de *stock*, observamos na Tabela 1 o crescimento desse investimento entre 2017 e 2019, tendo uma variação positiva da média aritmética das taxas de crescimento anuais (5,6%) e com uma variação positiva de crescimento de 2019 relativa à de 2018 (8,4%), o que demonstra a ampliação do investimento direto de Angola em Portugal no período considerado. Observa-se ainda, na Tabela 1, o saldo (ou seja, o IDPE menos o IDE) da posição de *stock* do investimento direto entre Portugal e Angola decrescente entre 2015 e 2019.

Investimento direto da PT em Angola: aquisição e venda da participação na Unitel

A PT e as suas empresas participadas operavam essencialmente no setor das telecomunicações e multimídia, em Portugal e no estrangeiro, incluindo o Brasil e alguns países africanos. A empresa mãe do grupo era a PT, empresa constituída em 23 de junho de 1994 nos termos do Decreto-Lei nº 122/94, por fusão das empresas Telecom Portugal - SA, Telefones de Lisboa e Porto - SA e Teledifusora de Portugal, com referência a 1º de janeiro de 1994. Por escritura pública realizada em 12 de dezembro de 2000, a Portugal Telecom - SA alterou sua denominação social para Portugal Telecom, SGPS, S.A, tendo modificado seu objeto social para Sociedade Gestora de Participações Sociais. Em resultado do processo de privatização iniciado em 1º de junho de 1995 e terminado em 4 de dezembro de 2000, o capital da PT era detido majoritariamente por acionistas privados. Ainda que não se vá desenvolver aqui a questão, pode-se dizer que a história da PT se confunde com a história das telecomunicações em Portugal. (FONSECA, 2012)

É nesse contexto que vale a pena analisar o caso dos investimentos da PT em Angola, no início deste século. Em 22 de dezembro de 2000, o Grupo PT e a Unitel,⁷ Sociedade Anônima de Responsabilidade Limitada (S.A.R.L.), formaram uma parceria para a instalação e operação de uma rede móvel, usando GSM em Angola. A Portugal Telecom Internacional, SGPS, S.A. (PTI) adquiriu 12,5 mil ações, correspondentes a uma participação de 25% da Unitel, por 7.580.241 escudos (equivalentes a 37.810.083 euros). A Unitel também era detida em 25% pela Mercury, subsidiária da Sonangol,⁸ sendo os restantes 50% detidos por outros parceiros. (PORTUGAL TELECOM, 2000, 2001)

Em 2005, os ganhos operacionais e o Ebitda⁹ da Unitel, empresa associada da PT em Angola, registraram um crescimento de 81,1% e 91,9% em

7 Unitel é uma empresa angolana prestadora de serviços de telecomunicações, constituída em 1998 e entra efetivamente no mercado em 2001, após associação com a PT.

8 Sonangol é a empresa estatal do ramo petrolífero de Angola.

9 Sigla em inglês para Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization. Em português, Lucros Antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização.

relação ao ano anterior, respectivamente, motivado pela grande expansão da base de clientes. As adições líquidas totalizaram 657 mil, e sua base total de clientes atingiu 1,198 milhão, correspondendo a um acréscimo de 121,4% em relação a 2004. (PORTUGAL TELECOM, 2005)

A Tabela 2 relaciona as empresas associadas e subsidiárias da PT em Angola, em 2013. As empresas associadas se caracterizavam como entidades, nas quais o grupo exercia influência significativa por ter o poder de participar das decisões relativas às suas políticas financeiras e operacionais. Não detinha, contudo, controle ou controle conjunto sobre essas políticas. (PORTUGAL TELECOM, 2013)

Tabela 2 – Empresas da PT em Angola (2013)

Empresa	Tipo	Sede	Atividade	Participação direta	Participação efetiva no capital em	
					dez/2013	dez/2012
Multitel - Serviços de Telecomunicações, Lda.	Associada	Luanda	Exploração e prestação de serviços de comunicação de dados e outros serviços de comunicação digital de informação.	PT Ventures (40%)	30,00%	30,00%
Unitel, SARL	Associada	Luanda	Exploração do serviço móvel celular em Angola.	PT Ventures (25%)	18,75%	18,75%
Empresa de Listas Telefónicas de Angola (Elta), Lda.	Subsidiária	Luanda	Publicação de listas telefónicas.	Directel (55%)	41,25%	41,25%
Openideia Angola, S.A.	Subsidiária	Luanda	Prestações de serviços nas áreas de telecomunicações, serviços e sistemas de informação.	PT Inovação (100%)	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da Portugal Telecom (2013).

As empresas subsidiárias se caracterizavam como uma subdivisão da PT, encarregadas de tarefas específicas. No que diz respeito à participação

direta, os percentuais apresentados correspondem à posição acionária das *holdings* nas empresas angolanas e à participação efetiva que corresponde à posição da empresa.

Observa-se, na Tabela 2, que a PT Ventures, no que tange à Unitel, detinha, em dezembro de 2013, uma participação direta de 25%, correspondente a uma participação efetiva de 18,75% da PT nela. A Unitel, enquanto maior investimento da PT em Angola, detinha 11 milhões de clientes no final de 2015. Acompanhando a situação crítica que a economia portuguesa atravessava, essa empresa conheceu paulatinamente, a partir de 2010, um processo de crise interna e desinvestimento, do qual resultou não somente o fim do processo de internacionalização por ela conduzido, mas também sua venda ao Grupo Altice.

Na venda da PT para a Altice, a sociedade denominada PTI Finance B.V. - subsidiária da PT Portugal, que tinha como objeto social a participação e o financiamento das atividades das empresas do grupo - passou para as mãos da Oi S.A. (Oi), que tinha como único acionista a Oi, empresa constituída de acordo com as leis brasileiras. (PORTUGAL TELECOM, 2015) Em 2 de junho de 2015, a Oi concluiu o processo de venda da PT Portugal, ou seja, dos ativos da PT em Portugal para a Altice S.A e, como parte dessa operação, a sociedade PTI Finance B.V. se tornou uma subsidiária direta da Oi, como vimos anteriormente. É importante ressaltar que, nessa operação, as participações em Angola, da extinta PT, mantiveram-se no grupo Oi. (PORTUGAL TELECOM, 2015)

Pode-se observar que a venda da PT Portugal para a Altice demonstrou que a PT, por ter suas operações descontinuadas, passou por desinvestimentos. Estes acabaram levando à venda total dos seus ativos localizados em Portugal, um processo que não era difícil de se descortinar a partir do desenlace com a Vivo. (FONSECA; SILVA; MENEZES, 2011) Esse desfecho caracterizou também o fim da estratégia de internacionalização da PT.

Dessa forma, o rebatimento do processo da venda da PT Portugal para a Altice também levou, indiretamente, ao desinvestimento da Oi na Unitel, na medida em que a Oi começou a se desfazer dos ativos em Angola, haja vista que, em setembro de 2014, seu Conselho de Administração aprovou

a venda deles. Um dos fatores que levaram à venda dos ativos da Oi em Angola foi a suspensão de pagamentos de dividendos por parte da Unitel, desde 2011, à antiga PT.

Foi somente em 2020 que a Oi vendeu, por 900 milhões de euros, sua participação de 25% da Unitel, incluindo aí os direitos de dividendos a receber da empresa para a MS Telecom – Mercury Serviços de Telecomunicações, subsidiária da Sonangol, pertencente ao Estado angolano. (BRASILEIRA, 2020) Dessa forma, a Unitel passou a ser detida pela Mercury em 50%; pela Vidatel, de Isabel dos Santos, em 25%; e pela Geni, do general Leopoldino Fragoso do Nascimento, em 25%. Portanto, totalmente controlada por capital angolano. (DONOS, 2020) Atualmente, a Unitel tem mais de 12 milhões de clientes, operando em quase todo território angolano, detendo 80% do mercado de telefonia móvel do país. (NOGUEIRA, 2020)

Considerações finais

A internacionalização de empresas foi aqui compreendida, no essencial, como a saída de capitais do território nacional e, conseqüentemente, com sua entrada em territórios estrangeiros. Isso se dá tanto pela via das relações comerciais, quanto por meio do investimento direto, na medida em que esses capitais buscam alternativas de investimentos fora de suas fronteiras.

Tendo essas definições como ponto de partida, o presente trabalho visou analisar a internacionalização de empresas portuguesas, investigando o IDE, enquanto modalidade de internacionalização, realizado em Angola. Para tanto, analisou-se o caso da PT, a maior empresa portuguesa na viragem do século. Procuramos, essencialmente, fazê-lo de uma forma objetiva e breve, baseando-se em fatos, com vistas a abrir caminho para futuras investigações, tanto mais que o tema implica muitos atores e se mantém controverso em vários contextos – notadamente nos dois países analisados, incluindo, em alguns aspectos, tramas jurídicas de avaliação complexa, que se encontram ainda em curso.

Dessa forma, buscou-se atingir o objetivo do estudo realizando uma revisão teórica sobre internacionalização de empresas, bem como sobre

IDE. Para efeitos de uma caracterização de Portugal e Angola, os países objeto da nossa pesquisa, procurou-se estabelecer a imbricação de suas relações, salientando sua evolução do colonialismo ao bilateralismo. Foi evidenciado também o processo de apoio do governo português para a internacionalização de empresas no final da década de 1990, destacando-se a estratégia de pretender que sua economia se tornasse “europeia e aberta” no sentido de possibilitar a “coesão económica e social do País”. Para isso, houve o incentivo para que essas empresas se envidassem em novas atividades, nomeadamente de expansão para novos mercados. Esse apoio se deu, inclusive, com a destinação de recursos financeiros. Uma das empresas portuguesas beneficiadas foi a PT, que dirigiu seus investimentos prioritariamente para o Brasil, mas também para a África, com destaque para Angola.

Na análise do comportamento do investimento direto de Portugal em Angola, em termos de posição de *stock*, observou-se que este teve um crescimento até 2014, quando chegou ao seu ápice. A partir daí, com ressalva para o ano de 2017, passou a cair paulatinamente, chegando, em 2020, a um patamar inferior ao de 2009.

Salienta-se, contudo, que Angola é um dos principais produtores de petróleo na África Subsaariana e que a maior parte dos IDEs se localizou nesse setor. Assim, graças à exportação do petróleo, o país reconstruiu parte da sua infraestrutura. Durante o *boom* do petróleo, Luanda se tornou uma das capitais mais caras do planeta, sem que seu crescimento tenha se estendido à população como um todo. (ANGOLA, 2017) Na medida em que ocorreu a queda dos preços desta *commodity* a partir de 2014, o país começou a vivenciar uma profunda crise econômica, agravada pela pandemia da covid-19, a partir de 2020.

Relativo à análise do investimento direto da PT em Angola, observou-se que essa empresa adquiriu, em 2000, uma participação de 25% da Unitel. Em 2005, por exemplo, esse investimento obteve ganhos operacionais e de Ebitda, haja vista que a Unitel – empresa associada da PT em Angola – registrou um forte crescimento desses indicadores no período, motivado pelo grande aumento da base de clientes.

A partir de 2010, porém, a PT entra em um processo gradual de desinvestimento, que culmina com sua venda para a Altice, em 2015. Nesse processo, a PTI B.V. – subsidiária da PT Portugal – passou para as mãos da Oi, empresa constituída de acordo com as leis brasileiras. Nessa operação, as participações da extinta PT em Angola permaneceram no Grupo Oi, o qual, a partir de 2014, começou a colocá-las à venda. Essa operação seria concretizada em 2020 no valor de 900 milhões de euros, tornando a Unitel uma empresa totalmente controlada por capital angolano.¹⁰

Referências

AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE PORTUGAL.

Portugal: estatísticas de relacionamento económico com Angola. *Aicep*, [s. l], [2019?]. [Planilha disponível para assinantes do Aicep]. Disponível em: [https://www.portugalglobal.pt/PT/Pesquisa/Paginas/Pesquisa.aspx?key=Posi%c3%a7%c3%a3o%20\(stock\)%20de%20Investimento%20Direto%20entre%20Portugal%20e%20Angola%20-%20Princ%3adpio%20Direcional](https://www.portugalglobal.pt/PT/Pesquisa/Paginas/Pesquisa.aspx?key=Posi%c3%a7%c3%a3o%20(stock)%20de%20Investimento%20Direto%20entre%20Portugal%20e%20Angola%20-%20Princ%3adpio%20Direcional). Acesso em: 5 jul. 2021.

ANGOLA avança com privatização da Sonangol e Unitel. *Jornal de Negócios*, Lisboa, 9 ago. 2019. Seção África-Angola. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/africa/angola/detalhe/angola-avanca-com-privatizacao-da-sonangol-e-unitel>. Acesso em: 11 jul. 2021.

ANGOLA: aspectos gerais. *The World Bank*, Luanda, c2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/angola/overview>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ANGOLA. Lei n.º 10, de 26 de junho de 2018. Aprova a Lei do Investimento Privado, que estabelece os princípios e as bases gerais do investimento privado na República de Angola, fixa os benefícios e as facilidades que o Estado Angolano concede aos investidores privados e os critérios de acesso aos mesmos, bem como estabelece os direitos, os deveres e as garantias dos investidores privados. – Revoga toda a legislação que contrarie o disposto na presente Lei, nomeadamente a Lei n.º 14/15, de 11 de Agosto, do Investimento Privado. *Diário da República [de Angola]*: série I, Luanda, n. 92, p. 3478-3486, 26 jun. 2018. Disponível em:

10 Em 2019, no entanto, o governo angolano lançou um programa de privatizações, que vai ser efetivado até 2022 e que coloca a Sonangol e a Unitel no rol das empresas a serem privatizadas. (ANGOLA, 2019)

<https://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/zmlu/mdm0/~edisp/minfin034827.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ANGOLA: um país petrolífero mergulhado numa crise econômica. *Exame*, [s. l.], 21 ago. 2017. Coluna Economia. Disponível em: <https://exame.com/economia/angola-um-pais-petrolifero-mergulhado-numa-crise-economica/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BANCO DE PORTUGAL. IPE-Angola-Pos-Anual-M€. *BPstat*, [s. l.], 2020. [Intervalo consultado de 2008-2020]. Disponível em: <https://bpstat.bportugal.pt/serie/12575665>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BARDER, J. P.; DARDER, F. L. *Dirección de Empresas Internacionales*. Madrid: Pearson Prentice Hall, 2004.

BITTENCOURT, G. M. *Três ensaios sobre investimento direto estrangeiro no Brasil*. 2016. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade de Viçosa, Viçosa, MG, 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/9783/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BOTELHO, J. M. M. *Internacionalização de empresas: contributos para a construção de um modelo de suporte à análise e à implementação de estratégias de internacionalização*. 2015. Tese (Doutorado em Gestão) - Instituto de Investigação e Formação Avançada, Universidade de Évora, Évora, 2015. Disponível em: https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/17794/1/tese_vfinal.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASILEIRA Oi vende participação na angolana Unitel por 900 milhões de euros e ações disparam. *Observador*, Lisboa, 23 jan. 2020. Coluna Economia. Disponível em: <https://observador.pt/2020/01/23/brasileira-oi-vende-participacao-na-angolana-unitel-por-900-milhoes-de-euros-e-aco-es-disparam/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

COELHO, A. B. Os argonautas portugueses e seu velo de ouro (séculos XV-XVI). In: TENGARRINHA, J. (org.). *História de Portugal*. Bauru: Edusc; São Paulo: Ed. UNESP; Portugal: Instituto Camões, 2000. p. 59-77. (Coleção História).

CUNHA JÚNIOR, J. R. de A. *Determinantes da atratividade de investimentos estrangeiros diretos no Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-01102012-151509/pt-br.php>. Acesso em: 20 out. 2020.

DIAS, M. V. Investimento direto estrangeiro em Angola, em 2019, foi o mais baixo dos últimos três anos. *Novo Jornal*, Luanda, 7 mar. 2020. Caderno de Economia. Disponível em: <https://novojournal.co.ao/economia/interior/investimento-estrangeiro-em-angola-em-2019-foi-o-mais-baixo-dos-ultimos-tres-anos-85083.html>. Acesso em: 20 out. 2020.

DONOS da Unitel divididos entre a realização ou não da auditoria forense. *Angola News*, [s. l.], 12 ago. 2020. Disponível em: <https://angolanews.ao/donos-da-unitel-divididos-entre-a-realizacao-ou-nao-da-auditoria-forense/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

EIRAS, R. Brasil: os desafios da Galp Energia no novo mundo do petróleo. In: SILVA, J. R.; BARBOSA, A. C. Q. (ed.). *Desafios econômicos e gerenciais das relações luso-brasileiras: uma década em perspectiva*. Lisboa: Ed. Colibri, 2013. p. 263-270.

FONSECA, M. J. M. da. *Investimento Português no Brasil: uma análise do processo de internacionalização da Portugal Telecom, da sua estrutura organizacional e seus resultados financeiros*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia Económica e das Organizações) - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2012.

FONSECA, M. J. M. da; SILVA, J. R.; MENEZES, A. M. F. Internationalization under strains: the case of Portugal Telecom in Brazil from the perspective of its investments, financial performance and returns. In: IBERIAN INTERNATIONAL BUSINESS CONFERENCE, 7., 2011, Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa: [s. n.], 2011.

FONSECA, M. J. M. da; SILVA, J. R.; MENEZES, A. M. F. The internationalization of Portugal Telecom and its impact on the company's organizational structure. *International Journal of Engineering and Industrial Management*, Lisbon, v. 1, n. 1, p. 209-230, 2009.

FONSECA, M. J. M. da; SILVA, J. R. O caso Portugal Telecom no contexto das Relações entre o Brasil e Portugal: A perspectiva da sua internacionalização. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11., 2011, Salvador. *Anais [...]*. Lisboa: [s. n.], 2011.

GDP per capita (current US\$) - Angola. *The World Bank*, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AO>. Acesso em: 3 ago. 2021.

HENRIQUES, L. C. Investimento de empresas portuguesas em Angola está bem enquadrado. [Entrevista cedida a] Lusa. *Diário de Notícias*, Lisboa, 7 maio 2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/investimento-de-empresas->

portuguesas-em-angola-esta-bem-enquadrado---aicep--10871631.html. Acesso em: 24 set. 2019.

HILAL, A.; HEMAIS, C. A. O processo de internacionalização na ótica da Escola Nórdica: evidências empíricas em empresas brasileiras. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, [Curitiba], v. 7, n. 1, p. 109-124, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/sFyKWjj8g9ZjzxLNgRp7Xjk/>. Acesso em: 20 out. 2020.

LEAL, A. C. P. M. *O investimento das empresas portuguesas no Brasil: uma experiência de diplomacia económica?* Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade de Aveiro, Aveiro, 2005. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/3368>. Acesso em: 20 out. 2020.

MATTOSO, J. A formação da nacionalidade. In: TENGARRINHA, J. (org.). *História de Portugal*. Bauru: EDUSC; São Paulo: UNESP; Portugal: Instituto Camões, 2000. p. 7-17.

MELO, C.; OLIVEIRA, M. M. PIB per capita em Portugal mantém-se há quatro anos em 77% da média da União Europeia. *ECO*, Lisboa, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2019/12/13/pib-per-capita-em-portugal-mantem-se-ha-tres-anos-em-77-da-media-da-uniao-europeia/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

MELO, L. C. R. de. *A participação do investimento direto estrangeiro (IDE) no processo de geração de conhecimento e inovação em empresas do Pólo Industrial de Manaus (PIM)*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2012. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/4711/2/Disserta%20c3%a7%20a3o%20-%20Luis%20Carlos%20Ramos%20de%20Melo.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MOTTA, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 12. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

NOGUEIRA, A. Unitel poderá elevar rede de clientes para 22 milhões até 2027. *Economia & Mercado*, Luanda, 19 maio 2020. Seção Radar. Disponível em: <https://www.economiaemercado.co.ao/artigo/unitel-podera-elevar-rede-de-clientes-para-22-milhoes-ate-2027#:~:text=Unitel%20poder%C3%A1%20elevar%20rede%20de%20clientes%20para%2022,80%25%2C%20cabendo%20os%20restantes%20%25%20%C3%A0%20concorrente%20Movitel>. Acesso em: 11 jul. 2021.

PARADA, M.; MEIHY, M. S. B.; MATTOS, P. de O. de. *História da África contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Pallas, 2013.

POPULAÇÃO angolana chega aos trinta milhões este ano. *Jornal de Angola*, [s. l.], 15 jan. 2019. Disponível em: <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/populacao-angolana-chega-aos-trinta-milhoes-este-ano/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

PORTUGAL. Conselho de Ministros. Resolução n° 61, de 4 de abril de 1997. Aprova uma nova política para a internacionalização da economia para o triénio 1997-1999, nos termos e de acordo com os princípios orientadores e os eixos de actuação desenvolvidos em anexo, e disponibiliza os meios para a sua concretização. Mandata vários ministros para, dentro das respectivas áreas, promoverem e implementarem a nova política ora preconizada. *Diário da República [de Portugal]*: seção I-B, Lisboa, n. 88, p. 1686, 15 abr. 1997.

PORTUGAL. Ministério de Negócios Estrangeiros. Dados Gerais. *Portal Diplomático [da] Republica Portuguesa*, Lisboa, 2021a. Disponível em: <https://ue.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/portugal/sobre-portugal/dados-gerais>. Acesso em: 23 abr. 2021.

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística. Recenseamento da população e habitação - Censos 2021. *Instituto Nacional de Estatística*, Lisboa, 2021b. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contexto=pi&indOcorrCod=0010745&selTab=tab0. Acesso em: 2 ago. 2021.

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística. Contas económicas regionais. *Instituto Nacional de Estatística*, Lisboa, 2022. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contexto=pi&indOcorrCod=0009975&selTab=tab0. Acesso em: 13 jul. 2023.

PORTUGAL TELECOM. *Relatório e Contas Consolidadas*. Lisboa: Portugal Telecom, 2000.

PORTUGAL TELECOM. *Relatório e Contas Consolidadas*. Lisboa: Portugal Telecom, 2001.

PORTUGAL TELECOM. *Relatório e Contas Consolidadas*. Lisboa: Portugal Telecom, 2005.

PORTUGAL TELECOM. *Relatório e Contas Consolidadas*. Lisboa: Portugal Telecom, 2013.

PORTUGAL TELECOM. *Relatório e Contas Consolidadas*. Lisboa: Portugal Telecom, 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2019: além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. New York: PNUD, 2019. (Série Relatórios de Desenvolvimento Humano Globais). Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relat%C3%B3rio-do-desenvolvimento-humano-2019>. Acesso em: 16 jul. 2020.

RODRIGUES, A. de O.; MIGON, E. X. F. G. Do acordo tripartido (1988) ao acordo de paz em 2002: o processo de paz conduzido em Angola. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 51-83, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbea/article/view/88592>. Acesso em: 20 out. 2020.

RODRIGUES, E. A. G.; BORGES, W. J. Análise do comportamento do investimento estrangeiro direto no Brasil período de 1995 – 2008. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 5., 2011, Santa Cruz do Sul. *Anais* [...]. Santa Cruz do Sul: CEPAL, 2011. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2011/textos/157.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

SILVA, J. R. A integração mundial da pequena economia e o caso português. In: LOPES, J. C. et al. (coord.) *Estudos de Homenagem a João Ferreira do Amaral*. Coimbra: Almedina, 2013. p. 623-659. (Coleção Económicas).

SILVA, J. R. A internacionalização das empresas portuguesas: a experiência brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, Minas Gerais, v. 45, p. 102-115, 2005. Edição Especial. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/d8zJcvrcfsZ4DZghb9yWNJk/>. Acesso em: 20 out. 2020.

VASCONCELOS, I. V. N. P. de. *Internacionalização de empresas portuguesas: o caso do grupo Brisa*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Empresariais) - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2013. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6337>. Acesso em: 20 out. 2020.

VUNGE, F. F. *Angola: desenvolvimento e sector externo - propostas de políticas para correcção dos desequilíbrios*. Lisboa: Ed. Colibri, 2015.

CAPÍTULO 5

DESLOCAMENTOS HUMANOS NO PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA DE CABO VERDE, GUINÉ-BISSAU E SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:

O LEGADO COLONIALISTA E A INSERÇÃO DA ÁFRICA
NO SISTEMA MIGRATÓRIO GLOBAL

JOSÉ SACCHETTA RAMOS MENDES

Introdução

As migrações foram centrais nos projetos europeus de expansão colonial. Na África, seis décadas após o início da luta pela independência das colônias portuguesas, cujo estopim se deu em fevereiro de 1961, o debate sobre as dinâmicas migratórias ganha relevo, tanto os movimentos internos quanto os fluxos para outras regiões. Estudos sobre o papel da mobilidade na formação das sociedades africanas emergem num leque de temáticas, desde as consequências do deslocamento forçado de milhões de escravizados entre os séculos XV e XIX até os trânsitos de refugiados das guerras de emancipação no século XX e os conflitos que as sucederam. Num texto de 2019, o antropólogo Stephen Lubkemann desenvolve argumentos

sobre a marca que o trauma social do tráfico humano legou às formas de organização política. Aprisionamento de inimigos, escravização e exílio teriam moldado práticas subsequentes de exploração, assentadas em novos deslocamentos, expulsões e trabalhos forçados. (LUBKEMANN, 2019) Os processos de longa duração subjazem às migrações contemporâneas.

Portugal exerceu protagonismo na abordagem moderna da costa da África, impresso na longa continuidade de sua presença e dominação em várias partes do continente. Políticas demográficas e deslocamentos massivos estiveram no bojo de tais processos até a sua última fase, o curso da luta anticolonial entre 1961 e 1974. Em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe – Estados da África Ocidental formados com a independência de antigas colônias portuguesas –, as ações de povoamento se entrelaçaram historicamente, numa trama de percursos migratórios regionais. A emancipação dos três países na falência da ditadura de António de Oliveira Salazar-Marcello Caetano (1933-1974) abriu uma nova fase.

A guerra pela independência nas colônias africanas de Portugal foi um período de trânsito intenso de pessoas nas oficialmente denominadas províncias ultramarinas, entre elas e a metrópole e dali para outros países. O fator migratório – estrutural na sociedade lusa – mostrou-se sistêmico na derrocada da dominação imposta à África. As décadas de 1960 e 1970 foram quando Portugal se consolidou como polo de acolhimento, concomitante ao de polo de envio de migrantes no sistema global de migrações, que o país passou a integrar em diferentes níveis. Foi a aceleração de um processo de evoluções multifacetadas e transformadoras em um fenômeno coletivo, o movimento internacional de pessoas. Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe tiveram destaque na inserção sistêmica de Portugal e das áreas então sob seu domínio.

O conceito de sistema migratório que este estudo emprega foi elaborado pelo geógrafo nigeriano Akin Mabogunje e contrasta com a ideia de migração como movimento unidirecional de atração e repulsa, causa e efeito. Mabogunje entende os padrões de migração como interconectados, dependentes e progressivamente complexos. Para ele, migração é um sistema automodificador acionado por fatores diversos inter-relacionados.

Sua abordagem baseia-se em uma interpretação política da realidade espacial migratória e de ocorrências múltiplas – inclusive as relações de dominação entre territórios –, o que influi na dinâmica das correntes e nos contextos de origem e chegada. (MABOGUNJE, 1970) A análise desses laços em esfera bilateral e multilateral auxilia na compreensão do fenômeno.

A diferenciação dos conceitos de política demográfica e política migratória neste estudo se deve ao entendimento de que existem distintos significados tangentes ao povoamento das colônias de Portugal na África. Política migratória se refere à instituição de normas e à tomada de decisões sobre fluxos migrantistas, entrada e saída de pessoas, regras de admissão e permanência, condições de deslocamentos etc. Política demográfica, por sua vez, envolve perspectivas mais abrangentes nem sempre expressas nos documentos legais e nas políticas públicas que definem suas diretrizes. Questões raciais, étnicas, religiosas ou projetos seletivos para suprimento de mão de obra e ocupação territorial podem nortear políticas demográficas, que costumam elas mesmas conterem diretivas para as migrações, mas as duas categorias se distinguem.

A abordagem metodológica da pesquisa que orienta este capítulo parte do levantamento bibliográfico e documental sobre a temática migratória e de circulação de pessoas em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe no período da luta anticolonial (1961-1974) e após as independências nacionais. A investigação contou com entrevistas semiestruturadas presenciais, por *e-mail* e telefone, a autoridades de governos, diplomatas e membros de associações de migrantes. A consulta documental foi feita no Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) de Portugal, com acesso à correspondência entre a chancelaria de Lisboa e sua embaixada em Brasília em 1974 e 1975, subsequente à redemocratização portuguesa. Tendo em vista a perspectiva sistêmica de que se aproxima, o estudo considera as mudanças históricas e institucionais, a base normativa e os acordos diplomáticos.

O estudo optou por refletir especificamente sobre os três Estados da África Ocidental constituídos a partir das antigas colônias de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Embora questões dos migrantes e

das migrações em Angola e Moçambique tenham relevância no quadro da descolonização portuguesa – e por vezes sejam mencionadas neste estudo –, as duas ex-colônias lusas mais extensas e populosas situam-se na porção meridional do continente e caracterizam-se por particularidades demográficas devido a fatores prévios à luta anticolonial (como a presença de numerosas coletividades de colonos) ou decorrentes das guerras civis que vivenciaram após a independência. Os conflitos provocaram maciços deslocamentos internos. Em Moçambique, a guerra civil (1975-1992) exacerbou fluxos anteriores, como o de trabalhadores para as minas da África do Sul. Em Angola, a continuidade da guerra civil (1975-2002) e a instabilidade na vizinha República Democrática do Congo aceleraram trânsitos de refugiados e geraram novas conjunturas.

A primeira parte do capítulo faz um apanhado histórico das migrações em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe e contextualiza a temática no período da luta pela independência desses países. A inserção de Portugal no sistema migratório global acontece em simultâneo com o ingresso em suas então colônias, em pleno processo de descolonização. O texto aborda a migração de cabo-verdianos para a Europa Central nas décadas de 1960 e 1970, momento de intensos fluxos de trabalhadores portugueses para os mesmos destinos. Na última parte, o capítulo aborda os acordos migratórios firmados bilateralmente entre Portugal e as ex-colônias, denotando continuidades do legado anterior em assuntos de circulação de pessoas e migrações internacionais.

Luta anticolonial e o longo curso das políticas demográficas de Portugal na África

A condição migrante e os deslocamentos humanos estiveram presentes desde o início nas lutas africanas por emancipação, organizadas por uma militância política em parte dispersa por vários territórios e no exílio, em capitais da África e da Europa. Talvez por isso as problemáticas dos migrantes e das migrações foram motivo de preocupação já nos planos de libertação das colônias de Portugal. Numa iniciativa pioneira de estudantes

guineenses e cabo-verdianos radicados em Paris, surgiu em 1956 o Movimento Anticolonialista (MAC) para a libertação das colônias portuguesas. Quatro anos depois, em 1960, numa reunião em Dacar, no Senegal, aquele grupo de ativistas fundou o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). A denominação consagrava a unidade política entre os dois territórios, um projeto polêmico que ajudou a capitanear o início da luta armada.

As migrações e trocas populacionais ocorridas entre as regiões que estiveram sob domínio português na África Ocidental embasaram o plano para fundação de um Estado unitário cabo-verdiano-guineense. Seus processos de povoamento e dominação foram historicamente entrelaçados, embora distintos um do outro por políticas demográficas específicas organizadas por Portugal ao longo de sua expansão. A chegada dos portugueses à atual Guiné-Bissau ocorreu em 1446. A região constituía um dos centros do reino de Gabu, relacionado ao vasto império interior do Mali. Os grupos populacionais que habitavam a área eram os balantas, os fulas e os malineses. Seu trânsito pelos territórios que hoje formam a Guiné-Bissau, o Senegal e a Guiné-Conacri compunha movimentos migratórios pré-coloniais e circulares em direção ao Mali e ao Golfo da Guiné. (AJAYI; CROWDER, 1987)

A chegada dos portugueses no arquipélago de Cabo Verde ocorreu em 1460, em São Tomé em 1470 e no Príncipe em 1471. O povoamento dessas ilhas da costa africana, então desabitadas, integrou a primeira fase da expansão marítima portuguesa, num processo que costuma ser considerado em termos econômicos, políticos e sociais, mas que teve uma dimensão demográfica primordial. Pouco antes, os portugueses haviam desembarcado na Ilha da Madeira (1419) e nos Açores (1431), abrindo seus empreendimentos atlânticos de longa distância.

O povoamento de Cabo Verde tomou impulso com o uso do arquipélago como ponto de escala para navios, a instalação de uma feitoria e a outorga por Portugal de privilégios legais a quem se fixasse nas ilhas para atuar no comércio de escravizados com a costa da Guiné. As trocas de população com o continente africano aumentaram nos séculos seguintes,

com o crescimento exponencial do tráfico humano em direção sobretudo ao Brasil. A afluência de europeus às ilhas também cresceu, sendo portugueses na maioria. Em São Tomé e Príncipe, o início da ocupação levou para a colônia grupos de degradados, prisioneiros, judeus que recusavam a conversão e outros “indesejáveis”, segundo a aceção da época. A tentativa de estabelecer plantações de cacau estimulou a importação de africanos escravizados. Nos séculos XIX e XX, o povoamento ampliou com a introdução em larga escala de trabalhadores de Cabo Verde. (CARREIRA, 1982)

A transferência compulsória de cabo-verdianos para São Tomé e Príncipe começou em 1863 e atingiu o ápice entre 1945 e 1960, um dos capítulos violentos da política demográfica de Portugal na África Ocidental. Foi também um ponto de inflexão e entrelaçamento humano entre as regiões que vieram a constituir os Estados de língua oficial portuguesa na África Ocidental. O crescimento demográfico das nove ilhas habitadas de Cabo Verde – entre as dez que compõem o arquipélago – e a ocorrência de secas arrasadoras impulsionaram a política de migração forçada ou induzida para as roças, como são conhecidas as fazendas de cacau santomenses. Milhares de cabo-verdianos foram enviados, inicialmente homens jovens e, em seguida, casais e famílias inteiras que nunca mais retornaram aos locais de origem. Na década de 1950, auge das transferências, migrantes cabo-verdianos perfaziam mais de 70% da força de trabalho nas roças da ilha do Príncipe. (CARREIRA, 1977)

O porto de Dacar, na costa do continente, tornou-se então um ponto de fuga para cabo-verdianos que buscavam escapar da transferência forçada para São Tomé e Príncipe, fortalecendo uma corrente migrante com o Senegal que se mantém até os dias atuais. Os vínculos com a Guiné-Bissau também intensificaram no período, com o maior trânsito de cabo-verdianos, de modo direto ou por triangulação via território senegalês. Na ilha do Príncipe, ainda hoje, grande parte da população define sua ancestralidade recente em Cabo Verde.

No âmbito dos movimentos voluntários, as migrações de cabo-verdianos para o exterior costumam ser divididos em três fases. A primeira delas na década de 1920, quando os principais destinos foram Estados

Unidos da América (EUA), Senegal e Argentina. Nos EUA, grupos de homens cabo-verdianos chegaram em navios baleeiros e se fixaram na Costa Leste, onde formaram as primeiras redes de conacionais e atraíram novas levas, que passaram a incluir mulheres e familiares. Na segunda fase, a migração cabo-verdiana mesclou-se às correntes de portugueses e espanhóis que se dirigiam para a Argentina. É interessante que essa modalidade de corrente mista não tocou o fluxo de portugueses que, na mesma época, desembarcava no Brasil em grandes contingentes. A terceira fase da migração cabo-verdiana, após 1945, voltou-se para Portugal, de onde muitos seguiram para países centro-europeus. Noutro percurso, cabo-verdianos que haviam migrado para o Senegal se mudaram para a França. (PEREIRA, 2012)

Embora as colônias portuguesas da África Ocidental tenham desenvolvido ou mantido rotas migratórias relativamente autônomas das políticas conduzidas pela metrópole – como os contínuos trânsitos regionais transfronteiriços de migrantes guineenses para os territórios continentais vizinhos –, a busca permanente por controlar e direcionar os movimentos populacionais deixou marcas indeléveis nas diretrizes demográficas de Portugal para o chamado ultramar. O aparato institucional articulado pelo regime autoritário de António de Oliveira Salazar/Marcello Caetano (1933-1974) envolveu um conjunto de órgãos e repartições dedicado às ações de controle policial e à vigilância da circulação de pessoas nas zonas coloniais.

A literatura sobre os movimentos de libertação traz menções e diferentes ênfases sobre a questão migratória. A violência da política demográfica de Portugal nas colônias da África Ocidental no século XX, sobretudo as que envolveram deslocamentos coletivos forçados, aparece em fontes documentais, obras de arte, no imaginário popular e foi vocalizada em discursos de lideranças da luta anticolonial. É frequente que tais registros relacionem iniciativas migratórias e movimentos de pessoas conduzidos por Portugal nas décadas anteriores à independência com a lógica do tráfico de escravizados dos séculos anteriores. Ainda que imprecisas e sem correspondência histórica, tais remissões estabelecem a percepção de que havia um fio condutor nessas práticas.

Num texto de 1960 atribuído a Abel Djassi, codinome de Amílcar Cabral, o líder do movimento de libertação de Cabo Verde e Guiné-Bissau, foram resumidos deste modo alguns aspectos migratórios que afetavam as colônias de Portugal na África:

Depois do tráfico de escravos, a conquista pelas armas e as guerras coloniais, veio a destruição completa das estruturas econômicas e sociais da sociedade africana. Seguiu-se a fase da ocupação europeia e o povoamento crescente destes territórios pelos europeus. As terras e os haveres dos africanos foram pilhados, os portugueses impuseram a ‘taxa de soberania’ e tornaram obrigatória a cultura de certos gêneros, instituíram o trabalho forçado e organizaram a deportação de trabalhadores africanos [...] Com o aumento da população europeia, desenvolveu-se o desprezo pelos africanos [...] Os africanos foram expulsos das últimas regiões férteis que lhes restavam para que os europeus pudessem estabelecer os colonatos. (DJASSI, [1960?], p. 45-46)

Publicado em Londres no ano anterior ao começo das guerras anti-coloniais sob o título *The Facts About Portugal's African Colonies*, o texto denuncia como uma “nova forma de escravatura” a prática dos deslocamentos em massa de africanos com o objetivo de fornecer mão de obra para a iniciativa privada nas colônias portuguesas e no exterior. Para Djassi/Cabral, “o comércio do trabalho forçado” dava a Portugal “uma das fontes mais estáveis de divisas estrangeiras”. Os números apresentados pelo autor são elevados e sem identificação de fonte (“20 mil trabalhadores de Angola, Moçambique e Cabo Verde nas roças dos colonos em São Tomé”; “100 mil homens exportados anualmente para as minas da África do Sul e Rodésias”). Servem, no entanto, para dimensionar o problema. (DJASSI, [1960?], p. 56-57)

Treze anos depois, em 1º de janeiro 1973, ano em que a Guiné-Bissau proclamou sua independência unilateral, Amílcar Cabral abriu seu discurso na emissora Rádio Libertação, que transmitia do exílio (Guiné-Conacri), com um novo protesto sobre a política demográfica portuguesa.

Segundo o líder do PAIGC, o governo colonial havia transferido entre 15 e 20 mil jovens cabo-verdianos “para servirem de varredores nas cidades principais [de Portugal], para as funções de operários não-qualificados, causando assim uma grande sangria nas forças vivas de Cabo Verde”. (CABRAL, 1978, p. 159) Para uma população de cerca de 160 mil habitantes no arquipélago à época, os números apresentados por Cabral eram significativos, embora possivelmente superdimensionados.

No apogeu da luta armada anticolonial na Guiné-Bissau - cabe lembrar que havia acirrada disputa política interna no PAIGC sobre a necessidade de cooptar ativistas e empreender ações armadas nas ilhas de Cabo Verde -, Amílcar Cabral, sua principal liderança, apontava a migração forçada de homens jovens como um mecanismo utilizado pelo governo de Lisboa “no intuito de barrar caminho ao avanço da luta”. (CABRAL, 1978, p. 160) Cabral foi assassinado 20 dias depois, em Conacri.

A presença de trabalhadores migrantes africanos nos fluxos para a Europa

O aprofundamento da inserção de Portugal e suas colônias africanas no sistema migratório internacional, com características complexas, ampliou-se no período das lutas organizadas contra a dominação do país na África (1961-1974). O movimento de partida em direção à Europa Central exacerbou as contradições nos dez anos iniciados em 1966, quando quase 1 milhão de migrantes portugueses radicou-se em países como França e Alemanha, Suíça e Luxemburgo, muitos deles na condição de trabalhadores convidados, movidos pelos acordos de fornecimento de mão de obra assinados pelo Governo Salazar. No período, trabalhadores cabo-verdianos (e possivelmente originários de outras regiões sob domínio português) se dirigiram para a Europa em condição jurídica semelhante aos nacionais da metrópole. Não há dados de quantos africanos teriam participado daqueles fluxos. A presença de pessoas provindas das colônias portuguesas ainda no período colonial traz um elemento diferenciado à história das migrações intereuropeias.

Há notícias de protestos em locais de recepção pela chegada de africanos, que os contratos para fornecimento de mão de obra assinados por Portugal não previam. Isso sugere que migrantes africanos tenham participado das levas de trabalhadores convidados. Em 1965, um ano após o acordo firmado entre os governos de Lisboa e Bonn, a Agência Federal de Empregos da República Federal da Alemanha debateu o fato de que, entre os trabalhadores provindos de Portugal, havia africanos e pessoas de origem indiana recrutadas nas colônias. Decidiu-se informar as autoridades portuguesas de que os empregadores alemães não estavam interessados em trabalhadores de pele escura. A documentação alemã também menciona a presença estimada de cerca de 1,5 mil pessoas de origem chinesa, embora não esteja clara sua procedência da China ou das então colônias portuguesas da África. (SCHÖNWALDER, 2004)

Há um debate crítico sobre os programas de trabalhadores convidados (*travailleurs invités; gastarbeiter; guest workers*) tangente à extensão de sua permanência para além dos prazos indicados nos acordos, ao exercício de direitos e à obtenção da cidadania nos países de acolhimento. (CRUZ, 2015; FREITAS, 1989) É excepcional, porém, a situação de pessoas originárias de colônias na África que teriam migrado para terceiros países em paralelo à corrente migrante de nacionais da metrópole – nesse caso, de portugueses – sem resguardo e previsão legal efetiva do Estado metropolitano. A excepcionalidade de sua condição ressaltou com a emancipação política de seus países de origem. Cabe observar que a migração para a Europa de trabalhadores das ex-colônias africanas de Portugal nos anos 1960 e 1970 não se confunde com a ida de cabo-verdianos para a Argentina no início do século XX.

O avanço da luta armada na Guiné-Bissau, em Angola e Moçambique nas décadas de 1960 e 1970 – e da campanha anticolonial nas cinco colônias, de modo amplo – levou à deterioração das condições socioeconômicas em Portugal, avolumando as partidas de portugueses e a importância das remessas em dinheiro feitas pelos migrantes. (BAGANHA, 1994) A exigência de um destacamento militar cada vez maior nas zonas coloniais, por sua vez, estimulou um outro fenômeno migratório. Milhares de jovens

portugueses em idade de alistamento e que se recusavam a cumprir o serviço militar optaram por deixar o país. Muitos saíram ilegalmente em direção a outros destinos europeus e americanos, onde encontraram redes de conacionais estabelecidas. Entre 1961 e 1974, a proporção de desertores entre os jovens portugueses em idade de serviço militar passou de 11,6% para 20,3% em 1972, segundo dados oficiais.

A crise do colonialismo português na África incidiu, assim, não só nas colônias, mas também gerou impacto e alterações nas dinâmicas demográficas da metrópole. Estima-se que, em 1973 – ano anterior à queda do Estado Novo –, 1 em cada 5 jovens portugueses de 17 e 18 anos do sexo masculino migrou para outro país, o que provocou desequilíbrio entre homens e mulheres nessa faixa etária. No período, a política migratória portuguesa atuava em diversas frentes. Internamente, buscava organizar partidas autorizadas de trabalhadores para países europeus, por meio de acordos com seus governos. A manutenção desse fluxo importava pela dependência econômica das remessas. Noutra via, a ditadura reprimia as partidas de homens jovens em idade de alistamento militar.

Externamente, Portugal voltava-se para as colônias no sentido de manter – e, na medida do possível, estimular – uma corrente de colonos brancos em direção a Angola e Moçambique. Inversamente, a entrada de africanos das colônias em Portugal era controlada e reprimida por ações policiais coordenadas pela Direção-Geral de Segurança (DGE), denominação reciclada da temida Polícia Internacional e de Defesa do Estado (Pide), responsável por implementar as diretrizes migratórias e atuar como serviço de estrangeiros e de fronteiras. Até vistos para turismo e cobertura da imprensa estrangeira em Portugal passavam pelo crivo do órgão, que atuava coordenadamente com as Forças Armadas. Em outra vertente, o regime português vigiava no exterior as coletividades de portugueses migrados, por meio de uma rede de informantes e agentes da DGE. (MATEUS, 2004)

Essas linhas de força das políticas demográficas e migratórias portuguesas permaneceram sem grande alteração desde a década de 1940 até o fim do regime salazarista, embora estivessem em contínua ampliação

pela crescente complexidade das questões migrantistas que envolveram o país. Com a destituição do Estado Novo em 1974, elas foram desfeitas repentinamente, sem que houvesse um projeto alternativo para as problemáticas dos movimentos internacionais de pessoas em Portugal e, de modo mais amplo, nas zonas coloniais ainda não emancipadas.

A lacuna provocada pela revogação abrupta de normas e diretrizes migratórias e de circulação gerou necessidade de ditar novas regras, abrangentes de Portugal metropolitano e das zonas coloniais sob seu controle. Isso se deu em vários níveis. Primeiramente em relação aos trânsitos internos e aos exílios e deslocamentos que a luta armada provocou em setores das populações das colônias. Outro aspecto foi a movimentação de grande número de colonos portugueses, que nos processos de independência buscaram retornar a Portugal ou reemigrar para países como Brasil e África do Sul. Foram questões inéditas que diversificaram ainda mais as questões de mobilidade na eminência das rupturas políticas.

O desmanche da política migratória autoritária e a emergência de uma nova restrição no pós-25 de Abril

Na fase final da guerra de independência das colônias portuguesas na África, as questões migratórias e de circulação de pessoas tornaram-se candentes e ajudaram a precipitar a nova conjuntura. Imediatamente depois da queda da ditadura em Portugal, ocorrida em 25 de abril de 1974, a Junta de Salvação Nacional que assumiu os poderes de Estado reconheceu, em comunicado dirigido ao país, com particular atenção às colônias africanas, que “ao fim de treze anos de luta em terras de ultramar, o sistema político vigente não conseguiu definir concreta e objetivamente uma política ultramarina que conduza à paz entre os portugueses de todas as raças e credos”. (PROGRAMA, 1974) As lideranças revolucionárias utilizavam retóricas de liberdade e equidade entre os povos e foi sob esse prisma que buscaram alinhar as transformações do Estado português. (MAXWELL, 1995)

Ao ascender ao poder, a Junta de Salvação Nacional desmontou um conjunto de órgãos e associações de caráter repressivo criados e fomentados durante o Estado Novo. Decretou o fechamento definitivo das organizações da juventude salazarista (Mocidade Portuguesa e Mocidade Portuguesa Feminina), voltadas ao enquadramento de crianças e jovens na ideologia do regime. (NUNES, 1995) Fechou também a Legião Portuguesa, conservadora e anticomunista, que se articulava supostamente em prol da defesa civil em Portugal e, nos anos da guerra anticolonial, nas províncias ultramarinas, conforme a denominação da época. Na África, porém, a ação da Legião Portuguesa só teve algum significado em Angola junto a grupos de colonos brancos. (NASCIMENTO, 2016)

A resolução de problemas migratórios e de circulação de pessoas apresentou-se com urgência nas medidas do governo pós-25 de Abril. Um dos primeiros atos da Junta de Salvação Nacional foi a extinção da DGE, que havia lançado seus tentáculos policiais em inúmeros aspectos da vida pública. A DGE controlava a entrada e presença de estrangeiros no país e nas colônias. A repressão a ativistas anticoloniais era articulada pelo órgão, que monitorava e impedia, sempre que possível, o trânsito de africanos entre Cabo Verde e Guiné-Bissau ou entre as duas colônias e os vizinhos Guiné-Conacri e Senegal, emancipados da França em 1958 e 1960, respectivamente, e que se tornaram base de apoio dos movimentos de libertação.

Com a extinção da DGE, o setor das migrações e do trânsito internacional de pessoas deixou a esfera policial e passou à competência do MNE. A partir de 1º de maio de 1974, os pedidos de emissão e renovação de vistos para entrada em Portugal e nas colônias africanas, antes dirigidos à DGE, passaram ao setor consular do ministério. (CIRCULAR, 1974b) A diretiz teve repercussão duradoura na diplomacia portuguesa, que nos anos seguintes reorganizou seus serviços consulares nos padrões dos Estados democráticos. Repercutiu também na maneira com que Portugal passou a inserir-se no sistema migratório e de circulação internacional. Para as coletividades portuguesas migradas, significou o fim da vigilância que agentes da DGE exerciam no exterior. (PAULO, 2010)

A liderança do Movimento das Forças Armadas (MFA) nas ações que levaram ao 25 de Abril favoreceu a adoção de medidas de relaxamento do ambiente repressor e punitivo do período salazarista. Destacou-se, pela importância no terreno migrante, a anistia para crimes de natureza militar cometidos por migrantes, como a deserção, a migração não autorizada em idade militar e o não alistamento por parte de jovens residentes no exterior. A anistia foi decretada pela Junta Nacional de Salvação em 2 de maio de 1974, que manteve temporariamente o controle de fronteiras como atribuição das Forças Armadas, prevendo a criação de um serviço não militarizado para o setor. (PORTUGAL, 1974)

Sobre a continuidade do colonialismo português na África, a Junta de Salvação Nacional explicitou em seu programa o princípio de que a solução para dar fim à luta armada na Guiné-Bissau, Angola e Moçambique seria política e não militar e de que o governo pós-25 de Abril lançaria fundamentos de uma diplomacia que conduzisse à paz. (PROGRAMA, 1974) Num chamado às guerrilhas para o diálogo, apelando por sua transformação em partidos políticos, o general Francisco Costa Gomes, integrante do movimento democrático, propôs a realização de referendos para decidir sobre a independência das colônias. Em sua convicção, ao menos em Angola, onde ele servira como militar, as populações locais escolheriam “pela permanência de seus laços com Portugal”. Em suas palavras,

[...] todos os grupos humanos dessa sociedade luso-tropical me fizeram sentir que não aceitarão soluções paternalistas, mas todos me deram grande alegria de sublinhar esperança na viabilidade efetiva da autodeterminação autêntica num quadro variável de um portuguesismo pluricontinental. (CIRCULAR, 1974a)

Apesar do tom conciliador do general, a contraposição de sua fala com o ponto de vista de Amílcar Cabral sobre o mesmo tema denota diferenças de compreensão. Nos termos do líder guineense-cabo-verdiano, a ideia de criar uma sociedade multirracial nas colônias de Portugal era “um mito que encobria a segregação racial”, uma modalidade de “apartheid à portuguesa”. (CABRAL, 1978b) Denúncias sobre o racismo vivenciado de

diferentes modos durante a ocupação europeia na África surgiram com frequência nas campanhas pela emancipação das colônias lusas, como se verifica na documentação e na literatura. A remissão de Cabral ao regime de segregação supremacista da África do Sul relacionava diretamente o colonialismo português e sua política demográfica à principal expressão do racismo institucional no continente africano.

Os projetos de unidade política entre Portugal e as colônias da África foram deixados de lado em definitivo com a consolidação da independência da Guiné-Bissau – declarada unilateralmente em 1973 e reconhecida pelo governo pós-25 de Abril em 10 de setembro de 1974 – e as proclamações de independência em Moçambique (25 de junho de 1975), Cabo Verde (5 de julho de 1975), São Tomé e Príncipe (12 de julho de 1975) e Angola (11 de novembro de 1975). Os movimentos de retorno de colonos a Portugal ou remigração cresceram em Angola e Moçambique, mas numericamente esses grupos eram reduzidos em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Não obstante o êxodo maciço de colonos brancos provindos dos cinco jovens Estados africanos, grupos de portugueses e seus descendentes decidiram ficar e integrar-se às novas nacionalidades. Nos três países da África Ocidental, foi notável a permanência de profissionais lusos que atuavam na administração ou em funções qualificadas.

Uma chave para compreender a construção das relações diplomáticas entre Lisboa e as ex-colônias, com enfoque na temática das migrações, foram os acordos assinados nos anos seguintes às independências nacionais. As preocupações envolviam a contínua presença de cidadãos portugueses nos novos Estados africanos e a existência de coletividades africanas na antiga metrópole. Alguns meses após a emancipação de Cabo Verde e Guiné-Bissau, foram celebrados Acordos Especiais entre cada um dos dois países e Portugal, respectivamente em 15 de abril e 27 de junho de 1976, estabelecendo regras sobre o estatuto dos não nacionais residentes e o regime dos seus bens. Sem mencionar condições legais para entrada ou permanência de migrantes, os dois acordos determinaram, em idêntica redação de seu artigo 1º, que:

Os nacionais de cada uma das Partes Contratantes beneficiarão, no território da outra, de igualdade de tratamento com os nacionais desta no que respeita a: a) Livre exercício das suas atividades culturais, religiosas, económicas, profissionais e sociais; b) Gozo e exercício dos direitos civis em geral; c) Possibilidade de instalar e exercer qualquer atividade de carácter industrial, comercial, agrícola ou artesanal. (PORTUGAL, 1976b)

Nos dois Acordos Especiais, a busca por equiparação de direitos dos cidadãos em carácter de reciprocidade significou um avanço sobre os termos do protocolo que o governo português e o PAIGC haviam firmado antes da independência, em 19 de dezembro de 1974, ainda no âmbito das conversações de paz. Naquele documento preliminar, o partido que veio a comandar os dois países assumiu o compromisso de “salvaguarda dos cidadãos e dos legítimos interesses portugueses, residentes e situados” nos seus territórios após a emancipação. (PROTOCOLO, 1974, p. 66) As garantias então oferecidas tiveram efeito assegurador de uma transição negociada e relativamente pacífica em sua última fase. O diálogo das partes, iniciado em Argel e Londres, foi transferido para Lisboa e cidade da Praia, num passo de aproximação sob novos moldes.

Os Acordos Especiais reguladores do estatuto de pessoas e regime dos seus bens, assinados pelo governo pós-25 de Abril com Cabo Verde e separadamente com a Guiné-Bissau, sinalizaram um relacionamento privilegiado no que tange aos direitos dos cidadãos. José Leitão, em seu *Estudo sobre cidadania e circulação no espaço da CPLP*, analisa os dispositivos dos Acordos Especiais e opina que “tiveram um carácter pioneiro e têm por base o princípio do tratamento nacional sob condição de reciprocidade”, além de reconhecerem um rol de direitos. Para Leitão, o pioneirismo desses acordos se traduz no fato de que vários dos seus termos foram posteriormente incluídos nos projetos para um estatuto de cidadania da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). (LEITÃO, [2008?])

Antes daqueles acordos, Cabo Verde e Portugal adotaram, em 16 de fevereiro de 1976, um instrumento diretamente regulador da nova situação migratória, o Acordo Geral sobre Migração, que normatizou as relações

emergentes e a continuidade da atuação de trabalhadores de um país no outro. Foi o resultado de um diálogo que vinha sendo tabulado por uma comissão bilateral desde a proclamação de independência cabo-verdiana. No acordo, as duas partes estabeleceram garantias e se comprometeram a não pressionar nacionais do outro país a permanecerem no local de acolhimento ou regressarem ao país de origem. (PORTUGAL, 1976a)

Um dos aspectos do Acordo Geral sobre Migração foi contemplar a situação dos migrantes cabo-verdianos radicados na Europa Central nos anos 1960 e 1970. Pelo acordo, Portugal comprometeu-se a protegê-los quando houvesse solicitação do Estado de Cabo Verde, possibilitando, com isso, a continuidade de acesso desses migrantes a direitos advindos de convenções de segurança social existentes entre Lisboa e países receptores. (PORTUGAL, 1976a) Apesar da unidade política de Cabo Verde com a Guiné-Bissau na primeira fase pós-descolonização, todos os acordos migratórios foram negociados em separado e não abrangeram as populações dos dois países. Problemas enfrentados pela numerosa coletividade cabo-verdiana em Portugal exigiram respostas imediatas que deveriam modelar o diálogo com os outros dois Estados da África Ocidental.

Foi apenas em 24 de fevereiro de 1979 que a Guiné-Bissau pactuou um Acordo Geral sobre Migração com o governo português, em termos mais restritivos que o convênio assinado três anos antes por Cabo Verde, pela adoção de maiores exigências para entrada e permanência de guineenses em Portugal e pela ênfase nos mecanismos de repatriação. (GUINÉ-BISSAU, 1981) Tais características já tinham sido implementadas no Acordo Geral sobre Migração firmado em 1978 por Portugal e São Tomé e Príncipe. Esse acordo determinou, entretanto, em moldes semelhantes à convenção de 1976 com Cabo Verde, a continuidade da proteção aos nacionais santomenses em países com os quais Portugal mantenha acordos de seguridade social. (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 1979)

Os acordos migratórios e acerca da circulação internacional de pessoas, firmados por Portugal com suas ex-colônias africanas, resultaram de negociações bilaterais que afastaram a perspectiva de conjunto. Isso fragmentou um quadro que continha elementos comuns de interesse

tangentes às relações dos cinco novos Estados com a ex-metrópole. As guerras civis em Angola e Moçambique e a instabilidade institucional decorrente atrasaram o diálogo coletivo. Nos três novos países da África Ocidental – Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe –, marcados por uma trama de vínculos e trânsitos entre as suas populações, a adoção de medidas de restrição pelo governo de Lisboa limitou a mobilidade. As restrições tiveram consequências nas décadas seguintes. Ainda hoje, elas obstruem os planos para abertura de uma área de livre circulação na CPLP, um projeto derivado da condição pós-colonial que depende de efetiva multilateralidade para avançar.

Considerações finais

Os sessenta anos de distância cronológica que separam o início da luta pela independência das colônias de Portugal na África (1961) da pesquisa que deu origem a este texto, produzido em 2021, ensejam a reflexão sobre os trânsitos e deslocamentos que tocaram os povos e as regiões que envolvem este trabalho. Os anos de 1974 e 1975 foram cruciais nesse percurso, pois neles se consolidaram as rupturas que deram origem aos cinco novos Estados africanos de língua oficial portuguesa, três dos quais com enfoque nesta investigação. Os processos que aqui se observam, entretanto, são mais extensos e os marcos temporais servem para balizar os momentos que se quer ressaltar. As migrações e os deslocamentos de pessoas entre as regiões abrangidas neste levantamento tiveram dinâmicas diversas que se inter-relacionam e possibilitam a visão de políticas implementadas num tempo ainda recente.

Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe – sem fronteiras contíguas entre si – consagram a trama de um tecido humano que se reconhece mutuamente devido às suas trocas populacionais. Para o historiador cabo-verdiano Corsino Tolentino, as migrações foram (ainda são) o elemento de inserção de Cabo Verde na sociedade global, ideia que ele fundamenta nas trajetórias de ocupação do arquipélago e nas experiências migrantes de seus nacionais. (TOLENTINO, 2016) A premissa do

autor serve à Guiné-Bissau, relacionada aos trânsitos seculares da África Ocidental, fundamentais na construção da luta guineense pela independência. Serve também para entender as ilhas de São Tomé e Príncipe, povoadas por migrantes cabo-verdianos e africanos vindos do continente. O tráfico de escravizados dos séculos anteriores tocou todas as ex-colônias africanas de Portugal, o que atribuiu ao conjunto um substrato comum de violência, exploração e deslocamentos forçados.

Os percursos mais recentes que este capítulo aborda buscam enquadrar a questão migratória em Portugal e nas suas ex-colônias na África Ocidental, principalmente durante as lutas por emancipação e no instante do 25 de Abril. Após a redemocratização portuguesa, a política externa de Lisboa continuou a pautar-se por questões de circulação de pessoas. O crescente afluxo de migrantes africanos para Portugal, nos anos seguintes, foi concomitante à permanência de uma população de descendentes de portugueses e mestiços nas sociedades dos jovens países. São novas coletividades que se consolidaram em processos interconectados de transferências de população.

É nesse sentido multifacetado e sistêmico, como diria o geógrafo nigeriano Akin Mabogunje, que se procura compreender os trânsitos humanos no limiar dos novos Estados africanos. Migração e circulação de pessoas não como resultados de fatores de atração e repulsa (o *push-pull* clássico da teoria norte-americana), mas enquanto ocorrências complexas tecidas por interações políticas, econômicas, de dominação e poder. Desse ponto de vista, para entender os movimentos humanos nas ex-colônias, é fundamental observar os momentos de ruptura e as novas conformações que se criam.

Na África Ocidental contemporânea, 84% dos fluxos migrantes internacionais ocorrem dentro da própria região, o que os torna sete vezes maiores que o contingente que se dirige para outras partes do mundo. O envio intrarregional de remessas é uma importante fonte de divisas para os países e possibilita melhoria das condições de vida de seus habitantes, atuando como mecanismo de integração e redução da pobreza. (DEVILLARD; BACCHI; NOACK, 2016) Essa nova realidade migratória

conta com diretrizes pouco coordenadas, embora com norteamento comum de vários acordos entre os 15 membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), que inclui Cabo Verde e Guiné-Bissau (São Tomé e Príncipe não participa do bloco). O principal acordo em vigor é o Protocolo para a Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Estabelecimento, firmado em 1979.

Na documentação acessada por esta pesquisa, as palavras “colônia” e “colonialismo” não aparecem em nenhum dos registros oficiais consultados, embora se encontrem frequentemente os termos “metrópole” para se referir a Portugal e “ultramar” para as antigas regiões dominadas. Após o 25 de Abril português, a noção de que as colônias africanas eram províncias ultramarinas desaparece por completo. A política demográfica foi desmantelada e as políticas migratórias submergem na conjuntura posterior, que buscou afastar o legado de autoritarismo e violência. A diplomacia de Lisboa, porém, mantém restrições migratórias cerradas e limites estreitos ao trânsito, à entrada e à permanência de cidadãos dos cinco Estados da África construídos sobre os escombros das ex-colônias portuguesas. É como se a centralidade exercida pelos deslocamentos de pessoas nos projetos europeus do passado continuasse a assombrar o presente das relações internacionais. A resposta a esse impasse possivelmente será oferecida pelas sociedades africanas, na medida de seu entendimento dos sentidos que a mobilidade humana exerce na sua construção.

Referências

AJAYI, J. F. A.; CROWDER, M. *History of west Africa*. 2. ed. New York: Longman, 1987.

BAGANHA, M. I. B. As correntes emigratórias portuguesas no século xx e o seu impacto na economia nacional. *Análise Social*, Lisboa, v. 29, n. 128, p. 959-980, 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223378081S4cET4df4Yh89IX7.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CABRAL, A. “Relatório anual sobre a situação e perspectiva da luta”, transcrição de discurso apresentado pela “Rádio Libertação”, Guiné-Conacri, em 1 jan. 1973.

In: CABRAL, A. Obras escolhidas de Amílcar Cabral: a arma da teoria. Unidade e Luta. 2. ed. Lisboa: Seara Nova, 1978a. v. 1. p. 27-42.

CABRAL, A. The facts about Portugal's colonies. *In: CABRAL, A. Obras escolhidas de Amílcar Cabral: a arma da teoria. Unidade e Luta. 2. ed. Lisboa: Seara Nova, 1978b. v. 1. p. 57-66. [Texto publicado em Londres, em 1960, pela "Union of Democratic Control", sob autoria do pseudônimo Abel Djassi].*

CARREIRA, A. B. *Migrações nas ilhas de Cabo Verde*. Praia: Ed. Universidade Nova de Lisboa, 1977. (Série Investigação, n. 3).

CARREIRA, A. B. *The people of the Cape Verde Islands: exploitation and emigration*. Londres: Hurst Publishers, 1982.

CIRCULAR: conferência de imprensa do general Francisco Costa Gomes. *In: COLEÇÃO de telegramas recebidos no MNE provenientes Embaixada de Portugal em Brasília (1974)*. Brasília, DF: Embaixada de Portugal, 1974. Telegrama ostensivo, Circular SII-38. Cota Antiga: VFP.083. 7 maio 1974.

CIRCULAR sobre vistos. *In: COLEÇÃO de telegramas recebidos no MNE provenientes Embaixada de Portugal em Brasília (1974)*. Brasília, DF: Embaixada de Portugal, 1974. Telegrama ostensivo, nº 120 C-17. Cota Antiga: VFP.083. 1 maio 1974.

CRUZ, I. *Filosofias da imigração: fronteiras abertas versus fronteiras fechadas*. Praia: Ed. Universidade de Cabo Verde, 2015.

DEVILLARD, A.; BACCHI, A.; NOACK, M. *Estudo sobre as políticas de migração: na África Ocidental*. 2. ed. Viena: ICMPD; Dacar: OIM, 2016. Disponível em: <https://www.icmpd.org/file/download/48358/file/A%2520Survey%2520on%2520Migration%2520Policies%2520in%2520West%2520Africa%2520PT.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

DJASSI, A. *The facts about Portugal's African colonies*. London: Union of Democratic Control, [1960?].

EXTINÇÃO de multa em passaporte ordinário. *In: COLEÇÃO de telegramas recebidos no MNE provenientes Embaixada de Portugal em Brasília (1974)*. Brasília, DF: Embaixada de Portugal, 1974. Telegrama ostensivo, nº 126 C-36. Cota Antiga: VFP.083. 17 maio 1974.

FREITAS, E. O fenómeno emigratório: a diáspora europeia. *In: REIS, A. (coord.). Portugal Contemporâneo 1958-1975*. Lisboa: Publicações Alfa, 1989. p. 55-76. Volume Único.

GUINÉ-BISSAU. Decreto-Lei nº 115, de 24 de fevereiro de 1979. Aprova o Acordo Geral sobre Migração entre a República de Portugal e a República da Guiné-Bissau. *Diário da República [de] Portugal*: série I, Bissau, n. 204, p. 2379-2380, 5 set.1981. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec115-1981.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

LEITÃO, J. *Estudo sobre cidadania e circulação no espaço da CPLP*. [S. l.]: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, [2008?]. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2767.aspx>. Acesso em: 15 fev. 2020.

LUBKEMANN, S. The anthropology of forced migration in Africa. In: GRINKER, R. et al. (ed.). *A companion to the anthropology of Africa*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2019. p. 199-228.

MABOGUNJE, A. L. Systems approach to a theory of rural-urban migration. *Geographical Analysis*, Columbus, v. 2, n. 1, p. 1-18, 1970. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1538-4632.1970.tb00140.x>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MATEUS, D. C. *A PIDE/DGS na guerra colonial: 1961-1974*. Lisboa: Terramar, 2004.

MAXWELL, K. *The making of portuguese democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

NASCIMENTO, W. S. Colonialismo português e resistências angolanas nas memórias de Adriano João Sebastião (1923-1960). *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 8, n. 19, p. 283-306, 2016. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180308192016283>. Acesso em: 20 dez. 2022.

NUNES, J. P. A. As organizações de juventude do Estado Novo (1934-1949). *Revista História das Ideias*, Coimbra, v. 17, p. 167-227, 1995. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/41950/1/As_organizacoes_de_juventude.pdf. Acesso em: 16 jul. 2021.

PAULO, H. Um olhar sobre a oposição e o exílio no Portugal de Salazar. In: PAULO, H. (coord.). *Memória das oposições 1927-1974*. Coimbra: Minerva, 2010. p. 40.

PEREIRA, V. *La dictature de Salazar face à l'émigration: L'État portugais et ses migrants en France 1957-1974*. Paris: Sciences Po, 2012.

PEREIRA, V. O exílio português na Suíça (1962-1974). In: REZOLA, M.; OLIVEIRA, P. (coord.). *O longo curso*. Lisboa: Tinta da China, 2010. p. 55.

PORTUGAL. Decreto-Lei n° 75, de 11 de junho de 1975. Aprova, para ratificação, o Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre a República da Guiné-Bissau e Portugal. *Diário do Governo [de] Portugal*: série I, Lisboa, n. 22, p. 189-191, 11 jan. 1976a. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec75-1976.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PORTUGAL. Decreto-Lei n° 180, de 2 maio 1974. Amnistia o crime de deserção previsto nos artigos 163.º a 176.º do Código de Justiça Militar e as infracções previstas em vários artigos da Lei n.º 2135 (Lei do Serviço Militar). *In*: COLEÇÃO de telegramas recebidos no MNE provenientes Embaixada de Portugal em Brasília (1974). Brasília, DF: Embaixada de Portugal, 1974. Telegrama ostensivo C-SII-36. Cota Antiga: VFP.083.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 524-G, de 5 de julho de 1976. Aprova, para ratificação, o Acordo Geral sobre Migração entre Portugal e Cabo Verde. *Diário da Republica [de] Portugal*: série I, Lisboa, n. 155, p. 1476-(14-15), 5 jul. 1976b. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dl524G-1976.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 524-I, de 5 julho de 1976. Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde Respeitante a Obras e Investimentos Iniciados na Vigência do Plano de Fomento em Cabo Verde. *Diário da Republica [de] Portugal*: série I, Lisboa, n. 155, p. 1476-(19-20), 5 jul. 1976b. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dl524IB-1976.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PROGRAMA da Junta de Salvação Nacional. *In*: COLEÇÃO de telegramas recebidos no MNE provenientes Embaixada de Portugal em Brasília (1974). Brasília, DF: Embaixada de Portugal, 1974. Telegrama cifrado C-SII-30. Cota Antiga: VFP.083. 27 abr. 1974.

PROTOCOLO do Acordo entre o governo português e o Partido Africano da independência da Guiné e Cabo Verde. Lisboa: [s. n.], 19 dez. 1974. Disponível em: <https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/ACORDO-PORT-GUINE.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2021.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Decreto do Governo n° 42, de 7 de maio de 1984. Aprova o Acordo sobre a Permanência ao Serviço e Readmissão de Nacionais de Uma das Partes Que Se Encontram a Exercer ou Tenham Exercido Funções no Âmbito da Administração Pública da Outra Parte, celebrado entre a República Portuguesa e a República Democrática de São Tomé e Príncipe, assinado em 7 de Maio de 1984. *Diário do Governo [de] Portugal*: série I, Lisboa, n. 172, p. 2280-2281, 21 abr. 1979.

Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec42-1984.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Decreto n° 34, de 17 de julho de 1978. Aprova o Acordo Geral sobre Migração entre a República Portuguesa e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe. *Diário do Governo [de] Portugal*: série I, São Tomé, n. 93, p. 725-726, 21 abr. 1979. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec34-1979.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Decreto n.º 68, de 24 de janeiro de 1976. Aprova para ratificação o Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe. *Diário do Governo [de] Portugal*: série I, n. 20, São Tomé, p. 154-156, 12 jul. 1975. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec68-1976.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SCHÖNWALDER, K. Why Germany's guestworkers were largely Europeans: the selective principles of post-war labour recruitment policy. *Ethnic and Racial Studies*, Londres, v. 27, n. 2, p. 248-265, 2004. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0141987042000177324>. Acesso em: 20 dez. 2022.

TOLENTINO, C. *Cabo Verde: janelas de África (1975-2015)*. Praia: Livraria Pedro Cardoso, 2016.

BRASIL

ÁFRICA

CAPÍTULO 6

BRASIL E PRINCIPAIS PARCEIROS ECONÔMICOS NA ÁFRICA SUBSAARIANA: HISTÓRIA, DESAFIOS E PERSPECTIVAS¹

ELGA LESSA DE ALMEIDA

Introdução

A presença brasileira no continente africano pode ser caracterizada pela tendência à repetição de um padrão histórico marcado por curtos períodos de aproximação seguidos por períodos maiores de afastamento. Esse padrão reflete, além da inexistência de um consenso na diplomacia brasileira a respeito do papel da África no mundo e, em particular, para os interesses brasileiros, a política de cada governo, em que o projeto de desenvolvimento e a projeção internacional instrumentalizada para tal objetivo tornam-se decisivos.

1 Capítulo elaborado como resultado das pesquisas desenvolvidas no pós-doutorado realizado na Universidade de Brasília (UnB) e no projeto de pesquisa “Entre a África e a América do Sul: dilemas e desafios do Brasil na Cooperação Sul-Sul”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), por meio da Chamada Universal nº 01/2016.

Em razão das particularidades dos países africanos – muitos deles marcados pela luta por independência e pela guerra civil – e do Brasil, as relações econômicas precisam lidar com fatores limitadores que impedem uma maior aproximação e aprofundamento entre os países. Fatores estruturais e conjunturais, como a dependência do preço das *commodities* no mercado internacional, o endividamento público, a debilidade das infraestruturas e a pouca industrialização (e, no caso brasileiro, o processo de queda da produção industrial com o consequente domínio completo da pauta exportadora agro), são elementos que demonstram os desafios a serem transpostos pelos países na promoção de dinâmicas políticas e econômicas mais diversificadas e menos assimétricas.

Observa-se que a atuação do Estado é de fundamental importância para a promoção dessas relações, como notado nos momentos de maior aproximação entre os países. O investimento político e econômico na pauta africana realizado pelo governo de Lula da Silva (2003-2010) e, em menor intensidade, pelo de Dilma Rousseff (2011-2016) mostrou-se crucial para o incremento da presença brasileira no continente. No entanto, a descontinuidade dos investimentos nos governos subsequentes demonstrou que, para a expansão das relações entre os países, é necessária uma política estatal com esse objetivo, considerando-se que: a) poucas são as empresas brasileiras internacionalizadas com capacidade de investimento sustentado; b) as empresas necessitam da mediação dos Estados para acordar as melhores condições para o trânsito de mercadorias e pessoas entre os países, como regulação, financiamento, logística etc.; c) as antigas metrópoles europeias ainda exercem grande influência sobre suas antigas colônias, seja mantendo um espaço privilegiado de comércio e investimentos com esses países, seja orientando as decisões políticas por meio da cooperação; d) hoje a concorrência chinesa se faz fortemente presente, com um claro esforço da diplomacia da China em aumentar sua atuação no continente.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é traçar um panorama dessas relações, tomando como ponto de partida as relações com os três principais parceiros comerciais do Brasil na África Subsaariana: África do Sul,

Angola e Nigéria. Para isso, foi realizado um breve levantamento histórico dos três países africanos, em que foram coletados dados econômicos junto aos consulados brasileiros e sítios eletrônicos especializados, bem como foram realizadas entrevistas com atores envolvidos. Como ficará evidente a seguir, apesar de esses países terem em comum a projeção regional decorrente de potencial econômico, as relações seguem dinâmicas diferentes, refletindo o contexto doméstico de cada um e seus desafios no âmbito internacional.

As relações econômicas entre Brasil e países da África Subsaariana

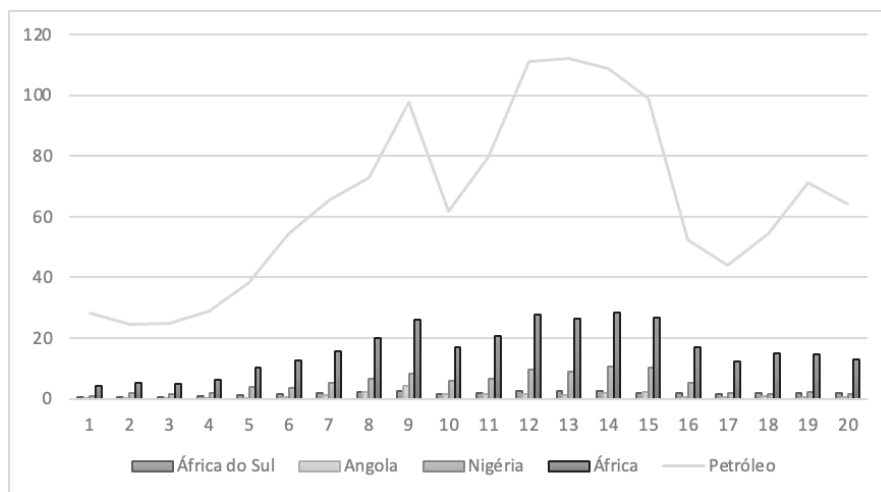
Por serem países exportadores de *commodities* (sobretudo, minérios) e de incipiente industrialização, a dependência de uma conjuntura internacional que favoreça melhores preços dos seus produtos no mercado internacional se torna determinante para o desenvolvimento econômico dos países africanos. Decorrente, em grande parte, do aumento da demanda chinesa por matérias-primas e da estabilização política dos países, o “renascimento” experimentado no início deste século XXI resultou em um aumento sem precedentes no Produto Interno Bruto (PIB) da região – em particular, na África Subsaariana, com um crescimento que passou de aproximadamente US\$ 400 bilhões em 2000 para US\$ 1,3 trilhão em 2010, com média de crescimento anual na década em torno de 5%. (WORLD BANK, [2020?]c)

Na esteira desse crescimento e de uma política externa que favoreceu a aproximação com países da África no governo de Lula da Silva, o aumento de investimentos brasileiros e do comércio com a região propiciou um avanço significativo em termos de projetos de cooperação e trouxe uma nova perspectiva para as relações entre os países. A corrente de comércio experimentou crescimento inédito, saindo da casa de US\$ 4 bilhões em 2000 para US\$ 28 bilhões em 2013, ano de melhor resultado. A partir de 2015, porém, com crise do preço do petróleo, a corrente de comércio teve uma retração acentuada, chegando a US\$ 12 bilhões em 2016, perda não

recuperada nos anos subsequentes e aprofundada no contexto da pandemia da covid-19.

A análise da série histórica do comércio entre o Brasil e o continente africano (Gráfico 1) evidencia a importância do petróleo na dinâmica comercial dos países. Em que pese ser fundamental o estímulo governamental para o aumento/diminuição do volume do comércio e investimentos, a tendência de crescimento – ou de decréscimo – tem refletido o preço das *commodities* no mercado internacional, em especial do petróleo, conforme será mais bem detalhado nas subseções seguintes.

Gráfico 1 – Série histórica de corrente de comércio entre Brasil, Angola, África, África do Sul e Nigéria (US\$ bilhões) e preço do petróleo Brent (US\$ barril)



Fonte: elaboração própria baseada em dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Comex Stat.

No âmbito do aumento do comércio, pode ser destacado o incremento da exportação de serviços, sobretudo do setor de infraestrutura, estimulado pela linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) voltada para exportação. Com isso, grandes empresas brasileiras do setor foram contempladas com empréstimos para a África, no total de US\$ 4,6 bilhões, para a execução de serviços em Angola (85,79%), Gana (4,63%) e Moçambique (9,56%). (BANCO NACIONAL DE

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2020) Essa política de financiamento foi mantida no governo de Dilma Rousseff, no entanto, com as investigações da Operação Lava Jato,² as principais empresas do setor foram indiciadas em processos por corrupção, tendo suas operações impactadas tanto no país como no exterior. Em 2016, com o governo de Michel Temer (2016-2018), o desembolso dos financiamentos para a exportação de serviços das empresas de engenharia foi suspenso, afetando as operações das empresas Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa e Andrade Gutiérrez em vários países da América Latina e da África.

Entre os blocos regionais, segundo a plataforma governamental Comex Stat (2020), o comércio com o continente africano correspondeu a 3,34% das exportações e a 3,15% das importações da balança comercial brasileira em 2019, sendo 50,8% dessas exportações e 57,7% dessas importações referentes ao comércio com os países da África do Norte (Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia). Historicamente, a África Subsaariana tem ocupado um lugar de menor relevância no comércio exterior brasileiro, destacando-se pontualmente as trocas comerciais com Nigéria, África do Sul e Angola.

Apesar das potencialidades do mercado africano e do crescimento das últimas décadas, as relações econômicas não têm mantido um crescimento sustentado. Observa-se um investimento público nessas relações variável, conforme a orientação política dos governos, e reativo aos interesses dos setores com negócios no continente. Para compreender melhor as relações

2 Iniciada em 2014, a Operação Lava Jato deu início à crise político-econômica que se seguiu no Brasil nos anos posteriores. Com o objetivo inicial de investigar o desvio ilegal de recursos da Petrobras que foram “branqueados” em lava-jatos e postos de gasolina, a operação foi ampliada com a realização de 80 fases, que resultaram no indiciamento de executivos de empreiteiras, operadores financeiros, funcionários da Petrobras e agentes públicos. Lideradas pelo Ministério Público Federal em Curitiba, as investigações geraram muitas críticas pelo indiciamento a partir de delações dos investigados e por sua relação próxima com o juiz Sérgio Moro, cujas implicações políticas foram o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff à influência do resultado das eleições de 2018, com a inelegibilidade de Lula da Silva. Importante destacar os impactos da Operação para a política interna da Petrobras e para as empresas do setor de infraestrutura, com a redução de suas operações no Brasil e no exterior. No caso particular da presença de empresas brasileiras na África, a venda de todos os ativos da Petrobras no continente e o endividamento da Odebrecht, cujo pedido de recuperação judicial para reestruturação de uma dívida de quase R\$ 83 bilhões foi homologado pela Justiça, evidenciam os impactos da Operação para essas grandes empresas.

econômicas do Brasil com seus três principais parceiros comerciais na África Subsaariana e, a partir daí, propor perspectivas, será apresentado um panorama das relações com cada país, considerando-se seu histórico e sua dinâmica interna. Transcorrido esse percurso, será possível, então, distinguir os desafios existentes para o desenvolvimento dessas relações.

Nigéria e o comércio de um “produto único”

Com a pressão do movimento nacionalista fortalecido no pós-Segunda Guerra, a Nigéria concretizou sua independência da Coroa Britânica em 1960, por meio de processo político. Tornou-se uma república federativa dividida inicialmente em três regiões, nas quais os fatores religiosos – com a divisão entre católicos e muçulmanos – e étnicos aparecem de forma evidente. A tentativa inicial de desenvolver a economia do país com o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1962-1968) – concentrado no desenvolvimento da manufatura e da indústria – explicitou a dependência do país em investimentos estrangeiros para o financiamento dos projetos nacionais. (FALOLA; HEATON, 2008) Ademais, segundo Falola e Heaton (2008), o governo do partido Northern People’s Congress (NPC), que assume o poder no pós-independência, utiliza-se do plano para impulsar a agenda econômica no norte do país, de predominância muçulmana, alocando a maior parte dos recursos das áreas de educação, saúde e infraestrutura para projetos nessa região, o que acirrou as disputas internas entre os diversos grupos étnicos.

Em poucos anos de independência, o país imergiu em uma guerra civil (1967-1970), com o movimento separatista liderado pelos Igbós da região de Biafra e em sucessivos golpes militares, que marcaram a história política do país até 1999, quando eleições foram realizadas. Estima-se que a guerra tenha custado a vida de 1 a 3 milhões de nigerianos, além de cerca de 3 milhões de deslocados. A previsão sombria de um genocídio étnico após a derrota dos Igbós não ocorreu, havendo um investimento no processo de reintegração e de reconciliação, impulsionado pelo crescimento da produção de petróleo. (FALOLA; HEATON, 2008)

A causa subjacente a todos os problemas que a Nigéria experimentou nos anos 1960 e que se tem verificado desde então é o que é frequentemente chamado de ‘questão nacional’. [...] Os maiores grupos étnicos de cada região – os Hausá/Fulani, Yoruba e Igbó nas regiões Norte, Oeste e Leste, respectivamente – vieram, portanto, a dominar suas respectivas regiões e a disputar o poder em nível federal. Dentro de cada região, as minorias étnicas se opuseram frequentemente ao domínio político dos grandes grupos étnicos e, como resultado, sentiam-se cada vez mais alienadas do processo político, criando ainda mais subdivisões de identidade que prejudicavam o desenvolvimento de uma identidade nacional nigeriana única e abrangente. (FALOLA; HEANTON, 2008, p. 158-159, tradução nossa)³

Em seguida, ao final da guerra civil, foi colocado em ação o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1974), cujos objetivos enfatizavam a necessidade de uma mudança social no país. Esse período coincide com o crescimento exponencial da produção de petróleo e com a reorganização do setor em meio à entrada do país na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1971, assim como com a posterior criação da empresa estatal Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), em 1977, que passa a controlar o setor petrolífero. De 1958, quando o primeiro campo de exploração de petróleo economicamente viável descoberto pela Shell-BP entra em operação no delta do Rio Níger, até os dias atuais, a organização da exploração do setor se estrutura por meio de contratos de parcerias com empresas multinacionais, como a Chevron, a Mobil e a própria Shell. (OLUWANIYI, 2018) Em 1989, a Nigéria

3 “The underlying cause of all the problems that Nigeria experienced in the 1960s and has experienced since then is what is often called the ‘national question.’[...]The largest ethnic groups in each region - the Hausa/Fulani, Yoruba, and Igbo in the Northern, Western, and Eastern Regions respectively - therefore came to dominate their respective regions and to contest for power at the federal level. Within each region, ethnic minorities often opposed the political domination of the large ethnic groups and, as a result, they felt increasingly alienated from the political process, creating even further subdivisions of identity that detracted from the development of a single, encompassing Nigerian national identity”.

já contava com três refinarias: Warri, Kaduna e Port Harcourt. (NIGERIA NATIONAL PETROLEUM CORPORATION, 2020)

Apesar do crescimento econômico do período, os objetivos previstos no Segundo Plano não foram alcançados, mas, diferentemente, as receitas geradas pelo petróleo serviram para a acumulação de capital por parte de burocratas de alto escalão do governo e oficiais militares. Com as crises do petróleo na década de 1970, além dos baixos índices de desenvolvimento humano, empréstimos realizados fizeram a dívida externa do país saltar de US\$ 560 milhões em 1975 para US\$ 3,97 bilhões em 1978. (ENEH, 2017)

Até a estabilização política com as eleições de 1999, o país ainda passou pela chamada crise dos direitos humanos, decorrente de incidentes como a anulação das eleições em junho de 1993, o enforcamento do escritor Ken Saro Wiwa e de outros ativistas em novembro de 1995, a detenção de membros de grupos de oposição e esquadrões de assassinato patrocinados pelo Estado. Esses eventos resultaram na suspensão da Nigéria da Commonwealth, na imposição de um embargo de viagem a funcionários do governo e no cancelamento de contratos realizados por regimes militares. Com o governo civil e a redemocratização, os esforços dos governantes que se seguiram voltaram-se para tentar recuperar a credibilidade do país no âmbito internacional, negociar o alívio da dívida externa e buscar a cooperação de outros países para o desenvolvimento do país e a consolidação da democracia. (ALAO, 2011)

Considerada potência regional da África, a Nigéria é atualmente o país mais populoso do continente, com 200 milhões de pessoas, e PIB de US\$ 448 bilhões em 2019. (WORLD BANK, [2021?]) Sua economia continua marcada pela dependência da produção do petróleo, que é responsável por cerca de 85% das exportações do país (petróleo bruto, 72,1%, e petróleo gás, 12,2%), no valor de US\$ 53,78 bilhões, segundo The Observatory of Economic Complexity ([2021?]b). Algumas tentativas têm sido feitas no sentido de dinamizar a economia nigeriana, como o incremento da atividade agrícola, que foi desarticulada com o aumento da produção petrolífera, bem como melhorar a infraestrutura do país para a atração de novos investimentos, sobretudo a capacidade energética baseada em

outras fontes. Nesse sentido, os países emergentes – em particular China, Brasil e Índia – passaram a atrair a atenção do governo nigeriano, que tem negociado a realização de grandes obras de infraestrutura, utilizando-se de sua maior moeda de troca: o petróleo. No caso das relações com o Brasil, negociações foram iniciadas em 2009, com grande expectativa em relação à participação brasileira nos projetos das hidrelétricas de Zungeru e Mambilla em troca de acesso à indústria de petróleo e gás. (ALAO, 2011)

A herança cultural dos povos escravizados oriundos da região da Costa da Mina (costa que hoje inclui Gana, Togo, Benin e Nigéria) é sempre evocada como um fator de aproximação entre Brasil e Nigéria. Apesar da intensa presença de africanos que vieram escravizados para o Brasil, com a proibição do tráfico negroiro, uma distância calculada foi estabelecida entre o Brasil e o continente africano, somente sobrestada com o movimento de aproximação promovido pelo governo de Jânio Quadros com a abertura das embaixadas em Gana, Senegal e Nigéria, após o processo de independência de alguns países do continente. (ALMEIDA, 2015) O início da década de 1980 é apontado como o “período de ouro” das relações Brasil-Nigéria, em razão da celebração de um acordo comercial em 1979, que possibilitava a exportação de produtos brasileiros com recebimento por meio de uma conta-petróleo.

No entanto, a crise do endividamento dos países em desenvolvimento na mesma década arrefeceu as relações, tendo a Nigéria recorrido ao Programa de Ajustamento Estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1986. As relações somente voltaram a experimentar um novo incremento nos anos 2000, com a aproximação estimulada pelo governo de Lula da Silva tanto no setor de negócios como na celebração de acordos de cooperação. É importante registrar que, nesse período, com a importante liderança do Brasil e a participação da Nigéria, é criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) em 1986, cujo objetivo era promover a cooperação regional e manutenção da paz e da segurança no entorno dos 24 países que aderiram à iniciativa.

Segundo dados de 2019, a exportação de produtos para o Brasil correspondeu a 1,35% do comércio nigeriano, totalizando US\$ 859 milhões,

sendo os principais destinos comerciais do país a Índia (16,4%), a Espanha (9,9%) e os Estados Unidos (7,33%). (OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY, [2021?]b) Considerando-se que o petróleo foi o principal produto importado pelo Brasil – com 73,4% de petróleo cru e 8,33% de petróleo gás –, importa registrar que, em relação ao ano de 2018 cujo valor exportado para o Brasil foi de US\$ 1,48 bilhão, o valor total das exportações experimentou uma queda que pode ser atribuída, em grande parte, às oscilações do preço do barril de petróleo no mercado internacional (tipo brent), que passou de US\$ 71,07 em 2018 para US\$ 64,03 em 2019. (IMF, 2020) Os principais produtos brasileiros importados pela Nigéria foram açúcar bruto (66,3%), tabaco cru (4,26%) e compostos de oxigênio amino (3,71%), correspondendo a 1,2%. A China, como na maioria dos países africanos, é um importante exportador, com 29,5%, seguida de Holanda (11,3%) e Índia (7,16%).

Sobre os produtos brasileiros exportados para a Nigéria, um destaque é a proibição de importação de carne bovina e de aves pelo governo nigeriano, vigente desde 2007, sob a alegação de questões sanitárias e fitossanitárias.⁴ As barreiras impostas pela Nigéria foram alvo de questionamento brasileiro na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2016, no entanto ainda não houve mudança do governo nigeriano.

Poucos investimentos brasileiros na Nigéria recebem destaque. Segundo o consulado brasileiro na Nigéria, podem ser apontadas a presença de três grandes empresas: Andrade Gutierrez (por meio da *joint venture* AG Dangote), Ambev (operando por meio da AB InBev em associação com uma empresa belga) e Tramontina (que mantém apenas um escritório, estando em negociação para a instalação de uma fábrica). A Petrobras tinha presença na indústria petrolífera nigeriana, mas, em 14 de janeiro de 2020, a empresa concluiu a venda de sua participação societária de 50% na empresa produtora de petróleo P etrobras Oil & Gas B.V. (PO&GBV), uma *joint venture* com a BTG Pactual E&P B.V., cuja atividade se centrava nos campos *on-shore* de Agbami, Akpo e Egina. Com a venda, a Petrobras

4 Para outros países, a Nigéria impõe uma barreira tarifária de 35% sob a importação de carnes.

encerrou suas atividades na África, seguindo a política dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro de redução das atividades da empresa. (ABDALA, 2020)

Também pode ser destacada a negociação do projeto Green Imperative, uma iniciativa do governo nigeriano em parceria com o governo brasileiro. O projeto tem por objetivo desenvolver o setor agroindustrial nigeriano por meio do desenvolvimento de um plano de negócios integrado, abrangendo treinamento de mão de obra, planejamento financeiro e aumento da produtividade por meio da mecanização do campo. A previsão é a de que o projeto tenha duração de dez anos e um orçamento de US\$ 1 bilhão, contando com a Fundação Getulio Vargas (FGV) para projetos na estruturação da iniciativa, por meio do financiamento do Deutsche Bank, com garantias do Banco Islâmico na primeira etapa, e financiamento do BNDES, com garantia da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) na segunda etapa, voltados para adequação das estruturas de treinamento, construção dos centros de serviços agropecuários e compra de tratores e implementos agrícolas do Brasil, com participação da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). (ANYANWU, 2020)

Registre-se, por fim, que o governo demonstrou interesse em reativar o Mecanismo de Diálogo Estratégico Brasil-Nigéria, estabelecido no governo de Dilma Rousseff, em 2013. Criado com o propósito de encorajar o diálogo bilateral para promover, aumentar e explorar várias áreas nas quais os países tenham interesse em comum - com foco nas áreas de agricultura e segurança alimentar, petróleo, energia elétrica, biocombustíveis, comércio e investimentos, finanças, aviação, infraestrutura, mineração, cultura e educação -, o Mecanismo foi objeto de apenas uma sessão, realizada em 26 de novembro de 2013, sendo que, naquele ano, a sessão foi precedida de extensa agenda de eventos e visitas de autoridades para promoção de cooperação e negócios, em que se destacou o setor agrícola. Em março de 2020, uma viagem do vice-presidente Hamilton Mourão estava programada para a participação da II Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico, entretanto, em razão da pandemia da covid-19, o encontro foi cancelado.

África do Sul: a potência emergente africana e a tímida presença brasileira

A história singular da África do Sul se reflete nas relações que se estabeleceram entre esse país e o Brasil. Diferentemente da maioria dos países africanos em que a independência significou a saída massiva dos colonos europeus e a desarticulação de grande parte do sistema produtivo, a independência da África do Sul foi antecedida pela disputa entre africanos⁵ e britânicos, que colocaram os africanos nativos em posição de menor protagonismo na disputa pelo poder político e econômico. A chegada dos britânicos na região no final do século XVIII e a tentativa de desarticulação da sociedade já estruturada a partir da presença de colonos franceses, alemães e sobretudo holandeses ocasionaram uma série de conflitos, resultando na criação de duas repúblicas boêres:⁶ o Estado Livre de Orange e o Transvaal. Em grande parte acirrada pela disputa por importantes jazidas de diamantes e ouro, a escalada dos conflitos teve como consequência a realização de duas guerras entre 1880 e 1902, que resultou na anexação das repúblicas boêres às colônias britânicas. Nessas guerras, muitos fazendeiros boêres perderam suas terras e tiveram que se integrar como mão de obra assalariada na atividade mineira, despertando o nacionalismo africâner e os fundamentos da África do Sul racista. (PEREIRA, 2012)

Em 1910, com a aprovação da Constituição da União Sul-Africana (federação das províncias do Cabo, Natal, Orange e Transvaal), o país se tornou um território autônomo do Império Britânico. Seguiu-se uma série de leis que privaram a população negra do direito ao voto e à propriedade e regulavam sobretudo as relações de trabalho e a presença no ambiente urbano, garantindo o controle e a exploração dessa população. Segundo Pereira (2012, p. 57), disso resultou a divisão da “África do Sul em duas partes – 7% do território nacional foram deixados aos negros,

5 Brancos descendentes de holandeses, franceses e alemães nascidos na África, que falavam o *afrikaan* (língua derivada do holandês).

6 Camponeses brancos, em *afrikaan*.

que representavam 75% da população, e 93% das melhores terras foram entregues aos brancos, que correspondiam a 10% da população”. Somente em 1961 a República da África do Sul foi declarada independente, após a realização de um referendo que decidiu pela separação total da Coroa Britânica e da Commonwealth.

Organizados em torno do Partido Nacional e com apoio do Partido Trabalhista, os nacionalistas africâneres venceram as eleições de 1924, disseminando a ideia de que era necessário combater duas ameaças – “primeiro, a exploração ‘de cima’, realizada pelos britânicos colonialistas e pelo capitalismo liberal; segundo, vinda ‘de baixo’, oferecida pela maioria africana contra a cultura e bem-estar africâner”. (PEREIRA, 2012, p. 58) A partir daí, um capitalismo de Estado foi implementado com o objetivo de utilizar os recursos da atividade mineira e da agricultura branca para iniciar um processo de industrialização interna, que satisfizesse os interesses dos trabalhadores brancos. Variando suas alianças, os nacionalistas africâneres se mantiveram no poder e acirraram o sistema de segregação racial até a instituição do *apartheid* em 1948, que se tornou um dos pilares do crescimento econômico do país pela subjugação e exploração da mão de obra negra. Ao contrariar a conjuntura internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, o país assumiu o risco de isolamento internacional em decorrência do regime do *apartheid*. Ainda assim, relações estratégicas com países ocidentais em um contexto de Guerra Fria e as riquezas mineiras permitiram o desenvolvimento econômico com uma importante expansão industrial. Conforme Pereira (2012, p. 67):

A África do Sul, como país periférico, foi submetida, historicamente, à inserção na economia mundial como exportadora de produtos primários. Com o final da Segunda Guerra Mundial, o país desenvolveu um processo de industrialização por substituição de importações, que deu lugar à criação de setores industriais voltados para o mercado interno e dependentes de altas barreiras tarifárias. Os sucessivos governos do Partido Nacional, entre 1948 e 1994, perseguiram o objetivo de assegurar aos empresários e agricultores africâneres (suas bases eleitorais) a inclusão na

dinâmica econômica do país. Esse privilégio, necessariamente, teria de se sustentar por meio de mão de obra barata e não especializada da maioria negra.

A política econômica adotada durante esse período, a industrialização por substituição de importações (sustentada pelo excedente da exploração do ouro), fez da África do Sul um dos dez países mais ricos do mundo, segundo o FMI. Foram criadas tarifas protecionistas na tentativa de desenvolver o setor industrial local e, quando as sanções internacionais começaram a causar problemas, o governo sul-africano buscou alcançar autossuficiência no maior número de áreas possíveis. Como resultado desse esforço, a indústria tornou-se o setor mais importante da economia sul-africana nos anos 1960, e sua contribuição para o PIB era maior que o da mineração e da agricultura juntas.

Não se pode perder de vista, no entanto, a existência de movimentos contestatórios à política segregacionista sul-africana no âmbito doméstico e internacional. Internamente, a criação do Congresso Nacional Africano (CNA), em 1912, já demonstrava a resistência da população negra à política segregacionista do Partido Nacional. De uma estratégia inicial de resistência não violenta, o CNA passou a atuar também com grupos armados em decorrência do acirramento da violência contra a população negra, da qual os massacres de Sharpeville, em 1960, e de Soweto, em 1976, foram pontos de inflexão. No âmbito internacional, as independências dos países africanos e o ingresso destes no sistema da Organização das Nações Unidas favoreceram a articulação de um movimento internacional contrário ao regime do *apartheid*, que resultou na progressiva adoção de sanções econômicas e políticas, as quais, em alguma medida, isolaram o país na política internacional.

Esse isolamento aliado à crise econômica da década de 1980 (acirrado pelos gastos militares com conflitos regionais, sobretudo com Angola) tornou outros rumos possíveis, na década de 1990, na política sul-africana. Com o governo de Frederik de Klerk (1989-1994), um conjunto de medidas foi tomado para dismantlar o sistema do *apartheid*,

entre elas a legalização das organizações antes banidas, como o CNA, a libertação de prisioneiros políticos, a revogação de medidas restritivas e estatutos legais do sistema, culminando com a histórica eleição de Nelson Mandela, em 1994.

Ao ascender ao poder, o presidente Mandela encontrou um país com uma economia razoavelmente estruturada em torno da atividade industrial, agrícola e mineira, mas que vivia os impactos da crise econômica da década anterior, agravada pela desconfiança internacional sobre os rumos da desarticulação do sistema segregacionista. Os desafios não se limitavam ao campo econômico, mas principalmente à necessidade de expansão das políticas sociais para a população negra. Os governos que se seguiram – de Thabo Mbeki (1999-2008), Jacob Zuma (2009-2018) e Cyril Ramaphosa (2018-atual), todos eleitos pelo CNA – tentaram com maior ou menor intensidade, dentro dos marcos do neoliberalismo, reestruturar a economia e sobretudo expandir as políticas de trabalho para a população negra.

Desde a independência sul-africana em 1910, o Brasil buscou timidamente estabelecer relações com o país. Primeiramente, abriu um consulado de carreira na Cidade do Cabo em 1918 (que veio a funcionar somente com a presença do diplomata de carreira em 1926) e, depois, com uma legação em Pretória, em 1947, elevada à condição de embaixada em 1974. (PENNA FILHO, 2008) Desde o século XIX até a primeira metade do século XX, as relações entre os países se caracterizaram pela irregularidade e foram promovidas por comerciantes, que, apesar do interesse na intensificação do comércio, necessitavam de melhores condições para seu incremento, especialmente a regularidade de linhas de navegação para o escoamento dos produtos. Mesmo com o aumento das trocas comerciais durante a Segunda Guerra e nas décadas que se seguiram – 70% das exportações brasileiras para o continente tinham a África do Sul como destino em 1962 (SARAIVA, 2012) –, uma agenda assertiva para os países africanos ainda tardaria a ser construída na política externa brasileira.

Mediada pelos interesses portugueses no continente e pela dinâmica pouco diversificada com os países, a inconsistência da política externa

brasileira era evidenciada nas questões da independência das colônias europeias na África e do regime do *apartheid* sul-africano. Somente sob pressão de um movimento internacional articulado, sobretudo pelos países africanos recém-independentes, o Brasil, no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), começou a se alinhar aos interesses das lideranças africanas e a conceber uma política de aproximação, na qual as relações com os países africanos estariam à disposição do desenvolvimento nacional para diversificação de parcerias comerciais. Esse alinhamento se traduziu no reconhecimento da independência das colônias portuguesas na África, na década de 1970, e no afastamento das relações com o governo sul-africano em razão do regime segregacionista do *apartheid*. (ALMEIDA, 2015) O afastamento é evidenciado por meio do Decreto-Lei nº 91.524, de 9 de agosto 1985, que estabeleceu restrições ao relacionamento com a República da África do Sul, proibindo quaisquer atividades que caracterizassem intercâmbio cultural, artístico ou desportivo com a África do Sul, bem como a exportação de petróleo e combustíveis derivados e o fornecimento a esse país de armas e equipamentos para sua fabricação e manutenção (incluindo também trânsito e transbordo de armas destinadas ao território).

A partir de 1990, com o desmantelamento do sistema do *apartheid* e com a eleição de Nelson Mandela, as relações entre os países puderam experimentar uma importante reaproximação com a reabertura do consulado brasileiro na Cidade do Cabo e a realização da primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à África do Sul, em 1996. (PENNA FILHO, 2008) No entanto, importa registrar que, apesar dos avanços políticos, a década de 1990 foi marcada pela lenta recuperação econômica e por governos que priorizaram a implementação de medidas neoliberais.

Com a recuperação da economia mundial no início dos anos 2000, a África do Sul passa a figurar entre os chamados países emergentes, participando de iniciativas como o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), em 2003, e o agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics), em 2011. O Ibas foi formado com o objetivo de promover a análise conjunta da agenda internacional e de interesses mútuos, no entanto

sua importância política sempre foi predominante, dadas as dificuldades de incremento das relações econômicas entre os países. A iniciativa Brics é criada, por sua vez, em razão da busca dos países participantes por uma governança internacional que considerasse seus interesses, mas logo sua proposta de atuação avança com o aumento da cooperação em diferentes setores, com a criação das instituições Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e Arranjo Contingente de Reservas (ACR), em 2014. Com a criação do Banco do Brics, como ficou conhecido o NBD, com sede em Xangai e escritório regional em Johannesburgo, alguns projetos têm sido financiados na África do Sul, com destaque para o setor de energia limpa, transporte e, mais recentemente, para o Programa Emergencial de Combate à Covid-19, este financiado com US\$ 1 bilhão. (NEW DEVELOPMENT BANK, 2021)

Diferentemente da maioria dos países africanos, em razão da dinâmica econômica sul-africana, foi possível estabelecer um portfólio mais variado de produtos comercializados, constituindo-se o país com maior corrente de comércio com o Brasil no continente africano, conforme dados do The Observatory of Economic Complexity (2020). Em 2019, os principais produtos importados pelo Brasil foram platina (34%), briquetes de carvão (7,57%) e alumínio bruto (7,21%), totalizando o valor de US\$ 686 milhões, ou seja, cerca de 0,63% do mercado sul-africano. Os principais produtos brasileiros importados pela África do Sul foram carnes de aves (15,3%), tratores (11%) e zinco bruto (5,26%), correspondendo a 1,28% das importações da África do Sul (US\$ 1,14 bilhão), cerca de 14 vezes menos que as importações chinesas (18,2%).

Quanto aos investimentos brasileiros (Quadro 1), as infraestruturas da África do Sul favorecem a atração de empresas para implantação de plantas industriais. Nesse sentido, empresas brasileiras como Ambev, Marcopolo e Tramontina fizeram investimentos com implantação de fábricas (muitas vezes associadas com empresas de outros países). Dificuldades de logística do continente impedem, contudo, uma melhor utilização da África do Sul como plataforma dos produtos brasileiros.

Quadro 1 – Principais negócios brasileiros na África do Sul (2020)

EMPRESA	RAMO DE ATUAÇÃO
Anheuser-Busch InBev (AB InBev)/The South African Breweries (Pty) Ltd	Multinacional de bebidas e cervejarias
BRF Global South Africa (Pty) Ltd Sadia e Perdigão	Alimentos Importação de carne do Brasil
Cimpor NPC – Grupo Camargo Corrêa Natal Portland Cement/Inter cement	Engenharia & Construção
Embraer S.A. Incorporated Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.	Conglomerado aeroespacial brasileiro que produz aeronaves para uso comercial, militar, executivo e agrícola.
Frás-le Africa Automotive (Pty) Limited	Autopeças
JBS S.A. / Seara Africa	Alimentos Importação de carne do Brasil
Marcopolo South Africa	Fábrica de caminhões
Masipack Africa CC	Fabricante de embaladoras
Odebrecht Global Sourcing South Africa (Pty) Ltd	Engenharia & Construção
Paraná Africa Furniture (Pty) Ltd/Poquema Indústria e Comércio de Móveis Ltda.	Fabricante de móveis
Qualimenta – World Wide Food Supply	Distribuidora de produtos alimentícios
Randon Automotive / Randon S.A.	Maior fabricante de reboques e semirreboques da América Latina e entre os maiores do mundo
Tramontina Africa (Pty) Ltd	Fabricante de artigos para mesa, cozinha, jardinagem, ferramentas, entre outros.
Lorezentti (Representantes: Cherokee Trading Post 124 (Pty) Ltd; t/a Cherokee International Procurement (Pty) Ltd)	Chuveiros
Zest WEG Group Africa	Subsidiário da empresa brasileira WEG S.A., líder na fabricação de motores elétricos e de componentes eletromecânicos.
Othos Telecom	Telecomunicações. Telefonia VOIP
Wyda Packaging (Pty) Ltd T/A Wyda South Africa	Embalagens descartáveis de alumínio e PVC

Fonte: consulado brasileiro em Cape Town, África do Sul (2020).⁷

7 Dados coletados por *e-mail* junto ao representante do Consulado na Cidade do Cabo, no dia 21 de abril de 2020.

Apesar de ter o segundo maior PIB da África Subsaariana, atrás da Nigéria, e ser o país mais industrializado do continente, segundo dados da plataforma Comex Stat ([2020]), a África do Sul ocupou apenas a 39ª posição de maior mercado para produtos brasileiros em 2018, experimentando ainda uma tendência de queda do comércio entre os países nos últimos anos. A análise dessa tendência de queda revela uma outra tendência em particular: a queda das exportações brasileiras e a subida, em menor proporção, das importações sul-africanas. No contexto geral, os impactos da crise financeira de 2008 e a desaceleração do crescimento chinês foram fundamentais para o refreamento da economia mundial, sobretudo para os países emergentes: 1) no caso particular da economia sul-africana, o PIB sul-africano que havia experimentado um acentuado crescimento, passando de US\$ 115 bilhões em 2002 para US\$ 416 bilhões em 2011, começa a decrescer até o valor de US\$ 351 bilhões em 2019; e 2) no caso brasileiro, a economia que experimentou o crescimento de US\$ 507 bilhões em 2002 para US\$ 2,6 trilhões em 2011, decresce para US\$ 1,8 trilhão em 2019. Somam-se a esse contexto o cenário regional africano afetado pela queda do preço do petróleo, colocando importantes parceiros da África do Sul em recessão econômica, e o cenário doméstico dos dois países: a África do Sul marcada, além dos problemas estruturais e endêmicos comuns ao Brasil (ineficiência burocrática, corrupção, falta de capacitação de trabalhadores etc.), pela crise hídrica na região de Western Cape (na segunda década) e pela crise energética, responsável pelos constantes apagões no país; e o Brasil, pela crise política iniciada com a deposição da presidenta Dilma Rousseff, que ocasionou importantes impactos econômicos.

Além dos desafios da conjuntura econômica, a África do Sul tem buscado responder aos desafios impostos pela necessidade de reunificação do país pós-*apartheid*, ainda marcado pela questão racial e pela pobreza da população negra. Uma das principais medidas foi a criação do Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE), por meio do act nº 53/2003 (alterado em 2013), cujo objetivo foi a criação de uma estrutura legal que possibilitasse a maior participação dos negros na economia

sul-africana, por meio de códigos de conduta a serem observados por instituições públicas e privadas. Junto ao Employment Equity Act de 1998, que busca combater o tratamento discriminatório no mercado de trabalho e aplicar medidas afirmativas, o estabelecimento de um sistema de garantia de representação racial demográfica para o mercado de trabalho e a promoção de empreendimentos comandados por negros têm sido algumas das principais políticas de inclusão da população negra.

Do lado brasileiro, a crise política que se instalou desde o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff tem prolongado e aprofundado a crise econômica, refletida no baixo crescimento do PIB nos últimos anos (de 1,1% em 2019). Ressalte-se que o movimento de alargamento dos produtos primários na pauta exportadora brasileira também pode ser citado como um desses fatores que têm colaborado para a queda do desempenho nessas relações. A capacidade de investimento das indústrias brasileiras no mercado internacional vem se reduzindo, concentrando as exportações brasileiras em produtos vinculados ao agronegócio, com destaque para açúcar e carnes.

Além dessas questões, a concorrência chinesa e a europeia é fator dificultador da entrada de produtos brasileiros no país. A presença chinesa em países africanos tem sido amplamente debatida, devido à sua política para o continente que alia a oferta de produtos altamente competitivos com a disponibilização de linhas de crédito. Do lado europeu, a concorrência decorre das baixas tarifas de importação aplicadas pela África do Sul a uma grande variedade de produtos europeus, no âmbito do Acordo de Parceria Econômica entre a União Europeia e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês). Vigente desde 2016, esse acordo cria uma zona de livre-comércio entre a União Europeia e os países da SADC, estabelecendo um sistema de isenção de direitos aduaneiros (isenção de pagamentos) e de contingentes (inexistência de limite para quantidade de mercadorias importadas ou exportadas) com tratamento diferenciado conforme o *status* dos países.

No caso do Brasil, a perspectiva é que um aumento das transações comerciais seja possível com a celebração do Acordo de Comércio Preferencial

Mercosul-Sacu (sigla em inglês de União Aduaneira da África Austral⁸). Esse acordo está vigente desde 1º de abril de 2016, promulgado pelo Decreto nº 8.703/16, estabelecendo que 1.026 itens ofertados pela Sacul e 1.076 itens concedidos pelo Mercosul terão margens de preferência tarifária variando entre 10%, 25%, 50% e 100%. Em que pese os resultados desse acordo ainda não serem percebidos, mas ao contrário – as relações comerciais têm experimentado movimento de queda –, espera-se que a médio prazo o acordo seja um grande incentivador das relações entre os países.

Angola e a proximidade brasileira desde a independência

A história de Angola no século XX é marcada pela luta contra a exploração colonial portuguesa seguida da disputa interna pelo poder entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), que somente se encerrou em 2002. Todos esses grupos refletiam, em alguma medida, a divisão étnica que recortava o país, mas refletiam sobretudo a divisão do mundo bipolar imposta pela Guerra Fria. Assim, o MPLA, que era composto por lideranças em grande parte formadas pelo Partido Comunista Português, teve grande apoio da União Soviética, de Cuba e, nos momentos iniciais, da China. Já a Unita era apoiada pela África do Sul e pelos Estados Unidos, assim como a FNLA. Ao conquistar a capital nacional – Luanda – e as cidades mais importantes do país, principalmente na região costeira, importantes reservas de petróleo e trabalhos em frentes no exterior, o MPLA conseguiu o reconhecimento de grande parte da comunidade internacional como o grupo legítimo a assumir o poder desde os últimos momentos da luta de libertação.

Em novembro de 1975, Agostinho Neto se tornou o primeiro presidente de Angola, ficando no poder até 1979, ano da sua morte, quando a presidência é assumida por José Eduardo dos Santos, que permaneceu no cargo por mais de 35 anos. Ao chegar ao poder, o MPLA implementa uma

8 A União Aduaneira da África Austral é formada pela África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Essuatíni, antiga Suazilândia.

política marxista-leninista de centralização administrativa e de nacionalização da maior parte dos setores econômicos. Essa política começou a ser reorientada em 1985, no segundo congresso do partido, agora chamado de MPLA-Partido do Trabalho, em razão da insatisfação das classes emergentes e do fraco desempenho econômico responsável pela pauperização das condições de vida da população angolana. As reformas continuam em 1990, com o abandono do sistema de partido único, o abandono formal do marxismo-leninismo e da referência ao Partido do Trabalho, bem como a aceleração da liberalização econômica. (HODGES, 2003)

Mesmo depois da Queda do Muro de Berlim e, portanto, da perda de apoio das grandes potências da Guerra Fria no fornecimento de combustível e armas, a guerra civil se estendeu até os acordos de paz assinados em 2002, após a morte de Jonas Savimbi, chefe da Unita, pelas forças do MPLA. O prolongamento do estado de guerra de 1961 a 2002 teve como consequência a desarticulação de alguns setores da economia, sobretudo da produção agrícola e da indústria, que, desde a saída dos colonos portugueses, experimentavam dificuldades de acesso a insumos, manutenção de maquinário, mão de obra especializada e escoamento da produção. Dois setores da economia se destacaram, porém, no período do pós-independência pelo papel que exerceram no conflito entre o MPLA e a Unita: os setores petrolífero e diamantífero. (HODGES, 2003; WHEELER; PÉLISSIER, 2013) A exploração de petróleo foi a grande financiadora do Estado angolano governado pelo MPLA na guerra civil, governo este que nacionalizou os recursos naturais sem, no entanto, estatizar a produção, firmando acordos com empresas estrangeiras por meio da Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol), criada em 1976.

Desde o reconhecimento da independência de Angola, a presença brasileira no país pode ser considerada bastante significativa, mesmo com as limitações à circulação de pessoas e de mercadorias impostas pela guerra civil. As empresas brasileiras começaram a se estabelecer no país já na década de 1980, quando os primeiros contratos com as empresas brasileiras do setor de infraestrutura começaram a ser celebrados pelo governo angolano. Empresas como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa

e Queiroz Galvão solidificaram sua presença no país, tendo sido responsáveis por grandes obras de infraestrutura, como hidrelétricas, estradas e sistema de abastecimento de água. (CAMPOS, 2009) Na esteira das grandes empresas de infraestrutura, empresas brasileiras de menor capital começaram a investir no setor de serviços, sobretudo em negócios nas áreas de alimentação e informática, compondo uma importante comunidade brasileira no país. No entanto, limites estruturais das economias dos dois países têm impedido o incremento dessas relações, mesmo diante da grande vantagem representada pelo compartilhamento de uma língua comum.

Caracterizada como uma economia altamente dependente dos recursos oriundos do petróleo, Angola tem sofrido reveses decorrentes da oscilação do preço da *commodity* no mercado internacional. Segundo The Observatory of Economic Complexity, em 2019, o petróleo bruto correspondia a 86,7% das exportações do país, seguido por 5,41% de diamantes e 5,18% de gás. Do total de exportações realizadas por Angola, 62,4% foram destinadas à China, tendo a Índia como segundo importador, com 10,3%, e o Brasil, como um parceiro de menor relevância, com 0,39% (correspondente ao montante de US\$ 128 milhões). Interessante registrar que a aparente dependência do petróleo vinculada ao mercado chinês tem origem em uma dívida contraída com a China em 2002. Com a morte do líder opositor Jonas Savimbi e a assinatura do acordo de paz que pôs fim a 27 anos de guerra civil, foi convocada uma cúpula com o objetivo de levantar ajuda de países doadores para a reconstrução do país. Inviabilizada pela ausência dos países ocidentais, o governo do então presidente Eduardo dos Santos recorreu à China, contraindo obrigações contratuais vinculadas a uma conta-petróleo de cerca de US\$ 2 bilhões, para realização de obras de infraestrutura a serem executadas por empresas chinesas. Estima-se que, atualmente, a dívida angolana com os chineses perfaz o total de US\$ 23 bilhões e que, somada aos outros credores, comprometam aproximadamente 60% do orçamento do Estado.

Do lado das importações, no entanto, as relações com o Brasil se tornam um pouco mais relevantes percentualmente, ocupando a sétima posição, com 4,67% do mercado angolano, tendo como os principais parceiros

China (21,6%) e Portugal (14,6%), segundo dados de 2019. Os produtos brasileiros importados por Angola compõem um portfólio variado, predominando produtos do agronegócio brasileiro, como açúcar bruto (29,8%), carne de aves (14,9%) e salsichas (6,7%), totalizando o volume de US\$ 445 milhões. De um modo geral, os nichos de mercado de produtos manufaturados são dominados por europeus, no setor da indústria alimentícia e higiene (sobretudo Portugal), e China, no setor de eletrônicos e vestuário.

O início deste século foi marcado por um importante crescimento econômico dos países em desenvolvimento, experimentando Angola uma curva de crescimento do PIB de 2000 a 2014 (com registro de queda em 2009), quando alcançou seu maior valor com o PIB de US\$ 145 bilhões. (WORLD BANK, [2020?]a) Esse crescimento não tem se sustentado, porém, ante às variações do preço internacional do petróleo. A primeira grande variação do preço ocorreu em: 1) 2008, após a crise financeira mundial; 2) seguida pela queda de 2014, decorrente do aumento da produção estadunidense; e 3) a mais recente e grave, em 2020, decorrente da crise econômica mundial resultante da covid-19 e sobretudo da contenda entre Rússia e Arábia Saudita. Diante da negativa dos russos de reduzirem sua produção, os sauditas dobraram a aposta: reduziram os preços do barril e aumentaram a capacidade de produção, ocasionando a queda do preço para valores próximos a US\$ 25, o barril do petróleo Brent.

Apontam os economistas do país⁹ que os recursos oriundos dos primeiros acordos com os chineses foram mal aplicados, com obras de má qualidade executadas por empresas chinesas. Além disso, muitos desses recursos foram desviados em grandes esquemas de corrupção que envolviam figuras proeminentes do governo. Considerando-se que o Estado angolano é o grande empregador do país, muitos privilégios foram mantidos e ampliados no período, sobretudo para algumas categorias do funcionalismo público. A profusão de criação de empresas por integrantes do governo não encontrou barreiras para realização de negócios com o

9 Entrevistas realizadas em março de 2020.

próprio Estado, formando uma elite econômica que se apoia e se sustenta nessas relações dentro do Estado.

Especialmente em razão destas duas características – dependência do petróleo e alto endividamento –, a sociedade angolana tem sofrido com as oscilações do mercado internacional. Apesar dos momentos de grande crescimento econômico no início da década, as crises internacionais seguintes fizeram a Angola recorrer, recentemente, a empréstimos do FMI – um em 2009 (Acordo Stand-By,¹⁰ no valor de US\$ 1,4 bilhão); outro em 2018 (Programa de Financiamento Ampliado (EFF),¹¹ no valor de US\$ 3,7 bilhões) – mediante apresentação de planos de estabilização econômica e de desenvolvimento que considerassem a boa governança e o combate à corrupção.

Registre-se que, em 2017, a saída do presidente Eduardo dos Santos do poder (1979-2017) e eleição do presidente João Lourenço trouxeram novas perspectivas para o país. Por um lado, a implementação de uma série de medidas do novo governo tem apontado não apenas para uma tentativa de dinamização e abertura econômica, o que tem gerado maior confiança dos investidores internacionais, como para uma maior abertura democrática do país, contando com o apoio de setores importantes do partido hegemônico, o MPLA. Por outro, algumas das medidas em execução têm tido baixa receptividade da população devido à depreciação do poder de compra dos angolanos e, portanto, do acirramento da pobreza nas camadas mais vulneráveis. Das medidas implementadas pelo presidente João Lourenço, destacam-se:

10 O Acordo Stand-By (SBA) do FMI é um instrumento de crédito para responder, em momentos de crise, aos problemas de curto prazo na balança de pagamentos, sendo mais utilizado por países de renda média.

11 O EFF foi criado para prestar assistência a países: i) que enfrentem graves desequilíbrios nos pagamentos devido a impedimentos estruturais; ou ii) caracterizados por crescimento econômico lento e por uma posição inerentemente frágil da balança de pagamentos. O EFF proporciona assistência em apoio a programas abrangentes que incluem políticas com o alcance e as características necessárias para corrigir desequilíbrios estruturais durante um período prolongado.

- combate à corrupção e fortalecimento das instituições: uma das principais marcas do governo de João Lourenço tem sido o combate à corrupção, com o estabelecimento de normas de conduta e de ética para empresas estatais, dentre as quais a Sonangol, empresa que ganhou centralidade nessa questão em razão dos desvios feitos pela ex-presidente da empresa Isabel dos Santos,¹² filha do ex-presidente Eduardo dos Santos. Pessoas ligadas ao governo do ex-presidente Eduardo estão sendo processadas por suspeita de corrupção, entre elas deputados. A Procuradoria Geral da República de Angola aplicou medidas de restrição da circulação dos suspeitos, bloqueio de bens e repatriação dos recursos públicos desviados. Quanto a essa questão, o governo tem buscado fortalecer os órgãos da Justiça angolana, determinando recentemente a criação de um órgão autônomo de combate à corrupção.
- mudança de legislação e/ou regulação de setores: uma das questões apontadas como entrave para o incremento dos investimentos no país era a falta de transparência no ambiente de negócios, pois muitas negociações dependiam de relações estreitas com membros do governo e, portanto, geravam corrupção e desigualdade entre os *players*. Assim, a promulgação de duas legislações foi considerada importante para o estímulo aos investimentos no país: a Lei de Investimento Privado (Lei nº 10/18, de 26 de junho de 2018), em substituição à Lei de Investimentos Estrangeiros, que iguala os investidores estrangeiros aos nacionais, excluindo a necessidade de associação do capital estrangeiro ao nacional para a realização de investimentos no território nacional; e a Lei da Concorrência (Lei nº 05/18, de 10 de maio de 2018), que busca a implementação de regras para salvarguardar a concorrência entre os agentes econômicos, coibindo abusos de empresas dominantes no mercado.
- câmbio flexível: desde 2018, o governo de Angola liberalizou o câmbio, desvalorizando a moeda local - o kwanza. Como se trata de uma economia altamente dependente da importação de produtos

12 Chamado de *Luanda Leaks*, a investigação envolvendo a filha do ex-presidente Eduardo dos Santos, Isabel dos Santos, considerada a mulher mais rica da África, expôs o esquema de desvio de recursos da empresa estatal Sonangol, cuja presidência era ocupada por Isabel, por meio da celebração de contratos públicos com empresas pertencentes a ela e à família Santos.

industrializados, o custo desses produtos tem aumentado, desencadeando um processo inflacionário e, em consequência, a perda da capacidade de compra da população.

- Programa de Privatizações (ProPriv) para o período de 2019 a 2022: prevê a venda de capitais de 195 empresas públicas e/ou empresas com participação estatal no capital social, situando-se nos setores de recursos minerais e petróleo, telecomunicações e tecnologias da informação, finanças, transportes, economia e planejamento, hotelaria e turismo e produtivo. Destaca-se a venda de capitais de empresas tidas como “joias da coroa”, como Sonagol EP, Endiama, ENSA Seguros, Taag, Banco Comércio e Indústria, MsTelecom, Angola Telecom, Bodiva e o Hotel de Convenções de Talatona.
- Programa de Apoio à Produção, Diversificação das Exportações e Substituição das Importações (Prodesi): ciente da necessidade de dinamizar sua estrutura produtiva, o governo angolano vem buscando criar estratégias para reduzir sua dependência do setor petrolífero. Desde o governo de Eduardo do Santos, algumas ações foram realizadas no sentido de incrementar o setor industrial e agrícola, como o Polo Industrial de Viana¹³ e o Polo Agroindustrial de Capanda, em que se insere a Companhia de Bioenergia de Angola Lda. (Biocom),¹⁴ que, no entanto, falharam em produzir os resultados esperados. Com implementação iniciada em janeiro de 2018, o Prodesi tem como objetivos fundamentais aumentar a produção e volume de vendas das produções e fileiras prioritárias, acelerando a diversificação e

13 Muitos investimentos realizados no sentido de dinamizar a economia, principalmente em relação à industrialização, não lograram êxito em razão da ausência de projetos estruturantes – sobretudo construção de novas estradas e melhoria do fornecimento de energia elétrica e água – que tornassem atrativos novos investimentos. A ausência de articulação entre a produção de matérias-primas e o beneficiamento dos produtos também é apontada como um grande gargalo, considerando-se que as matérias-primas acabam sendo importadas, o que resulta em uma produção mais cara e, portanto, pouco competitiva.

14 A Biocom é uma empresa composta por 20% da Sonangol, 40% da Cochan (empresa vinculada ao “testa de ferro” do ex-presidente angolano Eduardo dos Santos, general Leopoldino Fragoso do Nascimento) e 40% da Odebrecht Engenharia e Construção. Criada com o objetivo de suprir a demanda interna por açúcar, etanol e energia elétrica, a empresa projetava atingir seu pico de produção em 2020-2021. Especialistas afirmam, porém, que o empreendimento tem falhado quanto à sua produção interna da matéria-prima. A parte considerável da produção é oriunda de cana-de-açúcar proveniente do Brasil em razão dos preços mais baixos do produto brasileiro no mercado internacional.

potenciando as vantagens comparativas nacionais; reduzir o dispêndio de recursos cambiais com cesta básica; aumentar a entrada e diversificar as fontes cambiais; aumentar as fontes de investimento externo, volume de investimento direto estrangeiro realizado nas produções e fileiras produtivas; e melhorar o ambiente de negócios nacional. Especialmente no que concerne à substituição de importações, o Prodesi orienta a substituição prioritária de setores produtivos de bens incluídos na cesta básica.¹⁵

Essas medidas apontam para um momento de tentativa de transformação do país, cuja efetivação encontra uma série de barreiras e depende do crescimento da economia em escala global. Algumas dessas medidas contemplam questões levantadas pelo empresariado brasileiro local, como a mudança da Lei de Investimentos que deixou de exigir a associação entre empresas estrangeiras e angolanas para a realização de investimentos no país.¹⁶ Duas questões ainda são, contudo, problemáticas para a dinamização das relações com o Brasil: a estrutura fundiária e o sistema bancário. Apesar das pressões dos organismos financeiros internacionais, a propriedade da terra continua sob controle estatal, com a realização de investimentos dependendo de uma complexa negociação com o governo angolano para concessão de uso da terra, concessão esta que pode chegar, em média, a 40 anos.

Talvez, no entanto, a mais problemática questão se refira ao funcionamento do sistema bancário no país. De um período de intensa circulação de dólar no início deste século à restrição das reservas cambiais, as

15 São listados como produções prioritárias: leguminosas e oleaginosas; hortícolas e tubérculos; outros produtos agrícolas, a exemplo de milho, soja, feijão, mandioca, arroz, cevada, algodão, cana-de-açúcar, moringueiras e palmares, frangos e ovos frescos, caprinos, ovinos, suínos; sal iodado; cerveja e refrigerantes; água mineral e de mesa. Também estão incluídos outros produtos da indústria alimentar, tais como: fubá de bombó [fubá de mandioca] e de milho, sabão, farinha de trigo, óleo alimentar, óleo de palma, massas alimentares, malte e açúcar; fertilizantes e outros produtos petroquímicos; indústria transformadora, como do cimento, de materiais de construção, da transformação de madeira, dos plásticos e do vidro.

16 A anterior Lei de Investimentos Estrangeiros determinava que somente era permitido investimento estrangeiro com o estabelecimento de parceria com empresas de capital público ou privado angolanas, no percentual mínimo de 35%, o que era considerado um fator limitador ou uma condição limitadora para a promoção de negócios.

transações financeiras entre Angola e outros países têm sido dificultadas pela baixa quantidade de dólar e pela saída dos correspondentes bancários do país. A denúncia do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos de que empresas instaladas em Angola financiariam atividades terroristas do grupo Hezbollah resultou na suspensão de operações diretas de compra e venda de dólar em 2015 e, portanto, na saída de todos os correspondentes bancários estrangeiros, com exceção de Portugal. A existência de bancos portugueses é o que tem evitado crises de desabastecimento de produtos importados, tendo em vista que os contratos são firmados para pagamento em euros e pagos por meio de Portugal. Nesse contexto, para empresários instalados no país, esses problemas geraram transtornos para a realização de transferências internacionais, que dependem de autorização do Banco Nacional de Angola e chegaram a demorar, por vezes, um período superior a 1 ano para a repatriação de lucros. Esse problema foi minimizado com algumas medidas de abertura por parte do novo governo.

Importa também registrar que a dinâmica doméstica brasileira tem impactado a presença do país em Angola. Junto com as crises econômicas internacionais, fatores ligados à dimensão política têm afetado a atuação das empresas brasileiras internacionalizadas, sobretudo do setor de infraestrutura. No caso angolano, o maior destaque vai para os impactos da investigação da Lava Jato para as empresas¹⁷ do setor, principalmente para a empresa Odebrecht S.A, a de maior volume de negócios no país. Indiciadas por casos de corrupção, essas empresas têm experimentado prejuízos, e algumas delas, como a Odebrecht S.A, além da prisão de seu presidente, Marcelo Odebrecht, foram proibidas temporariamente de assinar contratos com o governo brasileiro. Além de afetar a saúde financeira dessas companhias, outra consequência das investigações foi a suspensão, em 2016, da linha de crédito do BNDES para financiamento de exportação de serviços de empresas de engenharia, cujos desembolsos, na África, estavam concentrados em Angola, com 85,79% (totalizando

17 Empresas do setor de infraestrutura envolvidas na Lava Jato: Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa e Andrade Gutiérrez.

US\$ 3,9 bilhões), no período de 2007-2014. Apesar das críticas realizadas a essa linha de crédito e à falta de transparência em sua concessão, a dívida restante de US\$ 589 milhões¹⁸ foi quitada antecipadamente pelo governo angolano em 2019.

A presença da Petrobras S.A - outrora considerada relevante - foi gradualmente reduzida à inexistência de investimentos no país. Desde 2006, a Petrobras vinha retirando seus investimentos na exploração de petróleo em águas rasas, profundas, ultraprofundas e zonas terrestres, fosse como operadora ou como associada, seguindo uma tendência de várias empresas do setor, devido sobretudo às dificuldades da última década para realização de transações em dólar. Ao mesmo tempo, essa redução de investimentos reflete uma política interna da empresa, que vem reduzindo seus investimentos no exterior - com o fechamento de escritórios em Nova York, Japão, Irã e África - e no Brasil, com a redução operacional de algumas refinarias e fechamento de escritórios em Macaé, São Paulo e Salvador.

A presença da empresa brasileira em Angola era considerada estratégica, por seu potencial de cooperação tecnológica na área de exploração de águas ultraprofundas (pré-sal), dominada pela empresa brasileira. Importante ressaltar, em sentido semelhante, o anúncio da venda de ativos da Sonangol Hidrocarbonetos Brasil Ltda. no Brasil. Alinhada com a política de redução de investimentos da Petrobras e com o programa de privatizações do governo angolano, a venda da totalidade da participação da Petrobras (70%) e da Sonangol (30%), operadora da concessão, de bloco exploratório terrestre localizado na Bacia Potiguar, no estado do Rio Grande do Norte, exemplifica a redução dos investimentos entre os países. (PETROBRAS, 2021)

Apesar da retração das relações econômicas nos últimos anos, foi firmado o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre Brasil

18 O valor total de US\$ 589 milhões se refere à soma de US\$ 581 milhões das operações do BNDES e de US\$ 8,3 milhões das operações do Tesouro Nacional, por meio do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), operado pelo Banco do Brasil. (ANGOLA, 2019)

e Angola em 2015,¹⁹ promulgado pelo Decreto nº 9.167/2017. Conforme o documento oficial, seu objetivo é facilitar e fomentar investimentos recíprocos, sendo operacionalizado por meio de agendas temáticas de cooperação e de facilitação de investimentos e do desenvolvimento de mecanismos para redução de riscos e prevenção de disputas. Como explicam Ana Garcia, Bitencourt e Dias (2018), porém, a falta de uma relação causal entre a celebração desses acordos bilaterais e o aumento do fluxo de investimentos demonstra se tratar de um marco de proteção jurídica internacional para as empresas multinacionais (no caso, brasileiras, sobretudo) frente aos Estados nacionais, que garante que mudanças nas condições de investimento não gerem perdas para o investidor.

Considerações finais

Apesar de os países analisados neste capítulo compartilharem limitações estruturais comuns aos demais países da periferia e semiperiferia, as relações econômicas se diferenciam de acordo com a dinâmica interna dos países. Esta se relaciona, por sua vez, diretamente com as decisões políticas em torno da promoção do desenvolvimento. Questões relacionadas à liberalização das economias *versus* proteção de setores econômicos nacionais gravitam as discussões sobre o aumento do comércio e dos investimentos diretos nesses países, sendo que, muitas vezes, as decisões políticas pendem conforme a orientação das agências internacionais, como FMI e Banco Mundial, para a concessão de empréstimos.

No caso das relações entre Brasil e África Subsaariana, vários desafios estruturais e conjunturais puderam ser apontados no texto, evidenciando a manutenção de papéis na divisão internacional do trabalho. Diferentemente da década de 1970, quando a aproximação promovida pela diplomacia brasileira tinha dois objetivos evidentes – diversificação de parceiros comerciais exportadores de petróleo para redução da dependência do

19 Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos também foram celebrados com Moçambique e Malauí, ambos em 2015, e com a Etiópia, em 2018.

O Oriente Médio e o aumento das exportações brasileiras de produtos manufaturados da indústria brasileira em ascensão –, a atual pauta de exportações brasileiras revela a larga predominância de produtos do agronegócio, com especial destaque para açúcares e carnes bovina e de aves. A exportação de produtos manufaturados, como veículos de transporte e tratores, pode ser citada de forma pontual, sendo promovida sobretudo pela atuação de empresas como Marcopolo e Embraer. Interessante também destacar que projetos de cooperação no setor da agricultura têm buscado triangular a melhoria técnica da produção com a compra de equipamentos agrícolas brasileiros, como pensado inicialmente no PAA África e no projeto Green Imperative, atualmente em negociação.

A pauta exportadora brasileira revela tanto a falta de competitividade dos produtos manufaturados brasileiros no mercado mundial, como a opção estratégica pela focalização em produtos da indústria agrícola. O comércio exterior brasileiro segue o padrão da estrutura produtiva, em que a progressiva redução da produção industrial (com exceção da produção industrial de *commodities* agrícolas e industriais), posta em marcha desde a década de 1980, evidencia uma política de pouco investimento na produção de manufaturados intensivos em alta e média tecnologia. O Indicador de Complexidade Econômica²⁰ mostra a queda da posição brasileira do 23º para o 39º lugar nas últimas duas décadas, evidenciando a redução da diversidade de produtos da pauta exportadora, bem como a menor sofisticação tecnológica desses produtos. Conforme ressalta Marcelo Arend (2015, p. 16),

Em linhas gerais, as informações revelam que o Brasil possui uma especialização exportadora que não se adere de forma dinâmica à tendência da demanda internacional nas últimas décadas. Há uma tendência de longo prazo de queda da demanda mundial por produtos agrícolas e de elevação dos produtos relacionados ao complexo eletrônico.

20 Calculado entre países com pelo menos 1 milhão de habitantes, exportações de pelo menos US\$ 1 bilhão e produtos com comércio mundial acima de US\$ 500 milhões.

Somada à questão da dinâmica de oferta de produtos, comum ao Brasil e aos países africanos analisados, está a oferta de crédito. No período de maior presença brasileira no continente africano, o BNDES cumpriu um papel fundamental na promoção da exportação de serviços no setor de infraestrutura, disponibilizando recursos no valor total de US\$ 4,6 bilhões, para obras em Angola, Gana e Moçambique. É verdade, por um lado, que a presença de muitas empresas brasileiras no continente se deu independentemente do estímulo estatal para ocorrer. Ela foi possibilitada pelo acúmulo de capital dessas empresas (que, no setor de infraestrutura, decorreu em grande parte de contratos estatais para a realização de grandes obras) e pelo desenvolvimento de sua capacidade técnica para concorrer no mercado internacional. Por outro, a contratação de obras de grande porte e a compra de equipamentos de maior complexidade tecnológica exigem dos Estados acesso a financiamento, que, em geral, está disponível em bancos ou fundos públicos de fomento. Nesse sentido, a oferta de bens e serviços no mercado internacional deveria estar acompanhada da oferta de crédito como forma de estímulo ao crescimento do comércio, prática esta comum a muitos países como forma de internacionalização de suas empresas.

A mudança da política de internacionalização das empresas brasileiras por parte do BNDES, sobretudo no que se refere à exportação de serviços de engenharia, em decorrência da Operação Lava Jato e da consequente crise política brasileira, tem como efeito a diminuição da competitividade dessas empresas na concorrência pela execução de grandes obras. Portanto, a perspectiva da atuação internacional dessas empresas é de perda de mercado, ou de mudança de estratégia, quando for possível a dinamização dos negócios em outros setores. Assim, do mesmo modo que a mudança de atuação do BNDES pode produzir impactos na presença brasileira no continente, a política de redução de investimentos da Petrobras também é sentida pelos países africanos. Ainda que não seja substantiva para os investimentos da empresa, a presença na África era percebida como estratégica pelos países africanos, considerando-se as possibilidades de parcerias na exploração de petróleo, em especial no pré-sal africano.

Somam-se às limitações apontadas questões sobre a circulação de pessoas e de mercadorias entre os continentes, como a dificuldade para concessão de visto – questão pautada dentro do espaço da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), mas ainda sem perspectiva de resolução – e mesmo a falta de regularidade de transporte logístico. Sobre a última questão, é interessante lembrar que o aumento das transações comerciais entre o Brasil e o continente africano na década de 1970 contou, além do esforço diplomático nesse sentido, com a celebração de linhas de navegação a serem operadas pela Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, empresa estatal extinta em 1997. Em situação diferente, o comércio com a África do Sul é, em grande parte, viabilizado pelas empresas de navegação japonesas, que possibilitaram essa atividade desde o início do século XX.

Apesar dessas limitações, algumas perspectivas para a retomada do interesse brasileiro em aprofundar as relações podem ser mencionadas. Em Angola, a presença brasileira é bastante consolidada, decorrente de investimentos que remontam à década de 1980, quando as empresas do setor de engenharia participaram de obras para a reconstrução do país ao longo da guerra civil. Essa presença foi diversificada, com investimentos em diferentes setores econômicos, contando com um empresariado organizado em torno dos seus interesses. Com dinâmica própria, as relações com a África do Sul refletem a maior complexidade das duas economias e tendem a ingressar em outro patamar com a assinatura do Acordo Preferencial Mercosul-Sacu. A Nigéria, por sua vez, representa o maior mercado consumidor da África, o que, por si só, já é um grande atrativo para investimentos e estímulo à exportação de produtos e serviços. Essas perspectivas não prescindem, porém, do desafio de transformar as relações históricas entre os países em relações institucionalizadas e que favoreçam um maior fluxo da produção-logística-distribuição-mercado consumidor.

Dentro desse panorama de limites e perspectivas, uma nova agenda desponta: a criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês). Com vigência iniciada em 1º de janeiro de 2021, o acordo foi celebrado por países integrantes da União Africana, com exceção da Eritreia, em 2018, com o objetivo de estimular o comércio

intracontinente por meio da redução de tarifas e de outras barreiras alfandegárias. A criação da AfCFTA representa uma importante iniciativa dos países africanos para a integração e o desenvolvimento do continente. Sua concretização depende, no entanto, da superação de muitos obstáculos infraestruturais. Enquanto os países negociam as condições para a consolidação da zona econômica, é incerta a posição brasileira sobre o tema. A política externa empreendida pelo governo de Jair Bolsonaro demonstra pouco interesse político e econômico no continente, o que poderá ter impactos futuros para a presença do país.

É certo que o atual contexto da pandemia da covid-19 aprofundará a tendência de queda das relações comerciais e dos investimentos no curto e no médio prazos. Os efeitos econômicos da crise sanitária mundial ainda estão sendo contabilizados, mas a projeção de retração econômica de países latino-americanos – com especial destaque para o Brasil – e de países africanos, com aumento do endividamento, torna ainda mais difícil o restabelecimento das relações nos moldes do início deste século, quando o investimento político era a locomotiva que movia as relações.

Referências

ABDALA, V. Petrobras vende ativos na Nigéria e encerra atividades na África. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 15 jan. 2020. Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/petrobras-vende-ativos-na-nigeria-e-encerra-atividades-na-africa#:~:text=A%20Petrobras%20concluiu%20ontem%20\(14,Nig%C3%A9ria%2C%20na%20costa%20oeste%20africana.&text=Com%20a%20negocia%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20Petrobras%20encerra%20suas%20atividades%20na%20%C3%81frica](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/petrobras-vende-ativos-na-nigeria-e-encerra-atividades-na-africa#:~:text=A%20Petrobras%20concluiu%20ontem%20(14,Nig%C3%A9ria%2C%20na%20costa%20oeste%20africana.&text=Com%20a%20negocia%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20Petrobras%20encerra%20suas%20atividades%20na%20%C3%81frica). Acesso em: 18 ago. 2020.

ALAO, A. Nigeria and the global powers: continuity and change in policy and perceptions. *Occasional paper*, Nigeria, n. 96, 2011. Disponível em: <https://saiaa.org.za/research/nigeria-and-the-global-powers-continuity-and-change-in-policy-and-perceptions/>. Acesso em: 15 out. 2020.

ALMEIDA, E. L. de. *Entre o discurso solidário e a ação pragmática: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo de Lula da Silva*. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade

Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/18333>. Acesso em: 20 set. 2020.

ANGOLA paga dívida ao governo brasileiro. *Jornal de Angola*, Luanda, 8 dez. 2019. Economia. Disponível em: <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/angola-paga-a-divida-ao-governo-brasileiro/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ANYANWU, S. FG inaugurates the green imperative programme committee to boost agricultural development. *Federal Ministry of Information and Culture*, Abuja, 2020. Disponível em: <https://fmic.gov.ng/fg-inaugurates-the-green-imperative-programme-committee-to-boost-agricultural-development/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. *Texto para discussão*, Brasília, DF, n. 2105, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2105.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). Consulta a financiamentos à exportação brasileira para obras no exterior. *BNDES*, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque/>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. ComexVis. *ComexStat*, [Brasília, DF], [2020]. [Base de dados para consultas e extração de dados do comércio exterior brasileiro]. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; NIGÉRIA. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Nigéria para o estabelecimento de Mecanismo de Diálogo Estratégico. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 144, p. 67-68, 28 jul. 2017. Acordo assinado em 23 mar. 2013. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7421?TextoAcordo=Nig%C3%A9ria&TipoAcordo=BL&page=1&tipoPesquisa=2>. Acesso em: 25 jul. 2021.

CAMPOS, P. H. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG *et al.* (org.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão popular, 2009. p. 103-115.

ENEH, O. C. The national development goals: where stands Nigeria? In: ENEH, O. C.; OWO, N. J.; ENEH, A. N. (org.). *Expanding education and sustainable development in Nigeria: the unresolved practical issues*. Enugu: Welfare and Industrial Promotions International, 2017. p. 51-64.

FALOLA, T.; HEATON, M. *A history of Nigeria*. New York: Cambridge University Press, 2008.

GARCIA, A.; BITENCOURT, Y.; DIAS, B. Acordos de proteção de investimentos dos BRICS na África: mais do mesmo? In: FORQUILHA, S. (org.). *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, 2018. p. 395-420. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/livro-desafios-2018/>. Acesso em: 3 jun. 2021.

HODGES, T. *Angola: do afro-estalinismo ao capitalismo selvagem*. Parede: Principia, 2003.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Primary commodity price system. *IMF*, Washington, DC, 2020. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NEW DEVELOPMENT BANK. All projects. *New Development Bank*, [South Africa], 2016-2021. [Approved projects in South Africa]. Disponível em: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/approved-projects/>. Acesso em: 5 jun. 2021.

NIGERIA - National development plan 1962-1968. *Report Number*, Washington, D.C, n. AF4, v. 1, 31 dez. 1962. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/136901468084231919/Nigeria-National-development-plan-1962-1968/>. Acesso em: 26 set. 2020.

NIGERIA NATIONAL PETROLEUM CORPORATION. History of the Nigerian Petroleum Industry. *NNPC*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.nnpcgroup.com/NNPC-Business/Business-Information/Pages/Industry-History.aspx>. Acesso em: 12 set. 2020.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Angola. *OECD*, [s. l.], [2021?]a. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/ago>. Acesso em: 29 abr. 2021.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Nigeria. *OECD*, [s. l.], [2021?]b. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/nga>. Acesso em: 18 abr. 2021.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. South Africa. *OECD*, [s. l.], [2021?]c. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/zaf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLUWANIYI, O. O. The role of multinational oil corporations (MNOCS) in Nigeria: more exploitation equals less development of oil-rich Niger delta region. *Brazilian Journal of African Studies*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 143-162, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/download/87315/52377>. Acesso em: 30 mai. 2021.

PENNA FILHO, P. *O Brasil e a África do Sul: o arco Atlântico da política externa Brasileira (1918-2000)*. Porto Alegre: FUNAG, 2008. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-789-brasil_e_a_africa_do_sul_o_arco_atlantico_da_politica_externa_brasileira_1918_2000_o. Acesso em: 16 out. 2019.

PEREIRA, A. D. *A revolução sul-africana*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

PETROBRAS informa sobre ativos de E&P na Bacia Potiguar. *Petrobras*, Rio de Janeiro, 9 ago. 2021. Disponível em: https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=983722. Acesso em 20 out. 2021.

SARAIVA, J. F. S. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

WHEELER, D.; PÉLISSIER, R. *História de Angola*. Lisboa: Tinta da China, 2013.

WORLD BANK. Angola. *The World Bank*, [s. l.], [2020?]a. [Database]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/angola>. Acesso em: 8 set. 2020.

WORLD BANK. Brazil. *The World Bank*, [s. l.], [2021?]. [Database]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/brazil>. Acesso em: 7 jun. 2021.

WORLD BANK. Nigeria. *The World Bank*, [s. l.], [2020?]b. [Database]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/NG>. Acesso em: 8 set. 2020.

WORLD BANK. Sub-Saharan Africa. *The World Bank*, [s. l.], [2020?]c. Sub-Saharan Africa regional aggregate (includes all income levels). [Database]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/ZG>. Acesso em: 8 set. 2020.

CAPÍTULO 7

AS MUDANÇAS DO PAPEL DESEMPENHADO PELA EMBRAPA NO ATUAL CENÁRIO DAS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL COM PAÍSES AFRICANOS NO AGRO

CLÓVIS CARIBÉ MENEZES DOS SANTOS

Introdução

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) foi gestada entre 1971 e 1972 e criada em 7 de dezembro de 1972, quando o então presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, sancionou a Lei nº 5.851, que autorizava o Poder Executivo a instituí-la enquanto empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, hoje Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Possui o objetivo inicial de planejar, orientar, controlar, executar e supervisionar atividades de pesquisa agropecuária, a fim de produzir conhecimentos tecnológicos para emprego no desenvolvimento da agricultura nacional.

O Decreto nº 72.020, datado de 28 de março de 1973, aprovou os estatutos da Embrapa e determinou sua instalação em 20 dias.

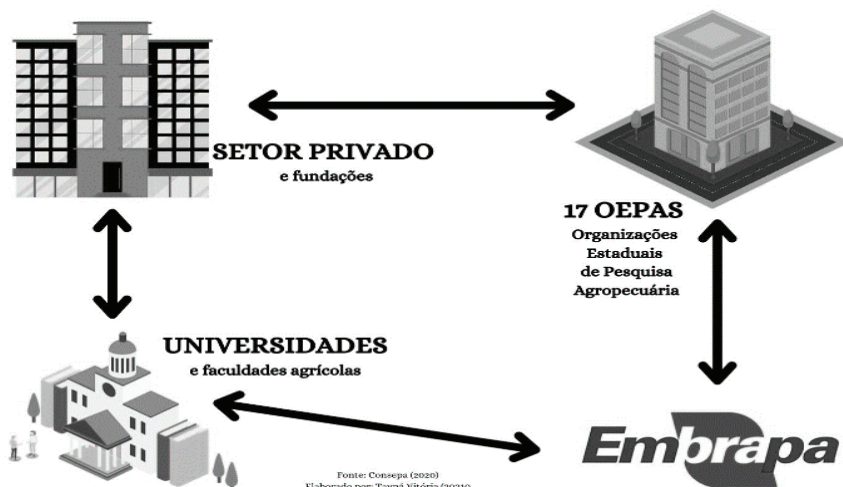
Essa empresa foi criada em resposta à necessidade urgente de se repensar a natureza do processo de ocupação do campo e acelerar a produtividade do setor agrícola. Tratava-se da gestação de um projeto nacional pelo regime de então, em uma perspectiva e projeto geopolítico de transformar o Brasil em grande potência sob um modelo “agrícola-exportador”. Pensada para ser parte importante em uma nova arquitetura institucional que se constituía para o rural brasileiro, como também para ser a responsável, entre as estruturas de poder do Estado à época, por inventar a inexistente agricultura tropical e pela adaptação de novas cultivares às condições peculiares das diferentes regiões do país, em um período em que estavam sendo abertos caminhos para a instalação de vários setores industriais importantes, como fábricas de tratores e máquinas agrícolas de grande porte, fábricas de fertilizantes químicos e de defensivos agrícolas, empresas produtoras de sementes selecionadas e as de rações para animais, o que possibilitaria a integração indústria-agricultura.

Essa etapa viabilizou ainda a formação de uma nova força agrária moderna, composta por novos grupos sociais de produtores e distribuidores, associados a uma nova dinâmica capitalista em seu viés intensivo e com um forte instrumento de apoio: o crédito agrícola subsidiado. Essas transformações possibilitaram “mudanças (i) no objeto de trabalho; (ii) no processo de trabalho; (iii) nas formas da força de trabalho; e (iv) na gestão e controle das unidades de produção e distribuição do excedente agrário”. (MÜLLER, 1988, p. 176)

Coordenado pela Embrapa, o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) congrega 17 organizações estaduais de pesquisa agropecuária e dezenas de unidades integradas, com forte elo com o sistema federal de universidades brasileiras e as conexões com as instituições de fomento na esfera federal: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ligada ao Ministério da Educação (MEC), e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), instituições públicas

e privadas vinculadas à atividade de pesquisa agropecuária, de maneira direta ou indireta (Figura 1). A Embrapa é parte importante dessa institucionalidade devido às suas características inovadoras no modo de lidar com a produção rural, assim como à sua estrutura organizacional, que passou a contar com uma capilaridade no conjunto do território nacional, com abrangência nos diversos biomas.

Figura 1 – Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA)



Fonte: Embrapa (2020). Adaptado pelo autor (2021).

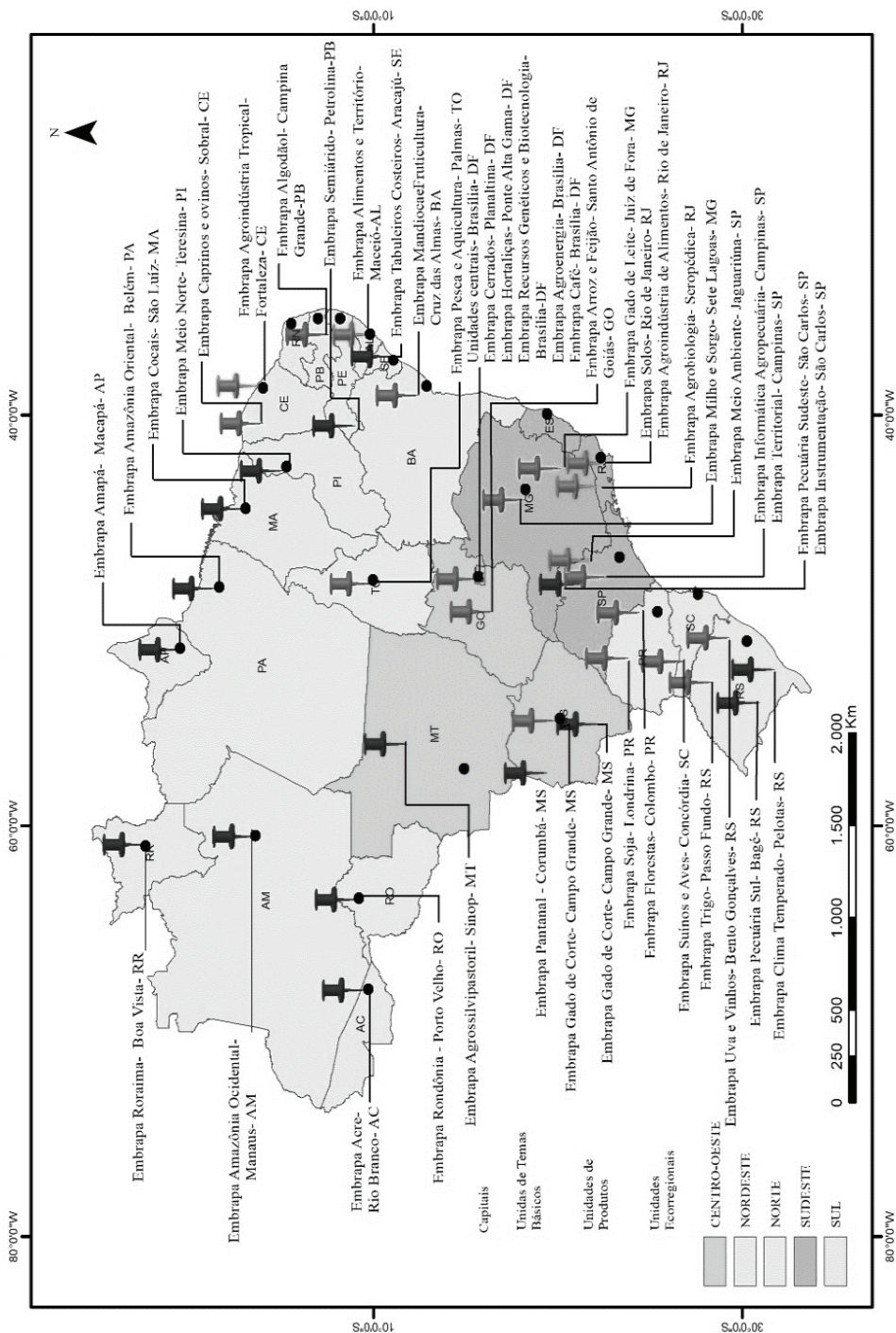
A montagem do SNPA foi estruturada em um discurso institucional que pregava uma fecunda relação com as mais diversas organizações de produtores e segmentos da sociedade civil, que agregavam desde as associações, cooperativas, sindicatos e federações estaduais ligados ao setor agrícola, passando por organizações não governamentais nacionais e internacionais vinculadas à cadeia dos vários produtos do setor agropecuário, tanto a jusante quanto a montante. Esse quadro possibilitava à Embrapa, já no início da década de 1980, desenvolver práticas e relações inovadoras nos mais diferentes biomas no interior do país.

A oficialização da constituição da Embrapa vem acompanhada de uma portaria do Executivo que encerra a existência do Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação (DNPEA), que coordenava todos os órgãos de pesquisa existentes até a sua criação. Com isso, a empresa herdou do DNPEA uma estrutura composta de 92 bases físicas: nove sedes dos institutos regionais, 70 estações experimentais, 11 imóveis e dois centros nacionais. A partir daí, começava a sua fase operativa, passando a administrar todo o sistema de pesquisa agropecuária no âmbito federal. Foram criados, a partir de 1974, os primeiros centros nacionais por produtos: Trigo, em Passo Fundo, Rio Grande do Sul (RS); Arroz e Feijão, em Goiânia, Goiás (GO); Gado de Corte, em Campo Grande, Mato Grosso do Sul (MS); e Seringueira, em Manaus, Amazonas (AM). Com o fito de apoiar suas ações e funcionar como elemento de ligação às áreas responsáveis pela execução da pesquisa, foram criados os Departamentos: de Diretrizes e Métodos, Técnico-Científico, de Difusão de Tecnologia, de Recursos Humanos, Financeiro e de Informação e Documentação.

Lidera uma rede nacional de pesquisa agropecuária, que, de forma cooperada, executa pesquisas nas diferentes áreas geográficas e campos do conhecimento científico. É constituída por 17 Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), universidades e institutos de pesquisa de esfera federal ou estadual, empresas privadas e fundações, conforme a Figura 2, em que se encontram mapeadas as localizações das unidades da Embrapa no Brasil.

A Embrapa foi criada considerando uma única extensão de pesquisa, em que todos os segmentos com vínculos no complexo agroindustrial brasileiro eram parte no redimensionamento para a pesquisa agropecuária. Refletia, quando foi criada, um processo que iniciou na década de 1950 e que vivenciou as crises e instabilidades conjunturais políticas pelas quais passou a sociedade até o começo da década de 1970, quando se estabeleceu uma direção no sentido da realização de mudanças determinantes no modo de se fazer agricultura no país - até atingir o atual patamar de excelência, conhecimentos e tecnologias que permitiram o desenvolvimento e avanço em suas instalações e nas mais diversas unidades de pesquisas

Figura 2 – Unidades da Embrapa no Brasil



Fonte: Embrapa (2020). Adaptado pelo autor (2021).

de sistemas de produção e de capacidades técnicas para o setor agrícola nacional. Para o alcance do estágio hodierno, valeu-se imensamente de experiências e parceria com vários países desenvolvidos e da cooperação técnica internacional, inclusive para formação do seu quadro técnico, hoje composto de 8.263 empregados, sendo 2.261 pesquisadores, 2.359 analistas, 1.371 técnicos e 2.270 assistentes. (EMBRAPA, 2020) Empregados estes que passam, nesse momento, por profundas instabilidades devido às constantes demissões e aos ataques do Governo Jair Bolsonaro (2019-2022), que também agridem as estruturas da própria instituição.

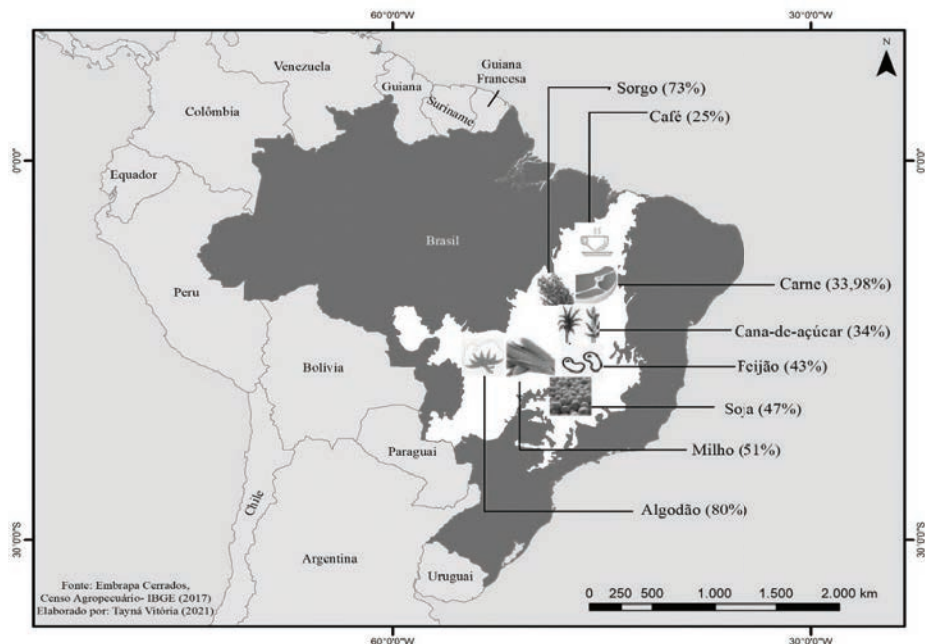
Em 2020, foi apresentado um programa de reestruturação da estatal que incluiu metas como a adesão ao plano de demissões e o fechamento de 14 dos 16 escritórios de negócios espalhados pelo país. Em 2021, essa situação apresentou contornos que trazem problemas futuros para a consolidação da empresa. De acordo com matéria do jornal *O Estado de S. Paulo*,

Coordenadores de cerca de 120 projetos da Embrapa financiados com recursos administrados pela Fundação Eliseu Alves (FEA) estão apreensivos com o futuro das iniciativas. Segundo uma fonte ligada à estatal, a Fundação, com dívidas próximas a R\$ 3 milhões, demitiu há 20 dias seus funcionários (pouco mais de 20), que ingressaram com ações na Justiça do Trabalho para garantir o pagamento devido, o que levou à determinação de arresto dos bens da FEA. A execução da maioria dos projetos, que têm financiamento de aproximadamente R\$ 200 milhões de parceiros como Bayer, Shell, BNDES, Eletrobras e outros, já foi interrompida, diz a fonte. O interlocutor teme não apenas pelo destino das iniciativas como pela reação dos apoiadores. ‘Eles podem solicitar o dinheiro de volta’, alerta. (COUTO; PAKULSKI, 2021)

Trata-se de uma situação que pode retardar em curto espaço de tempo o desenvolvimento da pesquisa agropecuária, que incorporou experiência reconhecida em agricultura tropical, mudando o foco da empresa e dos seus temas estratégicos desenvolvidos em seus centros de pesquisas, que possibilitaram a expansão da fronteira agrícola para o bioma Cerrado brasileiro, que, por sua vez, passou a apresentar uma participação significativa

na produção nacional de alimentos, fibras e bioenergia, conforme o Censo Agropecuário 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A sua especialização será demonstrada na Figura 3 a seguir.

Figura 3 – Participação dos cerrados na produção nacional de alimentos



Fonte: Embrapa (2020). Adaptado pelo autor (2021).

A Embrapa foi o principal organismo de Estado receptor dos sistemas de cooperação recebidos pelo Brasil desde 1974, com investimentos direcionados para montagem de estruturas, capacitação dos seus quadros técnicos e desenvolvimento de estudos pensados e concebidos entre os governos do Brasil e do Japão para a viabilização do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer). Tal programa é de fundamental relevância para a mudança da geografia agrícola brasileira e o principal entre os projetos geopolíticos de intervenções, com a participação de organizações internacionais, executados nos espaços dos cerrados dos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do

Sul, na região Centro-Oeste; de Minas Gerais, na região Sudeste; da Bahia e do Maranhão, na região Nordeste; e do Tocantins, na região Norte. Foi um dos programas que mais contribuiu para modificações na paisagem e no perfil econômico e social dos cerrados, transformando esse espaço no principal polo de crescimento da agricultura brasileira dos últimos 50 anos.

O Projeto Cerrado, com o Prodecer, com a participação e colaboração de organismos e países nos espaços rurais brasileiros, constituiu-se em uma intervenção com características inovadoras. O Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Japão regulamentou a constituição do Projeto Cerrado e promoveu a cooperação de especialistas japoneses, a doação e instalação de laboratórios e equipamentos e agenciou, em 1975, a criação, no arcabouço institucional da Embrapa, do Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado (CPAC). Suas pesquisas proporcionaram soluções na lógica do modelo da modernização agrícola padronizado pelas grandes nações e suas corporações vinculadas ao agro, exequíveis aos cerrados nacionais.

As estratégias metodológicas e os caminhos adotados pelo Prodecer a partir dos trabalhos desenvolvidos pela Embrapa, desde sua implantação, contribuíram e se constituíram como referência capital do processo atual de ampliação da ocupação de novas áreas de cerrados na região do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Matopiba). A expressão, que vem da junção das duas primeiras letras dos nomes dos estados citados e das suas divisas territoriais, designa uma realidade geográfica que recobre parcial ou totalmente espaços com cerrados dos quatro estados. Espaços agrícolas em expansão no país crescem com o agronegócio: abrangem 337 municípios e 31 microrregiões – num total de 73 milhões de hectares – e representam hoje cerca de 10% da produção brasileira de grãos. Pela disponibilidade de terras mais baratas, esses espaços têm se consolidado como boas opções de especulações e investimento para o agronegócio e de grupos internacionais.

O modelo do Prodecer se tornou fonte de inspiração para a concepção de acordos de cooperação do Brasil com Moçambique, para viabilizar o Projeto de Cooperação Trilateral em Benefício da Savana Tropical Africana (ProSavana), programa de cooperação triangular envolvendo três países

(Moçambique, Brasil e Japão), que pretendia desenvolver a agricultura de grãos nas savanas tropicais moçambicanas, com a melhoria da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia para o desenvolvimento da agricultura no corredor de Nacala, focado na produção e produtividade agrícola por meio do incremento da capacidade de geração e transferência de tecnologias, planejamento do desenvolvimento e investimentos público-privados. A implantação e o financiamento desse programa em Moçambique, na África, assim como o Prodecer no Brasil, tiveram seus estudos financiados pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional (Jica).

As ações descritas anteriormente, com a participação da Embrapa, e as suas consequências terminaram por gerar profundas transformações e apartações na forma de organização de espaços e territórios do mundo rural brasileiro. A constituição de uma estrutura com instituições nos moldes em que se formatou a Embrapa está diretamente associada à compreensão de que o processo de intensificação da agricultura, que se iniciou e se intensificou no princípio da década de 1970, constituiu-se num projeto integrado com as estruturas e corporações internacionais vinculadas ao agronegócio que incorporaram e desenvolveram um entendimento no qual a produção rural poderia avançar estando vinculada e dependente das importações de fertilizantes e insumos. Compreensão que contribuiu para a não autossuficiência nacional de fertilizantes, uma vez que o país importa 90% do produto que consome. São custos transferidos e que inviabilizam a sua inclusão por parcelas significativas de produtores pertencentes à agricultura familiar nos seus sistemas de produção de técnicas e ganhos produzidos a partir das pesquisas desenvolvidas pela Embrapa.

A construção da Embrapa ocorre num período em que se ampliava e tornava mais complexo o aparelho institucional do Estado que, sob a ótica das relações de poder e vocação autoritária, procurava manter uma estratégia desenvolvimentista, desempenhando um papel relevante na negociação dos níveis de participação e formas de integração entre os capitais nacionais e internacionais. Era o grande responsável pela expansão e pelo fechamento da fronteira agrícola, a partir da qual se criaram poderosos complexos agroexportadores e agroindustriais (com a oligopolização e

internacionalização dos setores produtivos do agro) para, simultaneamente, desfazer-se e fragmentar-se a pequena propriedade tradicional, liberando ou expulsando populações forçadas a uma migração interna descontrolada. (FIORI, 1994)

Por concepções políticas das estruturas de poder, a exclusão de parte expressiva dos segmentos e setores sociais que não incorporavam inter-relações agrícolas através das produções geradas pelo Sistema Nacional de Pesquisa era decorrente não das desigualdades e concentrações de renda regionais históricas entre os espaços no Brasil, mas das ausências nesses grupos sociais de conhecimentos técnicos suficientes para acompanhar o processo de modernização científica que ocorria no setor agrícola do país.

A internacionalização da Embrapa

Foram as ações da Embrapa em diversos espaços do território brasileiro desde a sua criação e principalmente o reconhecimento da sua capacidade de desenvolvimento da pesquisa em agricultura tropical que contribuíram para a expansão da fronteira agrícola do bioma Cerrado. A sua *expertise* acumulada, apropriada na perspectiva de o Brasil buscar ocupar uma posição de liderança mundial na produção de alimentos, permitiu e gerou condições para que se iniciassem e desenvolvessem tratativas e acordos de cooperação técnica para capacitação dos seus quadros, além de estudo de estratégias agrícolas de produtividade, sustentabilidade e de transferência de tecnologia para países e instituições internacionais desde o começo da década de 1980.

As possibilidades de o país participar e ser beneficiário de sistemas de relações internacionais de cooperações a partir do SNPA foram evidentes desde a origem da Embrapa. A composição de uma pujança da agricultura tropical presente em determinados espaços do território nacional valeu-se imensamente de experiências da presença da cooperação técnica internacional. Os avanços e a consolidação de sistemas de pesquisas em diversas unidades da Embrapa foram uma realidade a partir dos apoios de corporações e governos nos financiamentos, investimentos, estudos

para o desenvolvimento e colaboração financeira. Acordos que financiavam projetos, montagem de infraestruturas de pesquisas e capacitações de pesquisadores, voltados para o setor agrícola, permitiram ao país ser contemplado, através de países e organizações internacionais, com novos conhecimentos e tecnologias que propiciaram um significativo avanço nos sistemas de produção agrícola e no desenvolvimento de capacidades técnicas nacionais.

Datam do início da década de 1980 as primeiras formas de recepções, relações e acordos de cooperações que viabilizaram articulações internacionais que, por seu turno, permitiram à Embrapa avançar no processo de internacionalização das suas ações. Uma das articulações internacionais pioneiras foi o Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, que muito contribuiu para a consolidação e o reconhecimento da Embrapa no começo dos anos de 1980. Tal articulação ocorreu juntamente ao governo da Hungria, contando com o apoio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), engendrada pelo Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido (CPATSA - Embrapa).

A estrutura e as atividades do CPATSA - Embrapa eram parte da concepção, à época, de promoção do desenvolvimento e de modernização das atividades agropecuárias de algumas áreas do Nordeste consideradas prioritárias para a transformação da agropecuária tradicional em moderna economia de mercado. Parte dos recursos que financiavam as atividades do centro de pesquisa da Embrapa nas áreas semiáridas do Nordeste brasileiro tinham origem nas atividades do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), criado em 1974, resultado dos sistemas de cooperações internacionais através do Banco Mundial.

O CPATSA - Embrapa e o governo da Hungria firmaram um instrumento de cooperação voltada para quatro eixos: i) vinicultura, com enólogos húngaros que atuaram de forma pioneira na produção de mudas na unidade de produção do polo Juazeiro-Petrolina; ii) piscicultura, com transferência tecnológica para criação de alevinos e desenvolvimento inicial do setor; iii) infraestrutura para pesquisa, com o estabelecimento de laboratórios da Embrapa Semiárido na área de Biotecnologia Vegetal que

receberam equipamentos e reagentes, como doação do cooperante, além de consultoria de especialistas húngaros, que vieram para o semiárido e trabalharam com micropropagação de espécies como videira, banana e batata inglesa; e iv) eixo da vacaria, no melhoramento genético do rebanho bovino local por meio de biotecnologia, buscando otimizações na bovinocultura leiteira. (RIBEIRO, 2015)

Ações, como as relatadas anteriormente, reproduziram-se em número e intensidade com diversos governos e instituições internacionais em unidades da Embrapa no território nacional. Essas ações subsidiaram a criação, em 24 de março de 1997, do Laboratório Virtual da Embrapa no Exterior (Labex), um programa de treinamento de pesquisadores em tecnologia de ponta ou temática, em parceria com cientistas estrangeiros de centros internacionais de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) com interesse em agricultura.

A partir do Labex, as relações de cooperação internacional da Embrapa passaram a ter uma nova dinâmica e novas características, o que proporcionou a montagem de sete unidades centrais e 43 unidades descentralizadas distribuídas nas cinco regiões brasileiras; quatro Labex, distribuídos entre Estados Unidos da América (EUA), Europa, China e Coreia do Sul; e três escritórios internacionais na América Latina e África. A criação da sua primeira unidade ocorreu nos EUA (1998) em associação com o Serviço de Pesquisa Agrícola (ARS), do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA). Considerado positivo o seu funcionamento, em 2001 foi concebido o Labex - Europa, em parceria com a Agrópolis, em Montpellier, França, que se expandiu em países como Holanda e Inglaterra. Em 2009, foi criada a primeira experiência do Labex na Ásia, Labex - Coreia. As instalações do Labex contaram com o apoio financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

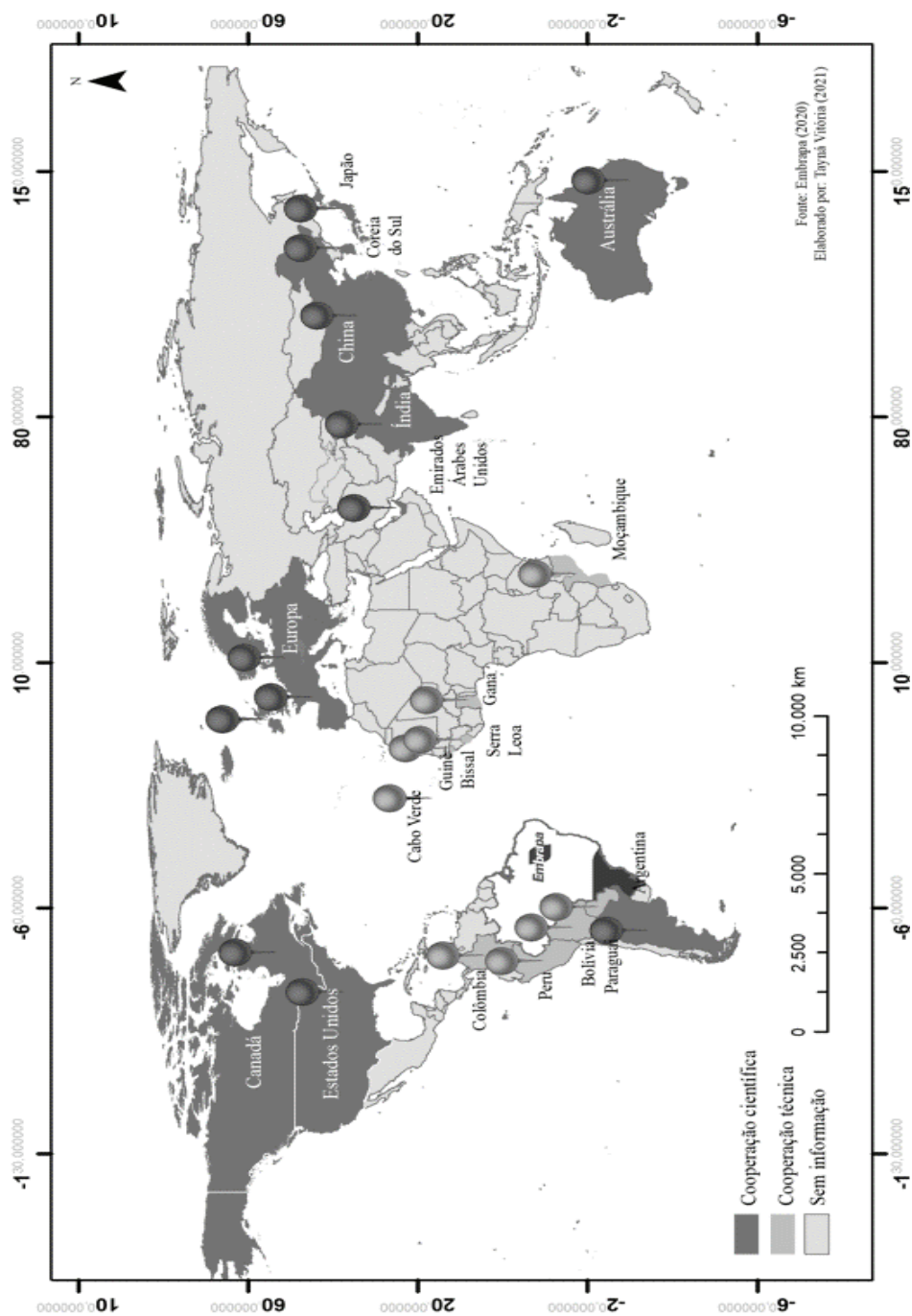
Ressalta-se que, no caso da França e suas participações em sistemas de cooperação para o setor agrícola, estas ocorrem antes do início da década de 1980 e se mantêm.

Considerando-se todas as iniciativas de cooperação recebida nas suas várias modalidades e a frequência de participação dos distintos países nos arranjos cooperativos, constata-se que os países que, no período analisado, se mostraram mais ativos na oferta ao Brasil de cooperação na modalidade bilateral junto à Embrapa Semiárido foram a França (43%) e o Japão (29%), seguidos dos Estados Unidos e Inglaterra (ambos com 14%), dentro do total de oito iniciativas bilaterais de cooperação internacional no eixo do recebimento, com presença governamental. (RIBEIRO, 2015, p. 160)

O papel que o Labex passou a exercer consolidou no exterior as relações dos programas de cooperação científica da Embrapa com instituições internacionais em vários continentes (conforme pode ser visto na Figura 4), o que inseriu a empresa e seus pesquisadores em consórcios e redes internacionais de pesquisa sobre temas considerados prioritários, com relações de intercâmbio com trocas importantes para o desenvolvimento da agricultura brasileira e de interesse estratégico para as demandas mundiais por alimentos.

O reconhecimento internacional da Embrapa ocorreu *pari passu* com a importância internacional que a agricultura brasileira angariou por meio de sua produção de grãos e proteínas animais, que passaram a ser parte importante na produção de alimentos. A empresa em foco se transformou em uma instituição estratégica para as relações de cooperação científica com organizações e estados em diferentes países em desenvolvimento para a disseminação das tecnologias e inovações da agricultura tropical para os países aludidos, destacando-se abertura de escritórios e constituição de projetos no continente africano (Embrapa África, em Gana), no continente sul-americano (Embrapa Venezuela) e na América Central e Caribe (Embrapa Américas, no Panamá) (FREIRE et al., 2013), seja com o intercâmbio de pesquisadores, seja por meio de programas de treinamento, como pode ser visto na Figura 5.

Figura 4 – Principais focos de atuação da Embrapa no mundo



Fonte: Embrapa (2020). Adaptado pelo autor (2021).

Figura 5 – Internacionalização da Embrapa



Fonte: Embrapa (2020). Adaptado pelo autor (2021).

Essa dinâmica acelerou a necessidade de institucionalização da internacionalização em sua estrutura. Ganhou interesses e novos contornos políticos, tanto que, em 1º de março de 2011, foi aprovada no Senado a Medida Provisória (MP) nº 504/2010, que alterou o texto de sua criação, datado de 1973, e possibilitou reconfigurar e ampliar suas atividades no exterior. Isso porque, desde a sua origem, a empresa operava no exterior – em países da África, América, Ásia e Europa – por intermédio de acordos de cooperação técnica, firmados com outras instituições de pesquisa e/ou universidades interessadas em estabelecer intercâmbios científicos, porém sem autonomia. Com a alteração, a Embrapa passou a ter autonomia para acordos de cooperação científica e técnica e outras formas de parcerias e relações com organizações não governamentais que diversificaram e aproximaram as relações dos pesquisadores com outros centros de pesquisas e instituições de outros países.

O relator da MP, senador Lobão Filho, afirmou à época que a medida daria à Embrapa mais autonomia e maior flexibilidade de gestão e administração nas atividades de cooperação científica internacional que a empresa executasse. Afirmou ainda que esta tenderia a se fortalecer e se expandir

para além do suporte ao desenvolvimento tecnológico da agropecuária e da agroindústria brasileiras, ganhando novas e desafiantes funções, com as ações no exterior atreladas e fortemente determinadas pela implementação da estratégia elaborada pela política externa do Brasil, que deverá estar atenta aos riscos envolvidos na transferência de conhecimentos fundamentais para a competitividade nacional. (FLÁVIO JÚNIOR, 2011)

A compreensão corrente era a de que as ações e a adoção das tecnologias da Embrapa no exterior, sobretudo em países da África e da América Latina, poderiam abrir grandes oportunidades de negócios para a indústria brasileira, uma vez que a intensificação do uso de material genético de alto desempenho e a aquisição de máquinas e equipamentos são fenômenos normalmente observados nos processos de transferência tecnológica entre países. (FLÁVIO JÚNIOR, 2011) Essa compreensão apontava a direção de uma Embrapa autônoma nas suas relações no exterior, como consequência de atividades e acordos anteriores de que fez parte, entre eles o Projeto Cerrado. Este viabilizou, através do sistema de cooperação, a participação de especialistas japoneses, a doação e instalação de laboratórios e equipamentos ao CPAC da Embrapa e a constituição da estrutura do projeto, um órgão a *joint venture*, a Companhia de Promoção Agrícola (Campo). Tal companhia desempenhou um papel basilar na execução do Prodecer, indicando cooperativas, seleção de produtores, elaboração de projetos técnicos individuais e dando orientações na pesquisa e na assistência técnica, com independência das estruturas burocráticas e institucionais de Estado no Brasil em 1978.

A MP nº 504/2010 alterou o texto de criação da Embrapa e possibilitou o exercício de suas atividades no exterior. Em 25 de junho de 2012, foi publicado o Decreto nº 7.766, que passou a permitir a expansão da área de sua atuação além das fronteiras nacionais. Nele, no capítulo III, artigos 5º e 6º, apresentam-se mudanças das características e formas para consecução de seus objetivos na atuação internacional, visando especialmente no processo: facilitar e acelerar a solução de problemas; buscar oportunidades e o fortalecimento da agricultura brasileira, no que se refere a ações internacionais; arrecadar e administrar os recursos recebidos

de organizações nacionais e internacionais, como doações e os recursos oriundos de contratos específicos de pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia e capacitação, a título de licenciamento de propriedade intelectual e de *know-how* de atributo da Embrapa; manejar e transferir para as instituições cooperantes os recursos a elas destinados, de acordo com contratos firmados entre as partes; gerir os recursos das unidades; apoiar financeiramente atividades de pesquisa de seu interesse executadas por outras entidades, mediante convênio ou contrato de projetos de pesquisa específicos; manter relacionamento com entidades internacionais e estrangeiras, com vistas à permanente atualização tecnológica e científica; e estabelecer parcerias na execução de projetos específicos de pesquisa e desenvolvimento.

Os objetivos no decreto não se resumem somente às necessidades de atendimento às demandas internacionais pela busca de suas tecnologias e pelo aumento de relacionamento com entidades do mesmo gênero de operações, pois ele amplia as possibilidades de relacionamentos, de formas e de remunerações dos serviços prestados pela Embrapa, que passou a ter autonomia para acordos de cooperação científica e cooperação técnica, outras formas de parcerias e relações com instituições não governamentais. Iniciaram-se, com o decreto, novas definições de objetivos e um novo modo de relações nos projetos de cooperações, em que a possibilidade de aproveitamento da *expertise* acumulada pelo corpo técnico da Embrapa é essencial e prioritária. A abertura de escritórios ou novas estruturas físicas ou centros de pesquisas já não faz parte dos projetos da empresa. Modificaram-se as formas de cooperações, relações e prestações de serviços e parcerias que vinham ocorrendo com as instituições internacionais. A autonomia, liberdade e legalidade para acordos em que ocorra movimentação financeira entre as localidades nas quais os projetos operam são possíveis, inclusive com movimentação oficial de seu corpo técnico.

As características e a natureza das modalidades de relações internacionais até então desenvolvidas pela empresa - que envolviam a prática da cooperação, principalmente a humanitária e social de apoio ao desenvolvimento de países periféricos na perspectiva da constituição de uma

agenda para a abertura e ampliação do agronegócio, vinculado ao alargamento da base técnica e da competitividade – são transformadas em relações mercantis, em que a agenda maior da empresa se altera; agora, em um prisma não de parceria, mas de sociedade: “A ideia é nos tornar sócios de empresas privadas em iniciativas pontuais, ao invés de assinar contratos para desenvolver uma tecnologia específica. Vamos dividir riscos, custos e dividendos”. (PEDUZZI, 2020)

A Embrapa na África

A política externa brasileira apresentou uma notória curva em direção ao aprofundamento e à expansão das relações com o ‘Sul global’ a partir de 2003, com o governo Lula. Foi nesse contexto que a África ganhou importância nas relações internacionais do Brasil. Entre 2002 e 2012, o comércio entre o Brasil e o continente africano aumentou seis vezes, passando de US\$ 4,9 para US\$ 26,5 bilhões. Empresas brasileiras do setor extrativo e de construção civil, que chegaram ao continente ainda na década de 1970, avançaram com novos projetos nos últimos anos. Esse avanço das multinacionais brasileiras se fez acompanhar do crescimento da chamada ‘cooperação para o desenvolvimento’ nas áreas da agricultura, educação e saúde. (GARCIA; KATO, 2016, p. 69)

Acompanhando as novas diretrizes e novos conceitos no campo da cooperação que a política externa brasileira passou a apresentar nesse período, foi possível à Embrapa consolidar a sua imagem em todos os continentes, em diversos países, tanto em desenvolvimento quanto desenvolvidos, com uma atuação internacional relevante em múltiplos temas, como intercâmbio de germoplasma, transferência de tecnologia de produção de culturas alimentares, fibras biocombustíveis (etanol e biodiesel), modelos institucionais de pesquisa e desenvolvimento, entre tantos outros. As ações da Embrapa foram acompanhadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações

Exteriores (MRE), que passou a desempenhar um papel mais proativo em iniciativas de cooperações internacionais, com a supervisão de 296 atividades internacionais de colaboração técnica e acordos que foram firmados durante esse período. Foram tratadas ações integralmente alinhadas às diretrizes estabelecidas para a política externa brasileira por parte dos governos federais.

No caso dos países do continente africano, ainda que as relações do Brasil com a África datassem dos anos 1960, os primeiros anos do século XXI foram celebrados pela reaproximação entre Brasil e África e pela exaltação da horizontalidade da Cooperação Sul-Sul. Foi a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 até 2006 e 2007 até 2011) que a política externa brasileira apresentou uma notória curva em direção ao aprofundamento e à expansão das relações internacionais, num momento específico e raro de grande pujança das economias emergentes. Nessa conjuntura local e internacional, o governo brasileiro passou a assumir com discursos e práticas que o país tinha uma dívida histórica com o continente africano devido às formas abruptas com que as populações africanas foram trazidas para cá e submetidas a um brutal sistema de escravidão. O Estado passava a reconhecer oficialmente que o Brasil importou mais africanos escravizados do que qualquer outro país e, por aqui, a escravidão foi cruel e durou mais tempo do que em qualquer outra parte do Ocidente. A escravização de africanos no Brasil foi uma das grandes responsáveis pela organização social da colônia portuguesa nos trópicos e se tornou o amálgama da organização do Estado Imperial no século XIX.

Com o reconhecimento desse passado, a existência de uma nova compreensão conjuntural, de políticas das similitudes históricas e culturais entre espaços e Estados do continente africano com o Brasil e de uma nova geopolítica nas relações internacionais tem início no período aludido, no qual há novos modos de aproximação com conteúdos que enfatizam aspectos culturais e de solidariedade nas relações. O reconhecimento desses aspectos, após um longo período de distanciamento, foi parte do propósito do Brasil de se inserir como protagonista da política internacional e sobretudo ampliar suas inserções na economia no continente africano.

Esse foi um movimento que se fez acompanhado da internacionalização da economia brasileira, tendo à frente as empresas nacionais com amplo suporte do Estado e um aumento expressivo na colaboração para o desenvolvimento provida pelo Estado.

As relações e ações do Estado e da sociedade brasileira com o continente africano ganharam importância nas relações internacionais do Brasil, com dilatação considerável nos investimentos e nas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento. As ações se direcionaram no sentido de novas iniciativas que procuravam expressar sentimentos que permitiram um novo impulso:

Os laços históricos, a condição de país com grande população de afrodescendentes e o debate interno em torno da igualdade racial, estão presentes na visão brasileira sobre a necessidade de aproximação e cooperação. Mas, na aproximação com o continente africano, os aspectos estratégicos e econômicos são, seguramente, mais importantes. Embora a África seja um continente que apresenta índices alarmantes de pobreza, não é um continente estagnado, e representa um elemento fundamental para a inserção global do Brasil. (VISENTINI; PEREIRA, [2008])

Embora a política de cooperação fosse intergovernamental, a busca de autocrítica e reconhecimento da dívida histórica com a África exigia do governo, no campo das relações internacionais, a criação de uma política pública, específica, que fosse legitimada pela sociedade brasileira por intermédio de instituições como o parlamento, as universidades, organizações da sociedade civil e segmentos empresariais. Mudavam-se as características e a natureza das relações antes exercidas com os países da África. Agora, enquanto política de governo, discutiam-se as possibilidades da presença, nos acordos e nas interlocuções das relações com o continente africano, de conceituações e palavras como cooperação e solidariedade.

Por outro lado, havia uma vontade africana em dialogar com o Brasil. A economia africana apresentava sinais de recuperação depois de um longo período de estagnação, com o aparecimento de novas oportunidades de

comércio e investimentos. Para o projeto de governo no campo das relações internacionais e da reafirmação do Brasil geopoliticamente, seria importante aproveitar a conjuntura e o desafio na superação dos problemas que organizações africanas se dispuseram a participar. Entre as principais organizações nesse esforço de traçar um projeto em conjunto para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e econômicas do continente africano estavam: a União Africana, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecowas) e a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (Nepad). São sinais claros da vontade de superar o desafio do crescimento econômico com perspectivas de diminuir a pobreza dos países africanos à metade.

Empreitada que as organizações africanas entendiam e

[...] na qual o Brasil pode compartilhar sua experiência e suas dificuldades com a África. A incorporação de todas as crianças, em idade escolar, nas escolas primárias, outro objetivo alvisareiro dos africanos na valorização dos seus desafios, deveria contar com a colaboração do Brasil, que caminha nos mesmos trilhos da superação dos dramas da desnutrição, da pobreza e da escolarização das crianças. (SARAIWA, 2002, p. 16)

Os discursos governamentais ganharam práticas, contornos e ações para o continente africano mais nítidos em termos de um projeto de governo no campo da política externa. Foi iniciado um relacionamento, com uma nova abordagem das relações de solidariedade entre o Brasil e os países da África, sem prescindir os aspectos pragmáticos das relações econômicas e comerciais presentes no mundo globalizado.

O governo brasileiro entendia que as possibilidades de ampliar de forma mais imediata essa nova relação com os Estados do continente africano, pelo lado econômico e comercial, seriam através do incentivo governamental, com a participação de instituições públicas e privadas, envolvendo segmentos das representações dos setores agrícolas, de infraestrutura,

construções, energia e minério, que muito poderiam incentivar o desenvolvimento africano.

Os setores citados ganharam protagonismo porque se tratava de uma retomada econômica do Brasil à época e, com o *know-how* adquirido, teriam possibilidades de passar a participar do controle em diversas cadeias produtivas nos países da África, nomeadamente porque muitos desses países não apresentavam empresas que exercessem algum tipo de concorrência, bem como pela carência de políticas ou instituições reguladoras em muitos dos países em questão.

Além das relações de solidariedade econômica, mesmo reconhecendo a persistência de problemas estruturantes no campo brasileiro que foram acentuados com o processo de sua modernização, passou-se a considerar, para alavancar as relações de cooperação com o continente africano, a difusão das características e do modelo agrícola aqui viabilizado, o que refletia uma nova fase do capitalismo brasileiro. O país avançava na consolidação da sua posição como uma potência emergente naquele setor, uma liderança regional buscando expandir seu poder na governança, que procurava fortalecer sua projeção no plano internacional e que, a partir da difusão do seu modelo agrícola, poderia aprofundar a conversão do Brasil de receptor da colaboração para o de provedor, abrindo fronteiras para a acumulação de capital para as empresas brasileiras. (KATO, 2020)

Um leque de ações foi estruturado para esse novo modo de relações com o continente africano, que contemplavam segmentos educacionais, culturais, da área de saúde e das áreas de esporte e lazer. No setor de saúde, as relações de cooperação ganharam dimensões diversas com a possibilidade da instalação e montagem de uma fábrica de medicamentos em Moçambique. Para os outros segmentos e setores econômicos, as corporações brasileiras privadas seriam apresentadas e complementariam o projeto presente nos programas do Ministério do Exterior. A agricultura foi considerada uma das áreas prioritárias, pois o Brasil tinha desenvolvido uma *expertise* em agricultura tropical nos últimos 50 anos: vivenciou uma transformação do setor baseado no crescimento da produtividade

com profundas mudanças tecnológicas que geraram crescimento produtivo e eficiência.

O processo de modernização agrícola ocorrido nos espaços incluídos no Cerrado do Brasil no começo da década de 1970 incorporou e viabilizou economicamente segmentos sociais que foram capazes de realçar as mudanças tecnológicas ao longo do tempo – a Embrapa¹ foi parte importante desse movimento. Sua participação e atuação nas articulações e atividades de cooperação seriam de relevância fundamental, acelerando a celebração dos acordos, alargando o sistema de colaboração estruturado para os Estados do continente africano, disponibilizando sua experiência e *expertise* em agricultura tropical – aspectos centrais do processo de modernização da agricultura brasileira – e compartilhando o extenso acervo de práticas desenvolvido para o setor agrícola, além de identificarem os fatores endógenos que possibilitassem transformações da realidade e adaptarem seus métodos às condições locais, sem criar relações de dependência.

O seu portfólio com estudos sobre questões físicas e agroambientais nos espaços com o bioma Cerrado do Brasil em muito se aproximava em similitudes ambientais das savanas africanas. Viabilizar diretrizes de aproximação com o continente citado por meio de processos de cooperação através do setor agrícola seria de grande relevância, tendo em vista ser essa a possibilidade de participar de um projeto de transformações econômicas e sociais de parte significativa dos Estados da África, reconhecendo que algumas das suas características agroambientais e potenciais, bem como as vantagens comparativas, muito se assemelham com as presentes no Brasil. Situação que possibilitou, já a partir de 2002 e com previsão de término em 2021, que 22 países do continente africano fizessem parcerias e estivessem entre os principais participantes das ações de cooperação acompanhadas pela ABC em diversas áreas, que concentraram 145 projetos, conforme a Tabela 1 a seguir.

1 Segundo dados da ABC, a capacidade da Embrapa de executar os acordos de cooperação técnica fez com que a instituição estivesse envolvida em 95% dos projetos na área agrícola.

Tabela 1 – Total de projetos de cooperação entre Brasil e 22 países africanos na área de agricultura – 2002 a 2022

	Países	Projetos
1	Moçambique	40
2	Burkina-Faso	15
3	Benin	13
4	Mali	13
5	Cabo Verde	10
6	Angola	09
7	Chade	08
8	Guiné-Bissau	08
9	São Tomé e Príncipe	07
10	Tanzânia	04
11	África do Sul	02
12	Argélia	02
13	Egito	02
14	Gabão	02
15	Malauí	02
16	Togo	02
17	Costa do Marfim	01
18	Gâmbia	01
19	Uganda	01
20	Serra Leoa	01
21	Zâmbia	01
22	Sudão	01
	TOTAL – 22 países	145

Fonte: autoria própria com base nos dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (c2012).

Esses países se transformaram nos principais parceiros da cooperação implementada pelo Brasil, seguidos de países da América Latina e do Caribe, que contaram com 32 projetos. Entre as atividades de cooperação desenvolvidas e supervisionadas pela ABC no continente africano, as que mais se destacaram foram as direcionadas ao setor agrícola.

Colaborações que se iniciaram com o auxílio da gestão técnica do Brasil no Programa de Algodão, um setor que ocupa posição estratégica na política de desenvolvimento e nos programas de redução da pobreza de vários países africanos, nomeadamente na África Ocidental, cujas exportações chegam a representar 40% das receitas totais de exportação e até 60% das receitas da exportação de produtos agrícolas. A ação brasileira de cooperação na cotonicultura concentrou-se nos países que formam o grupo denominado Cotton-4: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. Dentre as temáticas de colaboração, trata-se da única em execução cujo prazo para finalização nos chama atenção, a saber, 30 de junho de 2021.

A duração, continuidade e implementação das atividades de cooperação técnica brasileira no setor algodoeiro na África são decorrentes da Iniciativa do Algodão, apresentada à Organização Mundial do Comércio (OMC) pelos países do grupo C4, e da solução do contencioso acordo do algodão entre o Brasil e os EUA ocorrida em 2014.

Quando os EUA anunciaram terem chegado a um acordo com o Brasil que colocaria um ponto final numa disputa na OMC em torno dos subsídios americanos à produção de algodão, o Brasil encerra o processo relacionado ao caso, concordando em concluir o acerto duvidoso e ceder seu direito de impor retaliações comerciais contra os EUA. No acordo, o governo brasileiro também teria se comprometido a não apresentar novas queixas à OMC contra os subsídios ao algodão vigentes na legislação atual, com os EUA pagando ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) 300 milhões de dólares, que estão sendo usados no funcionamento do IBA. Esse instituto, entre outras funções, fornece assistência técnica ao cultivo do algodão no Brasil e nos países do Mercosul, na África Subsaariana e no Haiti.²

Duas outras atividades relacionadas à cooperação que avançaram de forma paradigmática se referem, primeiro, à instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique. No seu primeiro ano de mandato, em 2003, o presidente Lula da Silva, em uma das três visitas ao país, anunciou a construção de uma fábrica de medicamentos

2 Ver em: <https://exame.com/economia/>. Acesso em: 1 out. 2014.

antirretrovirais para combate à aids no continente, tendo por instituição executora a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em convênio com o governo moçambicano. O anúncio da implantação da fábrica simbolizou uma mudança qualitativa das relações e foi acompanhado da assinatura de outros acordos de cooperação que viriam a compor o mais significativo portfólio de projetos brasileiros na África. (ALMEIDA, 2015)

A segunda ação de importância ocorrida em Moçambique foi a sua participação no ProSavana (IPEA, 2020), principal acordo de cooperação no setor agrícola com a participação do Brasil em território africano, também envolvendo o Japão. A concepção e constituição do ProSavana em Moçambique levaram em consideração as condições e as características dos acordos firmados entre os governos do Brasil e do Japão que permitiram a implantação do Prodecet, que havia se constituído via intervenção nos espaços rurais brasileiros com propriedades inovadoras no bioma Cerrado e que foi possível a partir da transformação do bioma em responsável por 46% da produção brasileira de soja, 49% de milho, 93% de algodão, 25% de café, 32% do rebanho de bovinos e 22% das produções de frango e de suínos.

É um programa singular e de grande relevância para a consolidação das transformações capitalistas conservadoras do agro brasileiro não somente por ter atraído produtores e empresas visando à incorporação das áreas de cerrados de forma produtiva, mas também porque sua proposta adicionava um conjunto de proposições e ações consideradas urgentes pelos governos do período.

Essa experiência incentivou a concepção de um programa trilateral de cooperação entre Brasil, Japão e Moçambique. Constituiu-se em uma ambiciosa tentativa de construção de uma ação de colaboração que, ao tempo em que visava à modernização da agricultura moçambicana, procurava ampliar as oportunidades para os investimentos brasileiros em Moçambique, particularmente para os interesses do agronegócio brasileiro e das transformações territoriais que beneficiariam a indústria do país – semelhante ao ocorrido na implantação do Prodecet nos cerrados brasileiros, que beneficiou a indústria de máquinas e insumos japonesa.

Viabilizar um programa dessa magnitude exigia um conjunto de situações políticas e institucionais que não estiveram presentes em Moçambique, que contava no seu processo de reorganização interna, desde a sua independência em relação a Portugal (datada de 25 de junho de 1975), com vários embates e um conflito civil que começou em 1977 – dois anos após o fim da Guerra de Independência – e durou 16 anos. Os seus arcabouços instrucionais apresentam fragilidades aparentes nos seus regramentos institucionais e com ausência de uma burocracia, nos moldes do conceito weberiano, consolidada. Desde a sua independência, a posse da terra pertence ao Estado e os espaços de implantação do ProSavana não contaram, como os espaços dos cerrados brasileiros contaram, para ocupação. O Prodecer consistia num arcabouço institucional constituído pelo Estado brasileiro para ser avalista com a composição de um Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que concedeu “crédito altamente subsidiado e do subsídio direto ao consumo de alguns insumos, buscou implantar um padrão técnico-econômico” (KAGEYAMA, 1990, p. 162), sendo facilitador do processo de consolidação da fronteira agrícola.

A comparação do ProSavana com o Prodecer se inicia e se encerra com a composição de países participantes no seu princípio, em que a Jica foi responsável pelo seu financiamento e implementação.

No que concerne ao Japão, Okada (2015) destaca que o ProSAVANA [sic] reflete a nova estratégia de atuação das corporações multinacionais japonesas (pós crise alimentar de 1973-4 e, mais recente, de 2008) que consiste na liberalização, intensificação e industrialização da agricultura dentro e fora do país. O governo japonês utiliza a assistência oficial para o desenvolvimento para criar um ambiente favorável para a liberalização e a industrialização da agricultura, abrindo espaço para atuação internacional das empresas japonesas. (KATO, 2020)

Foi a partir desse desenho e das definições políticas a partir do início de 2002, fundamentadas em iniciativas de cooperação, considerando essa conceituação enquadrada na categoria de Ajuda Oficial para o

Desenvolvimento (AOD), de acordo com os critérios delineados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que a Embrapa avançou e desenvolveu com maior envergadura um conjunto de ações no continente africano, contribuindo sobremaneira no desenvolvimento e na ampliação das relações políticas e econômicas entre o Brasil e os países da África.

Desde 2002, com alguns programados para serem encerrados em 2021, sob a responsabilidade principal da Embrapa ou em parcerias com outras instituições brasileiras, foram desenvolvidos 145 projetos em 22 países da África, em sete áreas temáticas e 18 subáreas. Os acordos de cooperação que estavam programados para serem finalizados no ano de 2021 se referem aos que envolvem a cotonicultura. A sua continuidade, a partir de 2017, sem interrupções ou mudanças, ocorre devido ao fim do acerto contencioso em torno dos subsídios americanos à produção de algodão, em que parte dos recursos repassados pelos EUA ao IBA estão sendo usados na assistência técnica ao cultivo do algodão e em pesquisas para o seu desenvolvimento, com a participação da Embrapa nos países da África Subsaariana. A seguir, as tabelas explanam alguns dados referentes a essas informações.

Tabela 2 – Total de projetos de cooperação entre Brasil e 22 países africanos através da Embrapa por área – 2002 a 2022

	Áreas	Projetos
1	Agricultura – ações	124
2	Seminário – Agricultura	10
3	Meio ambiente	02
4	Saúde	03
5	Pecuária	03
6	Educação	01
7	Cooperação técnica	02
	TOTAL	145

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (c2012).

Tabela 3 – Total de projetos de cooperação entre Brasil e 22 países africanos através da Embrapa por subárea – 2002 a 2022

Ordem	Subárea	Projetos
1	Fruticultura	09
2	Curso internacional	10
3	Políticas públicas	29
4	Missão de prospecção multidisciplinar	02
5	Educação ambiental	02
6	Agricultura familiar	24
7	Controle e prevenção de doenças	03
8	Defesa ambiental	01
9	Pesquisa	15
10	Agroecologia	01
11	Cotonicultura	36
12	Horticultura	06
13	Agronegócio	02
14	Irrigação	01
15	Formação profissional	01
16	Cultivos anuais	01
17	Extensão rural	01
18	Bovinocultura	01
	TOTAL	145

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (c2012).

O sistema de cooperação viabilizado no começo dos anos 2000, a partir do portfólio da Embrapa, estruturava-se em temáticas que possibilitavam a realização das seguintes atividades: seminários; capacitação de técnicos; implantação de sistemas sustentáveis de cultivo inovadores para pequenos produtores; projeto de fortalecimento e apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro; levantamento de demandas para cooperação agrícola em benefício da Savana Tropical com transferência de conhecimentos na área de produção e processamento de mandioca, aprimorando as tecnologias pós-colheita da castanha de caju; estudos sobre os ciclos anuais de plantio e colheita de sementes tradicionais/crioulas,

frutas tropicais; implantação de bancos comunitários de sementes e capacitação para o resgate; multiplicação, armazenamento e uso de sementes tradicionais/crioulas em áreas de agricultura familiar; e fortalecimento da pecuária leiteira.

A mudança do perfil das ações da Embrapa no exterior

Foi a partir dos acordos de cooperação com os países da África que as ações e a presença internacional da Embrapa ganharam novos contornos e significados, permitindo que os trabalhos, pesquisas e pesquisadores da empresa ampliassem o leque de participações e apoios em várias regiões do mundo, prestando cooperação técnica e recebendo pesquisadores em suas unidades, além de integrarem pesquisas de ponta nos laboratórios no exterior e apoiarem a política externa brasileira, sobretudo ao participarem de projetos presentes em uma estratégia de governo e financiados pela ABC.

Desde 2015, quando da implementação do seu Plano Diretor, a Embrapa passou a definir como diretriz estratégica apoiar a política exterior do país, promovendo sinergia nas ações de interesse da agricultura brasileira. Essas diretrizes foram expandidas com novas leituras e novas normas que acompanhavam as mudanças políticas ocorridas no país a partir de 2016, as quais envolveram mudança das características da ação e do conceito de cooperação. Em 2017, as ações da Embrapa no continente africano foram reduzidas e os seus escritórios, fechados. Suas ações foram reconfiguradas, seus procedimentos de cooperação internacional passaram a ser pautados na ampliação de negócios e mercados, já esboçada e presente na MP nº 504/2010 e no Decreto nº 7.766/2012. Situações que aceleraram modificações no perfil de atuação da Embrapa desde o Governo Temer (31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018) e acentuadas no Governo Bolsonaro (1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022) – mormente as características de sua atuação no exterior, principalmente as que envolviam ações de cooperação.

As mudanças aludidas trouxeram como um dos principais resultados a completa transformação das características da forma como foram exercidas as relações externas e os acordos de cooperação firmados com vários países do continente africano entre 2002 e 2016:

[...] construída a partir dos marcos do discurso da cooperação Sul-Sul firmados nos foros multilaterais, principalmente, da ideia de celebração de parceria entre iguais, baseada na solidariedade, livre de condicionalidades, respeitando a soberania do receptor da ajuda e, portanto, sem interferir nos assuntos domésticos, mediante ações que considerem as prioridades nacionais de desenvolvimento e que delas decorram benefício mútuo. (ALMEIDA, 2015, p. 96)

Ações que sempre estiveram envoltas em um projeto político de nação e em uma série de símbolos e autocrítica, que iam do fato de o Brasil ter participado do sistema de escravidão de africanos até possibilidades de ser membro ativo da construção de uma reconfiguração geopolítica internacional – projetos que sofreram interrupções ou foram cancelados.

A Embrapa Internacional, que coordena e facilita as ações internacionais das unidades centrais e descentralizadas, passou a ser organizada sob a supervisão da Assessoria de Relações Internacionais (ARI), em conjunto com os articuladores internacionais das unidades. Anterior à aprovação da MP nº 504/2010, o termo Embrapa Internacional foi bastante utilizado por pessoas e instituições, mas na verdade, institucionalmente, não existia uma Embrapa Internacional antes de 2009. Para Francisco Elias Ribeiro (2010),³ era um “nome de fantasia” que representava as ações de coordenação da ARI na área internacional da empresa.

Nesse contexto, justificava-se o fortalecimento do intercâmbio de novos conhecimentos com instituições nacionais e internacionais, e essa posição de destaque reforçou a necessidade constante de interação com

3 Pesquisador e articulador internacional da Embrapa Tabuleiros Costeiros, Aracaju, Sergipe. <http://www.cpatc.embrapa.br/>.

os mais avançados centros de pesquisa agrícola do mundo. Para Ribeiro, foi nessa perspectiva que a Embrapa ganhou um valor estratégico político em diversos governos, o que vai além da função puramente de suporte ao desenvolvimento científico e tecnológico da agropecuária e da agroindústria nacionais, tornando-se um dos principais instrumentos de implementação da estratégia traçada pela política externa do Brasil.

A participação de cooperação bilateral e multilateral oferecida politicamente pelo Brasil e administrada tecnicamente pela Embrapa durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dentro de uma agenda de política externa de colaboração e assistência, situava-se em três níveis estratégicos: i. uma agenda humanitária e social; ii. uma agenda de transferência de conhecimentos; e iii. uma agenda de abertura e ampliação do agronegócio, vinculada ao alargamento da base técnica e da competitividade. (RIBEIRO, 2010)

Com o término do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2011, as relações do Brasil com países africanos perderam espaço na agenda da política externa brasileira. Ocorreram mudanças nas agendas políticas e na conjuntura nacional e internacional, bem como nas prioridades da agenda política da presidenta Dilma Rousseff, potencializadas com a ruptura ocorrida em 2016, quando a democracia brasileira sofreu um duro golpe. Acusada de praticar uma manobra contábil, as chamadas “pedaladas fiscais”, a presidenta Dilma Rousseff sofreu um processo de *impeachment*. O principal objetivo do golpe foi o enquadramento do Brasil na agenda neoliberal e o rompimento de um projeto político vigente no país desde 2002 – projeto que, por quatro eleições presidenciais consecutivas, havia derrotado nas urnas os articuladores do golpe.

Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a ruptura das relações com os países do continente africano foi radicalizada. Situação constatada em Angola e principalmente em Moçambique, quando, em uma reunião na Embaixada do Brasil em Maputo,⁴ discutimos sobre os

4 Durante o período de 6 de setembro a 23 de setembro de 2017, com o apoio do projeto “O Brasil na cooperação Sul-Sul: a América do Sul, África e BRICS” – implementado pelo Programa de

programas de cooperação existentes entre Brasil e Moçambique, especificamente os casos do ProSavana e da Fábrica de Medicamentos.⁵ Nas discussões, foi-nos pontuado que, com a mudança de governo em 2016, ocorreu redução dos programas ou políticas de cooperação com países africanos, resultado da diminuição da participação do orçamento do MRE no orçamento do país e do corte no orçamento da ABC, o que obrigou reprogramações de projetos de cooperações com os países do continente africano e, a partir daquele momento, as relações estavam centradas em uma política comercial e na busca de benefícios econômicos.

Em Luanda, Angola, no período de 7 a 13 de setembro de 2017, realizamos reuniões com membros da Associação de Empresários e Executivos Brasileiros Radicados em Angola (Aebran), com 90 associados. Exatamente em 8 de setembro de 2017, foi realizada uma reunião em que se percebia uma preocupação com a conjuntura brasileira e as transformações ocorridas com a deposição da presidenta Dilma Rousseff. As indefinições e mudanças nos rumos da política externa brasileira para com os países da África poderiam trazer sérias consequências e problemas para a continuidade do conjunto de investimentos que foram observados por empresas brasileiras a partir dos três últimos governos centrais, principalmente os que ocorreram com a participação do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS).

Foram inversões que possibilitaram a construção de infraestrutura (energia e construção civil) e de serviços com financiamentos para os segmentos da agropecuária angolana nos últimos 12 anos. Os presentes na reunião também demonstraram preocupações com as instabilidades

Pós-Graduação em Relações Internacionais vinculado ao Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia (Ihac/UFBA) em articulação com a Universidade Federal do Recôncavo (UFRB), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Universidade Católica do Salvador (UCSal) -, realizamos pesquisas sobre investimentos brasileiros em Angola e Moçambique e sobre a cooperação para o desenvolvimento entre os três países. A pesquisa teve caráter acadêmico e conta com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico (CNPq), em Edital Fapesb/CNPq - 009/2014.

5 O ProSavana estava no início e com muitos problemas e a fábrica já estava em conclusão. A cooperação, que durou dez anos, terminaria no ano seguinte.

políticas em Angola, pois a concretização da reunião aconteceu antes das realizações da Assembleia Nacional, em 23 de agosto de 2017. O sistema eleitoral em Angola determina que o candidato do partido com mais votos para a Assembleia Nacional automaticamente torna-se o presidente da República. As eleições determinaram o fim da presidência de José Eduardo dos Santos – presidente do país por quase 40 anos – e a continuidade do seu partido Movimento pela Emancipação de Angola (MPLA) no poder. Situação à época que não amenizava as inseguranças políticas no país.

Realizamos também uma reunião na Embaixada do Brasil em Angola, com o embaixador do Brasil e o conselheiro da embaixada. Conversamos sobre a política de cooperação que vinha sendo desenvolvida entre Brasil e Angola. Vossa Excelência, o embaixador, nos relatou que o processo de colaboração entre os países mencionados vinha crescendo nos últimos anos e o mais recente se trata de um projeto de aleitamento materno. Falou também das discussões sobre a participação do Brasil no incentivo e apoio para a ampliação da área plantada com algodão, que era uma prioridade do governo angolano. Expôs ainda que alguns problemas estavam a acontecer naquele momento: as linhas de financiamento através do BNDS estavam suspensas e o governo brasileiro reavaliava as características e a natureza das relações que vinha mantendo com alguns países africanos. Mas, mesmo com uma conjuntura adversa, algumas parcerias estavam em andamento, como a que aconteceu com a Fiocruz: formação para a área de Oncologia. Com a Embrapa, o processo não avançou e, segundo o embaixador, situação que poderá ser superada com a crise do petróleo. O embaixador fez uma análise sobre o atual quadro de relações diplomáticas entre o Brasil e a África.

Em Maputo, Moçambique, entre os dias 14 e 21 de setembro de 2017, aconteceu uma reunião com membros do Ministério da Agricultura e coordenadores do ProSavana (coordenador pela Jica e coordenador pelo Ministério da Agricultura de Moçambique). Nas reuniões, ouvíamos que nos vários acordos governo a governo (Brasil e Moçambique), devido às dificuldades financeiras demonstradas pelo Brasil, existiam problemas referentes à manutenção da parceria, até porque uma série de definições

e decisões acordadas não aconteciam. Os memoriais eram assinados e não cumpridos. Para os representantes do governo moçambicano, no caso do ProSavana especificamente, o principal ente do governo brasileiro no projeto – a Embrapa – estava saindo porque acabou a sua participação e os problemas políticos do Brasil tinham levado a instituição a não participar do que foi programado para a execução. Situação que, para eles, não é a mesma do governo japonês, o qual ainda contava com uma participação ativa no programa. Como simbolismo, notamos no escritório do ProSavana, em Maputo, uma bandeira do Japão, além de os representantes nos informarem que não era somente a presença da bandeira, mas também existia o apoio físico, material e de assistência técnica. A conversa foi longa, porém sem grande disponibilidade dos dois representantes de alargar as informações.

A participação da Embrapa foi de crucial importância na consecução dos acordos e das ações desenvolvidas no campo da cooperação e relações internacionais desenvolvidas durante os dois períodos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com os países do continente africano, não somente pela quantidade de suas participações presentes na lista da ABC entre 2004 e 2016.

Ressalta-se que as interrupções e/ou mudanças ocorridas nas formas e participações da Embrapa com suas ações desenvolvidas nos projetos de cooperação se iniciaram a partir de consequências da MP nº 504/2010, que alterou o texto de criação da Embrapa, possibilitando-a exercer suas atividades no exterior, e do Decreto nº 7.766, que permitiu a expansão da área de sua atuação além das fronteiras nacionais, dilatando as possibilidades de relacionamentos, de formas e de remunerações dos serviços prestados pela instituição, com novas definições de seus objetivos e um novo *modus* de relações nos projetos de colaborações. Acentuaram-se, através da ruptura, alterações políticas e de governo ocorridas no país a partir de 2017, em que as atividades de cooperação e suas correspondentes ações não se mantiveram sem os ímpetus dos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Algumas foram reduzidas até o final dos seus acordos, outras programadas foram canceladas e muitas sequer iniciaram.

Nos deslocamentos, as duas nações africanas (Angola e Moçambique) deixaram patente que as iniciativas de cooperação internacional com a participação da Embrapa possibilitavam conjugar ações e segmentos de governos e do setor privado para a incorporação do controle e acesso a informações e tecnologias, sem desvincular-se dos interesses econômicos no continente. Situações que ultrapassavam, assim, os interesses de pesquisadores individuais ou de “combinar os ativos da Embrapa com os de mercado”. (LOPES, 2021) Além disso, encontramos presentes os elementos que marcam a ideia da Cooperação Sul-Sul na promoção do desenvolvimento e das relações de solidariedade entre países, trazendo em seu bojo outros elementos que buscam qualificá-las prioritariamente para temas de ordem global, a exemplo da produção de alimentos e questões específicas regionais que fortaleceriam estratégias nacionais e alianças em campos políticos internacionais.

De 2018 para cá, a pesquisa agrícola assim como as outras formas de cooperação que se desenvolviam principalmente no campo da saúde e educação – que assumiam características de relações de solidariedade e compromissos multilaterais – tiveram as suas ações escasseadas. As iniciativas de cooperação foram reconfiguradas, afastando-se da prática e do discurso de solidariedade e colaboração, centrando-se numa política mais comercial e na busca de benefícios que não ultrapassassem os aspectos mercantis. Circunstância que produziu reflexos no perfil orçamentário, de pessoal e de arrefecimento das atividades de auxílio, não somente da Embrapa no continente africano.

Essa conjuntura vem se acentuando e sendo potencializada nas definições do Governo Jair Bolsonaro, que vem traçando um novo perfil para a Embrapa, com uma significativa diminuição da participação efetiva do Estado nas decisões da empresa, com a busca de receitas e fontes para o seu financiamento que não as de origem do Orçamento da União. Para viabilizar essa estratégia, foi apresentado, em dezembro de 2020, um Plano Diretor redesenhando um modelo de integração para os próximos dez anos que inclui desde um Plano de Desligamento Incentivado (PDI) de técnicos com alto grau de avanço do conhecimento e com a inserção

social das pesquisas produzidas até venda de imóveis para a constituição de um fundo imobiliário, com o fechamento de centros de pesquisa e a estruturação de fundos privados com grandes *players* do agronegócio. Cenário que ocasiona o abandono de linhas de pesquisas vitais, inclusive as que podem atender outras parcelas de segmentos rurais que não as instituições de pesquisas e frações vinculadas à realidade do agronegócio ou relações de cooperação de ajuda oficial para o desenvolvimento. Com projetos focados numa maior sustentabilidade financeira em “quatro S: sanidade do alimento, saúde humana, segurança do alimento e sustentabilidade, tendências e exigências impostas pela pandemia⁶ para os próximos 30 anos” (PEDUZZI, 2020), a configuração de prioridades muda.

Na festa de 48 anos da Embrapa, em 26 de abril de 2021, o seu presidente – Celso Moretti – reforçou a importância desse novo foco ou novo modelo de integração, do VII Plano Diretor da Embrapa (PDE). Definiu metas quantificáveis, lembrou áreas prioritárias da pesquisa e três da gestão organizacional e da estratégia – em nenhuma delas esteve a internacionalização da empresa ou a sua participação em projetos ou programas de cooperação:

Serão ampliados os esforços nas áreas de bioeconomia, inteligência territorial, agricultura digital, mudança do clima, sanidade agropecuária, desenvolvimento territorial com inclusão produtiva, sustentabilidade com competitividade, consumo e agregação de valor aos produtos do agronegócio. [...] Na gestão organizacional, nosso foco será ainda mais a modernização, com o aumento da eficiência e a racionalização de custos. (PEDUZZI, 2021)

Uma nova compreensão sobre o conceito de cooperação e o papel a ser desempenhado pela Embrapa vem sendo difundida pelo Governo Jair Bolsonaro. São discursos, práticas e ações de mudanças radicais na

6 Crise sanitária global ocasionada pelo coronavírus desencadeada no final de 2019. Uma doença que se espalhou rapidamente em várias regiões do mundo, com diferentes impactos sobre todos os países, que provocou uma mudança radical de hábitos e comportamentos sociais, com destaque para o confinamento e a paralisação de atividades econômicas.

concepção da agenda de pesquisa vinculada às demandas crescentes da agropecuária nacional, agora como vendedora de serviços e sob uma configuração das suas funções com delineamentos de relações prioritárias com o agronegócio.

Justificar a redução da sua importância, do seu papel para o conjunto da agricultura brasileira e/ou da sua contribuição em um processo de reconfiguração do país na agenda internacional é falacioso, pois parecem estar implícitas nela afirmações ou direcionamentos à possibilidade da abertura de seus espaços para que grandes empresas ou corporações privadas - normalmente multinacionais - ocupem o seu lugar no fornecimento de tecnologias nas principais cadeias do agro nacional. Além disso, desconhece que nenhum país do mundo com importância agrícola deixa de ter uma empresa de pesquisa pública forte em um contexto no qual as mudanças estruturantes que desmontam todo um aparato institucional construído desde o final da década de 1960 ganham velocidade na direção de transformações da natureza de intervenção do Estado.

Conclusão

Como produto de um conturbado processo político que se instaurou no país a partir de 2016 e que vem causando enormes cisões no processo de democratização e sua institucionalidade, instaurada desde a sua redemocratização em 1988, o governo eleito em 2018 tem atuado de forma bastante direta em termos de desmonte e promoção de mudança do perfil de atuação das instituições públicas, entre elas a Embrapa.

De um modo geral, observa-se que esse governo fez uma opção clara por um projeto de desenvolvimento agrário e rural que não interessa à grande maioria da população rural, representada pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, indígenas, entre outros. Ao contrário, as suas intervenções vêm exatamente no sentido de excluir das políticas públicas parcelas expressivas da população rural.

No caso da Embrapa, isso fica cristalino na medida em que define as suas prioridades e a quem pretende preferencialmente beneficiar, não somente no que se refere às suas primazias e aos públicos destinados às pesquisas, mas também às novas composições da atual direção, ao nomear⁷ representantes ruralistas do agronegócio para ocupar cadeiras do conselho de administração da empresa. Certamente, o centro das práticas, prioridades e públicos destinados às pesquisas da instituição em pauta não será a agricultura familiar, nem os assentados rurais e muito menos os segmentos historicamente segregados do campo ou as políticas de cooperação em que estejam presentes os discursos de solidariedade, cooperação, combate à fome, produção de alimentos e aniquilação da pobreza.

As suas ações na esfera internacional, principalmente as que envolviam e tinham como cerne transferências de tecnologias e apoio a países periféricos e/ou em desenvolvimento nas áreas de combate à pobreza e diminuição dos seus déficits na produção de alimentos, materializaram a Embrapa como parte importante do processo de modernização recente da agricultura brasileira e que muito contribuíram para o seu reconhecimento internacional, por ser também a principal responsável por criar e desenvolver a inexistente agricultura tropical, o que sequer foi citado como parte relevante entre as metas quantificáveis na divulgação do VII PDE nos seus 48 anos, em março de 2021.

A Embrapa, principal estatal de pesquisa da agropecuária brasileira, desde o início de 2018 vem sendo alvo de um “choque de gestão”, acompanhado de um processo de desmonte chamado de “repotencialização”, em que passou a ter como pilares o desmantelamento do seu passado no que diz respeito às políticas de cooperação, mudança na utilização dos patrimônios físico e humano, eliminação de despesas e benefícios e criação de critérios de avaliação de projetos e pesquisadores, para que

7 Pedro de Camargo Neto, vice-presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), e Daniel Carrara, diretor-geral do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), ligado à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

sejam a ponte da pesquisa movida pelos interesses das grandes empresas do setor agropecuário, favorecendo a iniciativa privada e o agronegócio.

Com isso, as ações de colaboração e de solidariedade ocorridas durante os anos de 2003 e 2015, que determinaram a sua inclusão e permitiram considerações e respeito perante Estados e organizações do continente africano, têm sido gradativamente abandonadas desde 2016. As ações aludidas ocorreram a partir de definições políticas e situavam-se na vertente das relações e negociações comerciais internacionais que possibilitariam uma possível inserção política e econômica do Brasil no cenário global. Tratava-se de uma entrada que era parte dos princípios históricos da diplomacia brasileira durante os anos de 2003 e 2016, assentados sob o entendimento de que a política externa deveria ser um instrumento para expandir o desenvolvimento econômico acompanhada de relações de solidariedade aliadas à preservação da ampliação da autonomia do país.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Projetos. ABC, Brasília, DF, c2012. [Projetos de cooperação Brasil-África]. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>. Acesso em: 26 jan. 2016.

ALMEIDA, E. L. de. Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implementação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 53-68, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/bF5XGS7svFbrz5wB4XCYNqB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2021.

ALMEIDA, E. L. de. *Entre o discurso solidário e a ação pragmática: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva*. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/18333>. Acesso em: 13 abr. 2021.

ALVES, E.; CONTINI, E.; HAINZELIN, É. Transformações da agricultura brasileira e pesquisa agropecuária. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, DF, v. 22, n. 1, p. 37-51, 2005. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/AI-SEDE/36784/1/v22n1p37.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.766, de 25 de junho de 2012. Aprova o Estatuto da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 122, p. 10-13, 26 jun. 2012. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/06/2012&jornal=1&pagina=10&totalArquivos=120>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Bilateral. Acordos vigentes. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília, DF, c2012. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul*. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 2013. Disponível em: http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/manual_sulsul_v4.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

PAKULSKI. C. C. Cresce emissão de títulos verdes do setor agropecuário. *Estadão*, São Paulo, 10 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/coluna-do-broadcast-agro/cresce-emissao-de-titulos-verdes-do-setor-agropecuario/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: RAMOS FILHO, L. O.; ALY JÚNIOR, O. (ed.). *Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: INCRA, 2005. p. 21-86. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/126539/mod_resource/content/2/Guilherme%20Delgado%20Quest%C3%A3o%20Agr%C3%A1ria.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

EMBRAPA. *Embrapa em números*. Brasília, DF: EMBRAPA, 2020. Disponível em: [https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&id=1129688&biblioteca=vazio&busca=embrapa%20em%20numeros&qFacets=\(embrapa%20em%20numeros\)%20%20AND%20\(\(ano-publicacao:%222020%22\)\)&sort=&paginacao=t&paginaAtual=1](https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&id=1129688&biblioteca=vazio&busca=embrapa%20em%20numeros&qFacets=(embrapa%20em%20numeros)%20%20AND%20((ano-publicacao:%222020%22))&sort=&paginacao=t&paginaAtual=1). Acesso em: 5 abr. 2021.

EMBRAPA. *Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira*. Brasília, DF: EMBRAPA, 2018. Disponível em: <https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&id=1090820&biblioteca=vazio&busca=1090820&qFacets=1090820&sort=&paginacao=t&paginaAtual=1>. Acesso em: 13 abr. 2021.

FINGERMANN, N. N. *A cooperação trilateral brasileira em Moçambique – Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA*. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo.) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/teses-dissertacoes/cooperacao-trilateral-brasileira-em-mocambique-um-estudo-de-caso-comparado-o>. Acesso em: 13 abr. 2021.

FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimento brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 3, n. 40, 1994.

FLÁVIO JÚNIOR, M. Senado aprova MP para internacionalização da Embrapa. *GGN*, [s. l.], 2 mar. 2011. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/economia/agricultura/a-internacionalizacao-da-embrapa/>. Acesso em: 7 mar.2021.

FREIRE, J. R. de S. *et al.* A Internacionalização da pesquisa científica no setor de agronegócios: o caso da Embrapa. In: CONGRESSO LATINO-IBEROAMERICANA DA GESTÃO DE TECNOLOGIA, 15., 2013, Porto. *Anais [...]*. [S. l.]: ALTEC, 2013.

GARCIA, A.; KATO, K. Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do corredor de Nacala em Moçambique. *Caderno CrH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/kcxT6N5gFSmWWkm4PrKjMdr/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2021.

IPEA. *Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*. COBRADI 2017-2018. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10377>. Acesso em: 13 abr. 2021.

KAGEYAMA, Â. Novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. *et al.* (org.). *Agricultura e políticas públicas brasileiras*. Brasília, DF: IPEA, 1990.

KATO, K. Expansão do “Agronegócio”, Mercado e Estrangeirização de Terras e Ação do Estado: um olhar crítico sobre as transformações no meio rural brasileiro. In: LEITE, S. P. (coord.). *Relatório analítico das atividades do trabalho de campo em Moçambique*. 2020. [Relatório de trabalho].

LOPES, M. [Entrevistando o presidente da EMBRAPA]. [Entrevista cedida ao] Blog rural pecuária. In: BLOG Rural Pecuária. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://ruralpecuaria.com.br/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MENGEL, A. A. *Modernização da agricultura e pesquisa no Brasil: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA*. 2015. Tese (Doutorado em

Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2501796. Acesso em: 13 jun. 2021.

PEDUZZI, P. Embrapa apresenta novo plano diretor para próximos 10 anos. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/embrapa-cria-plano-sustentavel-e-competitivo-para-os-proximos-10-anos#:~:text=A%20Empresa%20Brasileira%20de%20Pesquisa,algumas%20metas%20internas%20%C3%A0%20empresa>. Acesso em: 4 nov. 2020.

MÜLLER, G. As ambivalências da modernização agrária. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 2, n. 21, p. 168-184, 1988. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-21/#58dad2c2e55ba>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PAKULSKI, C. C. Cresce emissão de títulos verdes do setor agropecuário. *Estadão*, São Paulo, 10 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/coluna-do-broadcast-agro/cresce-emissao-de-titulos-verdes-do-setor-agropecuario/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RIBEIRO, F. E. Os desafios da internacionalização da Embrapa. *Agricultura Industrial*, [s. l.], n. 3, 2010. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/880419?locale=es>. Acesso em: 10 dez. 2019.

RIBEIRO, M. C. M. *Cooperação internacional em ciência e tecnologia: uma análise das experiências da Embrapa Semiárido*. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/23906>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RODRIGUES, C. M. A pesquisa agropecuária no período do Pós-Guerra. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, DF, v. 4, n. 3, p. 205-254, 1987. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9169>. Acesso em: 13 abr. 2021.

SANTOS, C. C. M. dos. MATOPIBA: uma nova fronteira agrícola ou um reordenamento geográfico do agronegócio e dos espaços produtivos de cerrados? *Revista crítica de humanidades*, Salvador, n. 245, p. 570-600, 2018.

SANTOS, C. C. M. dos. Programa de cooperação nipo-brasileira para o desenvolvimento dos cerrados - PRODECER: um espectro ronda os cerrados

brasileiros. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 384-416, 2016.

SARAIVA, J. F. S. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 45, n. 2, p. 5-25, 2002.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/kmkwC3PJjp5KLyfLL8MBSZn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2021.

SILVA, J. G. da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

SILVA, J. G. da. Desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, J. P. (coord.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1994. p. 137-143.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G.; SOUSA, A. G. de. Agricultura e crescimento: cenários e projeções. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 1642, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1450>. Acesso em: 13 abr. 2021.

VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. L. D. A política africana do governo Lula. *[NERINT]*, [Rio Grande do sul], [2008]. [Artigo publicado *online*]. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2021.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A PETROBRAS NA NIGÉRIA

RENATA ALBUQUERQUE RIBEIRO

Introdução

A partir da segunda metade da década de 2010, a Petrobras passou a se desfazer dos ativos internacionais devido não só a um contexto doméstico de instabilidade política – com destaque para um controverso processo de *impeachment* em 2016 e a chamada Operação Lava Jato¹ que investigava, entre outros assuntos, denúncias de corrupção dentro da estatal –, mas também devido a um intenso endividamento² e prejuízos das atividades da empresa em solo africano. Em janeiro de 2020, a estatal vendeu os ativos que tinha em solo nigeriano, culminando na retirada da empresa do continente após 41 anos, desde sua chegada em Angola em 1979, justamente numa fase da política externa brasileira em que há distanciamento

1 Operação da Polícia Federal que investigava esquemas bilionários de corrupção envolvendo a Petrobras, diversas empreiteiras e políticos de diferentes partidos. Posteriormente, foram trazidos à tona indícios de ilegalidades na condução das investigações.

2 Em 2015, a empresa teve um prejuízo de R\$ 34,83 bilhões (BRASIL, 2016), processo que perdurou até 2019, quando a empresa voltou a dar lucro. (PLATONOW, 2019)

relativo com o continente, quando comparado ao início dos anos 2000. No caso nigeriano, a história da estatal no país se divide em três momentos: a chegada em 1998, a intensificação de relações em cooperação energética em 2007 e a saída em 2020.

De que forma é possível traçar paralelos entre os movimentos da política externa brasileira e a atuação, presença e permanência da Petrobras na Nigéria? A hipótese defendida é que, sendo a política externa uma política pública, a atuação da Petrobras no continente responde aos debates e às escolhas políticas colocadas pelo governo no poder. Em se tratando do arcabouço metodológico, optou-se pela utilização da análise de política externa, em sua abordagem multinível que busca compreender a influência tanto de fatores sistêmicos como de jogos de poder no nível doméstico, no desenho da política externa dos países. Nesse sentido, utiliza-se a definição de política externa como um processo político (HILL, 2003a) e, em relação à política externa brasileira, optou-se por uma abordagem que a analisa como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), portanto inserida nas dinâmicas de poder colocadas no Estado e na sociedade brasileira.

Como metodologia, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise de documentos válidos para o desenvolvimento da pesquisa como planos de negócios e gestão da Petrobras e atos internacionais assinados pelos dois países. A análise de convergência entre a atuação da companhia e os desenhos de política externa será realizada a partir de quatro eixos: visitas oficiais; assinatura de atos internacionais disponíveis no *website* oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE), intitulado “Concórdia”,³ acrescidos de atos disponíveis na bibliografia; participação do Brasil em organismos multilaterais e seus respectivos eventos; e definição de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Após esta introdução, é apresentado o estudo de caso da Nigéria, dividido em três marcos da história da Petrobras no continente e sua relação com a política externa brasileira: a chegada em 1998, o auge em 2007 cristalizado pela assinatura de um acordo entre a Petrobras e a Nigerian

3 Ver em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>.

National Petroleum Corporation (NNPC) e o processo de saída, iniciado em 2015 e finalizado em 2020, seguido de uma reflexão sobre o movimento de saída da empresa do continente e a política externa. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

Política externa brasileira e a Petrobras na Nigéria

As seções a seguir exploram as diferentes fases nas relações entre o Brasil e a Nigéria e a chegada da Petrobras ao país africano.

A chegada da Petrobras na Nigéria

O petróleo ocupa um papel central na economia nigeriana e, da mesma forma, acaba por ser um elemento fundamental que insere o país na economia global do mundo capitalista. Segundo Oluwaniyi (2019, 2010), a integração da Nigéria na economia global é antiga e pode ser dividida da seguinte maneira: antes de 1956, quando as corporações multinacionais focalizavam nos setores de bancos e manufatura; depois de 1956, quando a descoberta do petróleo marca a chegada da Shell no país e faz com que toda a economia passasse a girar em torno do petróleo, comprometendo o desenvolvimento da indústria e de outros setores importantes da economia do país.

Segundo o autor, antes da descoberta, a região era marcada por economias de subsistência e, durante o período colonial, o azeite de dendê servia como base econômica da região. Ao mesmo tempo em que o país apresenta abundância de recursos, ele também configura como um típico caso daquilo que a bibliografia chama de “doença holandesa” ou “maldição do petróleo”, em que a exploração do recurso acaba por causar a concentração dos benefícios de sua exploração nas mãos de alguns grupos políticos, elites militares e empresariais enquanto simultaneamente não há o investimento nos demais setores fundamentais para o desenvolvimento do país.

Cardoso (2019) defende que a Nigéria se caracteriza por um “petro-Estado”, termo que se aplica a países que divergem em inúmeros aspectos, mas que têm como característica comum o mau uso dos recursos provenientes do petróleo, a localização na periferia do sistema internacional e a cooptação de elementos domésticos para manutenção do *status quo*. Oluwaniyi (2019) afirma que, historicamente, os países em desenvolvimento têm se aliado às multinacionais, como forma de garantir crescimento econômico e progresso. No entanto, os altos lucros provenientes da exploração do recurso sob comando das grandes empresas multinacionais não são repassados de forma satisfatória para a população, que usualmente se beneficia muito pouco da exploração do recurso. O caso do petróleo na Nigéria não difere desse padrão.

A Petrobras chegou ao país em 1998, porém as relações diplomáticas entre o Brasil e a Nigéria foram estabelecidas na década de 1960, com a abertura da embaixada brasileira em Lagos em 1961, um ano após a independência do país. (LYRA, 2017) O Brasil foi o único país sul-americano convidado ao evento de proclamação de sua independência. (BRASIL, 2023) Na época, o Brasil buscava o petróleo nigeriano, pois era fundamental para seu crescimento econômico e processo de industrialização. (ATOYEI, 2012)

Nesse sentido, a Política Externa Independente (PEI) foi desenhada para garantir o suprimento da demanda energética nacional. A Nigéria, por sua vez, estava interessada na exportação de petróleo e no incremento de relações comerciais com o Brasil. Assim, a Embaixada da Nigéria no Brasil foi aberta em 1966 (BRASIL, 2023) e, em 1972, Mário Gibson Barboza – então ministro das Relações Exteriores – fez a primeira visita oficial à Nigéria. (LYRA, 2018) De acordo com o *website* do MRE, desde então, registram-se visitas de alto nível, de representantes dos dois países. Em 1983, João Batista Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a visitar o país. O MRE afirma que “Brasil e Nigéria mantêm relacionamento tradicional e diversificado, com forte influência nigeriana na formação cultural e social brasileira”. (BRASIL, 2023) O quadro a seguir traz um resumo das relações bilaterais entre os países:

Quadro 1 – Cronologia das relações bilaterais entre Brasil e Nigéria

1960 – Reconhecimento da independência da Nigéria pelo Brasil
1961 – Estabelecimento de relações diplomáticas. Criação da Embaixada do Brasil em Lagos
1966 – Criação da Embaixada residente da Nigéria em Brasília
1972 – Viagem à Nigéria do ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza
1974 – Visita ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros, Okoi Arikpo
1977 – Visita ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros, Joseph Garba
1979 – Visitas ao Brasil do vice-presidente Shehu Yar'Adua e do ministro da Energia Justin Tseayo
1981 – Viagem à Nigéria do ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro; primeira reunião da Comissão Mista Brasil-Nigéria
1983 – Viagem à Nigéria do presidente João Batista Figueiredo
1986 – Visita à Nigéria do ministro das Relações Exteriores, Roberto Costa de Abreu Sodré
1988 – Visita ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros Ike Nwachukwu
1999 – Visita ao Brasil de Olusegun Obasanjo, na qualidade de presidente eleito da Nigéria
2000 – Visita ao Brasil do vice-presidente Atiku Abubakar; assinatura de Acordo de Cooperação Cultural e Educacional
2005 – A Embaixada do Brasil é transferida para Abuja, nova capital da Nigéria; visita à Nigéria do presidente Luiz Inácio Lula da Silva; visita ao Brasil do presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, por ocasião da celebração do 7 de setembro
2006 – Visita ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros Oluyemi Adeniji; viagem à Nigéria do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para participar de Cúpula África-América do Sul (ASA)
2007 – Encontro dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Umaru Mursā Yar'Adua, em Berlim, à margem de reunião do G-8
2008 – Visita ao Brasil do ministro de Estado do Comércio da Nigéria, Garba Bichi; VI Reunião da Comissão Mista Brasil-Nigéria, em Brasília
2009 – Visita ao Brasil do presidente da Nigéria, Umaru Musa Yar'Adua
2010 – Realização de Reunião de Consultas Políticas; assinatura de Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa
2012 – Visita ao Brasil do ministro de Comércio e Investimentos da Nigéria, Olusegun Aganga
2012 – Visita ao Brasil do presidente Goodluck Jonathan para participar da Conferência Rio+20, à margem da qual se reuniu também com a presidenta Dilma Rousseff
2013 – Viagem à Nigéria da presidenta Dilma Rousseff, quando se assinou Memorando de Entendimento para a criação de Mecanismo de Diálogo Estratégico Bilateral
2013 – Visita ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros Olugbenga Ashiru
2013 – Encontro, em Brasília, dos vice-presidentes Michel Temer e Namadi Sambo; realização da I Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico
2017 – APEX e Itamaraty organizam o Fórum Empresarial Brasil-Nigéria, em Lagos

2017 – Visita do ministro Aloysio Nunes Ferreira à Nigéria [comunicado sobre a visita de trabalho]
2018 – Visita ao Brasil do ministro dos Negócios Estrangeiros da Nigéria, Geoffrey Onyeama
2019 – Visita da ministra de Estado da Indústria, Comércio e Investimentos da Nigéria, Aisha Abubakar
2019 – Visita do ministro Ernesto Araújo à Nigéria

Fonte: elaboração própria a partir do *website* do MRE. (BRASIL, 2023)

Durante os anos 1970, Feijó (2016) argumenta que o Brasil foi pressionado pela Nigéria, pois estava prestes a ser colocado na lista de países embargados, em decorrência da posição ambivalente do país no tocante ao colonialismo português na África. O choque do petróleo de 1973 e a alta dependência da matriz energética brasileira ao petróleo importado compunham o cenário dessas tensões. Ainda segundo a autora, havia outro incentivo para a aproximação com o país africano: a possibilidade de construção de relações comerciais. Além disso, havia o interesse nas áreas de reconstrução e investimentos, pois o país precisaria deste tipo de apoio devido à necessidade de reconstrução após a Guerra de Biafra,⁴ bem como interesse de incremento de relações nas áreas de telecomunicações e construção civil, hidroenergia, siderurgia e transportes. Como resultado desse movimento de aproximação, as relações comerciais aumentaram em 500% entre 1974 e 1978. (PINHEIRO, 2013 apud FEIJÓ, 2016)

Nessa época, visitas oficiais auxiliaram na concretização de interesses que culminaram na assinatura de uma declaração conjunta que apresentava temas multilaterais, como a defesa da não intervenção, o respeito às organizações multilaterais como as Nações Unidas e a então Organização da Unidade Africana, além da defesa do acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos (FEIJÓ, 2016), o que demonstra que o tema da energia atravessa as relações entre os países e que estas não estavam limitadas a aspectos comerciais.

4 Guerra civil que durou entre julho de 1967 e janeiro de 1970, deixando um número estimado de mortos entre 500 mil e 3 milhões de pessoas. (LOPES; NASCIMENTO, 2011)

Ainda nos anos 1970, há mais dois destaques. Primeiramente, a assinatura da Declaração Conjunta Brasil-Nigéria durante a visita do ministro para assuntos exteriores da Nigéria, Okoi Airkpo, no Brasil, quando “decidiram expandir o comércio no setor petrolífero, ampliando contratos entre a Petrobras e a NNPC”. (OLIVEIRA, A., 2015, p. 65) Em segundo lugar, a visita do vice-presidente da Nigéria, Shehu Yar’Adua, acompanhado do ministro da Energia, Justin Tseayo, ao Brasil em 1979, quando discutiram questões referentes ao fornecimento do petróleo ao Brasil e a acordos de cooperação técnica, científica e econômica. (BRASIL, 2023; OLIVEIRA, A., 2015) Cardoso afirma que um elemento importante naquela época foi a figura do vice-presidente nigeriano Shehu Yar’Adua, que esteve no Brasil em 1979, quando afirmou que a industrialização brasileira serviria de inspiração para a Nigéria.

Um dos preconizadores de uma relação Nigéria-Brasil verdadeiramente especial, Yar’Adua foi responsável pela assinatura dos principais acordos entre as partes: Amizade, Cooperação e Comércio; Cooperação Econômica; Criação de Comissão Mista de Coordenação; Acordo por Troca de Notas sobre Rádio e Televisão; Serviços Aéreos; Protocolo Adicional ao Acordo Cultural de 1972; e, Memorando de Entendimento sobre Expansão da Cooperação Econômica, Cultural e Técnica. (BRASIL, 2008)

Durante os anos 1980, ficou estabelecido o processo conhecido como *countertrade*, que funcionava como uma troca: o Brasil extraiu óleo cru por 12 meses avaliados em US\$ 500 milhões e em troca enviou produtos manufaturados e automóveis equivalentes à mesma quantia. De acordo com Alana Oliveira (2015), esse processo ocorreu durante os anos de 1980 e 1981 e entre 1983 e 1986. Segundo Nwachuku e Uzoigew (2004, p. 193), o Brasil foi o primeiro parceiro a realizar tal prática com o país africano.

Também utilizando o *countertrade*, a Petrobras efetuava compras de petróleo junto à estatal Nigerian National Petroleum Company (NNPC), que recebia em troca o equivalente em serviços, tecnologia e bens de capital, comercializados por meio da Cotia

Trading e destinados, em grande parte, à construção de barragens, hidrelétricas, estradas de rodagem, ferrovias, dentre outros fins. (SANTANA, 2003, p. 169, grifo nosso)

Em 1981, o petróleo se tornou o principal produto das exportações e importações brasileira para a Nigéria, importando óleo bruto e exportando gasolina refinada. (ATOYEBI, 2012) Ademais, segundo Cardoso (2019), houve esfriamento político no contexto do regime autoritário de Sani Abacha, em decorrência de práticas de violação de direitos humanos e corrupção, que acabaram por isolar a Nigéria internacionalmente. (BRASIL, 2005) Do ponto de vista brasileiro, as relações ficaram limitadas devido às instabilidades políticas do Brasil, que sofria com um processo de reabertura política - após os anos de ditadura civil-militar - e econômica, com a crise da dívida que impactou as economias latino-americanas. De qualquer forma, a já citada visita do então presidente Figueiredo serviu para sinalizar a continuidade de interesses mútuos no relacionamento.

O final dos anos 1990 marcam a chegada da Petrobras ao país, em um contexto de esfriamento de relações do Brasil com o continente, mas sem abandono de outro componente crucial na relação entre os dois: o intercâmbio comercial. As relações comerciais configuram um elemento fundamental na relação entre os dois países. Nigéria é a principal parceira comercial do Brasil na África e o Brasil é o principal parceiro comercial da Nigéria na América do Sul. (CARDOSO, 2019) Apenas a título de comparação, em 2004, o petróleo correspondeu a 97,15% das importações brasileiras do país e, em 2005, esse número chegou a 98,28%. (LYRA, 2018) Assim como Angola, para a Nigéria, o petróleo configura elemento essencial de sua economia. Para Matos (2016, p. 9), o fato de o país africano possuir fortes laços econômicos com o Brasil, “acaba atraindo coalizões cuja dimensão dominante é a economia”. Cardoso (2019) reforça a ideia, argumentando que o fluxo comercial e financeiro entre os dois países está limitado ao universo do petróleo.

É possível observar outros tipos de compromissos entre os dois países, como projetos de Cooperação Sul-Sul (CSS), ainda que menos diversificados

do que quando comparamos com África do Sul ou países africanos falantes da língua portuguesa, onde inclusive os projetos conseguem apresentar maior índice de implementação, concretização e resultados. (CARDOSO, 2019) Segundo o autor, os países do sul se utilizam da CSS como instrumento para adquirir agência política e econômica e, em certa medida, protagonismo no cenário internacional. Matos (2016) argumenta que, em se tratando de CSS, as relações entre os dois países ficam limitadas a aspectos comerciais devido ao regime democrático do país que, em sua visão, é uma autocracia. No caso da África do Sul, por exemplo, onde há democracia, essa relação poderia se realizar a partir de temas e assuntos mais complexos, havendo uma cooperação mais intensa na sua dimensão política, possibilitando diversificar a cooperação em temas como Direitos Humanos e formalização de novos arranjos no âmbito multilateral como G-20, Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) e Brasil, Rússia, China e África do Sul (Brics), cooperação necessária para países considerados potências médias.

Lyra (2017) argumenta que o fato de a Petrobras ser o principal elo entre os dois países explicaria a relativa falta de engajamento em relações políticas e diplomáticas, quando comparado a outros países igualmente relevantes da região, como Angola e África do Sul, corroborando o argumento de Matos (2016). Mesmo nos anos do Governo Lula da Silva, quando o intercâmbio comercial cresceu significativamente, há poucas ações de resultados concretos. Para ele, há certa negligência, inclusive a partir da análise do peso político e econômico que a Nigéria assume em contexto regional nos anos 2000. Lyra (2017) argumenta que os anos de aproximação comercial foram puxados por escolhas específicas da Petrobras, as quais tinham por motivação um aspecto predominantemente técnico: as refinarias brasileiras foram projetadas para refinar petróleo importado, ou seja, não eram aptas para refinar o petróleo encontrado em solo brasileiro, sendo o recurso predominantemente “pesado”. Já o petróleo da Nigéria é considerado “leve” e de boa qualidade, tornando a relação baseada quase que exclusivamente na atuação da Petrobras no país.

Em 1998, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o processo de abertura da economia brasileira que foi iniciado anos antes, durante o Governo Collor de Mello, estava a pleno vapor. Esse movimento culminou na Lei nº 9.478/97, que tratava da flexibilização do monopólio estatal da empresa, resultando na chegada de multinacionais no país. Era necessário, portanto, investir e operar no exterior com o objetivo de compensar a competição que viria a sofrer com empresas estrangeiras no Brasil. (LYRA, 2018; PETROBRAS, 2005)

A bibliografia de análise da política externa brasileira argumenta que os anos FHC foram marcados por uma aproximação com eixos tradicionais de poder como Estados Unidos e Europa, retirando o foco do continente africano e asiático. Em se tratando do aspecto regional, FHC deu foco ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). (VISENTINI, 2007) Regionalmente, o Brasil se inseria num contexto guiado pelo Consenso de Washington, que designara modelos neoliberais a serem adotados pelos países da América Latina. Houve, portanto, distanciamento do continente africano. Nesse sentido, Lyra (2017) informa que não havia uma ação coordenada entre a embaixada brasileira na Nigéria e as atividades da Petrobras no país. O autor afirma que, ao contrário, a autonomia e o processo decisório da empresa passavam ao largo da embaixada, havendo poucas interações, as quais ocorriam sem coordenação entre os atores.

Para a Nigéria, havia interesse na chegada da estatal e aproximação do Brasil, pois encontrava-se em um contexto de globalização e consequente maior integração das economias e, assim, o investimento estrangeiro direto se configurava quase como uma condição necessária para o seu crescimento econômico e desenvolvimento. Nesse sentido, Oluwaniyi (2019, p. 151) argumenta que os países em desenvolvimento passaram a ver “as corporações multinacionais como fonte de progresso”. Nos anos seguintes, esse cenário foi alterado, pois o Estado passou a articular as ações com vistas a construir a relação com o país utilizando a empresa e vice-versa.

O Plano Estratégico da Petrobras de 1998 previa um novo modelo de negócios, em que a internacionalização teria um papel fundamental para seu projeto de crescimento. (AWAD; FERREIRA, 2005) Na época, o Golfo

da Guiné era uma área promissora para exploração de petróleo em águas profundas e uma oportunidade de capitalizar a experiência e o acúmulo tecnológico desenvolvido no Brasil, sendo a Nigéria já altamente cobijada por petrolíferas internacionais, representando um ambiente de alta competitividade. (AWAD; FERREIRA, 2005; LYRA, 2018) Nesse sentido, o projeto da Petrobras era de se associar às empresas estrangeiras que já se encontravam na região. (LYRA, 2018, p. 7)

Em 1998, a Petrobrás adquiriu participação de 20% no bloco OPL 216, em parceria com a norte-americana Chevron e a nigeriana Famfa Oil. O trabalho de prospecção levou à descoberta do campo de Agbami, situado nas águas profundas e ultraprofundas do Golfo do Benim, cujas reservas são estimadas entre 800 milhões e um bilhão de barris de petróleo leve, de excelente qualidade. (BRASIL, 2008b apud LYRA, 2018, p. 7)

Entre 1998 e 2000, foram adquiridas participações não operadas em três blocos exploratórios: OPLs 216 e 246, na Nigéria, e o bloco E, na Guiné Equatorial. Os resultados positivos na Nigéria abriram caminho para projeções de expansão da empresa no país. (AWAD; FERREIRA, 2005) Para os autores, a combinação entre experiência, foco estratégico, boas relações governamentais e presença local permitiu que a Petrobras obtivesse sucesso no caso nigeriano, passando de zero participação para três blocos exploratórios em menos de 18 meses - todos eles em águas profundas, onde a experiência acumulada e *expertise* desenvolvida na Bacia de Campos foram essenciais para as operações.

Durante o Governo FHC, houve incremento de relações comerciais em 2001 e 2002, e “a razão do forte crescimento do intercâmbio comercial nesses dois anos é o amadurecimento dos investimentos da Petrobrás”. (LYRA, 2018, p. 7) Para o autor, o crescimento do intercâmbio comercial seria fruto dos movimentos de aproximação da Petrobras com o continente. Na esfera diplomática, o Governo FHC foi marcado por aproximações no âmbito da III Reunião dos Estados-Membros da Zona de Paz e Cooperação

do Atlântico Sul (Zopacas) e da elaboração da missão empresarial brasileira à Nigéria. (BRASIL, 2023)

As eleições do presidente Olusegun Obasanjo marcaram a transição para a democracia e as novas diretrizes da política externa nigeriana, focada na diplomacia econômica, com vistas a ampliar o investimento estrangeiro no país e mais interessada e envolvida em organismos multilaterais, numa tentativa de reassumir um protagonismo em iniciativas como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad), criada em 2001, e na redefinição da Organização para a Unidade Africana (OUA), renomeada União Africana, em 2002. (CARDOSO, 2019; LYRA, 2018) Outras duas visitas do vice-presidente Atiku Abubakar ajudaram a estreitar os laços naquela década: em novembro de 2000, para presidir a IV Sessão da Comissão Mista Brasil-Nigéria; em 2002, para participar do Congresso Mundial do Petróleo, no Rio de Janeiro. (BRASIL, 2005)

Para o presidente nigeriano, era interessante convidar as empresas brasileiras a revisitarem a Nigéria em seu portfólio, numa tentativa de garantir uma recepção calorosa aos recém-chegados, pois uma das metas de seu governo era fazer as mudanças sistêmicas necessárias para atrair investimentos estrangeiros. (AWAD; FERREIRA, 2005) O interesse na Petrobras era compreensível, pois a empresa detinha de *know-how* e poderia trazer sua extensa *expertise* em águas profundas para a indústria nigeriana. Havia, portanto, um encontro de interesses, pois a ideia coadunava com o plano estratégico de expansão internacional da empresa. Para Awad e Ferreira (2005), a prometida rodada de licitações para novas áreas em águas profundas poderia ser o veículo ideal para atingir os objetivos da estatal, ao mesmo tempo em que a conexão sul-sul favorecia o encontro de interesses.

Em se tratando do contexto doméstico nigeriano, houve um importante marco com a rodada de licitações do ano 2000, pois foi a primeira licitação aberta para blocos. De acordo com Awad e Ferreira (2005), ocorreu um claro afastamento das práticas de alocação discricionária implementadas pelo país anteriormente, sendo esse modelo marcado pela transparência. Da mesma forma, ainda no cerne dos aspectos

institucionais do país que favoreceram o estabelecimento de parcerias na área energética, é possível citar a National Energy Policy, lançada em 2001, a qual tinha por objetivo diversificar as fontes da matriz energética nigeriana. (CARDOSO, 2019) Naquela época, a Petrobras criou a Área de Negócios Internacionais (ANI), agência executiva responsável por gerenciar os negócios externos, e houve uma missão de engenheiros da Petrobras à Nigéria, a Gana, à Costa do Marfim e ao Senegal, com o objetivo de desenvolver oportunidades de negócios entre a Petrobras e as empresas de petróleo desses países (LYRA, 2018):

Como consequência dessa missão, cerca de quatro meses depois a Petrobrás inaugurou escritório da Braspetro em Lagos (BRASIL, 2000b). Para a ocasião, foram à Nigéria o então Presidente da Petrobrás, Henri Philippe Reichstul, acompanhado do Diretor-Presidente da Braspetro e Área Internacional da Petrobrás, Jorge Camargo, e do Coordenador de Logística e Marketing para a África, Samir Awad, além do Pelé, contratado pela empresa como estratégia de marketing. (BRASIL, 2000c apud LYRA, 2018, p. 8)

No início dos anos 2000, o petróleo e a política externa aparecem como elementos fundamentais no projeto de autonomia desenhado para o país. As descobertas nos poços Agbami-2 (no OPL 216) e Akpo-1 (no OPL 246) comprovaram a existência de reservatórios de hidrocarbonetos de classe mundial em cada bloco, facilitaram as aproximações e garantiram um incremento de relações comerciais com o país africano. (VIZENTINI, 2012 apud OLIVEIRA, A., 2015) Awad e Ferreira (2005) afirmam que a descoberta de Agbami poderia estar na faixa de 1 bilhão de barris de reservas, mas Akpo ainda exigia poços de avaliação para uma estimativa de reserva melhor. Apesar de euforia inicial, levaria em torno de três anos para que houvesse a primeira vazão.

Em 2001, o diretor-geral da Petrobras, Samir Awad, assinou um contrato com a NNPC acerca do bloco OPL 324, onde a companhia seria operadora com 75% de participação e os 25% restantes seriam da empresa nigeriana Horizon Ltd. Afirma Lyra (2017) que:

O contrato previa investimentos durante três fases, em um período de 10 anos. Importante ressaltar, como já mencionado, que até aquele momento a empresa já atuava em solo nigeriano, com participação de 20% no bloco OPL, a diferença é que a partir de 2001 passaria a atuar, também, com status de operadora no bloco OPL 324. (LYRA, 2018, p. 8)

Após esse contrato, a projeção era que somente depois de 6 ou 7 anos haveria os primeiros resultados positivos, o que coincidiu com o momento de incremento das relações comerciais. (LYRA, 2018) A estratégia desenhada pela empresa era baseada primeiramente na necessidade de aprender mais sobre as práticas e peculiaridades do ambiente nigeriano. Por isso, a estatal foi deliberadamente escolhida para começar a trabalhar como não operadora em todos os três blocos.

Desde o início de 2000, no entanto, as atividades de avaliação e desenvolvimento de campo desenvolvidas por ambos os operadores em OPL 216 e 246 tiveram uma contribuição significativa de geocientistas e engenheiros da Petrobras destacados para as equipes de projeto. (AWAD; FERREIRA, 2005, p. 2)

Os próximos passos seriam consolidar os planos de desenvolvimento dos campos de Agbami e Akpo e adquirir novas áreas de exploração, desta vez como operadora. Esse movimento coincidiu com a chegada de Lula da Silva ao poder, em 2003, quando essas relações foram estreitadas (AWAD; FERREIRA, 2005; LYRA, 2018), sobretudo após a visita de Obasanjo ao Brasil, parte do roteiro de sua grande viagem internacional após vencer as eleições, que resultou na assinatura de acordos de cooperação.⁵ (VISENTINI, 2016)

5 Exemplos: Acordo sobre Serviços Aéreos, o Acordo sobre Isenções de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomáticos, Oficiais e de Serviço, o Tratado de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal e o Acordo de Cooperação sobre Combate à Produção Ilícita, Consumo e Tráfico de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e Lavagem de Dinheiro, além das negociações sobre a concessão de linha de crédito à Nigéria.

O auge nos anos 2000

A chegada de Lula ao poder significou uma guinada em relação ao continente africano que retomava elementos da política externa brasileira dos anos 1960 e 1970. A política externa de Lula da Silva foi marcada pelas chamadas relações sul-sul, que se davam entre países em desenvolvimento. Na época, o Brasil recebeu 47 visitas oficiais de chefes de Estado e de governo de 27 países. (MILANI, 2014) A aproximação de Lula da Silva tinha por objetivo facilitar a importação de petróleo africano, bem como facilitar a instalação, intensificação e diversificação das atividades da Petrobras no continente, a fim de garantir a demanda energética do país. (LYRA, 2018)

Em 2012, o valor do IDE (investimento direto estrangeiro) em economias em desenvolvimento, pela primeira vez, superou o das economias desenvolvidas, com os fluxos de IDE em direção ao Sul Global alcançando mais de USD 700 bilhões. (ANNER; HOSSAIN, 2014, p. 6)

É possível ver esse movimento de aproximação nas respectivas políticas externas dos demais países em desenvolvimento que apresentavam altas taxas de crescimento, que ficaram conhecidos, na época, como “países emergentes”. Nesse caso, o destaque vai para a atuação dos países componentes do Brics, especialmente da China em solo africano.

Em 2005, a Embaixada do Brasil foi transferida para Abuja – nova capital da Nigéria – e, no mesmo ano, o presidente Lula visitou pela primeira vez o país, o que culminou na assinatura de Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Agricultura (2005). (CARDOSO, 2019) No mesmo ano, a Petrobras assinou um Memorando de Entendimento (MoU) com a estatal nigeriana NNPC para exportar álcool para o país africano, designando um convênio para implementação do programa de adição de álcool à gasolina comercializada na Nigéria. O convênio previa a venda de álcool para a implementação do programa nigeriano de adição de 10% de etanol à gasolina, pois, apesar de ser um grande produtor mundial, na

época o país ainda dependia da importação de gasolina devido à falta de refinarias no país. (OLIVEIRA, A., 2015; PETROBRAS, 2007d) Posteriormente, o Brasil ofereceria o apoio técnico para a produção de álcool na Nigéria. (PETROBRAS, 2005, 2007b)

Até 2005, US\$ 500 milhões já haviam sido investidos pela Petrobras em pesquisa e prospecção nos poços Agbami e Akpo, explorados em parceria com a Chevron, dos Estados Unidos, e com a TotalEnergies, do Reino Unido, respectivamente. (PETROBRAS, 2005) Naquela época, barreiras estavam colocadas nas negociações, que dificultavam a compra de petróleo diretamente da estatal nigeriana: “Atualmente, a importação é feita por meio de ‘tradings companies’ selecionadas pela NNPC. Outros países como Índia e China já haviam conseguido uma concessão do governo nigeriano para comprar o produto sem intermediários”. (PETROBRAS, 2005)

Em se tratando da dimensão doméstica nigeriana, a rodada de licitações do ano de 2005 oferecia 12 blocos em águas profundas, e a Petrobras estava disposta a participar ainda mais agressivamente do que na rodada referente aos anos 2000. Na época, a criação de valor por meio da exploração era o principal fator para que a empresa pudesse atingir seus objetivos de estabelecimento e crescimento em um ambiente altamente competitivo como a Nigéria, utilizando o país como *hub* da estratégia de expandir seu portfólio de ativos exploratórios no Golfo da Guiné – como Guiné Equatorial, São Tomé e países vizinhos – e monitorando continuamente esses países, a fim de alimentar estudos regionais e avaliação de prospecção. (AWAD; FERREIRA, 2005)

Ademais, o país africano lançou em 2005 o Renewable Energy Master Plan, que defendia a utilização do potencial energético da biomassa, inclusive produção de biocombustíveis. No caso da Nigéria nos anos de Governo Lula, há adensamento de relações de comércio, cooperação financeira e parceria estratégica. (CARDOSO, 2019; MATOS, 2016) Ademais, houve o cancelamento de dívida do país em 2005, quando foi assinado um acordo para anular US\$ 84,66 milhões de um débito total de US\$ 151,95 milhões.

Em relação ao intercâmbio comercial entre a Nigéria e o Brasil, para estimular suas relações, cerca de US\$ 84 milhões da dívida de US\$ 151 milhões do país nigeriano com o Brasil foram perdoados pelo presidente Lula quando da visita oficial quando esse fez à Nigéria em 2005, e o resto foi pago pelo governo nigeriano. O ato foi um estímulo para as relações comerciais entre os dois países. (ATOYEI, 2012, p. 22)

A Cúpula América do Sul-África (ASA), instituída pela iniciativa do governo brasileiro e nigeriano em 2005, foi fundamental nesse sentido, pois tinha por objetivo estreitar a solidariedade política entre os países. (CARDOSO, 2019; MATOS, 2016; OLIVEIRA, A., 2015) No ano seguinte, em 2006, houve a formalização do fórum com a I Cúpula da ASA, que reuniu os chefes das duas regiões, sendo o único mecanismo que reúne periodicamente líderes africanos e sul-americanos. Na ocasião, a cúpula emitiu a declaração de Abuja e um plano de ação e resolução que criou o Fórum de Cooperação América do Sul-África (Asacof).

Como fator doméstico nigeriano, Cardoso (2019) afirma que a eleição de Umaru Yar'Adua, que assumiu o poder entre 2007 e 2010, aprimorou a possibilidade de incremento das relações com o Brasil, devido à afinidade do chefe nigeriano com o então presidente do Brasil, Lula da Silva. Importante destacar também o contexto energético nigeriano:

A fim de dar seguimento à política energética nacional, criou-se, em 2007, a *Nigerian Bio-fuel Policy and Incentives* (NBPI) sob um contexto de reconhecida dependência do petróleo e concomitante necessidade de superá-la. Objetiva-se reduzir a dependência da importação de gasolina, minimizar a poluição ambiental e criar uma indústria comercialmente viável, capaz de gerar empregos ao integrar o setor agrícola e o setor *downstream* do petróleo (NBPI, 2007). Segundo Elijah I. Ohimain (2013), o plano do governo seria usar a indústria do petróleo como um trampolim ao setor agrícola, transformando '[...] o setor nigeriano de combustível automotivo de puro combustível fóssil a uma mescla combustível fóssil/biocombustível [...]'. (OHIMAIN, 2013, p. 353, grifo nosso)

Em 2007, a primeira carga de álcool foi aprovada para ser enviada ao país africano. Em nota divulgada na época, a empresa brasileira afirmava estar na “expectativa na continuidade das negociações com a NNPC para o fornecimento de próximas cargas para aquele mercado”. (PETROBRAS, 2007b) No mesmo ano, a Petrobras assinou seus primeiros contratos com a empresa Nigeria LNG, para a importação de Gás Natural Liquefeito (GNL) e garantia da segurança energética nacional. (VIZENTINI, 2016) Os documentos que designavam os termos das negociações entre as duas companhias determinavam o modelo de negócios sempre que houvesse demanda de GNL por parte da Petrobras.

Além do contrato com a empresa nigeriana, a estatal brasileira firmou também um acordo de confidencialidade para a aquisição do suprimento junto à Oman LNG, empresa pertencente ao governo de Oman, com participação da Shell, Total, Kolng, Mitsubishi, Mitsui e Itochu. (PETROBRAS, 2007a)

No entanto, “embora a importação do etanol brasileiro tenha se iniciado, houve interrupções pela NNPC devido a problemas relacionados à contaminação de água e à ausência de equipamentos de manuseio necessários nos depósitos de combustível”. (OHIMAIN, 2013 apud CARDOSO, 2019) O período foi de intensa aproximação entre os dois países no ramo da energia. Além de concretizar a exportação de álcool e assinar acordos que previam a importação de gás natural nigeriano, a Petrobras ainda firmou um contrato de US\$ 200 milhões com a NNPC para a construção de uma usina de álcool no país, com o objetivo de suprir o mercado local nigeriano. Na ocasião, “o governo brasileiro ainda convenceu o governo do presidente Umaru Yar’Adua, que tomou posse hoje, a incluir em seu plano de desenvolvimento do delta do Rio Níger a produção de cana-de-açúcar como forma de elevar a renda da população local”. (PETROBRAS, 2007d) O acordo previa que o governo nigeriano pagaria por 70% do projeto, além de prever que a Petrobras exportaria álcool para o país pelos próximos 12 meses. O projeto também previa que a Petrobras auxiliaria o país no aprimoramento de sua própria produção local.

A negociação contou com diversos atores, entre eles o embaixador brasileiro em Abuja na época, Pedro Luiz, e o então diretor de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Federação da Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp), Roberto Giannetti da Fonseca. A proposta tinha como pano de fundo uma ideia de geração de renda para população mais pobre do país, um argumento utilizado com frequência pelo governo brasileiro em sua campanha pela “commoditização” dos biocombustíveis da época, ainda que em muitos casos essa campanha carecesse de resultados concretos. (RIBEIRO, 2014) No entanto, a região em questão, o Delta do Rio Níger, sofria com o aumento no número de sequestros de estrangeiros por milícias locais.

Em junho de 2007, o presidente Yar’Adua foi recebido pelo presidente Lula da Silva, em encontro à margem da reunião do G-8+5, em Berlim, quando foi firmado o interesse de cooperação entre os dois nas áreas de energia, capacitação industrial e infraestrutura. (CARDOSO, 2019; LYRA, 2018) O pano de fundo para o encontro era a publicação do relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), que agudizou a necessidade de os países adotarem medidas para combater o aquecimento global, incentivando projetos de cooperação em energias alternativas às energias fósseis. (ROSSI, 2019) Daquela conversa, resultaram missões técnicas na área da energia. (BRASIL, 2008) Houve ainda conversas sobre cooperação bilateral agrícola, cultural e na área de defesa (BRASIL, 2008) que culminaram, por exemplo, na abertura em 2008 da Casa da Nigéria na capital baiana, Salvador, fechada posteriormente em 2014 devido a dificuldades financeiras do governo nigeriano. (OKUNGBOWA, 2019 apud CARDOSO, 2019) O episódio demonstra que, mesmo tratando-se de projetos de diplomacia cultural, os países em desenvolvimento enfrentam limitações para concretizarem seus projetos de política externa. Um ponto importante na época foi o estabelecimento de parceria na área de capacitação profissional.

Em 2008, a Petrobras anunciou o início da exploração de petróleo no campo de Agbami, descoberto em 1998, que possuía 13% do campo, explorado em parceria com a norueguesa Statoil e a americana Chevron,

operadora do campo. (PETROBRAS, 2008a) As companhias nigerianas NNPC e Famfa Oil Limited também são parceiras no campo, na condição de concessionárias. A projeção era de produzir inicialmente 100 mil barris diários de petróleo leve, “de melhor qualidade” e, portanto, melhor valor comercial. (OLIVEIRA, 2008) De acordo com Rudy Ferreira, o então gerente-geral da Unidade de Negócios da Petrobras na Nigéria, tinha como meta atingir a produção de 250 mil barris diários, sendo o pico da produção previsto para 2009. (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE PORTUGAL, 2008; OLIVEIRA, 2008) Ainda de acordo com Ferreira, a Petrobras teria direito a 37 mil dos 100 mil barris produzidos diariamente.

A pesquisa sobre o campo de Agbami, no qual tinha como sócias a Chevron e a Famfa Oil, teve início após a descoberta de petróleo na região em 1998 e, em 10 anos, US\$ 2,2 bilhões de dólares haviam sido investidos pela Petrobras. (LYRA, 2018; OLIVEIRA, 2008)

A atividade de prospecção ocorreu de modo unificado com o vizinho bloco OPL 217, no qual a Petrobrás (participação de 13%) operava em conjunto com a norueguesa Statoil e a Chevron. No telegrama mencionado, o Embaixador informa que a produção nesses blocos, segundo as estimativas da Petrobrás, iniciar-se-ia ainda naquele semestre de 2008 - o que se confirmou. (LYRA, 2017, p. 11)

Na época, a Petrobras ainda tinha participação em mais dois campos, Akpo e Engina (OLIVEIRA, 2008), que estavam previstos para iniciar a exploração em 2009. De acordo com Rudy Ferreira, “No campo de Akpo, o petróleo deve começar a jorrar no início do próximo ano. A produção é estimada em 185 mil barris por dia, dos quais 37 mil caberão a Petrobras”, disse na oportunidade”. (OLIVEIRA, 2008) A projeção era que os dois campos fossem capazes de produzir 453 mil barris de petróleo por dia em 2009. (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE PORTUGAL, 2008; OLIVEIRA, 2008) O Plano de Negócios da Petrobras 2008-2012 previa investir US\$ 1,4 bilhões de dólares na Nigéria até 2012. Esse montante era parte dos US\$ 15 bilhões

que a empresa pretendia investir nos 23 países que atuava na época. (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE PORTUGAL, 2008)

A produção, a partir de 2009 e pelos próximos cinco anos, deve ser de 25 milhões de barris por ano, pico que poderá se manter por mais algum tempo exatamente com a entrada em produção em 2013 do campo de Engina. ‘Com ele, esperamos estender esse pico de 25 milhões de barris por dia por um prazo de oito anos’, informou ele na entrevista. (OLIVEIRA, 2008)

O anúncio ocorria na época em que estavam em debate mudanças na regulação de exploração após as descobertas do pré-sal. (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE PORTUGAL, 2008) Em março de 2009, a empresa anunciou o início da exploração de petróleo no campo de Akpo, localizado a 200 quilômetros da costa da Nigéria, em águas profundas, que variam de 1,2 a 1,4 mil metros. A empresa possuía 16% de participação com a francesa TotalEnergies (operadora do bloco), a nigeriana NNPC e a South Atlantic Petroleum (Sapetro), além da chinesa China National Offshore Oil Corporation (CNOOC). O início da produção em Akpo estava previsto para abril, mas a operadora conseguiu antecipar o cronograma em um mês. (PETROBRAS, 2009b) Ainda de acordo com a reportagem, as reservas estimadas eram em torno de 620 milhões de barris de óleo condensado (mais leve e com maior valor comercial) e a estimativa era que o campo atingisse o pico da produção, 175 mil barris/dia, previstos para serem atingidos ainda no primeiro trimestre de 2009. (PETROBRAS, 2009b)

Sobre a dinâmica da exploração, o sócio encarregado das operações era a Total, sendo a Petrobrás responsável por 40% dos investimentos, em um arcabouço contratual similar ao OPL 216. Em 2008, a Petrobrás mantinha, ainda sob fase final de avaliação, outros poços no bloco – Egina e Preowey. (LYRA, 2018, p. 13)

No mesmo ano, a estatal brasileira anunciou o aumento de 25,3% da produção internacional entre janeiro e julho, tendo em junho um aumento de 7,5% na produção em relação ao mês de maio. (PRODUÇÃO, 2009)

Em agosto do mesmo ano, o então presidente da Nigéria realizou uma viagem oficial à Brasília. O pedido do líder era de intensificação dos negócios do Estado com a Petrobras. Houve uma reunião do presidente nigeriano com representantes do MRE do Brasil, diplomatas nigerianos, o gerente executivo da Área Internacional da Petrobras, Fernando Cunha, e o gerente-geral da Petrobras na Nigéria, Nelson Maçal Blanco. (NIGÉRIA, 2009) De acordo com a reportagem, a proposta havia sido bem recebida pelo então ministro de Energia Edilson Loão e por José Gabrielli, presidente da estatal na época. Na ocasião, ficou acordado que haveria uma visita técnica da Nigéria ao Brasil e, de maneira geral, a intensificação de visitas recíprocas, a fim de verificar a possibilidade de ampliar a atuação brasileira nos negócios do ramo do petróleo no país. (NIGÉRIA, 2009; PETROBRAS, 2009a)

Em 2009, foi assinado um Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação na Área de Energia entre Brasil e Nigéria, quando ambas as partes definiram a criação de um grupo de trabalho que envolvia a Eletrobrás, a Power Holding Company Nigeria (PHCN), a Petrobras S.A e NNPC. (CARDOSO, 2019) O documento admitia:

Cooperar em assuntos energéticos, desenvolvendo e implementando programas de cooperação no setor de energia nas áreas de: petróleo e gás, produção de eletricidade e produção de biocombustíveis. (BRASIL, 2013)

Naquele momento, Yar'Adua também se encontrou com o presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, com o objetivo de solicitar mais investimentos da companhia e de informar que novas rodadas de licitação de campos de hidrocarbonetos seriam lançadas, cuja participação da Petrobras seria estimada. (CARDOSO, 2019, p. 153)

A aproximação intensa entre os dois países e a descoberta do pré-sal, ocorridas no período, causaram reações do governo estadunidense. O general Jim Jones - assessor de segurança nacional do então presidente Barack Obama - visitou o Brasil, uma semana depois da visita oficial nigeriana. Numa reunião em Brasília, pressionou o governo brasileiro contra

atividades da Petrobras na Nigéria e no Irã, sob o argumento de que o país africano estaria se tornando um foco de terrorismo internacional. (ARAGÃO, 2009) Jones, em sua passagem pelo Brasil, ofereceu um acordo de parceria estratégica na área da energia e de defesa. (ENTREVISTA, 2009)

No entanto, no final do Governo Lula da Silva, a crise internacional de 2008 começava a afetar a economia brasileira e conseqüentemente a Petrobras, o que causou queda no intercâmbio comercial entre os dois países. Em novembro de 2009, Yar'Adua precisou se afastar do poder por problemas de saúde, fazendo com que o vice-presidente Goodluck Jonathan assumisse o cargo de presidente em exercício e, em 2010, de presidente eleito com 58,98% dos votos. Jonathan manteve os traços da política externa nigeriana. Cardoso (2019, p. 142) afirma que “o interesse de Abuja em manter uma parceria privilegiada com Brasília também pode ser interpretado como uma necessidade de maior margem de barganha perante a China”, já que o país asiático vinha ganhando espaço no continente.

A aproximação político-diplomática entre Brasil e Nigéria atingiu durante os respectivos governos de Dilma Rousseff e de Goodluck Jonathan a condição de relacionamento estratégico. Por este motivo, a coordenação de alto nível firmou-se necessária a partir da constante preocupação econômica de se diversificar e fortalecer o comércio e o investimento bilateral, das contínuas visitas oficiais em reciprocidade e das oportunidades de se estreitar a cooperação para o desenvolvimento. (CARDOSO, 2019, p. 142)

Ainda no Governo Dilma Rousseff, havia restrições à entrada de produtos brasileiros no mercado nigeriano, medidas adotadas pelo governo com o propósito de proteger o mercado local, sobretudo de produtos agrícolas.

Em 2011, durante a posse da Presidenta Dilma, por exemplo, o Vice-Presidente da Nigéria, Namadi Sambo, também se encontrou com Sérgio Gabrielli, resultando na assinatura de memorando de entendimento entre a NNPC e a Petrobras, que cobriu as áreas de pesquisa e desenvolvimento, refino, marketing e comercialização. (CARDOSO, 2019, p. 153)

As expectativas geológicas em torno do petróleo serviam também como justificativa para ideias de cooperação na área de defesa e do Atlântico Sul com esses países, especialmente aquele inseridos na Política Nacional de Defesa de 2012, como a Nigéria. (CARDOSO, 2019) Para o governo brasileiro da época, a região era considerada estratégica, sendo interessante ter boas relações com os países da África Ocidental. Nesse sentido, possíveis instabilidades nesses países poderiam abrir precedentes para intervenções de potências estrangeiras, preocupando o entorno estratégico do Brasil. (OLIVEIRA, 2015)

Em se tratando do contexto doméstico nigeriano, houve a publicação de medidas adotadas pelo governo a fim de auxiliar na implementação da National Electric Power Policy (Nepp), que designava a privatização do setor de eletricidade no país, o que possibilitou a cooperação brasileira nesta área. (CARDOSO, 2019) Em 2011 e 2012, visitas oficiais marcaram o relacionamento entre os dois países que tentavam fortalecer relações comerciais. (CARDOSO, 2019)

Ainda nos anos de Governo Dilma Rousseff, a III Cúpula ASA, intitulada Estratégias e Mecanismos para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, foi realizada em 23 de fevereiro de 2013, em Malabo, na Guiné Equatorial, onde a presidenta compareceu acompanhada de empresários brasileiros. (CARDOSO, 2019) Saindo de Malabo, a comitiva brasileira seguiu para a Nigéria, onde o MoU para estabelecimento estratégico foi assinado “formalizando-se, então, a parceria de cunho estratégico visualizada ainda em 1999 com a redemocratização nigeriana”. (CARDOSO, 2019, p. 147) O Mecanismo de Diálogo Estratégico foi acordado mediante a visita da então presidenta Dilma Rousseff à Nigéria e, em seguida, inaugurado em Brasília pelos vice-presidentes de ambos os países. (CARDOSO, 2019, p. 147) O mecanismo tinha por objetivo promover e aumentar a cooperação nas áreas diplomática, política, econômica, científica e tecnológica, além de intensificar o comércio bilateral e investimentos entre eles. Ele seria composto por delegações de ambas as partes e liderado pelos seus vice-presidentes, focando nas seguintes áreas: a. agricultura e segurança alimentar; b. petróleo; c. energia elétrica; d. biocombustíveis; e. comércio

e investimentos; f. finanças; g. aviação; h. infraestrutura; i. mineração; j. cultura; k. educação. Ficou previsto que o mecanismo seria convocado anualmente, sendo realizado alternadamente nos países membros. A primeira reunião no âmbito do mecanismo foi realizada em novembro de 2013, quando grupos de trabalho bilaterais foram criados para debater os temas de agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento agrário; temas consulares e jurídicos; defesa; e comércio e investimentos, entre outros. (BRASIL, 2023)

O início do processo de retirada

De acordo com o jornal *Financial Times* em março de 2013, já havia rumores sobre o fato de a Petrobras estar disposta a vender blocos na Nigéria por US\$ 5 bilhões. Na época, a estatal colocava em prática um plano de desinvestimento no exterior.

Ela vem tentando se livrar de US\$ 6 bilhões de suas operações no Golfo do México, embora com pouco sucesso até o momento, como parte de um plano de eliminação de ativos de US\$ 14,5 bilhões que também incluirá refinarias no Japão e nos Estados Unidos. Agora a Nigéria parece estar em jogo, de acordo com um relatório da Reuters, com planos de vender US\$ 5 bilhões em campos de petróleo no país africano. A Petrobras não quis comentar. (PETROBRAS, 2013)

A reportagem afirma que a empresa havia contratado o Standard Chartered para executar o processo, que começaria nos próximos dois meses e tinha como justificativa o alto endividamento da empresa. Ampliando as tensões, em maio de 2013, houve denúncias de práticas trabalhistas abusivas e consideradas ilegais na Nigéria, quando a Petrobras demitiu em massa os dez trabalhadores da divisão de exploração que tinha no país, recusando-se a contratar o sindicato para resolver a questão. (ANTI, 2013) Alana Oliveira (2015) afirma que, entre 2007 e 2008, no auge dos investimentos, a Petrobras empregou de 28 e 36 funcionários locais, com

apenas 13 brasileiros em ambos os anos, além de promover projetos de capacitação profissional da mão de obra local.

Em 2015, diante do crescimento da violência do grupo radical Boko Haram, a Petrobras decidiu adotar medidas de segurança de seus funcionários que incluía monitoramento da atuação do grupo, a restrição ao deslocamento de seus funcionários em locais públicos, restrição no acesso de visitantes aos escritórios (localizados em Lagos, onde o grupo dominava territórios). (PETROBRAS, 2015) Ainda segundo a reportagem,

Apesar de só explorarem petróleo em alto mar (*offshore*), as multinacionais também reforçaram o esquema de segurança nos escritórios das duas empresas vinculadas à Petrobras Oil & Gas (Petróleo Brasileiro Nigéria e a Brasoil Oil Services). (PETROBRAS, 2015)

Além dessas, outras empresas estrangeiras atuavam no país. Em reportagem de 2015, João Antônio Felício, então presidente da Confederação Sindical Internacional (CSI), recomendou cuidado com os funcionários das empresas brasileiras em solo nigeriano:

Há um temor de que empresas de outros países sejam atacadas. Cabe ao governo da Nigéria garantir direitos ao trabalho, à livre circulação e a segurança dos nigerianos e estrangeiros que vivem no país. A CSI rejeita atos violentos em qualquer país e repudia a ação de grupos radicais que desrespeitam a democracia, com ações que não contam com respaldo de ninguém mais que seus próprios membros. (PETROBRAS, 2015)

Na época, o Boko Haram causou o deslocamento forçado de 900 mil pessoas, causando diversos problemas de diferentes ordens, seja a nível nacional ou internacional.⁶ A atuação do grupo no Delta do Níger causou instabilidade política no país, provocando a queda na produção de petróleo.

6 O grupo também atuava sequestrando cidadãos camaroneses e, a fim de tentar deter o avanço do grupo, governo do Chade autorizou o envio de tropas militares para combater os extremistas em território camaronês. (PETROBRAS, 2015)

A turbulenta retirada da presidenta Dilma Rousseff do poder acabou por afetar a relação entre os dois países devido ao fato do então vice-presidente Michel Temer assumir o poder. Assim, a vice-presidência ficou vaga e então o mecanismo que era gerido pelos respectivos vices ficou paralisado, causando o adiamento do encontro. (CARDOSO, 2019) Desde 2015, as relações comerciais vêm se enfraquecendo. (CARDOSO, 2019) Soma-se a isso, a queda do preço do petróleo em 2014, o que igualmente afetou a nação africana.

Em novembro de 2017, a Petrobras anunciou que estava se desfazendo de sua subsidiária nigeriana como parte do grande programa de desinvestimento, aprovado pela diretoria executiva da companhia e alinhada às orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). (XINHUA NEWS AGENCY, 2017) De acordo com o *website* da Petrobras, em publicação de 7 de novembro de 2017, as principais etapas subsequentes do projeto incluíam:

- Início da fase não vinculante (quando for o caso);
- Início da fase vinculante;
- Concessão de exclusividade para negociação (quando for o caso);
- Aprovação da transação pela alta administração (diretoria executiva e conselho de administração) e assinatura dos contratos;
- Fechamento da operação (*closing*).

De acordo com nota divulgada pela empresa:

A POGBV possui participação em dois blocos em águas profundas de classe mundial na Nigéria, onde se encontram os campos produtores de Akpo e Agbami; o campo de Egina, em fase de desenvolvimento e com o início da produção previsto para o final de 2018; além da descoberta de Preowei, que atualmente está sendo avaliada. Os campos gigantes de Akpo e Egina são operados pela Total e o de Agbami é operado pela Chevron. A apropriação de reservas líquidas da POGBV totaliza aproximadamente 204

milhões de barris e a produção atual é de 48 mil barris por dia, com expectativa de atingir cerca de 75 mil barris dia até 2019. (PETROBRAS, 2017c)

Em 2018, a Petrobras fechou a venda de sua participação na Petrobras Oil & Gas (PO&GVB) para a holandesa Petrovida Holding, no valor total de até US\$ 1,53 bilhão, dos quais US\$ 1,407 bilhão serão pagos à vista e mais US\$ 123 milhões estão previstos após o processo de redeterminação de um dos campos envolvidos na negociação. (PETROBRAS, 2018)

A PO&GVB é uma joint venture constituída pela Petrobras e pelo BTG Pactual na Holanda, que administra ativos localizados na Nigéria. A empresa possui 8% de participação no bloco OML 127, onde se encontra o campo produtor de Agbami, e 16% de participação no bloco OML 130, que contém o campo produtor de Akpo e o campo de Egina, em fase final de desenvolvimento. A PO&GVB não é operadora em nenhum deles, e a produção atual dos ativos é próximo de 21 mil barris/dia, equivalentes à parcela da Petrobras.

A Petrovida tem como acionistas a holandesa Vitol, que tem 50% de participação, a canadense Africa Oil, com fatia de 25%, e a africana Delonex, com outros 25%. (PETROBRAS, 2018)

A negociação para a venda durou três anos, desde o anúncio até a conclusão do negócio, quando a Petrobras concluiu, em 14 de janeiro de 2020, a venda de sua participação societária na PO&GBV, no valor de US\$ 1,45 bilhão. Segundo nota divulgada pela empresa, a operação “está alinhada à otimização do portfólio e à melhora de alocação do capital da companhia, visando à geração de valor para os seus acionistas”. (CRUZ, 2020)

O quadro a seguir traz as informações sumarizadas sobre a atuação da estatal no país:

Quadro 2 – Linha do tempo Petrobras na Nigéria

Ano	Marco
1973	Declaração conjunta do governo brasileiro com o governo nigeriano.
1998	Chegada da Petrobras na Nigéria, a partir da Lei nº 9.478/97.
2000	Descoberta do campo de Akpo; missão de engenheiros da Petrobras à Nigéria, a Gana, à Costa do Marfim e ao Senegal.
2001	Diretor-geral da Petrobras, Samir Awad, firma contrato com a NNPC acerca do bloco OPL 324 (BRASIL, 2000f), na condição de operadora, com 75% de participação, na região de Kano, no norte do país.
2005	Assinatura do MoU entre a Petrobras e a NNPC para exportação de álcool.
2007	Conclusão das negociações para exportação da primeira carga de álcool, no âmbito do MoU assinado em 2005.
2007	Envio da primeira carga de álcool.
2007	Assinatura dos primeiros contratos da Petrobras com a empresa Nigeria LNG, para importação de gás natural nigeriano.
2007	Assinatura de acordo para construção de uma usina de álcool.
2008	Anúncio do início da exploração de petróleo no campo de Agbami: a Petrobras tinha 13% do campo explorado em parceria com a norueguesa Statoil e a americana Chevron, operadora do campo. As companhias nigerianas NNPC e Fambá Oil Limited também eram parceiras no campo, na condição de concessionárias.
2009	Início da produção no campo de Akpo.
2009	Assinatura do Memorando de Entendimento Brasil e Nigéria para cooperação na área de energia.
2013	Foi formada uma <i>joint venture</i> entre a Petrobras e a BTG Pactual, na qual foram partilhadas em 50% os totais de produção e custo da Petrobras nos países africanos.
2013	Rumores sobre a saída da Petrobras da Nigéria.
2015	A atuação do Boko Haram preocupa dirigentes da estatal.
2017	Petrobras anuncia que estava se desfazendo de sua subsidiária nigeriana como parte do grande programa de desinvestimento.
2018	Petrobras fecha a venda de sua participação na PO&GVB para a holandesa Petrovida Holding.
2020	A Petrobras conclui a venda de sua participação societária na PO&GBV e encerra atividades na África.

Fontes: elaboração própria a partir de: Petrobras, (2005, 2007b, 2007d, 2008a, 2009b); Agência de Notícias de Portugal, (2008); Lyra (2018, p. 8); Oliveira, (2015).

É possível perceber, portanto, a convergência entre a atuação da Petrobras e a política externa brasileira. Movimentos costurados a partir de diferentes incentivos e encontros. Os momentos de aproximação do Brasil com o continente coadunam com os movimentos de intensificação

da estatal com o país africano. No entanto, atualmente, a previsão é de que a Petrobras continue seu processo de desinvestimento no exterior, sem previsão de retomada da aproximação com o continente africano.

Lyra (2017) afirma que a questão técnica da incompatibilidade das refinarias brasileiras em tratar o petróleo considerado “pesado” permanece, não existindo perspectiva de mudança no curto prazo. Ele afirma que

O novo Plano de Negócios e Gestão 2017-2021 da Petrobrás (PETROBRÁS, 2016), por exemplo, prevê investimentos de US\$ 74,1 bilhões, sendo 82% deste valor para a área de Exploração e Produção e apenas 17% para refino e gás natural, seguindo tendência dos planos anteriores. Não há grandes obras de refino em curso e a Petrobrás praticamente paralisou o investimento em refinarias (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016), porque é mais barato para a empresa continuar comprando óleo leve importado da Nigéria do que construir novas refinarias adequadas ao óleo bruto brasileiro. (LYRA, 2018, p. 19)

Nesse sentido, a dependência brasileira em relação ao petróleo externo, sobretudo africano, continuará como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico do país sem que necessariamente haja incremento de demais relações comerciais ou diplomáticas.

A saída da Petrobras da África e a política externa brasileira

No dia 15 de janeiro de 2020, matéria da *Agência Brasil* – agência pública de notícias – informava que “Petrobras vende ativos na Nigéria e encerra atividades na África”. (ABDALA, 2020) A matéria em questão tratava da venda da participação da estatal brasileira, que detinha 50% da empresa PO&GBV, responsável pela produção de petróleo na Nigéria. Meses depois, em 14 de maio de 2020, matéria do jornal *Estado de Minas* intitulada “Governo Bolsonaro fecha 7 embaixadas na África e no Caribe” (GOVERNO, 2020) informava que a maioria das embaixadas fechadas se encontravam no continente africano. Na ocasião, o Decreto nº 10.348,

de 13 de maio de 2020, publicado no *Diário Oficial*, oficializara que as representações diplomáticas africanas de Serra Leoa (em Freetown) e da Libéria (em Monróvia) seriam exercidas cumulativamente pela unidade de Acra, capital de Gana. As embaixadas haviam sido criadas entre os anos 2008 e 2010, num movimento de consolidação da aproximação do Brasil com o continente presenciado nos anos dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Essas situações ocorrem em um momento em que é possível observar um afastamento do Brasil em relação ao continente, quando comparado aos movimentos do início dos anos 2000. Atualmente, a política externa brasileira é marcada por ruídos de comunicação com importantes parceiros comerciais como China e Argentina, no âmbito regional – por questões ideológicas e de diferenças políticas –, e União Europeia, em função do aumento de desmatamento e queimadas na Amazônia, ao mesmo tempo em que se aproximava dos Estados Unidos, enquanto Donald Trump se manteve no poder (2017-2021).

Historicamente, um movimento pendular marca as atividades de aproximação e afastamento do Brasil em relação ao continente africano. Fatores sistêmicos e domésticos foram fundamentais no desenho dessas atividades. Ao longo do período colonial, as relações foram estabelecidas em torno do tráfico de escravizados e mercadorias. A nível estatal, as relações do Brasil com o continente africano começaram formalmente quando o Brasil se tornou independente, em 7 de setembro de 1822. No entanto, foi somente no século XX, precisamente anos 1940, que houve alguma aproximação mais significativa com a abertura, respectivamente, de uma representação diplomática sul-africana no Rio de Janeiro e da legação brasileira em Pretória, aproximando Brasil e África do Sul. (PENNA FILHO, 2001, p. 69)

Nos anos 1970, a aproximação ganhou ares estratégicos, pois a crise do petróleo de 1973 fez ser necessária a abertura de relações com países produtores de petróleo, a fim de diversificar as fontes brasileiras do recurso, fundamental para o desenvolvimento do país. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola em 1975 e a estatal se estabeleceu

no país em 1979, o que facilitou a aproximação diplomática e comercial com as demais nações africanas. Nos anos seguintes, a estatal petrolífera expandiu seu movimento de internacionalização. Nos anos 1990, a Petrobras retornou para o continente africano nos anos do Governo FHC e decidiu iniciar a exploração em solo nigeriano, chegando ao país em 1998.

Nos anos 2000, a Petrobras seguiu o movimento de expansão da política externa brasileira para o continente africano. O projeto capitaneado pelo então presidente Lula da Silva, Marco Aurélio Garcia e Celso Amorim buscava aproximar o país dos parceiros africanos, com promissoras promessas de negócios e de solidariedade. Assim, a Petrobras entrou na atividade de exploração de óleo e gás na Tanzânia (2004), Líbia (2005), Moçambique (2006), Guiné Equatorial (2006), Senegal (2007) e Namíbia (2009). Nos anos do Governo Dilma Rousseff, a empresa expandiu seus negócios para o Gabão (2011) e o Benin (2011). (ABDALA, 2020) A partir de 2015, no entanto, a empresa iniciou o processo de retirada do continente africano e desinvestimento na área internacional, movimento conjugado com uma relativa retração da política externa brasileira observada a partir desse ano.

Hill (2003b) defende que é preciso observar o fenômeno denominado “politização da política externa”, ou seja, entender a política externa como um espaço político, permeado por atores estatais e não estatais, imbuídos de interesses em constante disputa. Ele afirma que dois fatores teriam sido primordiais para essa definição: o fim da Guerra Fria e o advento da globalização. Para o autor, a conjunção entre esses dois fatores teria levado a uma internacionalização da vida cotidiana, à diminuição das fronteiras que dividiam ambiente interno e externo e ao aumento da participação de atores não estatais transnacionais na política internacional, ainda que o Estado continuasse sendo o ator principal nessa arena.

Lima (2000) defende que, no caso brasileiro, podemos somar fatores sistêmicos descritos por Hill (2003b) a elementos que compunham o contexto histórico nacional naquele período: a abertura econômica a partir da implementação de medidas como privatizações, liberalização da economia etc. e o processo de abertura política após anos de ditadura civil militar,

ocorrido nos anos 1980. Para a autora, nessa fase, teve início a chamada “integração competitiva”, quando diferentes atores passaram a disputar a satisfação de seus interesses na arena decisória da política externa brasileira. Até então, as leituras tradicionais sobre a ação brasileira no exterior tinham com base a ideia de “insulamento burocrático” do Itamaraty, que implicava no monopólio do órgão na condução da política exterior do Brasil. (CHEIBUB, 1985) Nesse sentido, havia a crença de que a política externa seria uma política de Estado, mais protegida de disputas políticas e interesses de diferentes atores. Acreditava-se também que havia desinteresse de diferentes atores da realidade social brasileira no tocante a assuntos da política externa, o que explicaria a quase exclusividade do MRE no trato do assunto.

Outras leituras viriam a afirmar que até mesmo o Poder Legislativo brasileiro delegava a responsabilidade pela política externa brasileira às mãos do Itamaraty e do Poder Executivo, porque o tema não mobilizava a opinião pública de forma significativa a ponto de fazer diferença nas eleições (AMORIM NETO, 2007) ou que abdicação e delegação do poder estavam ligadas aos aspectos institucionais da legislação brasileira, em referência a Carta Magna de 1988.⁷ (LIMA; SANTOS, 2001; SANCHEZ, 2006)

No início dos anos 2000, houve a cristalização de um movimento denominado “desencapsulamento”, com a ampliação da arena decisória da política externa brasileira seja em espaços institucionais de diálogo, seja na quantidade de atores que passaram a fazer parte do processo decisório. Alguns estudos apontavam, inclusive, para o aumento de participação do Poder Legislativo em matérias de política externa – ainda que de forma dispersa – a partir da utilização de diferentes mecanismos institucionais disponíveis para os parlamentares. Todos esses elementos contribuíram para a formulação da ideia de que a política externa apresenta um duplo caráter: de política de Estado e de política pública. Sanchez (2006) afirma que havia desconfiança sobre o entendimento da política externa como

7 Os artigos 21 e 84 designam que a responsabilidade acerca da política exterior do Brasil cabe à presidência da República e ao MRE.

política pública porque se acreditava que ela não sofreria influência do ambiente doméstico. Conforme já afirmado, essa visão sofreu alterações ao longo da segunda metade do século XX.

De acordo com Milani e Pinheiro (2013), a política externa pode ser caracterizada como política pública porque está inserida em um processo político que envolve disputas de poder e escolhas de governo, inclui a participação de diferentes atores no processo decisório, implica numa necessidade de autorização do Estado⁸ e, por fim, quando se considera que há uma gama de interesses complexa e diversa na definição das ações do Estado no exterior. Em última instância, pode-se afirmar que:

[...] a política externa deve ser trazida para o campo da política, reconhecendo que sua formulação e implementação caem na dinâmica das escolhas do governo, todas advindas de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre porta-vozes para diferentes interesses, sejam eles institucionais ou não. Em suma, a política externa também expressa a dinâmica da política doméstica. (MILANI, 2014, p. 6, tradução nossa)⁹

O Estado continua sendo o ator principal na política externa e, especificamente para o tema desta pesquisa, ganha notoriedade por ser responsável por desenhar e apoiar as políticas de internacionalização de empresas brasileiras no exterior, fazendo dessa política um instrumento de inserção internacional do país.

Nesse sentido, é possível perceber que o conteúdo material das relações Brasil-Nigéria estava profundamente vinculado ao petróleo. Cardoso (2019), Alana Oliveira (2015) e Lyra (2017) argumentam que historicamente, em momentos de esfriamento de relações comerciais, os países celebram

8 Que vem do conceito *authoritativeness*, desenvolvido por Hill (2003b).

9 “Ultimately, foreign policy must be brought into the realm of politics, thus recognising that its formulation and implementation fall into the dynamics of the choices of government, which all stem from coalitions, bargains, disputes and agreements between spokespersons for different interests, be they institutional or not. In short, foreign policy also expresses the dynamics of domestic politics”.

acordos na área da energia, instrumentalizando as relações energéticas e sobretudo a Petrobras para voltar a fortalecer as relações comerciais entre os dois. Percebe-se que há uma congruência entre a assinatura de atos internacionais dos dois países e a atuação da Petrobras em solo nigeriano. De acordo com Alana Oliveira (2015), durante os governos de Lula e Dilma, foram celebrados 18 atos, sendo dois no Governo Dilma e 16 no mandato do ex-presidente Lula. Nos anos de Lula da Silva, foram assinados cinco acordos de cooperação, sendo quatro para tratamento da questão do petróleo.

Apesar da intensificação da cooperação na área da energia, especialmente bioenergia, vista entre os dois países entre 1999-2013, Cardoso (2019) lembra que esses compromissos apresentaram poucos resultados concretos quando comparados com projeto em matéria de defesa ou agricultura, por exemplo, mesmo que estes ainda estivessem muito aquém do índice de implementação dos compromissos com outros países africanos. Para o autor, fatores como limitações sistêmicas do petro-Estado nigeriano, o comportamento *rent-seeking*, o fato do país representar um típico caso de “doença holandesa” e a rigidez fiscal explicariam essa frustração. Por outro lado, diversos fatores ajudam a explicar o fracasso do projeto brasileiro para biocombustíveis em solo africano, o que fez com que o próprio governo brasileiro abdicasse da ideia de fazer dos biocombustíveis *commodities* globais, sobretudo após a descoberta do pré-sal. (RIBEIRO, 2014, 2018)

Considerações finais

Em resumo, o petróleo localiza a Nigéria nas relações internacionais. Isso não se reflete na melhoria de vida da sua população, pois a riqueza advinda da sua exploração se mantém em posse de multinacionais. (OLUWANIYI, 2019) A busca por petróleo é um elemento fundamental no estabelecimento e fortalecimento das relações do Brasil com os países do continente africano. Nesse contexto, insere-se a ida da Petrobras para a África.

No caso da Petrobras na Nigéria, foi marcante o impulso inicial do Brasil se aproximar do país em decorrência de sua demanda interna por energia e por causa do processo de abertura da economia brasileira nos anos FHC, o que culminou na quebra do monopólio estatal da petroleira. Inicialmente, a chegada da Petrobras na Nigéria ocorreu de forma independente à diretriz da política externa brasileira, embora ocorresse a partir de uma diretriz político-econômica que designou a privatização de algumas empresas estatais e, no caso da Petrobras, na quebra do monopólio estatal. Esse primeiro momento difere da forma que essa relação ocorreu ao longo do recorte temporal deste trabalho. Ao longo dos anos seguintes, a convergência entre a política externa brasileira e as ações da Petrobras no país foi sendo costurada em eventos multilaterais, visitas oficiais, diálogos entre atores oficiais e assinatura de atos internacionais, sejam de parcerias estratégicas, de negócios ou de projetos de CSS, sobretudo nos anos de Lula da Silva, quando foi registrado o auge de interação entre os países. O reflexo dessa intensificação aparece na atuação da Petrobras em solo africano, com a adoção da promoção dos biocombustíveis, bandeira de política externa naquele período.

Para Awad e Ferreira (2005), uma mistura equilibrada de índice de sucesso em exploração, boas relações governamentais e presença local foram os elementos fundamentais que explicariam o sucesso que a Petrobras obteve no país no início dos anos 2000, período de intensificação das relações em torno do petróleo, bem como das relações comerciais. No entanto, já no início dos anos 2010, a empresa começou a amargar prejuízos e dificuldades muito em decorrência da conjuntura doméstica e internacional que estava colocada no período, o que culminou na venda total e retirada em 2020. A instabilidade econômica e um período bastante conturbado na política doméstica fizeram com que os incentivos ofertados pelo Estado brasileiro para apoiar a internacionalização das empresas fossem reduzidos.

É possível perceber o entrelaçamento das relações comerciais a partir da atuação da empresa. O desenho de política externa e as escolhas políticas do governo em questão no Brasil – expostos nos planos estratégicos

da empresa e na fala dos líderes políticos do país, precisamente do presidente da República – acabavam por fortalecer ou dificultar a chegada, instalação e permanência da Petrobras em solo africano. Relações comerciais, oferecimento de linhas de crédito, assinatura de atos internacionais, reuniões ou posicionamentos políticos firmados em conjunto em fóruns multilaterais são fatores que permitem avaliar o entrelaçamento entre a atuação da empresa e do Estado brasileiro. Em resumo, a história do Brasil na Nigéria se mescla à história da Petrobras na Nigéria. Conclui-se que a atuação da estatal no país africano insere-se na lógica de politização da política externa, expondo os movimentos do Brasil no exterior aos jogos políticos domésticos e utilizando a empresa como instrumento de inserção internacional do Brasil.

Referências

- ABDALA, V. Petrobras vende ativos na Nigéria e encerra atividades na África. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/petrobras-vende-ativos-na-nigeria-e-encerra-atividades-na-africa>. Acesso em: 4 abr. 2020.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE PORTUGAL. Petrobras inicia produção de petróleo na Nigéria em julho. *RTP Notícias*, [Lisboa], 30 jun. 2008. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/economia/petrobras-inicia-producao-de-petroleo-na-nigeria-em-julho_n95915. Acesso em: 14 jul. 2023.
- AMORIM NETO, O. A política externa brasileira: novos dilemas geopolíticos e sua falta de condicionamentos domésticos. *Análise de Conjuntura OPSA*, [s. l.], n. 3, p. 1-10, 2007.
- ANNER, M.; HOSSAIN, J. Multinational corporations and economic inequality in the Global South: Causes, consequences, and countermeasures. In: GLOBAL LABOUR UNIVERSITY CONFERENCE, 9., 2014, Berlin. *Paper* [...]. [S. l.]: Global Labour University, 2014. Disponível em: https://global-labour-university.org/wp-content/uploads/fileadmin/GLU_conference_2014/papers/Anner.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

ANTI union practices at Petrobras Nigeria. *IndustriALL Global Union*, Geneva, 22 may 2013. Disponível em: <http://www.industrialall-union.org/anti-union-practices-at-petrobras-nigeria>. Acesso em: 14 jul. 2023.

ARAGÃO, M. de. EUA alertam para negócios da Petrobras no Irã e na Nigéria. *In: ARAGÃO, M. Blog Murillo de Araújo*. [S. l.], 11 ago. 2009. Disponível em: <https://murillodearagao.com.br/eua-alertam-para-negocios-da-petrobras-no-ira-e-na-nigeria/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

ATOYEBI, A. O. *Um estudo das relações bilaterais entre o Brasil e a Nigéria sob a estrutura das relações sul-sul*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-17072013-142814/pt-br.php>. Acesso em: 14 jul. 2023.

AWAD, S.; FERREIRA, R. Petrobras in Nigeria: a success case. *In: WORLD PETROLEUM CONGRESS*, 18., 2005, Johannesburg. *Proceedings [...]*. [S. l.]: OnePetro, 2005. Disponível em: <https://onepetro.org/WPCONGRESS/proceedings-abstract/WPC18/All-WPC18/WPC-18-0855/200979>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL, C. I. do. Petrobras tem prejuízo de R\$ 34,83 bilhões em 2015. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 21 mar. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/petrobras-tem-prejuizo-de-r-3483-bilhoes-em-2015>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria para o estabelecimento de mecanismo de diálogo estratégico*. [Estabelecimento de mecanismo de diálogo entre Brasil e Nigéria]. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 23 fev. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/memorando-de-entendimento-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-federal-da-nigeria-para-o-estabelecimento-de-mecanismo-de-dialogo-estrategico. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. República Federativa da Nigéria. *Gov.br*, Brasília, DF, 10 jul. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-federal-da-nigeria> Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Mensagem nº 178, de 9 de setembro de 2008*. Submete à apreciação do Senado Federal a indicação da Senhora ANA CÂNDIDA PEREZ, Ministra de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Quadro Permanente do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixadora do Brasil junto à República Federal da Nigéria. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=87379>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Mensagem nº 250, de 26 de outubro de 2005*. Submete à apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor PEDRO LUIZ RODRIGUES, Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Quadro Permanente do Ministério das Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil junto à República da Nigéria, e, cumulativamente, os cargos de Embaixador do Brasil na República do Níger, na República do Chade e na República de Benin, desde que obtidos os agréments dos Governos daqueles Países. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/75750>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BUAMBUA, L. S.; SUSLIK, S. B. Angola: avaliação e perspectivas futuras do setor de petróleo. *Revista Brasileira de Energia*, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 1-11, 1996. Disponível em: <https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/113/96>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CARDOSO, J. V. M. *Cooperação Brasil-Nigéria: a dimensão material e ideacional da cooperação sul-sul entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia (1999-2013)*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/handle/unirio/13241?show=full>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

COSTA, A. D.; PESSALI, H. F. A trajetória de internacionalização da Petrobras na indústria de petróleo e derivados. *Revista História Econômica & História de Empresas*, [Curitiba], v. 12, n. 1, p. 5-31, 2009. Disponível em: <https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/10>. Acesso em: 14 jul. 2023.

COUTINHO, I. C.; STEFFENS, I. da S.; VIEIRA, T. C. M. A atuação da Petrobras na África durante o governo Lula. *Revista Perspectiva*, Rio Grande do Sul, v. 7, n. 13, p. 9-23, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/64856>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CRUZ, C. Petrobras encerra atividades na África. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/node/1380816>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FEIJÓ, B. B. Relações entre Brasil, Senegal e Nigéria durante a “virada pragmática” da Política Externa Brasileira para a África (1974-1979). *Monções: revista de relações internacionais da UFGD*, Dourados, v. 5, n. 10, p. 129-161, 2016. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6060>. Acesso em: 14 jul. 2023.

ENTREVISTA exclusiva do General James Jones, assessor de segurança nacional de Obama. *Jornal da Globo*, Rio de Janeiro, 6 ago. 2009. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL1256487-16021,00-ENTREVISTA+EXCLUSIVA+DO+GENERAL+JAMES+JONES+ASSESSOR+DE+SEGURANCA+NACIONAL+.html>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FERREIRA, J. de J. J. *Os interesses petrolíferos internacionais em Angola: uma análise da influência do petróleo na vida econômica e política de Angola durante a Guerra Fria (1975-1992)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18642>. Acesso em: 14 jul. 2023.

GOVERNO Bolsonaro fecha 7 embaixadas na África e no Caribe. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 14 maio 2020. Seção Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/05/14/internacional,1147291/governo-bolsonaro-fecha-7-embaixadas-na-africa-e-no-caribe.shtml>. Acesso em: 22 jun. 2020.

HILL, C. J. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003a.

HILL, C. J. What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *International Affairs*, [s. l.], v. 79, n. 2, p. 233-255, 2003b.

IGLESIAS, R. M.; COSTA, K. O investimento direto brasileiro na África. *Texto Cindes*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 1-51, 2011. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/textos_cindes_27_o_investimento_direto_brasileiro_na_frica.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

LIMA, M. F. da C.; MELO, V. D. S. de. A revalorização do lugar da África: política de desenvolvimento e as relações sul-sul no governo Lula da Silva. *Século XXI*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 127-155, 2010. Disponível em: <https://seculoxxi.espm.br/xxi/article/download/9/9>. Acesso em: 14 jul. 2023.

LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

LIMA, M. R. S. de; SANTOS, F. O congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 121-200, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kPZLRwR6WJdSS8TZNG6Lpgn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 de jul. de 2023.

LOPES, P. D.; NASCIMENTO, D. República Federal da Nigéria. In: FREIRE, M. R. (coord.). *Política externa: as relações internacionais em mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. p. 287-312. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/41619>. Acesso em: 14 jul. 2023.

LYRA, R. P. O impacto da atuação internacional da Petrobrás nas relações Brasil-Nigéria (1995-2010). *Revista de Estudos Internacionais*, Paraíba, v. 9, n. 1, p. 3-25, 2017.

MATOS, P. A. Cooperação política entre Brasil com África do Sul e Nigéria durante o Governo Lula. In: ENCONTRO ABCP, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: ABCP, 2016.

MILANI, C. Brazil's south-south co-operation strategies: from foreign policy to public policy. *Occasional Paper*, [Johannesburg], n. 179, 2014. Disponível em: <https://saiia.org.za/research/brazils-south-south-co-operation-strategies-from-foreign-policy-to-public-policy/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/Dy6zLys78XTnTV8YFkY9ZJJ/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2023.

NWACHUKU, L. A.; UZOIGWE, G. N. (ed.). *Troubled journey: Nigeria since the civil war*. Maryland: University press of America, 2004.

NIGÉRIA quer intensificar negócios com a Petrobras. *Portogente*, [s. l.], 2 ago. 2009. Seção Notícias do dia. Disponível em: <https://portogente.com.br/noticias/noticias-do-dia/24707-nigeria-quer-intensificar-negocios-com-a-petrobras>. Acesso em: 14 jul. 2023.

OHIMAIN, E. I. Can the Nigerian biofuel policy and incentives (2007) transform Nigeria into a biofuel economy? *Energy Policy*, [United Kingdom], v. 54, p. 352-

359, 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512010348>. Acesso em: 14 jul. 2023.

OLUWANIYI, O. O. Oil and youth militancy in Nigeria's Niger Delta Region. *Journal of Asian and African Studies*, [United Kingdom], v. 45, n. 3, p. 309-325, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0021909610367767>. Acesso em: 14 de Jul de 2023.

OKUNGBOWA, A. I. Nigeria cultural centers in Brazil, China, South Africa, Trinidad and Tobago in limbo. *New Telegraph*, [Nigeria], 4 maio 2019.

OLIVEIRA, A. C. G. de. *O petróleo africano no horizonte do brasil: a relação entre política externa brasileira e a energia nas relações Brasil-Nigéria e Brasil-Angola (2003-2014)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) - Instituto De Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/disserta%C3%A7%C3%B5es/2015/Alana%20Camo%C3%A7a%20Gon%C3%A7alves%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.

OLIVEIRA, N. de. Plataforma que extrairá petróleo na Nigéria custou Petrobras US\$ 270 milhões. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 28 jun. 2008. Disponível em: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-06-28/plataforma-que-extraira-petroleo-na-nigeria-custou-petrobras-us-270-milhoes>. Acesso em: 14 jul. 2023.

OLIVEIRA, G. Z. de. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 6, n. 29, p. 33-47, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51761>. Acesso em: 14 jul. 2023.

OLUWANIYI, O. O. O papel das corporações multinacionais de petróleo na Nigéria: mais exploração equivale a um menor desenvolvimento da região rica em petróleo do delta do Níger. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 151-172, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/87315>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PAULO, A. E. F. *A evolução da indústria de petróleo em Angola*. 2010. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Geologia) - Instituto de Geociências, Universidade federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/4421>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PENNA FILHO, P. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 44, n. 1,

p. 69-93, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000100006. Acesso em: 10 out. 2020.

PETROBRAS e Nigeria LNG fecham acordo sobre gás. *Estadão*, São Paulo, 26 abr. 2007a. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/mercados/petrobras-e-nigeria-lng-fecham-acordo-sobre-gas/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS fecha negociação com estatal nigeriana para exportar álcool. *Estadão*, São Paulo, 25 jan. 2007b. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/mercados/petrobras-fecha-negociacao-com-estatal-nigeriana-para-exportar-alcool/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS firesale: is Nigeria next? *Financial Times*, [s. l.], 27 mar. 2013. Disponível em: <https://www.ft.com/content/b543eead-bcce-3f6b-a542-066dc5c9a90d>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS. Iniciamos venda de ativos na Nigéria. *Petrobras*, [s. l.], 7 nov. 2017c. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS já produz petróleo na Nigéria. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 31 jul. 2008a. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-08-01/petrobras-ja-produz-petroleo-na-nigeria>. Acesso em: 15 fev. 2021.

PETROBRAS planeia aumentar investimentos na Nigéria. *Maisfutebol*, [s. l.], 31 jul. 2009a. Disponível em: <https://maisfutebol.iol.pt/brasil/energia/petrobras-planeia-aumentar-investimentos-na-nigeria>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS. *Relatório anual de atividades 2008*. Rio de Janeiro: Petrobras, 2008b. Disponível em: https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/ed43a52a99797c78bc577fff448c4ee7038be66beabe15e82f15be38d84cd928/relatorio_de_atividades_2008.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS starts producing in Nigeria. *ANBA*, São Paulo, 10 mar. 2009b. Disponível em: <https://anba.com.br/en/petrobras-starts-producing-in-nigeria/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS teme ação do Boko Haram e reforça segurança na Nigéria. *Jornal de Brasília*, 19 jan. 2015. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/mundo/petrobras-teme-acao-do-boko-haram-e-reforca-seguranca-na-nigeria/>. Acesso em: 24 jul. 2023.

PETROBRAS vai construir usina de álcool na Nigéria. *Jornal Cana*, [s. l.], 31 maio 2007d. Disponível em: <https://jornalcana.com.br/petrobras-vai-construir-usina-de-alcool-na-nigeria/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS vai exportar álcool para a Nigéria, *Estadão*, São Paulo, 9 ago. 2005. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-vai-exportar-alcool-para-a-nigeria,20050809p8674>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PETROBRAS vende ativos na Nigéria para holandesa Petrovida por US\$ 1,53 bilhão. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 31 out. 2018. Economia. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2018/10/655254-petrobras-vende-ativos-na-nigeria-para-holandesa-petrovida-por-us-1-53-bilhao.html. Acesso em: 14 jul. 2023.

PLATONOW, V. Após 4 anos de prejuízo, Petrobras volta a dar lucro. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 27 fev. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-02/apos-quatros-anos-petrobras-volta-dar-lucro>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PINHEIRO, L. *Foreign policy decision making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. (Coleção Política Externa Brasileira). Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-146-foreign_policy_decision_making_under_the_geisel_government. Acesso em: 14 jul. 2023.

PRODUÇÃO da Petrobras no Exterior cresce 7,5% com novo campo na Nigéria. *Videversus*, [s. l.], 21 jul. 2009. Disponível em: <https://videversus.com.br/producao-da-petrobras-no-exterior-cresce-75-com-novo-campo-na-nigeria/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

RAMOS, A. S. F. *A internacionalização da Petrobras e seus desafios em Angola*. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/1015/1/2009_AugustoSergioFigueiredoRamos.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

RIBEIRO, R. A. *Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da política externa brasileira em Moçambique (2003-2015)*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/12378>. Acesso em: 14 jul. 2023.

- RIBEIRO, R. A. *Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para biocombustíveis*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/12490#preview-link0>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ROSSI, C. Pela primeira vez, o Brasil tem voz ativa no G8. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 jun. 2007. Seção Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0306200714.htm>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, p. 125-143, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gKCfZnzSZC7kjhJndL8YSmJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- SANTANA, I. de. O Despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 70 a 90. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 139-195, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/rznhL4r9BB6MZvKYRMBswrP/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- TOMASSONI, F. A trajetória hegemônica do petróleo angolano. *Revista Novos Rumos*, Marília, v. 55, n. 1, p. 103-141, 2018. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8546>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- VISENTINI, P. F. *A relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?* Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- VISENTINI, P. F. As relações Brasil-Angola: pivô da diplomacia africana. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI*, 5., 2015, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte: PUC MINAS, 2015. Disponível em: <https://www.encontro-nacional-2015.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSzZlPjtzOjQ6IjZzODUiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiMjQ2OWRiOWZmY2IyNzFlNTRkZDU4MWE2Nzg3YjAyNDIiO30%3D>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- VISENTINI, P. G. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15914>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- XINHUA NEWS AGENCY. Brazil's oil giant Petrobras to offload operations in Nigeria. *XinhuaNet*, Rio de Janeiro, 11 ago. 2017. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/08/c_136735155.htm. Acesso em: 14 jul. 2023.

ÁFRICA

CAPÍTULO 9

ÁFRICA, DE “CONTINENTE SEM ESPERANÇA” À NOVA ÁREA DE DISPUTA INTERNACIONAL:

ASPECTOS DO ATUALIZADO ATRATIVO DA REGIÃO SUBSAARIANA

ALBENE MIRIAM MENEZES KLEMI

Introdução

A África, desde o início do século XXI, vê seu cenário de “penúria” de anos anteriores se transformar e sua importância geopolítica e geoeconômica ser reconsiderada por potências globais. De “continente sem esperança” (“The hopeless continent”), conforme matéria de capa da revista *The Economist* de maio de 2000, ou de “continente sem chance de desenvolvimento”, segundo memorando publicado por um grupo de africanistas alemães, em outubro de 2000,¹ a África Subsaariana passa a ser

1 Engel e demais autores (2000) publicaram o memorando com a intenção de incentivar o debate sobre a política alemã para a África Subsaariana. Os autores desenham um prognóstico pessimista para a maior parte dos países da África Subsaariana, os quais não teriam chance de desenvolvimento nos próximos 30 a 50 anos. O documento teve sucesso do ponto de vista da sensação que causou e dos numerosos eventos e autores que debateram sobre seu conteúdo, segundo Öhm e Weiland (2002).

renovadamente área de disputa internacional. Duas décadas depois, esse mesmo periódico, em matéria de março de 2019, reporta uma “nova onda de interesse internacional pela região” - “The new scramble for Africa” ou “Nova corrida para a África”. O que mudou essencialmente? O surgimento de novos fluxos comerciais e financeiros internacionais impulsionados, entre outras fatores, pela emergência da China, uma nova ordem energética internacional em implantação, uma nova equação da disputa pelos recursos naturais, no meio de outras variáveis. Nesse contexto, os Estados Unidos da América (EUA), a China e outras potências centrais e médias, a exemplo da França, Grã-Bretanha, Rússia e Índia, interessadas na disponibilidade e circulação de riquezas naturais, aumentaram o valor da África em seus cálculos geoeconômicos e geopolíticos.

O período define também o aprofundamento da globalização neoliberal, particularmente do processo de financeirização da economia. A financeirização tornou-se, desde os anos 1970, atributo marcante do capitalismo contemporâneo global. No contexto da financeirização que torna mercadoria os recursos escassos, quando entes vitais como a água e a terra viram *commodities* e, como tais, ativos financeiros passivos de especulação, nossa hipótese é que a África - sendo segundo maior continente do planeta e tradicional exportador de minérios e minerais e vastas extensões de terras - ressurgiu como área de interesse das potências globais. Outra dimensão relacionada ao setor de mineração inscreve-se no quadro das mudanças climáticas e na subsequente política de transição energética que levam à consecutiva busca por minerais estratégicos para fabricação de componentes de mecanismos que possibilitam essa transição. Aderem-se a esses fatores, alargando a atratividade da África Subsaariana, o aumento exponencial da população global e as políticas de segurança alimentar de muitos países que geram outra faceta do especulativo *land rush* em direção à África, nominalmente a apropriação de terra e água. Observa-se, então, um complexo fenômeno global (ocorre também em outros continentes, mas de forma mais acentuada na África Subsaariana) de apropriação e concentração de terras em larga escala ou Large-Scale Land Appropriations (LSLA), também denominado de *land grabbing*

(grilagem de terra) e sua dimensão complementar – a *water grabbing* (grilhagem/captura de água), que está associada também à mineração.²

Ao abordar o presente fenômeno da disputa internacional pela África e o atualizado atrativo da região Subsaariana, o presente texto pretende avaliar aspectos da posição da região nas conexões do processo de transformação da ordem mundial em curso. Intenciona-se também analisar e historicizar a dinâmica mundial em direção à África Subsaariana, particularmente dos dois maiores protagonistas internacionais – EUA e China – nas primeiras décadas do século XXI. Objetiva-se esquadrihar especialmente as seguintes questões: por que a disputa por recursos naturais passou a ter mais importância no período em pauta do que pouco antes? Qual a escala de atratividade da África Subsaariana para as grandes potências, particularmente EUA e China? Quais os possíveis significados da presença chinesa na região em pauta para a hegemonia norte-americana? Para responder a tais questionamentos, parte-se da hipótese de que a África Subsaariana, por sua localização geoestratégica, suas riquezas naturais e vulnerável condição política – marcada por debilidades e por ser o continente extremamente dividido e de “portas abertas” –, tornou-se região de atualizado atrativo nos mutantes parâmetros das disputas internacionais.

Dá lastro à linha de abordagem uma pesquisa histórica de natureza qualitativa. Toma-se para análise do tema o método histórico analítico descritivo e como recurso metodológico primordialmente a pesquisa bibliográfica. Destina-se o texto, portanto, a produzir conhecimento sob a perspectiva histórica, visando contribuir para a construção de referências que possibilitem ponderar as relações da África Subsaariana com as grandes potências, particularmente a China e os EUA, nas disputas internacionais.

O texto está estruturado da seguinte forma: além da presente seção introdutória, um primeiro item apresenta um panorama da África Subsaariana *vis a vis* a ordem internacional em um longo arco histórico.

2 A mercantilização da água envolve várias outras dimensões que não serão abordadas devido à limitação do escopo deste texto.

Identifica alguns fatores que levam a uma situação na qual a África Subsaariana torna-se, de alguma forma, um subcontinente “esquecido”. Em sequência, apresentam-se aspectos do contexto global das duas décadas transcorridas do século XXI e o “renascimento” da atratividade da região. Por fim, fazem-se considerações finais destacando-se algumas interconexões entre o local e o global. Por último, registram-se as fontes utilizadas nas referências bibliográficas.

África Subsaariana e a ordem internacional³ – alguns aspectos em perspectiva histórica

Nos últimos 50 anos, a África encontra-se em uma fase de mudança estrutural, assim como em outros períodos de sua história. No caso da África Subsaariana, a região passa por um processo de formação de Estados nacionais, construção de uma unidade regional e inserção internacional dos jovens Estados na ordem mundial.

A historiografia registra distintas eras de transformações no continente que redirecionaram o curso de sua história, a exemplo das grandes transformações ocorridas no século VII, quando eventos fundamentais aconteceram e moveram o Norte do continente para o islamismo e teve início, então, uma era de intercâmbios econômicos e culturais entre essa região com a parte além deserto do Saara. Até então, os povos da região Subsaariana eram praticamente desconhecidos pelos povos do Norte do continente.

Outro precedente de grande impacto, momentos decisivos na sua configuração estrutural, deu-se com o contato com os europeus. Somente no século XIV, portanto sete séculos depois daquele período, na chamada Era das Grandes Navegações, os europeus começaram a instalar nas costas africanas entrepostos comerciais. Assim, tem início uma relação

3 O conceito de ordem internacional neste texto se inscreve na linha postulada por Hedley Bull que se refere à “ordem internacional” como “um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional”. (BULL, 2002, p. 13)

transcontinental que veio a desenvolver o comércio triangular transatlântico (africano-europeu-americano), responsável por traficar para as Américas milhões de africanos escravizados, fenômeno também conhecido como a diáspora africana. Essa dinâmica desemboca na colonização da África por potências europeias, um processo transformador que se manifesta de forma categórica na segunda metade do século XIX, intensifica-se ao longo do tempo e registra seu ponto de inflexão na segunda metade do século XX, quando toma impulso o processo de independência das nações africanas e a chamada descolonização. (KODJO; CHANAIWA, 2010; UZOIGWE, 2010)

Desde a era do colonialismo europeu da Idade Moderna, a África fornece força de trabalho e recursos naturais para as potências mundiais. Lugar estratégico para conectar vários mares e estreitos importantes particularmente nas rotas marítimas de relevância internacional que interligam três continentes (África-Ásia-Europa), o continente africano - no chamado “combate pela África” - foi rastreado e dividido em colônias por potências europeias (Grã-Bretanha, Espanha, Portugal, França, Bélgica e Alemanha) no afã de explorar suas riquezas. Todavia, a África perdeu substancialmente parte de sua importância como fornecedora de matérias-primas no período coincidente entre o processo de descolonização e o auge da era do petróleo do Oriente Próximo.

Corroborando essa tese, Oliveira (2009) reporta que os problemas sérios da África teriam começado quando eclodiram a crise do petróleo em meados dos anos 1970 e a recessão daí resultante - “[...] os estados africanos dependentes da exportação de matérias-primas e com recursos humanos não especializados teriam sido devastados”. (OLIVEIRA, 2009, p. 96) Sem embargo, no plano político, as independências africanas teriam ocorrido numa atmosfera protetora no sistema internacional que promoveu a absorção das ex-colônias como membros inquestionáveis, para tanto subvertendo o modo usual até então vigente, uma vez que, pioneiramente, a soberania do Estado era aceita na base jurídica de reconhecimento por parte dos outros Estados soberanos “[...] e não na base empírica de capacidades de

governança, defesa e extração fiscal que desde sempre constituíra a prova crucial da viabilidade dos estados”. (OLIVEIRA, 2009, p. 95)

O período de formação dos Estados nacionais na África Subsaariana, pós-processo de independência, corresponde a uma fase de transição na ordem internacional. Sobre a então vigente etapa de funcionamento do capitalismo, Giovanni Arrighi identifica que o mercado mundial autorregulador teria enunciado vereditos insuportáveis, uma vez que “comunidades, países e até continentes inteiros, como no caso da África subsaariana, foram declarados ‘supérfluos’, desnecessários à economia cambiante da acumulação de capital em escala mundial”. (ARRIGHI, 1996, p. 342)

Historicizando esse cenário, apontam-se alguns eventos políticos que caracterizariam a mencionada “renovação” e impactariam o subcontinente em foco. Assim é que, segundo John Darwin (1996), o subcontinente foi marcado pelos reflexos da Guerra Fria nos anos 1970 e início da década de 1980, quando a região passou de uma esfera de influência política e econômica predominantemente ocidental para um campo de disputa entre os dois blocos rivais, cujas potências muitas vezes patrocinavam movimentos revolucionários e contrarrevolucionários (como na Etiópia ou em Angola), ditaduras ou regimes autoritários. Nessa contenda, o instrumento de influência teria sido a ajuda econômica e, como em outras partes do mundo, o fornecimento de material bélico e treinamento vieram a contribuir para a militarização das sociedades da região.

Assim como Darwin, Perry Anderson argumenta que “o fim dos anos 1970 e o início dos anos 1980 viram não uma contração, mas uma expansão de zonas de perigo para os EUA em áreas até então pouco atingidas pela Guerra Fria. A África havia sido, há muito, o continente menos afetado por ela”. (ANDERSON, 2015, p. 90-91)

Sem embargo, as circunstâncias da Independência do Congo (1960) com a presença soviética mudam essa situação. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) atende ao pedido de ajuda de Patrice Lumumba, líder e herói da independência, ainda no início dos anos 1960 e, de acordo com Anderson (2015), esse fato leva os EUA a agirem ostensivamente, por meio do controle efetivo da Operação da Organização das Nações Unidas

(ONU), enviando contingentes para estabilizar a situação. Desse modo, a África Subsaariana é colocada no palco da Guerra Fria, mesmo que de forma periférica. Nas palavras do autor mencionado, “o sucesso no Congo havia confirmado o valor da ONU como disfarce para as operações norte-americanas no Terceiro Mundo. Contratempus em Angola e na Etiópia ofereceram lições de como melhor executar guerras por procuração”. (ANDERSON, 2015, p. 93)

A África Subsaariana, produtora de matérias-primas minerais e agrícolas, sofreu de forma avassaladora o impacto da chamada crise do petróleo da década de 1970 e a recessão mundial dela em grande medida decorrente. A situação foi agravada em face de outros fatores, tais como as carências no âmbito social e os conflitos armados que resultaram em parte da população massacrada pela fome, a exemplo da Guerra de Biafra (1967-1970). Além disso, a última década da Guerra Fria, de acordo com Toussaint (2013), esteve marcada por uma mudança na relação de força tanto entre os países industrializados e os da periferia, como entre os capitalistas e os assalariados, resultante de uma combinação de vários fatores. Citam-se os seguintes:

- o “contragolpe petroleiro” de 1981 que pôs fim a uma política de preços elevados dos bens primários favorável aos países exportadores da periferia - “Todos os preços de matérias-primas e produtos agrícolas sofreram uma tendência contínua de queda de 1981 até o início do ano 2000”.⁴ (TOUSSAINT, 2013, p. 34) Fator esse que, por óbvio, atingiu diretamente os países subsaarianos.
- “as transferências massivas de fundos dos países da periferia para os mais industrializados, principalmente por meio dos pagamentos da dívida externa”. (TOUSSAINT, 2013, p. 34)

Essas seriam algumas causas explicativas da condição de “penúria” da região Subsaariana no período em foco. Esse contexto foi sintetizado por

4 “Todos los precios de las materias primas y de los productos del agro sufrieron una continuada tendencia a la baja desde 1981 hasta comienzos de lo año 2000”. (TOUSSAINT, 2013, p. 34)

Klare (2008) em termos comparados com o passado colonial. Observa o autor que, desde a era colonial até bem depois da Segunda Guerra Mundial, a África abasteceu a Europa com os chamados produtos tropicais, como algodão, borracha, café, madeira, cacau e minerais, a exemplo de parte de seu consumo de ferro, diamantes e cobre. As potências europeias coloniais teriam dividido o continente em um mosaico de colônias para

sistematizar a extração desses minerais. Com o advento da descolonização na década de 1960 e a ascensão dos produtores de petróleo do Oriente Médio, essa ‘luta’ se concentrou em outro lugar, e a África perdeu parte de sua importância como fornecedora de recursos.⁵ (KLARE, 2008, p. 207)

No plano regional, lideranças africanas tentavam construir a união política dos países subsaarianos que gradativamente iam se tornando independentes a partir de 1957 com a libertação de Gana, movimento que se estendeu até 1975 com o fim do Império Português no continente.⁶ Envolviam-se também países do Norte do Saara nesse processo de integração. Assim é que, em 25 de maio de 1963, foi criada a Organização da Unidade Africana (OUA). Paralelamente, os governos das ex-colônias engajavam-se no processo de descolonização. Nas diversas conferências pan-africanas realizadas nos anos 1960, o objetivo prioritário, segundo Asante e Chanaiwa, “[...] era intensificar a luta política, com vistas a permitir aos países ainda submetidos à tutela colonial conquistarem a sua independência. Eis a razão pela qual o desenvolvimento econômico, a despeito de sua crucial importância, não ter sido considerado um objetivo maior”. (ASANTE; CHANAIWA, 2010, p. 876)

5 “[...] sistematizar la extracción de estos minerales. Com la llegada de la descolonización en los años sesenta y el auge de los productores de petróleo de Oriente Próximo, esse ‘combate’ se centro em outros lugares, y África perdió parte de su importancia como suministradora de recursos”. (KLARE, 2008, p. 207)

6 O processo de descolonização foi complexo. O último país a conquistar sua emancipação na região foi o Sudão do Sul, em 2011, mas em um processo separatista do Sudão, que havia se tornado independente do Reino Unido em 1956. Portanto, não foi uma independência conquistada em relação a uma potência colonial.

Além disso, os dirigentes dos países recém-independentes ocupavam-se também com problemas outros, tais como questões territoriais decorrentes da unificação de grupos étnicos regionais. Sem embargo, a região vivenciou a chamada crise do desenvolvimento que levou os chefes de Estados dos países membros da OUA, reunidos em Lagos em abril de 1980, a adotarem o Plano de Ação de Lagos (PAL), voltado para o desenvolvimento econômico e social, com vista a superar os indicadores negativos da economia. Quase que paralelamente a essa iniciativa, o Banco Mundial lançou um relatório com diagnóstico dos sintomas e das causas da falta de desenvolvimento na região da África Subsaariana e estratégias que deveriam ser adotadas para superá-las. Esse relatório atendia solicitação de chefes de Estado africanos. Conforme consta na introdução desse documento, governantes africanos endereçaram um memorando ao presidente do Banco Mundial, no final do ano de 1979, expressando seus alarmes em relação às perspectivas econômicas de suas nações e solicitando um relatório sobre os problemas de desenvolvimento econômico de seus países e um programa apropriado para ajudá-los nessa seara. (THE WORLD BANK, 1981) A resposta a essa demanda foi o documento que passou a ser chamado de Relatório Berg, de 1981, com nome oficial de Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: an Agenda for Action - em português, Desenvolvimento Acelerado na África Subsaariana: um Plano de Ação.⁷

O Relatório Berg suscitou uma discussão polarizada. Tepe (2008) registra que, entre os críticos dessas recomendações de política neoliberal, contam principalmente cientistas sociais e governantes dos países africanos. Um grupo de trabalho da OUA, da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (Uncea) e do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) publicou um documento com posições diretas em relação ao Relatório Berg, comparando-o com o PAL e questionando a declaração do Banco

7 O Relatório Berg, primeiro do Banco Mundial dedicado exclusivamente à África Subsaariana, insere-se na primeira fase da política do banco, praticada a partir dos anos 1980 que introduz o Programa de Ajuste Estrutural (SAP), o qual é acoplado a um desenho político neoliberal. (TEPE, 2008)

Mundial contida no mencionado relatório de que este era fortemente orientado pelo PAL. Não obstante, Torres (1986, p. 243) opina:

Independentemente da apreciação que se possa fazer sobre as teses do Relatório Berg, é evidente que este, conjuntamente com os dois documentos do Banco Mundial que se lhe seguiram, constitui até a data o conjunto de documentos de referência, o diagnóstico mais completo sobre os problemas económicos do continente africano das duas últimas décadas.⁸

Fato é que as transformações no cenário internacional nos anos 1980 expressaram-se, no plano político, pelo declínio do chamado socialismo real e, no plano econômico, pela competitividade avassaladora do capitalismo. Elas deslançaram a chamada internacionalização produtiva, comercial e financeira – dimensões da globalização neoliberal – e resultaram em um presumido “esquecimento” da África. Esse contexto acirrou-se com o fim da chamada Guerra Fria e o término do fomento soviético, entre outros fatores.⁹

Falava-se então de uma “indiferença em relação à África”, uma fase que registra drástica queda da ajuda internacional para o desenvolvimento. É quando, nos anos 1990, parte das inversões de capital dirige-se para as privatizações dos reajustes neoliberais e a reconstrução do chamado Leste Europeu, recém-desvinculado das amarras do sistema soviético de poder, assim como da reunificação alemã. O desinteresse internacional pela África adentra os anos 1990, apesar de algumas organizações internacionais não serem totalmente passivas, a exemplo da ONU com o envio

8 Torres refere-se aos relatórios do Banco Mundial publicados em 1983 e 1984, estando este último sob a direção de Stanley Please. Quanto ao período, trata-se das décadas de 1960 até 1980.

9 Com o fim da Guerra Fria, os países subsaarianos viram sua importância diminuir mais ainda no sistema internacional, assim como os financiamentos de assistência para o desenvolvimento serem reduzidos, além de assistirem um redirecionamento de financiamentos externos para países do Leste Europeu, além de tudo, ficaram ainda mais isolados e sob pressão do Ocidente para que efetuassem processos de democratização.

de missões. Todavia, circunscreve-se, em geral, uma tendência à omissão que se expressa, por exemplo, no massacre de Ruanda em 1994.

A partir da segunda metade dos anos 1990, essa tendência de “penúria” começa gradativamente a mudar. Ilustram essa perspectiva os seguintes eventos: a) o fato de, ainda em 1993, a China voltar-se de forma mais acentuada para a África, sistematizando sua atuação com foco em países ricos em recursos naturais, particularmente petróleo – nessa estratégia, buscava contornar a concorrência de empresas norte-americanas (OTAVIO, 2016); b) em 1996, o G7 aprova um programa a ser aplicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial para reduzir o estoque da dívida dos países mais pobres da África; c) no ano seguinte, por seu turno, os EUA, diante do crescente comprometimento dos países africanos com reformas econômicas e políticas “desejáveis”, lançaram um pacote para intensificar as relações econômicas com o continente africano, ao qual chamaram de “Iniciativa para a África”, um conjunto de propostas de ajuda a investimentos privados norte-americanos e incentivo ao comércio entre os EUA e a África.

Nessa iniciativa, estava prevista a criação de um fundo de US\$ 500 milhões a serem investidos em telecomunicações, hidrelétricas e infraestrutura. Seriam disponibilizados US\$ 150 milhões para empresas particulares investirem na região e proporcionarem maior acesso ao mercado norte-americano para 1,8 mil produtos da região. (SILVA, 1997) Todavia, somente países empenhados em reformas coerentes para abrir e liberalizar suas economias receberiam ajuda,¹⁰ ou seja, prevalecia a imposição da aplicação dos ditames do neoliberalismo impostos pelo FMI e Banco Mundial sob o lema *no reform, no aid*.

Em 2000, é promulgada a Lei de Oportunidade e Crescimento da África (Agoa), mecanismo do Sistema Generalizado de Preferência (GSP),

10 Ao anunciar o pacote, o então presidente Bill Clinton informou que teria sido influenciado por sua mulher, Hillary Clinton, que visitara a África meses antes e voltara “impressionada com o crescente comprometimento de países africanos com reformas econômicas e políticas desejáveis”. (SILVA, 1997) Em outras palavras, impressionada com a aplicação dos ajustes estruturais do SAP apregoados pelo Banco Mundial e o FMI, dos quais Clinton era um defensor e aplicador.

uma iniciativa unilateral do governo dos EUA. O Agoa permite que 39 países da África Subsaariana exportem a maioria de seus produtos para os EUA sem taxa aduaneira e sem pagamento de impostos, além de apoiar a integração regional, promover a inserção das economias africanas no sistema de comércio mundial e ampliar os vínculos comerciais com os EUA.

Relativo a esse novo cenário, Otavio (2016, p. 205) observa que “[...] a África adentrava em um ciclo de transformações internas a partir dos anos finais de 1990”. Ilustra essa nova fase o fato de vários países registrarem elevadas taxas de crescimento e realizações de eleições democráticas. Desse modo, o continente vivencia a gradual diminuição de seu isolamento.

Não obstante, na seara social inúmeros problemas persistiam (e persistem). Em decorrência dessas circunstâncias, o Conselho de Segurança da ONU movimenta-se no sentido de sensibilizar opiniões sobre a “tragédia” africana que passava pelo impacto da disseminação da aids,¹¹ dentre outros acontecimentos, e promove, então, o “mês da África” em 2000. Nesse mesmo ano, como já mencionado, a revista *The Economist*, na edição de maio, publica uma reportagem de capa intitulada “The hopeless continent” (África, o continente sem esperança).

Ainda no ano de 2000, no dia 11 de julho, os chefes de Estados e de governo dos Estados-membros da OUA, reunidos em Lomé, Togo, assinaram o Acto Constitutivo da União Africana, entidade que passou a existir jurídica e politicamente a partir de 26 de maio de 2002, quando o Acto entra em vigor. A criação da OUA insere-se no espírito do pan-africanismo atuante sob o contexto da Guerra Fria, quando “os dirigentes africanos dividiram-se horizontalmente em dois blocos, um deles pró-ocidente e outro pró-socialista [...]” (ASANTE; CHANAIWA, 2010, p. 876) e, para consubstanciar a organização, fez-se necessário um processo de conciliação. O novo mecanismo centrou seus objetivos, em grande medida, na luta pela

11 No ano de 2005, a região da África Subsaariana, com população pouco acima de 10% da população mundial, detinha a taxa de 60% de pessoas infectadas com o vírus HIV em todo o mundo.

independência e descolonização, como já mencionado. Agora, com a bipolaridade na ordem internacional sendo coisa do passado recente, o desenvolvimento da África é repensado sob outra lógica pelas suas lideranças.

No limiar do *novo millenium*,¹² prevalece a ideia de que, para superar a marginalização da África Subsaariana, romper seu presumido isolamento e promover o seu desenvolvimento, enfim, construir condições para um *take-off* do continente, tem-se que promover sua inserção na ordem mundial recepcionando a agenda internacional então em pauta. Segundo Sato (2000), no final do século XX, além da separação entre *high politics* e *low politics* ter deixado de existir, novos temas passam a ter destaque na agenda internacional, entre eles, cita o autor: o meio ambiente, os narcotráficos, as novas bases da competitividade internacional, os direitos humanos e os conflitos étnico-religiosos. Esse autor observa ainda que “na verdade, as questões relativas à segurança estratégica, embora continuem a ocupar posição de destaque, passaram a ser abordadas cada vez mais de forma integrada a esses novos temas da agenda internacional” (SATO, 2000, p. 139), ou seja, a agenda internacional foi alargada sob nova concepção e incorporados novos temas. Inclusive, além da introdução do Structural Adjustment Program (SAP) nos anos 1980, passam a envolver também preceitos tais como *good governance*, fatores institucionais, preocupação com a pobreza e a democracia e por aí vai – temas esses, em parte, impulsionados por novos atores internacionais surgidos nas últimas décadas do século XX, a exemplo das Organizações Não Governamentais (ONGs). (TEPE, 2008)

Além disso, no início do novo século, assentam-se outras transformações, que são reflexos de mudanças que já se desenrolavam anteriormente. Melber (2004), por exemplo, registra que o mapa político da África tinha mudado fundamentalmente no início do século XXI, em primeira linha com a mudança de *status* da Nigéria e da África do Sul (juntas significavam

12 Essa expressão revestida de impactante simbolismo foi recorrentemente utilizada na virada do século por vasto espectro de meios e profissionais – mídia, *think tank*, acadêmicos, políticos e por aí vai.

à época 60% de todos os povos da África Negra) – de párias para Estados respeitados regional e internacionalmente em decorrência das transformações políticas no plano doméstico (processo de democratização e fim do *apartheid*). Conseqüentemente, esses dois países vão desempenhar papéis mais ativos no âmbito regional e esses dois gigantes subsaarianos conhecem um processo de reinserção no plano internacional.

Sob esse contexto, dá-se, então, a sucessão da OUA pela União Africana, adotada em 2001 através do Acto Constitutivo da União Africana, este que foi firmado por representantes de 53 países africanos e ratificado em 2002. No ano anterior, as lideranças da OUA em transição para a União Africana lançaram um novo mecanismo para promover o desenvolvimento e a integração continental, assim como sua inserção internacional sob parâmetros distintos do PAL, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad). Em sua introdução, a Nepad propala

Esta ‘Nova Parceria para o Desenvolvimento da África’ é uma promessa dos líderes Africanos, baseada numa visão comum e numa convicção firme e partilhada de que eles têm a missão urgente de erradicar a pobreza e colocar os seus países, individual e colectivamente, na via do crescimento sustentável e do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de participarem activamente na economia mundial e na vida política. O Programa é igualmente, baseado na determinação dos Africanos de se livrarem a si próprios e o continente dos males do sub-desenvolvimento e da exclusão num mundo em globalização. (MELBER, 2004, p. 1)¹³

No ano de 2005, o extinto G8 considera esse o “Ano da África”¹⁴ e anuncia várias promessas de ajuda. Muitos países do continente tiveram

13 Quanto aos resultados da Nepad, Otavio (2016) reporta três tendências observadas na primeira década de sua existência: 1) incapacidade do mecanismo de aumentar a participação da região no comércio mundial; 2) aumento do fluxo de Investimento Estrangeiro Direto (IED); e 3) discrepância na distribuição de IED pelo continente africano.

14 Para tanto, levou-se em conta que 1960 foi considerado o “Ano da África”, ano em que a África gritou “liberdade” em alusão ao surgimento de 17 novos Estados africanos, 14 dos quais ex-colônias francesas. Essa denominação soa como um relançamento da África.

suas dívidas perdoadas. O comprometimento de efetivar a ajuda implicava na contrapartida de um maior empenho dos governos africanos no fomento da democracia e no combate à corrupção, em consonância com a política do Banco Mundial que alargara sua agenda a partir de 1989, em torno do foco da prerrogativa de boa governança e fatores institucionais em concordância com a estratégia de sua instituição gêmea – o FMI. (TEPE, 2008)

Da parte africana, registra-se, na segunda década do novo século, um esforço emblemático para superar as adversidades que emperram o desenvolvimento do continente. Por ocasião da efeméride do jubileu de ouro da criação da OUA, na Assembleia da União Africana em maio de 2013, é lançada uma declaração solene com a “[...] Visão Pan-Africana de Uma África integrada, próspera e pacífica, impulsionada pelos seus próprios cidadãos, representando uma força dinâmica na arena internacional”. (COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA, 2015) Para essa declaração tornar-se realidade, foi elaborado um conceito estratégico para transformação socioeconômica do continente até o ano do centenário da OUA. Esse conceito é firmado no documento-quadro *Agenda 2063, a África que queremos*¹⁵ que propõe “um quadro estratégico comum para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável [...]”. (AFRICA UNION COMMISSION, 2015, tradução nossa)¹⁶

Em 31 de janeiro de 2015, na 24^a Assembleia da União Africana, em Addis Abeba, Etiópia, o documento-quadro da Agenda 2063 é adotado e a conclusão de um projeto de um primeiro plano decimal foi solicitada à Comissão da União Africana (CUA) (AFRICA UNION COMMISSION, 2015) com a meta para construir uma economia funcional, superar a pobreza, promover a integração política do continente com democracia

15 Embora concomitância não seja casualidade, há que se notar que o documento lançado pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, realizada no Rio de Janeiro no ano anterior ao do lançamento da Agenda 2063 em 2012, ostenta o título *O futuro que queremos*, sinalizando para uma provável fonte de inspiração das lideranças africanas.

16 “A shared strategic framework for inclusive growth and sustainable development [...]”.

e independência política em relação a Estados de fora do continente. Em junho de 2015, esse primeiro plano decenal de uma prevista série de cinco foi adotado com o título Agenda 2063 – Plano de Implementação para a Primeira Década (2014-2023). A agenda engloba 15 projetos emblemáticos e espousa outros planos e programas existentes, a exemplo de Programm for Infrastructural Development (Pida), Agricultural Development Programm (CAADP), Nepad, dentre outros.

No vasto arco de propostas lançadas pela União Africana, uma em particular promete inserir a África na agenda do comércio global de forma espetacular, o The African Continental Free Trade Area (AfCFTA), projeto assinado em 2018 que entrou em vigor desde 1º de janeiro de 2021. Desse modo, ao longo das décadas iniciais do presente século, a África Subsaariana vê o cenário de seu pressuposto isolamento mudar em decorrência de um processo de transformação que repousa em eventos que na realidade deslancharam ainda nas últimas décadas do século anterior. Em todo caso, sua importância geopolítica e geoeconômica passa a ser reconsiderada no início do século XXI. Assim é que o secular periódico conservador britânico *The Economist*, como mencionado na Introdução, em 9 de março de 2019, publicou uma reportagem sobre o tema “The new scramble for Africa”, com subtítulo “and how African could win”. Essa edição de *The Economist* mereceu do consultor estratégico sênior da Oxfam Grã-Bretanha e professor da London School of Economics and Political Science (LSE) uma matéria na qual comenta: “Nenhum dos meus alunos da LSE lê o *The Economist*. Isso pode ser devido ao viés de seleção de pessoas que querem fazer meu curso sobre ativismo, mas acho que estão perdendo [...]. Caso em questão – seu fascinante Briefing sobre a África e geopolítica recente”. (GREEN, 2019, tradução nossa)¹⁷

Manchete e líder da matéria do *briefing*, intitulada “Uma sedução subsaariana”, a África está atraindo cada vez mais interesse de potências de todos

17 “Not a single one of my LSE students reads the Economist. That may be down to the selection bias of people wanting to take my course on activism, but I think they’re missing out [...]. Case in point – it’s fascinating recent Africa and geopolitics briefing”.

os lugares. Elas estão indo para onde a China lidera. Destacam-se algumas passagens do *briefing*, a exemplo do intenso contato de líderes mundiais com a África que mostram o prestígio do continente. Sucintamente, replicam-se algumas informações: mais de 320 embaixadas ou consulados foram abertos na África entre 2010 e 2016. No ano de 2019, Vladimir Putin deve sediar a I Cúpula Rússia-África. O Fórum de Cooperação África-China (Focac), em 2018, atraiu mais líderes africanos do que a reunião anual da Assembleia Geral da ONU. Grã-Bretanha e Japão também realizarão encontros nos próximos meses. Os principais funcionários da China fizeram 79 visitas à África na década até 2018. Desde 2008, Recep Tayyip Erdoğan, líder da Turquia, fez mais de 30 visitas a países africanos, a maioria delas a países subsaarianos. Emanuel Macron já visitou o continente nove vezes desde que se tornou presidente da França em 2017. Narendra Modi visitou oito países africanos durante seus cinco anos no poder na Índia. (NEW, 2019) Registra que nessa lista não consta o então presidente dos EUA e que “até então lá ele não colocou os pés”. (GREEN, 2019, tradução nossa)¹⁸

Entretantes, antes mesmo da publicação dessa matéria de *The Economist*, Ionel Zamfir (2016) identificou que o crescimento econômico da África nas duas últimas décadas despertou um grande otimismo da parte de jornalistas, economistas, homens de negócio e investidores. A animada postura sobre o destino de uma região, que pouco tempo atrás era vista como fracassada, tornou-se moda na mídia que teria trocado o tratamento sobre a África de uma narrava anteriormente falando da história de um continente miserável e subdesenvolvido por uma visão super otimista. Segundo Zamfir, a nova história sobre “continente emergente” tornou-se manchete de órgãos de imprensa como a revista *Time*, que publicou a matéria “Africa Rising” em 2012, do *Financial Times* com a reportagem “Africa calling” de 2013 e de *The Economist* com a narrativa “A Hopeful continent”¹⁹ de 2013. (ZAMFIR, 2016)

18 “who has yet to set foot on the continent”.

19 A manchete “A hopeful continent”, publicada em 2 de março de 2013, contrapõe-se à manchete “The hopeless continent”, do ano de 2000. Ou seja, em um intervalo de 13 anos, nas manchetes

Enfim, o que mudou essencialmente? Observam-se muitas transformações tanto no âmbito do próprio continente, como no plano internacional, conforme aqui assinalado. A pergunta sobre o que faz da África Subsaariana tão atrativa a partir do século XXI é formulada por vários estudiosos e respondida de múltiplas formas na dependência dos vetores que são priorizados. Porém, todas as argumentações convergem para alguns fatores, quais sejam, contexto mundial de “recursos vitais min-guantes”, financeirização, privatização e especulação em relação a praticamente todos os espectros da vida, como também a abundância de recursos vitais presentes em uma região extremamente dividida, politicamente fragilizada e conseqüentemente “consideravelmente aberto à exploração internacional”.²⁰ (KLARE, 2008, p. 208) Reforça esse quadro o surgimento de novos fluxos comerciais e financeiros impulsionados, entre outras vertentes, pela emergência de novas potências, em primeira linha da China que tem provocado uma disputa pelos recursos naturais no panorama mundial. Evidentemente que o contexto é muito mais complexo e engloba outras variáveis, a exemplo da busca de algumas potências velhas e emergentes por áreas de influência e mercado, como é o caso do comércio de armamentos. Todos esses fatores reposicionam a África Subsaariana na nova ordem mundial das primeiras décadas do século XXI, renovando, portanto, sua atratividade a partir dos próprios interesses das potências do presente.

Facetas do contexto global no século XXI e a atratividade da África Subsaariana

A dinâmica das duas primeiras décadas do novo milênio é marcada, por óbvio, pelo contexto de intensa interconexão possibilitada pelo progresso técnico, especialmente pela tecnologia de comunicação e do setor de

de *The Economist*, a África transformou-se de continente sem esperança em um continente cheio de esperança.

20 “abierta de forma considerable a la explotación internacional”. (KLARE, 2008, p. 208)

transporte e pela intensificação do entrelaçamento da economia mundial em seus múltiplos aspectos – comércio de mercadorias, setor de serviços, atividades empresariais e fluxos financeiros, impulsionados pelos vetores da globalização, particularmente as desregulamentações. Nesse contexto, registra-se um inédito aumento dos preços internacionais de *commodities* como metais, produtos agrícolas e combustíveis, o chamado *boom*, “superciclo” de *commodities* que se manifesta do início do século até mais ou menos 2014/2015.²¹ Fenômeno decorrente, dentre outras variáveis, do aumento da demanda de países com crescimento acelerado e intenso processo de industrialização.

Aderem-se a esse fator o incremento da produção de agrocombustível nos EUA e na Europa e a intensa especulação sobre o preço desses produtos nas bolsas de mercadoria, inclusive no chamado “mercado futuro” quando se negocia a produção futura. (TOUSSAINT, 2013) Em relação ao setor de minério, Klare (2008, p. 97) observa: “Até recentemente, a caça global por recursos vitais era dominada, quase inteiramente, pelas grandes potências desenvolvidas e industrializadas. Três centros de poder econômico – Estados Unidos, Japão e Europa”.²² Todavia, prossegue o autor, nos últimos dez anos, ou seja, mais ou menos na primeira década do século XXI, impetuosos novos competidores passaram a fazer parte do jogo e, para manterem seus índices explosivos de crescimento, consomem exorbitantes quantidades de matérias-primas. Entre esses competidores, destaca-se em primeira linha a China. Porém, a Índia também é uma devoradora de matérias-primas. Klare chama atenção para o fato de a China e da Índia terem aumentado consideravelmente suas necessidades de energia, ao que ele denomina “o desafio da ‘Chindia’”. (KLARE,

21 No início de 2021, os preços de algumas *commodities* – como petróleo, gás natural liquefeito e cobre – se recuperaram sinalizando para um novo superciclo de *commodities*. Essa recuperação, segundo Gopaldas e Ndhlovu (2021), seria apoiada por políticas monetárias e fiscais globais acomodáticas, lançamento da vacina covid-19 e aumento da confiança dos investidores e do mercado com subsequente aumento significativo das perspectivas de uma recuperação econômica global da presente crise econômica intensificada pela pandemia do vírus SARS-CoV-2.

22 “Hasta hace poco, la caza mundial de los recursos vitales había estado dominada, casi por completo, por las desarrolladas e industrializadas grandes potencias. Tres centros de poderío económico – Estados Unidos, Japón y Europa”.

2008, p. 97, tradução nossa)²³ Daí decorre que velhas e emergentes potências procuram assegurar os recursos que consideram necessários para suas economias. Nesse contexto, a África Subsaariana desponta como uma região promissora para investimentos e fornecimento de matérias-primas, assim como para projetos de colaboração.

A dinâmica desse interesse pela África Subsaariana desenha um panorama que levou Gopaldas e Ndhlovu (2021, tradução nossa)²⁴ a sentenciarem:

Após a última crise financeira em 2008/9, a África tornou-se a queridinha do mundo dos investimentos. [...] A superficial ‘ascensão da África’ tornou-se a narrativa dominante durante anos, até que os choques do petróleo e do Ebola de 2014/15 expuseram suas deficiências.

Sentenças essas que parcialmente são contrapostas pelo posicionamento do periódico *The Economist* ao identificar, na mencionada matéria de março de 2019, uma renovada onda de interesses internacionais pela África Subsaariana, “The new scramble for Africa” (em português, “Nova corrida para a África”), em alusão ao *scramble for Africa* do século XIX. Saliente-se que nessa corrida ressurgiu um antigo fenômeno com conotações do tempo presente, nominalmente a apropriação e concentração de terras em larga escala ou LSLA, também denominado de *land grabbing*. (BAXTER, 2010; MAZZOCCHI et al., 2018; MERLET; PERDRIault, 2010)

Particularmente, durante a crise financeira mundial de 2007 e 2008,²⁵ o capital especulativo “liberado” pela crise passou a ser investido acentuadamente em *commodities* e terras, em busca de bons rendimentos. A partir de 2008, o complexo e milenar fenômeno de LSLA adquire novas

23 “El desafío de ‘Chindia’”.

24 “There’s a sense of déjà vu here. After the last financial crisis in 2008/9, Africa became the darling of the investment world [...]. The superficial ‘Africa rising’ became the dominant narrative for ears, until the oil and Ebola shocks of 2014/15 exposed its deficiencies”.

25 Trata-se da também chamada crise do subprime, originada nos EUA com o estouro da bolha de hipotecas no mercado financeiro que levou à falência o banco norte-americano Lehman Brothers, fundado em 1850, um dos maiores e mais antigos bancos de investimentos do mundo. A crise tornou-se mundial com efeitos catastróficos e duradouros.

conotações na contemporaneidade e passa a ser noticiado intensamente pela mídia, geralmente denominando-o de *land grabbing* (captura de terra ou grilagem de terra). Desde então, esse evento tem sido academicamente estudado e foco de debates e controvérsias da parte de organizações internacionais, em primeira linha devido aos seus possíveis significados e consequências. A África Subsaariana é a região do mundo mais afetada por esse fenômeno de natureza global. Compra, arrendamento ou licença de exploração são as formas de captura de grandes áreas de terras por parte de investidores estrangeiros e nacionais, corporações transnacionais, governos estrangeiros, diferentes atores do setor financeiro e *start-ups* para estabelecerem ou darem continuidade a plantações de monoculturas. Essa produção tem diferentes finalidades, tais como segurança alimentar de populações de países investidores, forragem para gado, biocombustível, entre outras.

Além de ser uma região na qual transações fundiárias ocorrem ao longo da história, o fenômeno de LSLA na África Subsaariana, no tempo presente, expressa-se na singularidade de sua extensão a envolver dimensão relevante na quantidade de terras transacionadas, de países envolvidos nas duas pontas dos negócios – quem repassa e quem adquire – e no fato de muitos casos estarem à margem do mercado tradicional de compra e venda de terras por serem terras arrendadas ou sob licença de exploração por longos períodos. (BELLUCCI, 2012)

Entre os maiores compradores de terras, inclui-se em primeira linha a China, seguida por outros países, a exemplo de Arábia Saudita, Reino Unido, Índia, EUA, Coreia do Sul, Egito, Emirados Árabes Unidos, Israel, Holanda, Itália, França, Canadá, Alemanha, Portugal e Suécia, não necessariamente nessa ordem. No outro polo, os principais países no centro desses investimentos são o Congo, Sudão, Moçambique, Etiópia, Serra Leoa e Libéria. No pico do *global land rush* (2008-2010), estima-se que pelo menos 20 milhões de hectares de terras africanas foram vendidas ou arrendadas por um período de 30 a 100 anos. (BAXTER, 2010) Do ano 2000 até 2018, de um total de 1004 negócios realizados, 422 localizaram-se

na África Subsaariana, sendo essa região o alvo preferencial da nova corrida à terra.

Saliente-se que vários desses empreendimentos são negociados a portas fechadas, não raramente sob as graças de governantes e chefes tradicionais locais. De mais a mais, muitos dos projetos de LSLA originados no rastro do *land rush*, desencadeado a partir do quadro especulativo de 2007-2008, falharam e foram abandonados por diversas razões – dificuldades financeiras, mudanças nos preços das *commodities*, mudanças políticas de alguns países da região a impor restrições ou a rescindir contratos. (COTULA, 2021)

Importa ainda registrar a simultaneidade dos fenômenos *land grabbing-water grabbing*, uma vez que a água é indispensável à agricultura. No caso da África Subsaariana, ressalta-se também, entre outros setores incluídos no conceito de *water grabbing*, o da mineração devido à sua grande necessidade de água. Nos dois casos, trata-se de processos que envolvem riscos de impacto ambiental e para a população local, visto que em alguns países tem-se considerável nível de insegurança alimentar, ou mesmo de fome, e várias localidades estão no mapa do estresse hídrico. Com isso, observa-se, então, o paradoxo: a África Subsaariana exporta produtos agrícolas enquanto parte de sua população padece as agruras da falta de alimento. (CALLENIUS, 2015; RULLI; SAVIORI; D'ODORICO, 2013)

Porém, isso não é tudo. Registra-se ainda, nessa corrida para a África, outro foco de interesse em relação à terra, nominalmente a caça às terras raras. Na realidade, as terras raras são relativamente abundantes e encontram-se espalhadas pelo globo terrestre, porém suas concentrações mineráveis são menos frequentes do que as de outros minérios. As propriedades dos elementos dessas terras relacionam-se com a produção de praticamente todos os produtos de alta tecnologia da atualidade: ímãs de alta eficiência aplicados em turbinas eólicas, discos rígidos, autofalantes, dínamos, materiais luminescentes empregados em lâmpadas fluorescentes, lâmpadas LEDs, *displays*, marcadores, *lasers*, baterias para veículos híbridos, catalisadores para redução de emissões automotivas, vidros especiais, polimento

fino de superfícies, cerâmicas de alta resistência, componentes de iPhone, foguetes, semicondutores etc.

Assim, a demanda mundial por minérios de terras raras vem aumentando enormemente. Ademais, elementos de terras raras entram na produção de semicondutores considerados cada vez mais “imperativos geopolíticos” por serem essenciais em aplicações de alta tecnologia nas indústrias de defesa, aeroespacial e de segurança (*laser*, sistemas de visão noturna, orientação de mísseis, veículos blindados, mísseis teleguiados, bombas inteligentes e por aí vai). Em outras palavras, os elementos de terras raras são geoestratégicos e inseridos na competição global por liderança tecnológica e industrial. Situação essa agravada face às atuais tensões entre a China e os EUA. (RAIMONDI, 2021)

Associam-se a essa equação os esforços de muitos países para mitigar os efeitos das mudanças climáticas via uma revolução de energia limpa, uma vez que muitos dos 17 elementos de terras raras são essenciais para a produção de componentes do setor de energia renovável, a exemplo do neodímio que entra na fabricação dos chamados ímãs permanentes usados em geradores de energia (convertem energia mecânica em eletricidade) e nos veículos elétricos (convergem eletricidade em energia mecânica).

A cadeia de abastecimento do mercado global dos minérios de terras raras é praticamente um monopólio da China, que detém 33,3% das suas reservas mundiais estimadas, produz cerca de 90% e processa e refina cerca de 80% de minérios de terras raras. A dependência da China pode ser ilustrada com os exemplos dos EUA e da União Europeia que importam do país asiático 80% e 98% de seus abastecimentos, respectivamente. Para superar esse predomínio da China na cadeia de abastecimento de terras raras, muitos países buscam intensivamente fontes alternativas ao país asiático, a exemplo dos EUA, do Japão e da União Europeia. A procura por novas fontes de minerais de terras raras e críticos intensificou ainda mais quando sinais vermelhos foram acesos. Em 2010, Pequim – por razões políticas – suspendeu temporariamente o suprimento de minérios de terras raras para o Japão e mais recentemente insinuou restringir a exportação dessa matéria-prima para os EUA, como uma medida de retaliação no

âmbito do conflito comercial em curso entre os dois países, assim como restringir a venda de mísseis para Taiwan. (GOPALDAS; NDHLOVU, 2021; RAIMONDI, 2021)

Nesse contexto, a África Subsaariana emerge como uma fonte alternativa de terras raras. Aliás, o comando militar dos EUA para a África, a United States Africa Command (Africom), identificou como um dos seus objetivos estratégicos primordiais na África Subsaariana a exploração de elementos de terras raras na região. Por lógico, os EUA não têm como contornar o enfrentamento com a China nessa seara, posto esta última ter presença marcante também na exploração mineral nessa região. Esses vetores acentuam a condição geoeconômica e geoestratégica da região Subsaariana. (FERREIRA; CRITELLI; JOHNSON, 2020)

A propósito, a importância estratégica da África Subsaariana no contexto da transição para uma economia de baixo carbono – face ao que foi traçado pela agenda internacional de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas – relaciona-se também a outros minérios. A produção de veículos elétricos a bateria, “mais limpos”, requer muito mais cobre do que a de um veículo com motor de combustão interna (cerca de 183 libras e 48 libras, respectivamente). A República Democrática do Congo (RDC) é a quarta maior produtora mundial desse metal. Outro metal que também pode ser utilizado na fabricação de baterias para esses veículos é o cobalto. Da RDC vem cerca de 70% da sua produção mundial, a maior parte exportada para a China que responde por cerca de 60% do seu refino. (PHAM, 2021)

Segundo Klare, o que faz da África hoje em dia tão atrativa seria precisamente o que atraiu em séculos passados os depredadores externos, precisamente uma ampla abundância de matérias-primas vitais contidas em uma região extremamente dividida e politicamente debilitada, aberta de forma considerável à exploração internacional. E complementa:

A África possui alguns dos maiores depósitos virgens de petróleo e gás natural do mundo, juntamente com grandes reservas de bauxita, cromo, cobalto, cobre, platina, titânio e urânio. A África

Subsaariana abriga algumas das maiores florestas tropicais remanescentes do planeta, juntamente com algumas de suas fontes mais prolíficas de ouro e diamantes. Ouro, cobre e madeiras exóticas estão em alta demanda, é claro, desde tempos imemoriais; Por outro lado, materiais como urânio, titânio e tântalo só recentemente se tornaram ingredientes cruciais da vida – e da morte – em nosso mundo. (KLARE, 2008, p. 208)²⁶

Sem embargo, o grupo de mercadorias combustíveis, minérios e metais ocupa o primeiro lugar na pauta de exportação da África Subsaariana, com praticamente dois terços do total exportado. Pode-se, então, dizer que demandas por antigas e novas variedades de matérias-primas, das quais a África Subsaariana tem imensas reservas, renovam a atratividade pela região. Em outras palavras, novas demandas e velhas correlações, uma vez que, de acordo com o autor, devido a uma história atormentada e a um passado recente de descolonização, ainda não teria sido possível “forjar Estados robustos, plenamente funcionais”. (KLARE, 2008, p. 208, tradução nossa)²⁷ Decorre-se daí a baixa disponibilidade de profissionais bem formados, o que leva esses países a dependerem de empresas estrangeiras para colocarem em prática os gigantescos projetos de exploração dos mineiros.

Acrescentam-se a essas circunstâncias outras facetas do processo de reorganizações da ordem mundial ensejadas a partir da década de 1970 que promoveram a liberalização das economias nacionais. Ilustrativamente, cita-se a atuação do Banco Mundial que, em contraste com seu discurso oficial, segundo Pereira (2013, p. 377), não teria tido uma atuação

26 “África posee algunos de los mayores depósitos vírgnes del mundo de petróleo y gas natural, junto com grandes reservas de bauxita, cromo, cobalto, cobre, platino, titânio y uranio. En el África sub-sahariana están algunas de las mayores selvas tropicales que quedan en el planeta, juto com algunas de sus fuentes más prolíferas de oro y de diamantes. El oro, el cobre y las maderas exóticas han estado muy solicitadas, por supuesto, desde tiempos inmemoriales; por otro lado, lado, las materias como el uranio, el titanio y el tantalio sólo recinatamente se han convertido en ingredientes cruciales de la vida – y de la muerte – em nuestro mundo”. (KLARE, 2008, p. 208)

27 “forjar Estados robustos, plenamente funcionales”.

eminentemente técnica, mas política que acarretou, nos anos 1980, “[...] a promoção, nos países clientes, [a] liberalização das economias nacionais por meio de programas de ajustamento estrutural [...]”. Programas que, no caso da África Subsaariana, respondem em primeira linha pelo nome do já mencionado Relatório Berg.

Observam-se também transformações no cenário geopolítico com a ascensão de novos atores concorrentes das antigas potências coloniais e do poder hegemônico norte-americano. A atuação desses novos concorrentes na África Subsaariana aguça preocupações para os norte-americanos. Kamp (2021) lembra que, entre esses novos atores, se identificam três Estados autoritários com aspirações de poder regional e de grande potência, nominalmente China, Rússia e Turquia. Eles, além de competidores comerciais, representariam valores concorrentes e outros modelos sociais em relação aos seus “oponentes ocidentais”. A África Subsaariana ganha assim importância tanto como parceiro comercial e destino de investimentos, como local de observação do jogo de poder global na seara da estratégia militar de atores externos. Kamp (2021) sentencia, com certo otimismo, uma vez que parece olvidar passagens da história do continente: “esses três países estão em boa companhia. Nunca o interesse global pela África e o engajamento de atores externos no continente foi tão grande como atualmente”.

A Rússia estaria fazendo uma espécie de *comeback* na região, depois de ter se recolhido no fim da Guerra Fria, e estaria marcando presença há cerca de uns seis anos com um ponto marcante em outubro de 2019, quando ocorreu a Cúpula Rússia-África, da qual participaram 43 chefes e representantes de Estados africanos. Na ocasião foram prometidos da parte da Rússia investimentos em diversos setores, entre os quais em agricultura, terras raras e defesa. (KAMP, 2021)

A Turquia somente nos últimos 15 anos seria um ator digno de nota na região Subsaariana. Nesse interstício, gradualmente intensificou os laços políticos e econômicos com a África Subsaariana. No ano de 2008 realizou-se a primeira Cúpula de Cooperação Turca-Africana. Na Somália encontra-se a maior base militar ultramarina turca, onde ocorrem treinamentos

militares. Recentemente, a Turquia começou a definir-se como um Estado afro-eurasiático, em vez do anterior Estado eurasiático, conforme matéria de Burak Ünveren na *Deutsche Welle* (DW) *online*, de 25 de fevereiro de 2021, intitulada “Turquia: o irmão benevolente e anticolonial de África”, em alusão à estratégia da política africana da Turquia se apresentar - ao que tudo indica, com sucesso - de forma “fraterna” e sem passado colonial no continente, uma vez que a presença do Império Otomano não poderia ser assim classificada. Observadores da cena global questionam se essa estratégia não seria uma faceta do *modus operandi* da ambição do presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, em sua luta por transformar seu país em uma potência média emergente. Nesse caso, a África Subsaariana representaria um espaço de manobra para seu jogo político. (KAMP, 2021)

Nas últimas décadas, a Índia tenta se viabilizar como potência emergente e nessa perspectiva a África Subsaariana tem centralidade, além de suas relações para com a região, de longa tradição, serem reforçadas. Em contraste com diretrizes dos países ocidentais, como os da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que adotam o critério de cooperação para o desenvolvimento, a Índia oficialmente pratica a Cooperação Sul-Sul em suas relações com a África, significando transferência de tecnologia, compartilhamento de conhecimento e desenvolvimento de habilidades. A partir de 2002, essas relações ganham um impulso com o lançamento do Focus Africa Programm pelo Banco de Importação-Exportação da Índia (Exim Bank) com o objetivo de subsidiar as relações comerciais da Índia com determinados Estados subsaarianos que recebiam créditos para serem usados na importação de serviços e mercadorias indianas.

Em 2004, é lançada a Tecchno-Economic Approach for Africa-India Movement (TEAM-9-Initiative) que reduz tarifas para os países menos desenvolvidos da região. Politicamente, as relações bilaterais ganham relevo com a realização de três Cúpulas Índia-África nos anos de 2008, 2011 e 2015. Em 2009, é firmado um MoU entre o Exim Bank e o AfDB com objetivo de cofinanciar projetos na África. O engajamento indiano na África espalha-se também nas searas da cooperação militar, armamento

e segurança. Nesse âmbito, é praticada uma política de vigilância do Oceano Índico e patrulhas contra pirataria e terrorismo com vistas a dar segurança às rotas marítimas. Mas sem dúvida, como já aventado, o setor de energia é o ponto nodal do interesse da Índia pela África Subsaariana. (WAGNER, 2019)

A China, com seu massivo engajamento, é simplesmente considerada o *big player* na África Subsaariana. Refletindo sobre a posição da África na geopolítica mundial no século XXI, Fiori (2014, p. 186) pondera:

A África é hoje, o grande espaço de acumulação primitiva asiática e uma das principais fronteiras de expansão econômica e política da China e da Índia. Ao mesmo tempo, porém, não há o menor sinal de que os Estados Unidos e a União Europeia estejam dispostos a abandonar suas posições estratégicas, conquistadas e consolidadas dentro desse mesmo território econômico africano.

Sem embargo, além das mencionadas facetas, outras dimensões também entram no rol da atratividade da região. Cita-se, por exemplo, o crescimento econômico registrado por vários Estados subsaarianos no século XXI. Nos primeiros 15 anos do novo século, os países da região cresceram uma taxa superior a 5% ao ano. Esse fato despertou grande otimismo e esperança de finalmente ser possível superar o subdesenvolvimento e a pobreza. Nos últimos anos, o crescimento econômico da região desacelerou, mas ainda assim mantém um bom desempenho.²⁸ Sem dúvida, os altos preços internacionais das *commodities* respondem substancialmente por esse crescimento que teve seu pico entre os anos 2002 e 2008, com taxas de crescimento 6,4% ao ano e de taxa média de crescimento anual de 4,5% nas últimas duas décadas até o ano de virada (2014) para baixo dos preços internacionais das *commodities*, puxadas em primeira

28 O escopo deste trabalho não comporta análise detalhada sobre a questão do crescimento da região. Porém, registra-se que, além de fatores externos - como o chamado *boom* das *commodities* -, uma gama de fatores internos contribuiu para esse desempenho, a exemplo de investimentos estatais em infraestrutura, de uma recuperação do setor agrícola e de um pujante setor de serviço. (ZAMFIR, 2016) Todavia, o crescimento econômico não acabou com a pobreza.

linha pela queda dos preços do petróleo que atingiu principalmente os produtores dessa mercadoria como Angola, Nigéria, Chade e Congo-Brazzaville. Todavia, apesar do fim do *boom* das *commodities*, os países da África Subsaariana sustentaram sua ascensão econômica, mesmo que a taxas de crescimento menores.

Ademais, a possibilidade de ascensão econômica e a estabilidade política da região atraem também o interesse dos chamados países industrializados devido a uma variável que os atinge diretamente, particularmente os membros da União Europeia: a corrente da chamada nova migração. A África Subsaariana detém a maior taxa de crescimento populacional no mundo com uma crescente população jovem, o que leva os países ricos a se preocuparem com essa circunstância, uma vez que a região é reconhecidamente vulnerável a cenários de expansão e à contração dos preços internacionais das *commodities*, com consequências no seu mercado interno de trabalho. A falta de perspectiva para as novas gerações é identificada como uma das causas da onda de novas migrações. Decorre daí uma preocupação que relaciona políticas de asilo dos países chamados desenvolvidos com migração e, por conseguinte, com a criação de oportunidade de trabalho na região Subsaariana – especialmente para os jovens que concluíram o ciclo escolar – como forma de conter os fluxos desse fenômeno migratório, uma vez que a migração da África Subsaariana tanto dos fluxos intrarregionais como para países da OCDE e da União Europeia, por exemplo, é vista como um problema macroeconômico para os países de envio e recebimento.

Assim, de acordo com Tetzlaff (2020), entende-se que “O futuro econômico da África está na África”²⁹ e identifica-se que lá deve ser viabilizada uma modernização econômica com uma modernização da agricultura voltada à produção de alimentos e ao processamento de algumas matérias-primas, assim como ampliação do horizonte de trabalho para uma

29 A frase é parte do título de um artigo acadêmico de Tetzlaff (2020). Todavia, mais do que um título, ela expressa uma tese na qual o autor se posiciona em prol do desenvolvimento da África.

crescente população urbana. Também deveria ser promovida uma criativa política de contenção de ondas migratórias através, por exemplo, de investimento privado direto direcionado para a instalação de *start-ups* nos países subsaarianos, particularmente as voltadas para as novas tecnologias de informação. (GONZALEZ-GARCIA, et al., 2016; LÜCKE, 2020; TETZLAFF, 2020)

Sem dúvida, o rol de atratividades da África Subsaariana é amplo e diversificado e suas dimensões incluem: mercado interno em crescimento; aumento da participação na população global dos países da região que leva a projeções de sua população vir a superar a população chinesa em alguns anos; mercado consumidor em crescimento; geopolítica; demanda por investimentos em serviços de infraestrutura; mercado aberto para empresas manufatureiras estrangeiras; mercado de armas e segurança; possibilidades de participação na chamada economia verde, mormente no caso de venda de taxa de emissão de carbono (mercado de carbono); e os votos nas assembleias da ONU. Em relação a esse último item, registra-se, por exemplo, a atuação diplomática da China que conseguiu o posicionamento favorável praticamente da totalidade dos votos dos países da região ao não reconhecimento de Taiwan nas Nações Unidas. Nesse sentido, a Índia também corteja os países subsaarianos com vistas à sua pretensão em ter um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU.

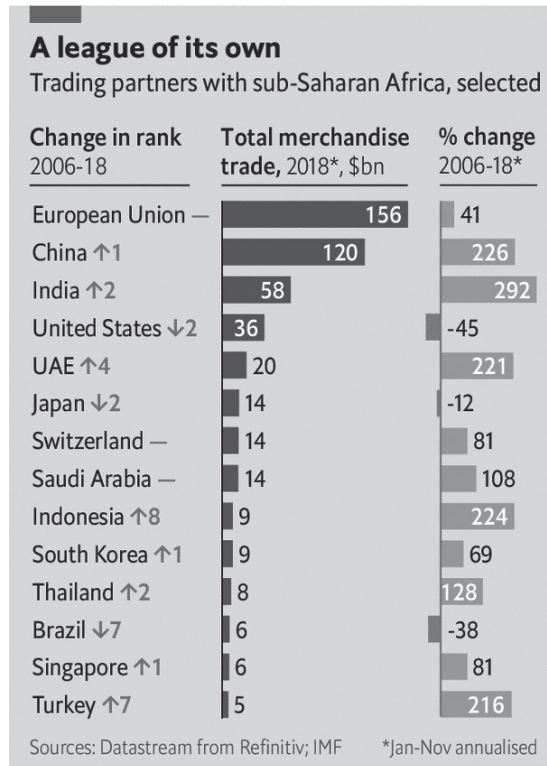
Diante desse quadro, desde o início do século XXI, como mencionado, a África Subsaariana voltou a ser disputada pelas potências mundiais. O crescimento da economia mundial (mormente suas crises) liderado pela China intensifica a competição internacional pelo acesso aos recursos naturais estratégicos. Nesse cenário, a África Subsaariana – que continua a registrar surtos de doenças classificados como epidemia, a exemplo do caso do ebola, além dos quadros de pobreza e fome em meio ao crescimento econômico – volta a ser atrativa tanto pela abundante existência de matérias-primas essenciais, como por sua vulnerável condição política – marcada pela debilidade e por ser o continente extremamente dividido

e de “portas abertas” para recepcionar os impulsos internacionais de exploração. Desse modo, os interesses de grandes e emergentes potências se voltam à exploração de recursos estratégicos subsaarianos e passam a instilar as questões domésticas.

Assim é que a emergente escala mundial da economia da China e sua presença na África Subsaariana respondem por um dos principais, senão o principal, fatores externos intervenientes nesse processo de virada. As ambições chinesas aspiram, em primeira linha, parcerias econômicas e tecnológicas com a África. A China tem fome de matérias-primas. Investimentos em projetos de infraestrutura, créditos, comércio, redes de investidores privados, *global players*, fundos estatais, *joint ventures* e por aí vai constituem facetas do engajamento chinês na África. As grandes empresas chinesas impulsionam o mercado de trabalho, não sem certa margem de perdas para pequenos empreendedores locais, ilustrativamente cita-se o papel das grandes fazendas.

A importância político-econômica da China na África Subsaariana cresce imensamente desde o início dos anos 2000, ou seja, do século XXI. Essa tendência ganha acentuados contornos geopolíticos no âmbito da chamada nova Rota da Seda, citada pela primeira vez em 2013, que pretende promover uma ligação global das importantes regiões detentoras de recursos naturais com os mercados consumidores. A política expansionista chinesa abarca transporte, comunicação e política econômica e se legitima na Cooperação Sul-Sul. Paralelamente, promove um processo de difusão de valores neoconfucionistas – faceta de *soft power* que se expressa, por exemplo, na implementação de Institutos Confúcio, desde 2004, mundo afora. Essa estratégia encontra receptividade na região Subsaariana. Na África, todo esse engajamento resulta, em 2008, na substituição dos EUA pela China como um dos principais parceiros comerciais. A tabela a seguir dá uma visão da escalada chinesa no *ranking* das parcerias comerciais com a África Subsaariana.

Figura 1 – Mudança no ranking do Mercado Total de Mercadorias 2006-2018, total do comércio de mercadoria em bilhões de dólares e % de mudança 2006-2018



Fonte: Sub-Saharan (2019).

Mas a dimensão da presença chinesa vai além, pois manifesta-se também na seara militar. A China instalou sua primeira base naval militar no exterior em Djibouti, estrategicamente localizado no estreito de Bab al Mandeb, no Chifre da África – um dos estreitos mais importantes dos mares –, aberta formalmente no dia 1º de agosto de 2017 e próxima da base estadunidense de Camp Lemonnier, construída pós-ataques de 11 de setembro de 2001. Oficialmente essa base serve de apoio para operações de manutenção da paz e ações humanitárias na África no âmbito da participação chinesa nas missões da ONU e também no combate à pirataria em alto-mar. Coincidentemente, a base localiza-se em uma das mais importantes rotas marítimas de abastecimento de energia do mundo

- fundamental para o comércio chinês. Além disso, os chineses têm presença naval nessa região quase permanente com seu único porta-aviões. (BEARAK, 2019; FONTDEGLÒRIA, 2017)

Essa crescente influência chinesa coloca a África Subsaariana no mapa da concorrência geopolítica da China com os EUA. A pergunta que se insinua, então, é: qual a importância do continente africano para os EUA?

Historicamente os EUA têm a Europa ou a Ásia na centralidade de sua política externa, como também o Oriente Próximo, em decorrência de seus interesses nacionais, além de negligenciarem a África por muito tempo. Porém, desde a década de 1960, eles reconhecem retoricamente a importância desse continente. No pós-Guerra Fria, iniciativas são implementadas com vistas a intensificar as relações comerciais com o continente africano, ilustrativamente citam-se: o Acordo de Livre-Comércio Recíproco denominado Agoa que entra em vigor em 2001 e que, nas duas décadas de sua existência, registra a triplicação do comércio não petrolífero entre as partes; e o conselho consultivo sobre fazer negócios na África ou President's Advisory Council on Doing Business in Africa (PAC-DBIA), que se reuniu pela primeira vez em 2015 - um fórum de tênues resultados práticos da administração Obama.

Atinente à seara da segurança internacional pós-11 de setembro,³⁰ os EUA dedicam atenção especial à África no âmbito da guerra ao terrorismo ao tempo que têm em vista as plataformas petrolíferas e as rotas marítimas do escoamento de sua produção. Na percepção de que há um jogo geopolítico desdobrando-se na África por parte das grandes potências, os EUA desenvolvem uma política africana que culmina com o reforço de sua presença militar naquele continente e constroem, em 2007, um novo comando militar para a África, o Africom, que entra em funcionamento no ano de 2008. A decisão de ter um comando regional para a África remete

30 O 11 de setembro refere-se aos atentados ocorridos nessa data no ano de 2001, quando quatro aviões foram sequestrados na costa leste dos EUA e, em sequência, dois foram lançados contra as Torres Gêmeas, World Trade Center (WTC), em Nova York, um contra o Pentágono, outro caiu em área desabitada do Estado da Pensilvânia. Tragédia que marcou os rumos do século XXI e mudou a agenda dos EUA que se voltou para a guerra ao terror.

também a interesses econômicos e à segurança energética. Inicialmente discutiu-se a possibilidade de localizar esse comando em uma ilha que praticamente flutua em petróleo – São Tomé e Príncipe –, porém a decisão recaiu para a cidade de Stuttgart, na Alemanha. (ANTUNES, 2018)

De mais a mais, essas presenças estrangeiras na África Subsaariana assim como em outras paragens enquadram-se, de certa forma, em dois figurinos: um que se pode chamar de “ocidental”, outro que seria “pragmático”. No primeiro caso, aos projetos de colaboração e investimentos atrelam-se a promoção da democracia, *good governance*, liberdade de imprensa, fortalecimento das instituições e por aí vai. No segundo, a *performance* enquadra-se no trinômio – “investir, garantir matérias-primas e não fazer perguntas”. Nesse último perfil, inserem-se os chamados países autoritários como os aludidos exemplos da China, Índia, Turquia e Rússia.

Desse modo, moldou-se um cenário no qual as grandes potências como os EUA, a China, países da União Europeia, particularmente as antigas potências coloniais da França, Reino Unido e Alemanha, as reportadas potências emergentes Turquia e Índia, a ressurgida Rússia, além de outras potências centrais e médias, como os países do Golfo Pérsico e a Coreia do Sul, aumentaram o valor da África Subsaariana em seus cálculos geopolíticos e colocaram os países dessa região no foco de seus interesses econômicos tanto para operações comerciais e financeiras, como para investimentos.

No umbral da terceira década do novo século, o contexto global conhece o impacto da pandemia do novo coronavírus, SARS-CoV-2. Em relação à África Subsaariana, as manchetes recorrentes na mídia internacional sobre as relações bilaterais China-África e a nova corrida global em direção aos mercados e às riquezas naturais subsaarianas abrem espaço para as informações sobre a pandemia da covid-19 na região. Inicialmente, as perspectivas do impacto da covid-19 na África Subsaariana soavam alarmantes, o que não se confirmou nas primeiras ondas da pandemia em decorrência dos esforços locais. A região não conheceu as grandes ondas de infecção como nos EUA e no Brasil. Até o momento, desenha-se um quadro de relativa baixa infecção e mortandade, severo *lockdown* e escassez de vacinas.

Todavia, os efeitos da pandemia se refletiram no agravamento dos recorrentes problemas, a exemplo da segurança alimentar, além de corroerem a renda real com aumento do número de desnutridos que ultrapassou os 200 milhões de pessoas somente no primeiro ano de pandemia. Apesar desse período pandêmico, a economia continuou a crescer, mesmo que em um ritmo mais lento.

Incluem-se também nesse contexto as questões do tempo presente relacionadas às mudanças do clima. A África responde por um papel menor nas causas das mudanças climáticas, menos de 4% das emissões de gases de efeito estufa. Todavia, sobre ela recaem alarmantes impactos do aquecimento global. A ONU divulgou, no mês de outubro de 2021, o novo relatório da Organização Meteorológica Mundial (OMM) ou World Meteorological Organization (WMO) intitulado *Estado do Clima na África 2020* (WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, 2021)³¹ que reporta um quadro assombroso: as lendárias geleiras tropicais da África Subsaariana – o Kilimanjaro, da Tanzânia; o Monte Quênia, do Quênia; e o Rwenzoris, de Uganda – estão derretendo em um ritmo que levará ao seu desaparecimento em duas décadas e tem como consequências enchentes, secas e calor extremo. Tais eventos, em 2030, atingirão cerca de 118 milhões de pessoas pobres e poderão, até meados do século, reduzir o Produto Interno Bruto (PIB) da região Subsaariana em 3%. O relatório estima um gasto de US\$ 30 a 50 bilhões de dólares anual (2-3% do PIB da região) em adaptações para frear consequências ainda mais catastróficas.

Tim Schauenberg na DW, edição de 30 de outubro de 2021, relata “Como a África paga pelas emissões dos outros”: “Per capita, uma pessoa vivendo na África contribui 12 vezes menos para as mudanças climáticas do que um cidadão americano, sete vezes menos do que um europeu, e quatro vezes menos do que alguém na Ásia”. (SCHAUENBERG, 2021) Evidentemente, não se pode estimar no presente momento quais os

31 O relatório da WMO tem apoio da ONU, de algumas de suas agências como a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) e UN Refugee Agency (UNHCR), da União Africana, MeteoFrance, Deutscher Wetterdienst (DWD), FMI, entre outras instituições. O documento é também divulgado como relatório da ONU sobre o clima.

possíveis reflexos desses eventos das mudanças climáticas sobre a atratividade da África Subsaariana em relação aos seus parceiros políticos e econômicos globais.

Considerações finais

Ao historicizar facetas da atratividade da África Subsaariana no século XXI, identificou-se que elas se vinculam às grandes questões globais e regionais que desenham uma mudança histórica que se traduz em uma realidade complexa e multifacetada. O mundo passa por transformações estruturais relacionadas às mudanças climáticas, ao aumento exponencial da população global e do subcontinente, à nova revolução tecnológica, ao crescimento econômico de potências emergentes, ao crescimento do poder global da China e de sua “incontornável” presença na África Subsaariana, à escassez de recursos, às migrações, à mercantilização/financeirização de todos os espectros da vida – terra, água e ar –, entre muitas outras dimensões. Nesse contexto de transformações massivas, inscrevem-se a reinserção da África Subsaariana no cenário político mundial no século XXI e, por conseguinte, os vetores de sua atratividade.

Essas transformações acarretam crescente aumento da procura por matérias-primas. A escalada da demanda por recursos naturais tem diferentes dimensões que desenham o seguinte cenário: a opção de enfrentamento das transformações climáticas via mercado requer matérias-primas para a produção de carros elétricos e de energias renováveis (eólica, solar, bioenergia etc.), como também exigem crescentes quantidades de energia, minérios e minerais para as chamadas tecnologias de ponta que possibilitam a produção de uma gama de produtos da “modernidade do tempo presente”. Exemplos desses produtos são o iPhone, foguetes, bombas inteligentes, sistemas de visão noturna, *laser*, carros blindados, lâmpadas LEDs etc. No caso dos biocombustíveis, tem-se uma situação que, em certa medida, compete com a produção agrícola voltada ao setor de alimentos. Enfim, todos esses processos são altamente demandantes de matérias-primas. Saliente-se o fato de o aumento populacional significar

necessidade de produzir mais alimentos. Diga-se de passagem que, para fabricar alguns desses produtos, se utiliza uma quantidade maior de minérios do que na produção de suas versões “convencionais” – esse é o caso dos veículos elétricos em comparação com os veículos de motor a combustão.

A África Subsaariana – conhecida por ser um “escândalo geológico” devido à abundância de recursos minerais que possui – coloca-se, desse modo, no centro da geopolítica da chamada economia verde e de *high tech* como fornecedora de matérias-primas de fato e em potencial. Saliente-se também, no âmbito dessas transformações, o peso de antigos fenômenos que ressurgem com conotações do tempo presente, nominalmente a apropriação e captura de terra em LSLA, também designadas por *land grabbing* e *water grabbing*, ambos fortemente assentados na região.

Por seu turno, nas duas primeiras décadas do século XXI, observam-se notáveis mudanças positivas registradas na África Subsaariana nas searas política, econômica e social, impulsionadas tanto por fatores externos, como os anteriormente mencionados, quanto internos. Internamente, os países da região – quase todos sob regimes democráticos e neoliberais – alcançaram impressionantes percentuais de crescimento econômico impulsionados em primeira linha pela exportação de *commodities*. Outras variáveis positivas do cenário regional respondem pelo aumento da escolaridade básica e média de seus jovens e por uma das maiores taxas de crescimento demográfico do mundo, as que moldam um perfil de uma população consideravelmente jovem. Observa-se marcante redução dos conflitos armados sob influência política da União Africana.

O interesse e a presença da China na região respondem primordialmente pelos impulsos externos dinamizadores do crescimento econômico e do lugar da África Subsaariana na geopolítica mundial. A China tornou-se um fator incontornável para as potências e empresas transnacionais que pretendem participar do mercado subsaariano. A África Subsaariana passa por um verdadeiro processo de acoplamento encetado pela China que tem a região em foco como espaço de expansão econômica e política e vem intensificando os laços bilaterais não somente no campo econômico, mas também no militar e cultural. A China representa também para os

países da região um modelo bem-sucedido de desenvolvimento econômico, modernização e inserção internacional alternativo ao norte-americano, e essa variável é um dos maiores desafios a ser enfrentado na região pelos EUA e pela comunidade que se convencionou chamar de Ocidente.

A atratividade da África Subsaariana no século XXI recoloca também velhas questões travestidas de aspectos contemporâneos que induzem à reflexão: destaca-se aqui, além dos já mencionados, o fato de a pobreza mostrar-se persistente apesar do crescimento econômico do subcontinente nas duas primeiras décadas do presente século. Além disso, a inserção dos países da região no mercado global dá-se primordialmente sob um viés de exportações, majoritariamente de produtos primários.

Finalizando, faz-se uma última observação sobre aspectos do tabuleiro geoeconômico mundial a envolverem o trinômio África Subsaariana-EUA-China. A região subsaariana desponta como uma fonte alternativa de minérios de terras raras, indispensáveis para o setor *high tech* e, por conseguinte, para o desenvolvimento e a segurança dos países, como também para o anunciado novo ciclo de expansão da economia mundial que desabrocha no âmbito da transição energética e da chamada economia verde. Os EUA são dependentes das importações de produtos processados de terras raras da China. Por sua vez, a China desenvolve uma geoeconomia de longo prazo na África Subsaariana e direciona-se inclusive para a exploração de suas terras raras. Para mitigar sua dependência da China e usufruir da produção de minérios de terras raras subsaarianas, os EUA têm que contornar a importância da China na África Subsaariana e tudo indica que esse nó górdio não se desata na curta duração.

Referências

AFRICA rising: a hopeful continent. *In*: REPORT: a hopeful continent. *The Economist*, [s. l.], 2013. Special report. Disponível em: <https://www.economist.com/special-report/2013/03/02/a-hopeful-continent>. Acesso em: 20 jun. 2020.

AFRICA UNION COMMISSION. *Agenda 2063: the Africa we want*. [Adis Abeba]: Africa Union, 2015. Framework Document. Disponível em: <https://au.int/sites/>

default/files/documents/33126-doc-framework_document_book.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

ANDERSON, P. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ANTUNES, D. L. *U.S Africa command: a nova inserção estadunidense na África*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1050553>. Acesso em: 14 maio 2020.

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

ASANTE, S. K. B.; CHANAIWA, D. O Pan-africanismo e a integração regional. In: MAZRUI, A. A.; WONDJI, C. (ed.). *História geral da África: África desde 1935*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 873-896. (Coleção História Geral da África da UNESCO, v. VIII). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190256>. Acesso em: 20 out. 2020.

BAXTER, J. Wie Gold, nur besser: Fette Dividenden aus Afrikas Böden. *Le Monde Diplomatique*, Deutschland, 15 jan. 2010. Disponível em: <https://monde-diplomatique.de/artikel/!502760>. Acesso em: 20 out. 2020.

BEARAK, M. In strategic Djibouti, a microcosm of China's growing foothold in Africa. *The Washington Post*, [s. l.], 30 dec. 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/africa/in-strategic-djibouti-a-microcosm-of-chinas-growing-foothold-in-africa/2019/12/29/a6e664ea-beab-11e9-a8b0-7ed8a0d5dc5d_story.html. Acesso em: 30 nov. 2020.

BELLUCCI, B. Fome de África: terra e investimento agrícola no continente africano. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 79-119, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6220>. Acesso em: 20 out. 2020.

BULL, H. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial*. Brasília: Ed. UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. (Coleção Clássicos IPRI). Disponível em: <https://kritischer-agrarbericht.de/agrarberichte/2015>. Acesso em: 20 out. 2020.

CALLENIUS, C. Dr Griff nach Wasser: "Watergrabbing" und die Rolle der Agrarkonzerne. *Der kritische Agrarbericht*, [s. l.], p. 86-90, 2015. Abschnitt Agrarindustrie und Bäuerlichkeit. Disponível em: <https://kritischer-agrarbericht>.

de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2015/KAB2015_86_90_Callenius.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA. *Agenda 2063: a África que queremos, Quadro estratégico comum para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável – Plano de implementação para a primeira década - 2014-2023*. [Adis Abeba]: [União Africana], 2015. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/33794-file-agenda_2063_portuguese_final_revised_first_ten_year_implementation_plan_12_10_15_portuguese.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

COTULA, L. The global land rush, revisited. *AfronomicsLAW*, [s. l.], 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/global-land-rush-revisited>. Acesso em: 2 dez. 2021.

DARWIN, J. Africa and world politics since 1945: theories of decolonization. In: WOODS, N. (ed.). *Explaining international relations since 1945*. New York: Oxford University Press, 1996. p. 199-218.

ENGEL, U. *et al. Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik: Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität*. Berlin: Oktober, 2000. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/66768>. Acesso em: 15 jul. 2020.

FERREIRA, G.; CRITELLI, J.; JOHNSON, W. The future of rare earth elements in Africa in the midst of a debt crisis. *The Civil Affairs Association*, Sanford, 15 aug. 2020. *Eunomia Journal* Disponível em: <https://www.civilaffairsassoc.org/post/the-future-of-rare-earth-elements-in-africa-in-the-midst-of-a-debt-crisis>. Acesso em: 20 jul. 2021.

FIORI, J. L. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

FONTDEGLÒRIA, X. China inaugura primeira base militar no exterior. *El País*, Pequim, 2 ago. 2017. Seção Djibuti. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/01/internacional/1501589492_007630.html. Acesso em: 17 jul. 2021.

GONZALEZ-GARCIA, J. *et al.* Sub-saharan african migration: patterns and Spillovers. *Spillover notes*, Washington, DC, n. 9, 2016. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/062/2016/009/062.2016.issue-009-en.xml>. Acesso em: 30 ago. 2021.

GOPALDAS, R.; NDHLOVU, M. How Africa can benefit from the new commodity super cycle. *Iss Today*, [s. l.], 1 feb. 2021. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/how-africa-can-benefit-from-the-new-commodity-super-cycle>. Acesso em: 20 maio 2021.

GREEN, D. A new scramble for Africa? *From Poverty to Power*, London, 10 apr. 2019. Disponível em: <https://frompoverty.oxfam.org.uk/a-new-scramble-for-africa/>. Acesso em: 20 out. 2020.

(THE) HOPELESS continent. *The Economist*. [S. l.]: The Economist, 13 may 2020. Disponível em: <https://www.economist.com/weeklyedition/2000-05-13>. Acesso em: 20 jul. 2020.

KAMP, M. Das Engagement autoritärer Geberstaaten in Afrika. Großmachtstreben und Systemexport im geopolitischen Wettstreit? *Auslandsinformationen*, n. 2, p. 57-70, 5 juli 2021. Disponível em: <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/das-engagement-autoritaerer-geberstaaten-in-afrika>. Acesso em: 5 jul. 2021.

KLARE, M. T. *Planeta sediento, recursos minguantes: la nueva geopolítica de la energia*. Barcelona: Tendencias, 2008.

KODJO, E.; CHANAIWA, D. Pan-africanismo e libertação. In: MAZRUI, A. A.; WONDJI, C. (ed.). *História geral da África: África desde 1935*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 897-924. (Coleção História Geral da África da UNESCO, v. VIII). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190256>. Acesso em: 17 jun. 2020.

LÜCKE, M. *et al.* European and African perspectives on asylum and migration policy: seeking common ground. *MEDAM Assessment Report*, Kiellinie, 2020. Disponível em: <https://www.medam-migration.eu/publications/assessment-reports/european-and-african-perspectives-on-asylum-and-migration-policy-seeking-common-ground-14200/>. Acesso em: 20 jan. 2021

MAZZOCCHI, C. *et al.* The Determinants of Large-Scale Land Acquisitions (LSLAs) in Sub-Saharan Africa (SSA): a case study. *Agriculture*, Milan, v. 8, n. 12, p. 1-13, 2018. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2077-0472/8/12/194/htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

MELBER, H. The new partnership for Africa's development (NePAD) Eine Zwischenbilanz. *PERIPHERIE*, [s. l.], v. 24, n. 96, p. 458-475, 2004. Disponível em: <https://www.budrich-journals.de/index.php/peripherie/article/view/28214>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MERLET, M.; PERDRIault, M. Large-scale land appropriations: analysis of the phenomenon and proposed guidelines for future action. *Comité Technique Foncier et Développement*, [s. l.], 2010. Disponível em: <http://www.foncier-developpement.fr/publication/large-scale-land-appropriations-analysis-of-the-phenomenon-and-proposed-guidelines-for-future-action-2/>. Acesso em: 20 out. 2020.

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT. *A nova parceria para o desenvolvimento da África*. Abuja: NEPAD, 2001. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/nepad.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

(THE) NEW scramble for Africa: this time, the winners could be Africans themselves. *The Economist*, [s. l.], 2019. Leaders. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2019/03/07/the-new-scramble-for-africa>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ÖHM, M.; WEILAND, H. Afrika: ein chancenloser Kontinent? Ein Memorandum erregt Aufsehen. *APuZ*, Bonn, n. 13-14, p. 7-14, 22 may 2002. Disponível em: <https://www.bpb.de/apuz/26998/afrika-ein-chancenloser-kontinent?p=all>. Acesso em: 15 jul. 2020.

OLIVEIRA, R. S. de. A África desde o fim da Guerra Fria. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 24, p. 93-114, 2009. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri24/n24a11.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

OTAVIO, A. Da contestação à responsabilidade mútua: uma análise entre o LPA e a NEPAD. *Monções: revista de relações internacionais da UFGD*, Dourados, v. 5, n. 10, p. 196-2018, 2016. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6062>. Acesso em: 17 out. 2020.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 33, n. 65, p. 359-381, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/PkGjwR7WCkhX6CFq9cfPV9B/>. Acesso em: 20 out. 2020.

PFAFF, I. Wie ein ganzer Kontinent seiner Rohstoffe beraubt wird. *Süddeutsche Zeitung*, [s. l.], 31 jan. 2017. Abschnitt Erdöl. Disponível em: <https://www.sueddeutsche.de/kultur/erdoel-wie-ein-ganzer-kontinent-seiner-rohstoffe-beraubt-wird-1.3265320>. Acesso em: 20 out. 2020.

PHAM, J. P. Africa's real strategic import for the green economy. *Atlantic Council*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/africas-real-strategic-import-for-the-green-economy/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

RAIMONDI, P. P. The scramble for Africa's rare earths: China is not alone. *Italian Institute for International Political Studies*, Milan, 4 June 2021. Disponível em: <https://www.ispionline.it/en/publication/scramble-africas-rare-earths-china-not-alone-30725>. Acesso em: 20 jul. 2021.

RULLI, M. C.; SAVIORI, A.; D'ODORICO, P. Global land and water grabbing. *PNAS*, Washington, DC, v. 110, n. 3, p. 892-897, 2 Jan. 2013. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1213163110>. Acesso em: 6 jul. 2021.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 43, n. 1, p. 138-169, 2000.

SCHAUENBERG, T. Como a África paga pelas emissões dos outros. *DW*, Bonn, 30 out. 2021. Seção Ciência e Saúde. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-a-%C3%A1frica-paga-pelas-emiss%C3%B5es-dos-outros/a-59671394>. Acesso em: 2 nov. 2021.

SILVA, C. E. L. da. Presidente dos EUA lança plano de ajuda à África. *Folha de São Paulo*, Washington, DC, 18 jun. 1997. Caderno Mundo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft180610.htm>. Acesso em: 20 maio 2021.

(A) SUB-SAHARAN seduction: Africa is attracting ever more interest from powers elsewhere. They are following where China led. *The Economist*, Djibouti, 7 mar. 2019. Briefing. Disponível em: <https://www.economist.com/briefing/2019/03/07/africa-is-attracting-ever-more-interest-from-powers-elsewhere>. Acesso em: 20 nov. 2020.

TEPE, I. Entwicklungsstrategien für Subsahara-Afrika Von Strukturanpassung bis good governance: Eine kritische Auseinandersetzung mit Berichten der Weltbank. *Arbeitspapiere*, n. 86, p. 1-108, 2008. Disponível em: <https://openscience.ub.uni-mainz.de/bitstream/20.500.12030/390/1/1602.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

TETZLAFF, R. Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika: Ein Plädoyer für kreative Politik der Fluchtursachenbekämpfung. *GWP: gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, Heft, v. 69, n. 1, p. 59-70, 2020. Disponível em: <https://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/article/view/35031>. Acesso em: 20 ago. 2021.

THE WORLD BANK. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*. Washington, D.C: The World Bank, 1981. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/702471468768312009/accelerated-development-in-sub-saharan-africa-an-agenda-for-action>. Acesso em: 20 maio 2021.

TORRES, A. A crise do desenvolvimento africano nos anos 80. *Estudos de Economia*, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 237-258, 1986. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9683/1/ee-at-1986.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

TOUSSAINT, E. *La crisis global*. Madri: El Viejo Topo, 2013.

ÜNVEREN, B. *Turquia: o irmão benevolente e anti-colonial de África*. DW, Bonn, 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/turquia-o-irm%C3%A3o-benevolente-e-anti-colonial-de-%C3%A1frica/a-56674498>. Acesso em: 6 jul. 2021.

UZOIGWE, G. N. Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral. In: BOAHEN, A. A. (ed.). *História Geral da África: África sob dominação colonial, 1880-1935*. Brasília. DF: UNESCO, 2010. p. 21-50. (Coleção História Geral da África da UNESCO, v. VII). Disponível em: https://lemad.fflch.usp.br/sites/lemad.fflch.usp.br/files/hist_geral_7_0.pdf. Acesso em: 27 jun. 2020.

WAGNER, C. Indiens Afrikapolitik. *SWP-Studie*, Berlin, n. 11, p. 5-27, 2019. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S11/>. Acesso em: 20 out. 2020.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. *State of the Climate in Africa 2020*. Geneva: World Meteorological Organization, 2021. WMO - Report, n. 12765. Disponível em: https://www.uneca.org/sites/default/files/ACPC/State-of-the-Climature-in-Africa/WMO_State%20of%20the%20Climate%20in%20Africa%202020_Report_en.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

ZAMFIR, I. *Afrikas Wirtschaftswachstum: Durchstart oder Verlangsamung?* [S. l.]: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 2016. PE 573.891. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573891/EPRS_IDA\(2016\)573891_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573891/EPRS_IDA(2016)573891_EN.pdf). Acesso em: 27 jun. 2020.

CAPÍTULO 10

NUEVAS DINÁMICAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS INTRAAFRICANAS:

LA PROYECCIÓN DE MARRUECOS EN EL ÁFRICA
SUBSAHARIANA

JUAN JOSÉ VAGNI

Introducción

La política africana de Marruecos, especialmente en su faz económica, es actualmente un tema de amplio tratamiento en la prensa marroquí, en círculos económicos, intelectuales y políticos. (ADIMI, 2015; DELATRONCHETTE, 2017; DIAWARA, 2020; INSTITUT ROYAL DES ETUDES STRATÉGIQUES, 2012; IRAQI, 2020; TANANE, 2020) Se trata de un debate activo e intenso, donde el continente es visto como “[...] la nueva frontera económica y geopolítica de Marruecos”. (EL KHAYAT, 2016, p. 65, traducción nuestra)¹

Este proceso de acercamiento a África se manifiesta en el plano económico principalmente a través de una importante plataforma de inversiones y nuevos negocios. En el plano político, se destaca el regreso a las

1 “[...] la nouvelle frontière économique et géopolitique du Maroc”.

organizaciones regionales y la incorporación a la Unión Africana (UA) en 2017.

Dicha aproximación se materializa principalmente con los países de África Occidental y de habla francesa, estados con los que el Reino mantiene mayores afinidades y vínculos tradicionales. En este marco se inscribe también el pedido de ingreso durante 2017 a la Comunidad Económica de los Estados del Oeste de África (Cedeao).

Este relanzamiento de la proyección africana tiene como motores principales a factores económicos, políticos y hasta religiosos amalgamados. En primera instancia, se trata de un reposicionamiento del lugar de Marruecos en la escena internacional, buscando un papel más activo en el plano africano que permita concretar sus aspiraciones sobre el Sáhara Occidental.² Consiste en un ejercicio de poder blando a través de una mayor visibilidad y una política de prestigio, que genere nuevos compromisos y lealtades en el entorno subsahariano. En ese sentido, el Reino pretende en última instancia ser reconocido como una potencia africana emergente, pretensión que abre numerosos interrogantes y cuestionamientos, tal como veremos a continuación. (ABOURABI, 2021)

En esta línea de proyección continental, junto a la labor de cooperación internacional, Marruecos desarrolla una estrategia de diplomacia de base religiosa destinada hacia África Occidental. (BELHAJ, 2009; SAMBE, 2011) Aquí el Islam marroquí, por su moderación, es presentado como “[...] modelo de prevención de la radicalización [...]” y una garantía para la seguridad y la estabilidad en la región. (LARRAMENDI, 2018, p. 93) Esta política de poder blando incluye diversas acciones, entre las que se destaca la creación de instituciones para la formación de imanes y el apoyo a las cofradías sufíes transnacionales.

Por último, ante la conflictividad en los vínculos con otros espacios regionales – como los tradicionales socios europeos y árabes –, las

2 Como explicaremos más adelante, el propósito fundamental de la diplomacia marroquí es la aceptación por la comunidad internacional de su proyecto de autonomía para esos territorios, presentado en 2007.

potencialidades económicas abiertas por el continente aparecen como instancias prometedoras para una presencia más activa. Como explica El Khayat (2016, p. 66, traducción nuestra),³ “el objetivo es ante todo mostrar que África es el futuro del desarrollo de Marruecos ante los bloqueos en las relaciones con el Magreb y Europa y que el continente es el único margen de expansión internacional”. En el mismo sentido, Rachid El Houdaigui (2018, p. 216)⁴ enfatiza: “El principal reto para Marruecos consiste en encontrar un nuevo espacio de integración económica sustitutorio que pueda singularizar su posición y permitirle aprovechar sus bazas, a la espera de mejores tiempos para la unidad magrebí”.

La implementación de esta política tiene como impulsor a la institución monárquica junto a un abanico de empresas públicas y privadas, algunas de ellas vinculadas a la familia real. Aunque siempre se destaca este papel central de la monarquía en el ejercicio de la acción exterior, incluso luego de la última reforma constitucional de 2011, este fenómeno de proyección africana muestra ciertas particularidades y la aparición de nuevos actores diplomáticos, con cierta autonomía y voz propia.

Si la política exterior sigue siendo dirigida por una élite, ella misma sometida a las órdenes directas del rey, podemos observar, no obstante, una modernización gradual del aparato diplomático, así como el surgimiento de una diplomacia paralela vinculada a la sociedad civil. (ABOURABI, 2019, p. 2, traducción nuestra)⁵

Esta autora enfatiza que los cambios en el aparato diplomático hacia África representan tanto una puesta en escena de los avances en torno a

3 “L’objectif est surtout de montrer que l’Afrique est l’avenir du développement du Maroc face aux blocages des relations avec le Maghreb et l’Europe et que le continent est sa seule marge d’expansion internationale”.

4 La Unión del Magreb Árabe (UMA) fue creada en 1989 e integrada por Argelia, Marruecos, Túnez, Libia y Mauritania. Sus avances de integración han sido escasos, en gran medida por las diferencias de los dos primeros países en torno a la cuestión del Sáhara. Actualmente se encuentra inactiva.

5 “Si la politique étrangère demeure conduite par une élite, elle-même soumise aux ordres directs du Roi, on observe néanmoins une modernisation progressive de l’appareil diplomatique ainsi que l’émergence d’une diplomatie parallèle liée à la société civile”.

la democratización y desarrollo del Reino, como así también una muestra de la evolución de los juegos de poder entre los diversos actores económicos y políticos del país. (ABOURABI, 2019)

Esta investigación se propone entonces construir una cartografía de dichos acercamientos, examinado este proceso a la luz de los lineamientos de la “diplomacia económica”, que conjuga no solo las actividades del Estado sino también el papel de otros actores como la empresa privada y otros grupos de interés. (OKANO-HEIJMANS, 2013) Entendemos como diplomacia económica a aquel proceso que involucra a organismos gubernamentales competentes en asuntos exteriores y comercio internacional, en articulación con los sectores económicos, cuyo fin es contribuir a la proyección económica y política del país mediante la promoción de la imagen del mismo, la internacionalización de las empresas nacionales, la atracción de inversiones y del turismo. Entre los actores implicados, participan principalmente en esta tarea las redes de embajadas y consulados, las agencias estatales para la inversión y el comercio exterior, las cámaras de comercio y las asociaciones empresariales. (MORILLAS GOMEZ, 2000; ROSE, 2005) En esa conjunción de fuerzas se movilizan diferentes acciones e instrumentos como las negociaciones económicas y comerciales multilaterales, regionales y bilaterales; el uso de incentivos o sanciones; los programas de apoyo a las empresas; las ferias de negocios; los viajes oficiales y las misiones comerciales, entre otras. (CAMIO BAVASSO, 2021)

Asimismo, para comprender la diplomacia económica de un país es necesario tener en cuenta de qué modo el estado proyecta al exterior su ideología e intereses estratégicos, como así también las identidades, los esquemas de pensamiento y las acciones que impulsan tanto a los gobiernos como a los actores económicos y los diferentes grupos de interés. (OKANO-HEIJMANS, 2013) En el caso de Marruecos, esta estrategia revela asimismo cambios y continuidades, líneas estratégicas y elementos coyunturales (CAMPS-FEBRER; MATEOS, 2018), aspectos que expondremos a lo largo de las siguientes páginas.

Antecedentes

A lo largo de su historia, Marruecos ha tenido profundos lazos con los Estados y territorios al Sur del Sáhara. Durante siglos, las rutas de las caravanas transaharianas con el comercio del oro, la sal y los esclavos fueron los principales enlaces entre las diversas zonas del Magreb, el Sáhara y el Sahel. Estas riquezas del Sur fueron un imán para las sucesivas dinastías, quienes intentaron expandir sus dominios por aquellos territorios. Al mismo tiempo, se destaca el papel de sus soberanos como “Comendadores de los Creyentes” en la expansión del Islam en África Occidental.

Las vinculaciones de Marruecos con este entorno a partir de su independencia en 1956 han sido complejas y estuvieron en general contaminadas por las reivindicaciones territoriales y las luchas por la hegemonía en el Magreb. Las fluctuaciones se movieron también al compás del posicionamiento ideológico del Reino y de los modos de inserción internacional ensayados en el marco del conflicto Este-Oeste.⁶

El inicio del conflicto en el Sáhara Occidental en 1975 tras la retirada española produjo el quiebre más relevante de los vínculos con gran parte de la escena progresista africana, especialmente con Argelia, su gran vecino y favorecedor de la causa del Frente Polisario.⁷ La admisión de la

6 En los primeros años de vida independiente, el país fundamentó su política exterior en el no-alineamiento y la lucha anticolonialista - participando por ejemplo en el Grupo de Casablanca con los estados progresistas de África -, pero con el tiempo modificó su política exterior hacia posiciones más conservadoras y pro-occidentales.

7 En esa fecha España decidió abandonar ese territorio, donde venía luchando por la independencia el Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario). En contra de los intereses saharauis y de lo previsto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca de un referéndum de autodeterminación, el gobierno español cedió el control del territorio a Marruecos y Mauritania mediante los Acuerdos Tripartitos de Madrid de noviembre de 1975. El Reino fue ocupando progresivamente el territorio saharauí, con la mudanza de parte de la población local hacia los oasis de Tinduf en la vecina Argelia, lo que llevó a enfrentamientos armados con el Polisario. En febrero de 1976 se proclamó la Rasd, la cual mediante el apoyo diplomático de Argelia y Libia fue reconocida por más de 60 países. Recién en 1989 se acordó una tregua entre Marruecos y el Polisario, y en 1991 se logró el alto el fuego patrocinado por la ONU con el envío de la llamada Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (Minurso) que debía garantizar la celebración del referéndum de autodeterminación. Pero a pesar de los esfuerzos de la ONU - Plan Baker I y II -, la resistencia de ambos actores a una solución negociada y la puja regional con Argelia, dificultaron la conclusión del conflicto. Actualmente, la diplomacia marroquí pretende lograr

República Árabe Saharaui Democrática (Rasd) en la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la negativa de Marruecos al reconocimiento de las fronteras coloniales heredadas llevaron, en 1984, a su retiro de esa organización regional y reavivaron el conflicto con estos países.

A partir de esta fecha y hasta el inicio del reinado de Mohammed VI en 1999, el país aplicó la llamada “Doctrina Hallstein” sobre el continente, la cual implicó la ruptura de relaciones diplomáticas con aquellos Estados que reconocieran al Frente Polisario como legítimo representante del pueblo saharauí. Esta política derivó en el apartamiento de numerosos espacios de la cooperación multilateral africana. (ABOURABI, 2021) En ese marco, el Reino ensayó una especie de “diplomacia selectiva” con los países “amigos”, especialmente a través de la cooperación en materia militar y educativa. El instrumento alternativo utilizado a partir de 1986 fue la creación de la Agencia Marroquí de Cooperación Internacional (AMCI). Esta organización destinada a la formación de cuadros extranjeros, especialmente africanos, contribuyó a estrechar los lazos con el continente a pesar del alejamiento de la OUA.

Paralelamente, a principios de la década de los ochenta se pusieron en marcha también importantes reformas económicas en el país, en el marco de los Programas de Ajuste Estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Con el objetivo de lograr una plena incorporación al esquema capitalista mundial, se llevaron adelante transformaciones como la redefinición del rol del Estado en la gestión económica, la apertura a los intercambios internacionales y el estímulo a las inversiones exteriores, operaciones todas que afectaron los diversos ámbitos de la vida económica, productiva, financiera y social del país. (BENJELLOUN, 2003) A pesar de la resistencia de sectores de la población, la liberalización e integración de la economía marroquí a los mercados

la aceptación de su proyecto de autonomía para esos territorios. Esta propuesta otorgaría a la población local facultades de autogestión pero en el marco de la soberanía marroquí. Entre 2007 y 2008, Marruecos y el Frente Polisario celebraron una serie de negociaciones directas con el auspicio de la ONU y la presencia de Argelia y Mauritania. Sin embargo, no se lograron avances sustantivos ante la intransigencia de las partes.

globales se realizaron progresivamente mediante un amplio programa de privatizaciones, la reorganización de la política comercial, la integración a los organismos internacionales de comercio y la firma de tratados multilaterales y bilaterales de libre comercio. Todo ello tuvo como finalidad generar condiciones atractivas para las inversiones y mejorar la competitividad de la producción interna.

Las reformas implementadas fueron acentuando una estructura económica dual: la persistencia de un sector agrícola y de servicios de baja productividad y el surgimiento de un sector industrial avanzado, de servicios tecnológicos y de comunicaciones estimulado por inversiones externas. (OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA, 2022) Conviene recordar que se trata de una economía con rasgos particulares marcados por la dependencia de los mercados europeos (dos tercios de su comercio), por el papel central de las exportaciones de fosfatos (primer productor y exportador) y por la participación significativa del turismo y de las remesas de los emigrados a Europa en el ingreso nacional. En los últimos años, se destaca el alto potencial del sector automovilístico y aeronáutico. En este marco, el limitado mercado interior - con una población de 37 millones de habitantes - y el todavía alto nivel de ocupación de la población en la agricultura hacen necesaria la atención hacia las exportaciones. Actualmente, según el Rand Merchant Bank, el Reino se ubica como el quinto mercado más importante de África (tras Nigeria, Sudáfrica, Egipto y Argelia) y el segundo destino más atractivo para las inversiones en 2020, detrás de Egipto. (RAND MERCHANT BANK, 2020)

Las transformaciones anteriormente señaladas repercutieron sin duda en el desarrollo de algunos grupos empresariales y su incipiente proyección hacia el África Subsahariana. El economista Nabil Adel recuerda que en esta década del ochenta se dio la primera avanzada económica, cuando cuando algunas compañías privadas comenzaron a instalarse en el continente. (HAKIMI, 2021) Los pioneros fueron el Banque Marocaine du Commerce Extérieur (BMCE)⁸ y el Grupo Chaâbi (construcción, obras

8 Ver em: <https://www.bankofafrica.ma/> e <https://www.bmce-intl.com>.

públicas, hoteles, supermercados). Se trató de un proceso improvisado, fruto de la iniciativa privada, “sin una verdadera estrategia nacional pero con la firme intención de entender el mercado africano”, explica el especialista. (HAKIMI, 2020, p. 2)

Hacia los años noventa, Marruecos encontró otra manera de acercarse hacia el continente: mediante las Misiones de Paz de Naciones Unidas. El Reino renovó su política de actuación militar mediante la participación en estas operaciones, gran parte de ellas sobre territorio africano. Ello permitió no solo estar presente en la región sino también insertarse en el nuevo orden internacional de la Posguerra Fría.

En esta época también la cuestión migratoria se constituyó en una problemática de alcance regional y global. Marruecos se fue transformando en una enorme sala de espera para miles de africanos, especialmente de África Occidental, que deseaban ingresar a territorio comunitario europeo. Como puerta de salida directa hacia Europa – ya sea a través de la costa mediterránea, Ceuta y Melilla; o la ribera atlántica hacia las islas Canarias –, esta posición vulnerable despertó importantes tensiones con sus socios europeos y también con sus vecinos subsaharianos. Con el tiempo, el país no fue solo un lugar de tránsito sino también un destino para aquellos y para emigrantes de otras latitudes. Mientras que con Europa se entablaron acuerdos de readmisión y la provisión de fondos para el control de las fronteras que posicionaron a Marruecos como “el gendarme europeo”; con los países de emigración se buscó concertar un manejo conjunto de los flujos migratorios, atendiendo a las causas sociales que originan estos movimientos poblacionales.

Luego de los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo emprendida por los Estados Unidos puso a una parte de África en la mira, especialmente a la zona saheliana. En ese marco, Marruecos acompañó las políticas estadounidenses, como las Iniciativas Pan Sahel y Transahariana de Lucha contra el Terrorismo que buscaba controlar aquellas zonas susceptibles de convertirse en campo de entrenamiento y resguardo para las células salafistas. (ZOUBIR, 2006) El Reino se presentó como uno de los principales baluartes en la lucha contra el

terrorismo, principalmente luego de los atentados de Casablanca de 2003 y de Atocha en España en 2004, colaborando desde entonces con las fuerzas antiterroristas de múltiples países.

¿Hacia una política de Estado?

Con la llegada al trono de Mohamed VI, la acción político-diplomática hacia el espacio subsahariano cobró nuevo impulso, motivada por una amalgama de factores geopolíticos, político-diplomáticos y económicos. Como decíamos al principio, este viraje se nutre de diversos elementos: la búsqueda de un respaldo renovado sobre el asunto del Sáhara Occidental (BAMBA; ALASANE, 2017) y la superación de la marginalidad por la ausencia en la UA; las cuestiones de estabilidad y seguridad; la problemática de la inmigración; y la expansión de los negocios e inversiones, tanto de las empresas estatales como de los grandes grupos empresarios. El propio monarca reflexionaba sobre la centralidad de esta política en un discurso de agosto de 2016:

Porque África, para Marruecos, es mucho más que una afiliación geográfica y vínculos históricos. Evoca, en verdad, sentimientos sinceros de afecto y consideración, profundos lazos humanos y espirituales y relaciones de fructífera cooperación y solidaridad concreta. Con todo, es la extensión natural y la profundidad estratégica de Marruecos [...] Y por eso lo hemos colocado en el centro de la política exterior de nuestro país. (AGENCE MAROCAINE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE, 2021, traducción nuestra)⁹

El Reino fundamenta esta nueva etapa de acercamiento con sus vecinos africanos bajo diversos argumentos. Por un lado, la reactivación de su

9 “Car l’Afrique, pour le Maroc, c’est bien davantage qu’une appartenance géographique et des liens historiques. Elle évoque, en vérité, des sentiments sincères d’affection et de considération, des liens humains et spirituels profonds et des relations de coopération fructueuse et de solidarité concrète. Elle est, somme toute, le prolongement naturel et la profondeur stratégique du Maroc. [...] Et c’est pourquoi Nous l’avons inscrite au centre de la politique étrangère de notre pays”.

vocación africana y su interés en profundizar la cooperación Sur-Sur; y por otro, postulándose como un punto de enlace entre África y Europa, entre el Norte y el Sur. Asimismo, su experiencia de diálogo – sostienen desde medios oficiales – lo posicionaría como el interlocutor más confiable ante las potencias internacionales en busca de ayuda para superar el problema del subdesarrollo en el continente. En ese marco, El Houdaigui explica las bases de esta aproximación, que pretende trascender las imágenes y los estereotipos habituales sobre el espacio africano:

Actualmente, la política africana de Marruecos se construye sobre la base de un discurso diplomático sin complejos y voluntarista, que insta a la vez a romper con el tercermundismo, a deconstruir el discurso pesimista, a la no injerencia en los procesos de democratización en curso y, por último, a la modelización de la cooperación intraafricana a partir de la apropiación soberana de las riquezas del continente. (EL HOUDAIGUI, 2018, p. 218)

Sin embargo, más allá de estos discursos, subyace una motivación geopolítica más ambiciosa en esta estrategia: ser reconocido como una potencia continental. El Reino pretende lograr un cambio decisivo en el equilibrio de poder intraafricano y situarse al lado de países como Sudáfrica, Nigeria o Egipto. (ABOURABI, 2021) Dadas las condiciones estructurales mencionadas anteriormente, esta aspiración debe ponerse en cuestionamiento. Si bien los avances económicos y políticos de los últimos años han elevado su papel creciente y su reconocimiento en la escena africana, su mayor influencia se sitúa en el ámbito subregional del Magreb, seguido por el Sahel y la zona occidental africana. Frente a ello, su posición se ajusta más bien al concepto de “potencia regional secundaria”.¹⁰ La definición hace referencia a un país semiperiférico, ubicado en

10 Otra forma de acercarnos a la influencia internacional de Marruecos es a través del Índice Elcano de Presencia Global. Se trata de una clasificación que registra la proyección exterior y el posicionamiento internacional en función de tres dimensiones (económica, militar y de poder blando) medidas sobre datos objetivos. Con un índice promedio de 28,9, el reino se ubica en el puesto 55 de un *ranking* de países (27,5 de presencia económica, 41,9 de presencia militar y 23,1 de presencia blanda). En África, es superado por Sudáfrica (puesto 32, índice

una zona económica del capitalismo semidesarrollado que guarda una identidad y personalidad propia. Además de estar dotado con capacidades materiales e ideológicas, requiere ser reconocido en ese papel por sus vecinos y a nivel global. En esa línea, debería mostrar también un alto nivel de integración y de diálogo con foros regionales y globales, como así también un papel determinante en la agenda de seguridad regional. (ARDILA, 2012; MOLOEZHNIK, 2012; NOTLE, 2006)

Para avanzar hacia este objetivo, desde los primeros años de reinado Mohamed VI llevó adelante más de cincuenta visitas oficiales por diferentes países del continente. Benín, Camerún, Níger, Gabón, Senegal, Burkina Faso, Gambia, Congo y República Democrática del Congo fueron los primeros destinos de estas giras reales, en las que se establecieron diversos mecanismos de vinculación multisectorial. (ABOURABI, 2021; AGENCE MAROCAINE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE, 2021) Entre los proyectos en marcha se destacan: la producción de fertilizantes (Gabón, Ruanda, Etiopía y Nigeria), cemento (Costa de Marfil, Ghana y Malí), la industria farmacéutica (Costa de Marfil, Ruanda), camiones de montaje (Senegal) y la industria alimentaria (Guinea, Benín, Camerún, Costa de Marfil, Mauritania y Tanzania). (MAROC-AFRIQUE, 2020)

A fin de facilitar los intercambios y potenciar la implantación comercial del Reino, en cada visita el monarca alauí priorizó dos tipos de medidas bilaterales: la instauración del mecanismo de comisiones mixtas y la firma de acuerdos que evitaran la doble imposición. Con el tiempo y la firma de más de un centenar de acuerdos, se ha establecido un amplio marco jurídico para asegurar sus inversiones y facilitar la apertura comercial.¹¹

73,8), Nigeria (puesto 33, índice 69), Egipto (puesto 37, índice 57,3), Etiopía (puesto 40, índice 53,6). Argelia, mientras tanto, ocupa el puesto 57, con un índice de 27,8. (REAL INSTITUTO ELCANO, 2021)

11 El instrumento más desarrollado es el llamado Modelo de Acuerdo de Promoción y Protección de las Inversiones (APPI), que sigue las normas más recientes para los tratados bilaterales de inversión y las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). Este *corpus* jurídico que rige la cooperación entre Marruecos y los países africanos continúa profundizándose sobre todo en material comercial, financiera y fiscal.

Este proceso de expansión económica derivó en la aproximación a organizaciones regionales como la Unión Económica y Monetaria Occidental Africana (Uemoa) y la Comunidad de los Estados Sahelo-Saharianos (Comessa) en 2001. (BÂ, 2006) Esta actuación tuvo su mayor logro con el ingreso a la UA en 2017, la institución más importante de la escena regional. A partir de entonces, el Reino ha tratado de desvincular a esta organización de la gestión de la cuestión del Sáhara, procurando limitar o neutralizar el apoyo de Argelia, Nigeria y Sudáfrica a las reivindicaciones independentistas del Frente Polisario.

Además, existe un horizonte a largo plazo que invoca todas las esperanzas, la formación de la Zona de Libre Comercio Africana (ZLECAF), que inició su andadura el 1 de enero de 2021 con la eliminación de barreras aduaneras y restricciones arancelarias. Esta nueva institución pretende integrar a los 55 estados de la UA y a las diversas organizaciones subregionales en una zona unificada de libre comercio. Si bien Marruecos es país signatario, aún no ratificó el acuerdo.¹² Sin duda, este acontecimiento es percibido como la oportunidad más trascendente para acceder al mercado africano, alcanzar complementariedad económica y reequilibrar la balanza comercial. (HAKIMI, 2021)

Un aspecto central de esta política de acercamiento es la compleja articulación de entes gubernamentales y empresas públicas que participan en la promoción y ejecución de la proyección hacia África, en ejercicio de la mencionada “diplomacia económica”. En primera instancia debemos consignar la labor de cooperación externa a través de la AMCI, ente que puso en marcha una serie de acciones de cooperación bilateral y tripartita con múltiples países subsaharianos bajo el lema del renacimiento de la ‘vocación panafricanista’ del Reino y de su adhesión a la cooperación Sur-Sur.

La asistencia financiera del Reino está destinada a la realización de proyectos de carácter económico y social en diversas áreas: educación, salud, agua potable y saneamiento, electricidad, protección ambiental,

12 En 2019 se inició el proceso legislativo para alcanzar la ratificación de este Convenio.

micro emprendimientos y desarrollo profesional.¹³ En ese marco, se otorgan becas a jóvenes subsaharianos para continuar sus estudios superiores en el Reino, creando así una elite favorable a Marruecos en los países del África Occidental. En materia social y de ayuda al desarrollo, comprende el envío de diversas misiones médicas y humanitarias para atender a poblaciones afectadas por las crisis alimentarias. Por último, se destaca el asesoramiento en el rubro hídrico, con ayuda técnica y logística en el ámbito del agua potable, la irrigación y la lucha contra la desertificación. Marruecos participa también, en colaboración con distintos países donantes y proveedores de fondos regionales e internacionales, en programas de cooperación tripartita con dichos países.¹⁴ (AGENCE MAROCAINE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE, 2021)

Asimismo, otros múltiples actores brindan sus servicios para desarrollar esta iniciativa de diplomacia económica: además de la red de embajadas en el continente, están implicados Maroc Export, la Societe Marocaine d'Assurance a l'Exportation (SMAEX) y la Agence Marocaine de Développement des Investissements (AMDI).¹⁵ Otro dato fundamental que acompaña esta nueva implantación sobre África es el cambio de nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores, que a partir de 2018 pasó a llamarse Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación Africana y Marroquíes Residentes en el Extranjero. Ello incluyó la creación de la figura del ministro

13 Ligada a esta asistencia y cooperación, se encuentra por supuesto la cuestión migratoria. En ese sentido el Reino ha utilizado también herramientas de diplomacia pública para hacer frente al tema ante sus socios europeos y africanos. En diversas ocasiones hizo un llamado a la comunidad internacional para instaurar un Plan Marshall para el África y fue sede de múltiples eventos internacionales vinculados al asunto como la Cumbre Euroafricana de Migraciones del 2006 (Proceso de Rabat) y la conferencia de Naciones Unidas de 2018 que dio lugar al Pacto Mundial para la Migración (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular). (PROCESSUS DE RABAT, 2021) En ese marco, las autoridades destacan también la implementación de “una política migratoria humana que ha permitido regularizar a unos 50.000 subsaharianos desde 2014”. (AGENCE MAROCAINE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE, 2021, traducción nuestra)

14 El concepto de cooperación tripartita es un mecanismo que pone en juego a un tercer actor, el país prestatario de servicios. Marruecos pretende así inscribirse en este último rol, como un socio confiable y respetable, que puede operar con experiencia y seguridad sobre un terreno conocido.

15 Ver em: <http://www.invest.gov.ma>.

delegado de Cooperación Africana. Esta determinación se fundamenta en el compromiso declarado en el Preámbulo de la nueva Constitución de 2011 que establece como objetivo: “consolidar las relaciones de cooperación y de solidaridad con los pueblos y los países de África, en especial, los países del Sahel y del Sáhara”. (MARRUECOS, 2011, p. 2)

Una política paralela o complementaria a esta estrategia es la llamada “diplomacia religiosa”, que, como señalamos anteriormente, se dirige a los mismos países de África Occidental. Se trata de una herramienta que combina la contención del extremismo y el poder blando sobre el continente, la dimensión securitaria y la ideológica: “El modelo religioso marroquí [...] ha sido también uno de los instrumentos utilizados por la diplomacia marroquí en su retorno a las instancias regionales africanas”. (LARRAMENDI, 2018, p. 93 e 95)

Esta política religiosa de Marruecos se basa principalmente en la difusión de su modelo formativo para el personal religioso, con un entramado de instituciones alrededor de la Universidad de al-Qarawiyyin de Fez. A partir de 2015 surgieron: el Instituto Mohamed VI de formación de Imames, Predicadores y Predicadoras; la Fundación de Ulemas Africanos; la Fundación Mohamed VI para la edición del Sagrado Corán; el Instituto Mohamed VI de Lecturas y Estudios coránicos y la Fundación Mohamed VI para promoción de las obras sociales y los empleados religiosos. (LARRAMENDI, 2018) Paralelamente, esta política se complementó con un enfoque que incluye la institucionalización del sufismo y las redes regionales de las cofradías, especialmente la Qadiriyya y Tiyaniyya. (ABOURABI, 2021) El apoyo a estas organizaciones religiosas transnacionales se fundamenta en el liderazgo espiritual del rey de Marruecos como “Comendador de los Creyentes”. (LARRAMENDI, 2018, p. 87)

Entre la geopolítica y la cuestión del Sáhara

Desde una perspectiva geopolítica, El Houadigui sostiene que esta apertura hacia África Occidental es fundamental en la agenda continental de Marruecos. El Reino pretende consolidar un espacio geoeconómico

en sentido norte-oeste, que llegue hasta el Golfo de Guinea y que pueda encuadrarse en las formaciones regionales ya existentes como la Cedeao. En este marco, adquieren un rol estructurador los proyectos transnacionales como el gasoducto que conectaría Nigeria con Marruecos. (MOROCCO, 2020) Esta transformación, sostiene:

[...] augura un cambio en el pensamiento geopolítico africano, que parece evolucionar de un soberanismo estatal a la desterritorialización del concepto de potencia. Estos países están dispuestos a participar en proyectos de alcance regional que generen plusvalía y puedan contribuir a la consolidación de la integración económica. (EL HOUADIGUI, 2018, p. 219)

Con este giro, asimismo, el Reino abandona la política selectiva respecto a los aliados de la causa saharauí e inicia una etapa más pragmática centrada en la cooperación económica. Si bien la defensa de la “marroquinidad del Sáhara” sigue siendo el pilar central de la política exterior, ahora también es posible el mantenimiento de vínculos sólidos con países amigos de la causa saharauí, tal como se da en el seno de la UA y con el restablecimiento de los vínculos con Cuba.¹⁶ Para el mismo autor, este regreso a la escena continental representa una oportunidad para “[...] defender su tesis sobre el Sáhara en los organismos africanos, difundiendo un discurso jurídico alternativo al de sus adversarios”. (EL HOUADIGUI, 2018, p. 219) También sería una ocasión para demostrar que la defensa de sus intereses territoriales es compatible con la solidaridad africana. (ABOURABI, 2021) Sin embargo, en esta etapa han sido pocos los países que cambiaron su posición a favor de Marruecos quitando el reconocimiento de la Rasd: Madagascar lo hizo en 2005; Guinea Bissau y Burundi, en 2010; Chad y Malawi, en 2017; y Sudán del Sur, en 2018. (CENTRO DE ESTUDOS DO SAHARA OCCIDENTAL DA USC, 2020)

16 En abril de 2017, Marruecos restableció sus relaciones diplomáticas con Cuba tras 37 años de distanciamiento. El origen de la ruptura se produjo en enero de 1980 cuando Fidel Castro, un importante aliado ideológico de Argel y de la causa saharauí, había reconocido a la Rasd.

Este regreso a la escena continental no ha menguado la conflictividad en torno a la cuestión del Sáhara. En 2019, Marruecos inició una estrategia diferente con la ayuda de países aliados africanos y de Oriente Medio: la apertura de representaciones consulares en las principales ciudades del territorio saharauí como El Aaiún, Smara y Dajla. Entre los países implicados se encuentran: Comoras, Gambia, Gabón, Guinea, República Centroafricana, Zambia, Santo Tomé y Príncipe, Côte d'Ivoire, Burundi, Djibouti, Haití, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Jordania. (DANS, 2020; MAHMOOD, 2020; REPÚBLICA, 2020) Este intento de legitimación de la presencia marroquí en el Sáhara despertó la alarma y el rechazo de las autoridades argelinas, quienes vieron no solo “una flagrante violación de las normas del derecho internacional [...]”, sino también un ataque a las reglas y principios que deberían regir las relaciones africanas. (MAHMOOD, 2019, p. 1, traducción nuestra)¹⁷

Mientras tanto, en noviembre de 2020, en el paso fronterizo de Guergerat que conecta Marruecos con Mauritania, se produjeron peligrosos incidentes entre activistas saharauís y las fuerzas militares marroquíes, situación que estuvo a punto de generar una escalada hacia un nuevo enfrentamiento armado. Pocos días después y antes de abandonar la Casa Blanca, el presidente Donald Trump proclamó “[...] el reconocimiento de [...] la plena soberanía del Reino sobre toda la región del Sáhara marroquí” (SOVERAINETÉ, 2020c, p. 1, traducción nuestra),¹⁸ una declaración que soslaya las bases marcadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.¹⁹ En paralelo, Marruecos se comprometió a restablecer relaciones diplomáticas con Israel – recordamos que los dos países mantuvieron una mesa de enlace durante los primeros años del Proceso de Oslo.

Todos estos acontecimientos elevaron la sensibilidad frente al tema e implicaron a la UA. Así, en marzo de 2021 se produjo un nuevo incidente

17 “Une violation flagrante des normes du droit international [...]”.

18 “[...] de reconnaître [...] la pleine souveraineté du Royaume du Maroc sur l'ensemble de la région du Sahara Marocain”.

19 La declaración incluyó además el establecimiento de un consulado estadounidense en Dajla.

diplomático entre el Reino y el Consejo de Seguridad de la UA. Este organismo pretendía la restauración de un enviado personal al Sáhara y la apertura de una oficina en el territorio, entre otras demandas; mientras que Marruecos defendía la responsabilidad exclusiva de Naciones Unidas en la disputa regional. (MAJDI, 2021; UNION AFRICAINE, 2021) Lo expuesto nos muestra que, a pesar de sus intentos de apartar a esta organización del tratamiento del tema, aún existe en ella un alto respaldo a las posiciones del Frente Polisario y la Rasd.

Factores de atracción y establecimiento de empresas marroquíes en África

En los últimos años, las economías africanas ofrecen una serie de condiciones favorables para el desarrollo económico y la Inversión Extranjera Directa (IED). En el período 2001-2015, por ejemplo, el continente mostró un nivel de crecimiento anual superior a la media mundial. Este potencial de crecimiento viene dado por múltiples factores, vinculados no sólo a la evolución de la economía mundial, sino también a cambios en la demanda interna y en las condiciones sociales y políticas del continente.

[...] El crecimiento estuvo impulsado, durante estos años, en particular por el consumo privado apoyado por la expansión de la clase media y el dinamismo demográfico, y las inversiones impulsadas principalmente por la mejora del entorno empresarial en varios países, así como por el gasto público (principalmente infraestructura y salarios). (MAROC-AFRIQUE, 2020, p. 31, traducción nuestra)²⁰

20 “[...] la croissance a été tirée, durant ces années, notamment par la consommation privée soutenue par l’élargissement de la classe moyenne et le dynamisme démographique, et les investissements portés principalement par l’amélioration de l’environnement des affaires dans plusieurs pays, ainsi que par les dépenses publiques (principalement infrastructures et salaires)”.

Asimismo, el impacto de la urbanización acelerada y los cambios de estilo de vida y consumo generan múltiples oportunidades para la radicación de empresas y proyectos en sectores como el inmobiliario, el automovilístico, la infraestructura, la distribución comercial y las telecomunicaciones. Estas transformaciones permitieron que las IED pasaran de 10 mil millones de dólares en 2000 a un monto variable de alrededor de 50 mil millones en los últimos años. (MAROC-AFRIQUE, 2020)

Este escenario propicio ha puesto al continente en la competencia de diferentes actores externos. La presencia arraigada de empresas europeas y occidentales se ve ahora cuestionada por la llegada de países emergentes como China, Brasil y Turquía. (OUKESSOU, et al., 2018) En ese marco debe situarse el arribo de las empresas e inversiones marroquíes, las que presentan condiciones adecuadas para la inserción en el continente: “frente a la competencia, las empresas marroquíes destacan por su mayor capacidad de adaptación al contexto africano y en algunos casos por una ventajosa relación calidad precio”. (MAROC-AFRIQUE, 2020, p. 33, traducción nuestra)²¹

Un informe – elaborado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Departamento de Estudios y Previsiones Financieras del Ministerio de Economía de Marruecos – reconoce tres modalidades de desarrollo de los negocios marroquíes en África. El primer paso es aquel en que las empresas exportan bienes o servicios sin una base local. Otra fase más avanzada es la asociación con empresas locales o internacionales para la implantación en el terreno y, por último, la fase superior es la inversión directa, a través de la adquisición de una empresa montada o la creación de una estructura nueva. (MAROC-AFRIQUE, 2020)

Dicho estudio muestra otros rasgos particulares de este proceso, uno de ellos es la autofinanciación en la mayoría de los casos. En este marco se destaca la diferencia en la conducción de los recursos humanos: mientras

21 “Face à la concurrence, les entreprises marocaines se démarquent par une plus grande capacité d’adaptation au contexte africain et dans certains cas par un rapport qualité-prix avantageux, avec un positionnement parfois intermédiaire en termes de prix et de qualité perçue”.

que en las adquisiciones de empresas instaladas se mantiene la gestión local, en la formación de nuevas compañías se privilegia el liderazgo marroquí. (MAROC-AFRIQUE, 2020)

Por último, el informe propone algunas líneas de acción hacia el futuro. En primer lugar, construir “cadenas de valores regionales generadoras”, aprovechando la condición de Marruecos como uno de los pocos países africanos que interviene en cadenas de valor globales en sectores industriales como el automotriz y el textil. Asimismo, advierte la conjunción entre la experiencia del Reino y los bajos costos laborales en algunos países del África Occidental. En segunda instancia recomienda la formación de “alianzas estratégicas triangulares” ante la fuerte competencia de China, de otros países asiáticos y de Turquía, principalmente. También invoca a la movilización de más actores privados nacionales y la articulación entre grandes corporaciones y Pymes, aprovechando el apoyo del sector público en esta proyección hacia África. (MAROC-AFRIQUE, 2020)

La expansión económica en números

La revisión de algunas cifras económicas nos permitirá observar la evolución de este proceso de aproximación intraafricano. Los primeros datos que hay que observar es la magnitud del impacto sobre el escenario africano: en el período 2008-2017, las inversiones marroquíes en el continente ascendieron a una suma de 3 mil millones de dólares. Con este desarrollo, Marruecos se posiciona como el segundo inversor africano dentro del continente – tras la primacía de Sudáfrica – y como el primer inversor africano en África Occidental. Según fuentes oficiales, esa cobertura geográfica se extendería más allá: “[...] la próxima frontera es África de habla inglesa y, en particular, África Oriental”. (MAROC-AFRIQUE, 2020, p. 33, traducción nuestra)²²

22 “[...] la prochaine frontière est l’Afrique anglophone, et en particulier l’Afrique de l’Est”.

La revista *Al-Maliya* del Ministerio de Economía y Finanzas²³ ofrece los datos más completos de esta relación a lo largo de los últimos diez años (2009-2019).²⁴ En este período el comercio marroquí-africano mostró un crecimiento medio anual del 6,1 %. Sin embargo, la participación de estos intercambios respecto al volumen total del comercio del país sigue siendo muy baja: asciende sólo al 5,1% en 2019.

Este proceso estuvo acompañado de un cambio estructural a partir de 2015, con un incremento mayor de las exportaciones y por ende una balanza comercial con superávit para Marruecos. Así, a lo largo de la última década las exportaciones marroquíes hacia África se incrementaron a una tasa de crecimiento anual promedio del 10%, pasando de 330 millones de dólares a 2.380 millones de dólares. En este caso, se observa tanto una diversificación de los mercados de destino como del tipo de productos exportados. En 2019, Djibouti y Senegal encabezan la lista de clientes, con más de 231 millones de dólares cada uno. En tercer lugar, Mauritania con 209 millones de dólares; seguido por Costa de Marfil con 198 millones de dólares. En quinto lugar, queda Argelia con 165 millones de dólares. Las exportaciones a estos cinco países constituyen el 43,5% de las exportaciones totales a África en 2019.

En cuanto a los sectores, la industria química ocupa el primer lugar y pasó del 11,8% en 2009 al 30,1% en 2019 respecto al total de exportaciones africanas, alterando todo el patrón de comercio. Le sigue la industria alimentaria, que redujo su participación del 31,9% al 25,1% en el mismo período. También decrecieron en su participación las máquinas y productos eléctricos (de 9,9% a 7,8%), la industria automotriz (de 8,4% a 4,1%) y la metalurgia (de 5% a 2,1%). En cambio, aumentó levemente el rubro agricultura, silvicultura y caza (1,1% a 3,2%).

En cuanto a las importaciones desde África, éstas provienen en su mayoría del norte del continente. Egipto es el primer proveedor de

23 Ver em: <https://www.finances.gov.ma/Es/Pages/index.aspx>.

24 Las cifras que aparecen en este informe se expresan en dirham marroquíes. Para una mejor comprensión, se presentan aquí en su valor equivalente en dólares estadounidenses tomando como referencia el valor de cambio a fecha 2 de noviembre de 2021.

Marruecos (36,2%), seguido por Argelia (27,6%) y Túnez (13,2%). En este marco, la composición de las importaciones se muestra cada vez más diversificada. (MAROC-AFRIQUE, 2020)

Los intercambios financieros entre Marruecos y el resto del continente también revelan una favorable progresión en el último decenio. Las inversiones directas marroquíes hacia África pasaron de 330 millones de dólares en 2009 a 750 millones una década después, dando una tasa de crecimiento anual promedio del 8,3%. Estas inversiones representan actualmente el 58,7% de las inversiones totales marroquíes en el extranjero, siendo así el primer destino de las mismas en términos regionales. Estas inversiones se dirigen actualmente a 29 países; mientras que en 2009 solo estaban presentes en nueve estados. En cuanto a la participación de cada país, Costa de Marfil ocupa el primer lugar con el 21,4%, le sigue Chad con 19,8% y en tercer lugar Senegal con el 14,7%.

Una mirada sobre los sectores nos muestra que estas inversiones cubren hoy más de trece rubros. El primer puesto lo tiene el sector bancario con el 39,4% de participación, seguido por las telecomunicaciones con el 21,1% (descenso con respecto al 2009 cuando ocupaba el 59,9%). El sector industrial ocupa el tercer lugar con el 13,5% de participación (un gran crecimiento, ya que en 2009 sólo ascendía al 2,6%). Con respecto a las inversiones acumuladas (*stock* de inversiones), Costa de Marfil ocupa también el primer lugar con 782 millones de dólares, seguido por Mauricio con 253 millones de dólares. En tercer lugar, Egipto con 198 millones de dólares y luego Gabón con 176 millones de dólares. Por último, cabe señalar que las inversiones extranjeras directas recibidas desde África constituyen sólo el 2,5% de las IED totales del año 2019, aunque muestran una tasa de crecimiento anual promedio del 18,8%. (MAROC-AFRIQUE, 2020)

Actores económicos de la expansión

El lenguaje de la escena mediática y empresarial marroquí le ha asignado una denominación a los grandes grupos empresarios - privados o del sector público - que se han expandido sobre el escenario africano al

compás del apoyo oficial. Este saber popular las ha caracterizado como “las campeonas”: una muestra del orgullo patriótico y del éxito económico más allá de las fronteras nacionales.

Entre ellas se encuentran, desde el sector privado el Grupo Al Mada,²⁵ el BMCE y el Grupo Saham.²⁶ En el sector público se destacan la línea aérea de bandera, Royal Air Maroc (RAM); el grupo OCP;²⁷ la Oficina Nacional de Electricidad y Agua Potable (ONEE);²⁸ y la Oficina Nacional de Hidrocarburos y de Minas (ONHYM).²⁹ Estas corporaciones, agencias nacionales y empresas públicas marroquíes son las principales protagonistas de este proceso como actores e inversores en el continente, obteniendo concesiones o asociaciones con empresas públicas y privadas.

La intervención marroquí más controvertida en terreno subsahariano es la del grupo Al Mada, nueva denominación desde 2018 de la Société Nationale d’Investissement (SIN) y Omnium Nord-Africain (ONA). Esta sociedad de cartera privada marroquí con sede en Casablanca desde 1966 tiene como accionista principal al fondo Siger, *holding* de la familia real marroquí. Sus áreas de negocios incluyen actualmente: servicios financieros, materiales de construcción, distribución, minas, inmobiliaria y turismo, energía y telecomunicaciones. Bajo el lema “impacto positivo”, procura incidir a escala panafricana:

Al Mada interviene en sectores de actividad estructurando para las economías y sociedades del continente africano, donde sus inversiones producen un impacto positivo [...] Esperamos que este modelo se extienda por África y se convierta en el sello distintivo de un enfoque económico africano. (AL MADA, 2021, traducción nuestra)³⁰

25 Ver em: <https://www.almada.ma/>.

26 Ver em: <https://www.saham.com/>.

27 Ver em: <https://www.ocpgroup.ma/>.

28 Ver em: <http://www.onep.ma/>.

29 Ver em: <http://www.onhym.com/>.

30 “Al Mada intervient dans des secteurs d’activité structurants pour les économies et les sociétés du continent africain, là où les investissements requièrent une haute intensité capitalistique,

Esta corporación tiene alrededor de 20 mil empleados y una cartera de ocho millones de clientes. Además de la actividad bancaria, el grupo opera en múltiples negocios financieros: crédito inmobiliario, crédito al consumo, *leasing*, gestión patrimonial, intermediación bursátil, banca privada, asesoramiento, *leasing* a largo plazo y *factoring*. Al Mada dispone de una sólida base financiera que ascendía en 2018 a 7.200 millones de dólares de capital contable consolidado. Ese mismo año obtuvo una facturación de 3.700 millones de dólares y un beneficio neto de 512 millones de dólares. (IRAQI, 2020)

Dentro de este marco de servicios bancarios y financieros, el *holding* cuenta con tres grandes empresas: el grupo bancario Attijariwafa, Wafa Assurance³¹ y Agma. Attijariwafa Bank es el principal banco de Marruecos y también el mayor del Magreb. En asociación con otras entidades expandió sus filiales hacia Europa, Oriente Medio y África estando presente así en 25 países, 15 de ellos africanos. Cuenta con 10,6 millones de clientes y 20.583 empleados. (ATTIJARIWAFABANK, 2021c) En su página *web* institucional sostiene:

Inspirado por la visión iluminada de Su Majestad el Rey Mohammed VI, que Dios le ayude, y bajo la égida de su accionista de referencia Al Mada, el grupo bancario Attijariwafa se ha comprometido durante más de una década con el desarrollo del continente africano y la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur-Sur, en un espíritu de crecimiento unido. (ATTIJARIWAFABANK, 2021b, traducción nuestra)³²

et produisent un impact positif. [...] nous souhaitons qu'il essaime partout en Afrique et qu'il devienne la marque de fabrique d'une approche économique africaine".

31 Ver em: <http://www.wafaassurance.ma/>.

32 "Inspiré de la vision éclairée de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, et sous l'égide de son actionnaire de référence Al Mada, le groupe Attijariwafa bank est engagé depuis plus d'une décennie en faveur du développement du continent africain et de la coopération Sud-Sud et Nord-Sud-Sud, dans un esprit de croissance solidaire".

Cuadro 1 – Presencia global del Banco Attijariwafa



Fuente: Attijariwafa Bank (2021a).

Esta multinacional africana mantiene una alianza estratégica con el Banco Santander de España, dirigida en primera instancia a captar las remesas de los emigrantes marroquíes y otros africanos en España. Desde 2016, Attijariwafa Bank pasó a ser “el banco del Santander en África”, brindando servicio a los clientes del Santander en la región y ayudando a los inversores peninsulares que quisieran instalar una empresa en el continente. (HIDALGO, 2019) En una de sus páginas *web* institucionales mencionan esta proyección:

En paralelo a la expansión de su filial europea, el Grupo mantiene su objetivo panafricano y de desarrollo regional, a través de la adquisición, íntegra o parcial, de numerosos bancos del África occidental y del Magreb, entre los que destacan La Banque du Sud de Túnez, rebautizada como Attijari bank; el CBAO de Senegal; el SIB de Costa de Marfil; el BIM de Mali; el BIA de Togo; el SOFIB de Guinea-Bisáu; el UGB de Gabón; el CDC del Congo; el SCB de Camerún; Attijari bank en Mauritania; Cogebanque en Ruanda y Barclays Bank en Egipto. (ATTIJARIWAFABANK EUROPE, 2021)

En 2014 recibió el Premio al “Mejor Banco de África”, otorgado por la revista *Jeune Afrique* y la Banque Africaine de Développement en el marco del Africa CEO Forum Awards. (ATALAYAR, 2014) En el año 2015, estableció el Club Afrique Développement con el objetivo de promover el comercio regional y la Cooperación Sur-Sur. Está integrado por unos 3 mil miembros y organizó una quincena de misiones multisectoriales que involucró a más de dos mil dirigentes empresariales. Cuenta con filiales en Egipto, Costa de Marfil, Senegal, Mali, Mauritania, Túnez, Camerún, Gabón y Congo Brazzaville. (ATTIJARIWABA BANK, 2019)

Paralelamente, Attijariwafa lleva adelante desde 2010 la organización del Forum International Afrique Développement que reúne anualmente a unos nueve mil participantes y cerca de 22 mil reuniones de negocios. (ATTIJARIWABA, 2021b) Como parte de su proyección de negocios, el Banco procura posicionarse en los países del África Oriental de habla inglesa, principalmente en Nigeria. (IRAQI, 2020)

En el caso de Wafa Assurance, está presente en cuatro países: Túnez, Senegal, Costa de Marfil y Camerún. Tiene 27 mil empleados y un volumen de negocios de 925 millones de dólares. Desde el año 2014 es el primer asegurador del mundo árabe. (IRAQI, 2020)

Más allá de los servicios bancarios y financieros, el Grupo Al Mada también está presente en África con otras empresas, como Lafarge-Holcim Africa,³³ Grupo Managem³⁴ y Nareva. La asociación histórica de Al Mada con Lafarge y Holcim ha permitido su inserción en trece países de África Subsahariana francófona: Benín, Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Gabón, Guinea Conakry, Malí, Mauritania, República Democrática de Congo, República del Congo, Senegal y Sudán. (IRAQI, 2020) Actualmente representa el segundo fabricante africano de cemento, detrás del grupo nigeriano Dangote.

El Grupo Managem está especializado en la extracción y valorización de metales preciosos, de base y minerales. Esta subsidiaria minera de

33 Ver em: <https://www.lafargeholcim.ma/fr>.

34 Ver em: <http://www.managemgroup.com/>.

Al Mada lanzó recientemente el proyecto de extracción de oro Tri-K en Guinea por un monto de 22 millones de dólares. El *holding* está presente en cinco países de la región, cuenta con seis mil empleados y 484 millones de dólares en volumen de negocios. (IRAQI, 2020)

Por último, desde 2005 la empresa Nareva está orientada a la gestión del agua y la producción de electricidad. Últimamente logró su primer contrato africano: en asociación con el grupo francés Engie obtuvo la adjudicación para la construcción y operación de una planta de energía fotovoltaica en Gafsa, Túnez. (IRAQI, 2020)

El segundo grupo económico que ha reforzado su implantación en el África Occidental es el BMCE, radicado en 18 países a través de su filial Bank of Africa. Actualmente constituye una de las primeras entidades bancarias de esa región. Para el futuro plantea la instalación de hasta una decena de sucursales. (IRAQI, 2020)

Cuadro 2 – Aviso publicitario del BMCE



www.bmcebank.ma
www.bank-of-africa.net

Juntos, sentemos las bases de unas finanzas sostenibles en el continente africano

En el corazón de un continente lleno de oportunidades, el Grupo BMCE Bank sigue creciendo, sobre la base de la ampliación continua del grupo BANK OF AFRICA, contribuyendo con total confianza al desarrollo empresarial y al progreso social.

Con sus 11.000 colaboradores movilizados en 19 países africanos, su base financiera, su posicionamiento como banco universal apoyado por las sinergias de un grupo polivalente con ambiciones internacionales, y sus valores de tolerancia y reparto, BMCE Bank y BANK OF AFRICA se abren camino hacia unas finanzas sostenibles en el continente africano.



BANK OF AFRICA

BMCE BANK 

Fuente: África (2015, p. 3).

El tercer lugar lo ocupa el grupo Saham, que incrementó su presencia en la zona desde 2014 y hoy desarrolla sus negocios de seguros en 19 países. Con este crecimiento ha logrado posicionarse como la octava asegurada de África. En Nigeria, la mayor economía del continente, adquirió casi el 40% de Unitrust Insurance y tomó el control de Continental Reinsurance. (TOP, 2019)

Uno de los rubros destacados en esta expansión es el de las telecomunicaciones, representado principalmente por Maroc Telecom.³⁵ Este grupo está presente en diez países y cuenta con unos 54 millones de clientes en el continente. Le siguen IB Maroc³⁶ y Gemadec.³⁷

El sector inmobiliario y de la construcción es otro de los rubros más activos, representados por los consorcios Ynna Holding,³⁸ Alliance y grupo Addoha.³⁹ Ynna Holding es uno de los grupos industriales más antiguos de Marruecos, propiedad de la familia Chaâbi, que opera en múltiples terrenos: industria, construcción, inmobiliario, hotelería y distribución. La empresa del grupo Chaâbi Lil Iskane⁴⁰ es el primer promotor inmobiliario de Marruecos y cuenta con sucursales en Egipto y Guinea Ecuatorial. Afrique Cables⁴¹ y Electra Batteries,⁴² en el rubro cableado telefónico y eléctrico, son también compañías del grupo presentes en la región.

El grupo Alliance se expandió también en África Occidental, con múltiples proyectos de construcción de viviendas e infraestructura pública, principalmente en Costa de Marfil y Camerún. Este *holding* cuenta con el Museo Al Maaden de Arte Africano Contemporáneo (MACAAL) en Marrakesh, compuesto por una colección de más de dos mil obras de arte de todo el continente. (ALLIANCES, 2021)

35 Ver em: <https://www.iam.ma/index.aspx>.

36 Ver em: <http://www.ib-maroc.com/>.

37 Ver em: <http://www.gemadec.com/>.

38 Ver em: <http://www.ynna.ma/>.

39 Ver em: <http://www.groupeaddoha.com/ar/>.

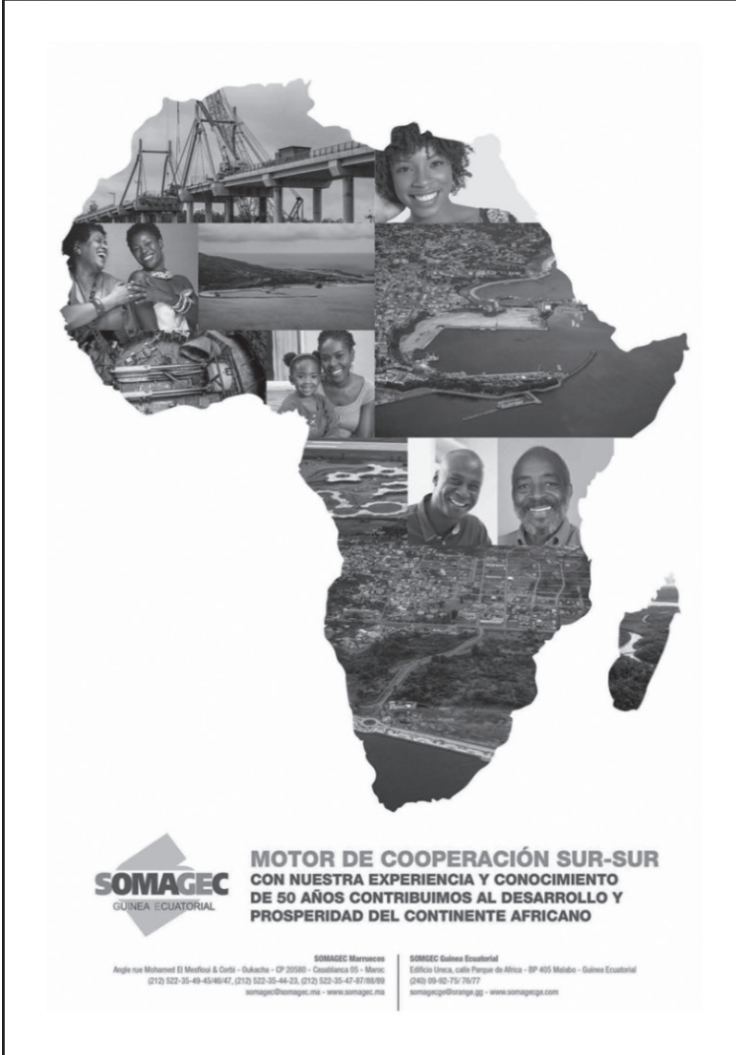
40 Ver em: <https://liliskane.com/#/>.

41 Ver em: <http://www.afriquecables.com/>.

42 Ver em: <https://www.electra-batteries.com/>.

Por último, el grupo Addoha, de la familia Sefriou, estableció sus negocios de construcción de viviendas sociales en diversos países de la zona. (TOP, 2019) Su filial cementera Ciments d'Afrique (CIMAF) produce cemento en Camerún, Gabón, Costa de Marfil y Guinea.

Cuadro 3 – Aviso publicitario del grupo Somagec



The advertisement features a large silhouette of the African continent. The interior of the map is filled with various images: a bridge under construction, a smiling woman, a family, a coastal town, and two men smiling. Below the map, the Somagec logo is displayed, followed by the text: **MOTOR DE COOPERACIÓN SUR-SUR** **CON NUESTRA EXPERIENCIA Y CONOCIMIENTO** **DE 50 AÑOS CONTRIBUIMOS AL DESARROLLO Y** **PROSPERIDAD DEL CONTINENTE AFRICANO**. At the bottom, contact information for Somagec Marrocos and Somagec Guinea Ecuatorial is provided.

SOMAGEC
GUINEA ECUATORIAL

MOTOR DE COOPERACIÓN SUR-SUR
CON NUESTRA EXPERIENCIA Y CONOCIMIENTO
DE 50 AÑOS CONTRIBUIMOS AL DESARROLLO Y
PROSPERIDAD DEL CONTINENTE AFRICANO

SOMAGEC Marrocos
Angle rue Mohamed El Makhfi & Corti - Subachia - CP 20500 - Casablanca ES - Maroc
(212) 522-35-49-45/46/47, (212) 522-35-44-23, (212) 522-35-47-47/49/50
somagec@somagec.ma - www.somagec.ma

SOMAGEC Guinea Ecuatorial
Edificio Unica, calle Pinar de Africa - BP 405 Malabo - Guinea Ecuatorial
(240) 99-40-75/76/77
somagec@stronga.gg - www.somagec.gg

Fuente: África (2015, p. 8).

En el rubro de ingeniería y grandes infraestructuras, participan en esta avanzada sobre el continente los grupos Somagec⁴³ y Holmarcom,⁴⁴ seguidos por CCGT,⁴⁵ CID⁴⁶ y Novec.⁴⁷ Somagec es un conglomerado empresarial con más de cincuenta años de experiencia en los rubros de trabajos portuarios, rutas, puentes; de ingeniería civil, industrial, sanitaria y electromecánica. A través de su área internacional lleva adelante múltiples negocios en Mauritania, Senegal, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Uganda, Mozambique. Actualmente se destacan una docena de importantes obras públicas de infraestructura en Guinea Ecuatorial, como la construcción de tres puertos, dos aeropuertos, carreteras, paseos marítimos, hoteles y aprovisionamiento agua potable.

Holmarcom es un *holding* propiedad de la familia Bensalah que despliega su actividad en los sectores marítimo, infraestructura, energía, agua potable y saneamiento, industrias y construcción. Las diversas empresas del grupo están apostando por la inserción en África: desde proyectos inmobiliarios en Senegal, hasta el establecimiento de nuevas terminales de cereales en los puertos africanos. (HOLMARCOM, 2020) Asimismo, posee una importante cartera de participaciones en varios fondos de inversión marroquíes y africanos. (HOLMARCOM, 2020)

Una mención especial merece el grupo Caisse de Dépôt et de Gestion du Maroc (CDG),⁴⁸ propietario del 25% del paquete accionario de la Bolsa de Casablanca. Diversas empresas de este grupo están presentes en el mercado africano, la ya mencionada Novec en el rubro de ingeniería y la Société Centrale de Réassurance (SCR)⁴⁹ con oficinas en Costa de Marfil y múltiples clientes. Otras empresas más pequeñas que se han insertado

43 Ver em: <https://www.somagecgroup.com>.

44 Ver em: <https://www.holmarcom.ma>.

45 Ver em: <http://www.groupe-ccgt.ma/>.

46 Ver em: <https://cid.co.ma/en/>.

47 Ver em: <http://www.novec.ma/>.

48 Ver em: <https://www.cdg.ma/>.

49 Ver em: <https://www.scrmaroc.com/>.

son: la maderera Cema Bois de l'Atlas,⁵⁰ del grupo Safari; los laboratorios Sothema⁵¹ y Cooper Pharma;⁵² y la cadena de supermercados Label'Vie.⁵³

Para completar el sector privado debemos mencionar la labor de la patronal marroquí: la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM).⁵⁴ Este organismo ha sido un actor fundamental en la articulación del empresariado y el sector público para el desarrollo de negocios en África. En tal sentido cuenta con la Comisión África, anteriormente denominada Comisión de diplomacia económica, África y Sur-Sur.⁵⁵ A mediados del año 2020 la entidad vivió una fuerte crisis ya que el entonces responsable del primitivo comité, Laaziz El Kadiri, cuestionaba la política de incorporación de Marruecos a la ZLECAF, atendiendo a la escasa industrialización del continente y el predominio de las materias primas en los intercambios. (DALIL, 2020)

En cuanto a las empresas y agencias del sector público, una de las pioneras fue Royal Air Maroc (RAM), con una política de despliegue en terreno africano que incluyó un programa de densificación de las frecuencias y de creación de nuevos servicios de comunicación. Actualmente sus vuelos cubren 39 países africanos. Sus negocios en el continente incluyeron la participación en la creación de una compañía aérea centroafricana - Air Gabon Internacional (AGI) - y la incorporación como accionista mayoritario de Air Senegal Internacional. Si bien esta última experiencia no resultó conveniente y la relación terminó en divorcio en 2009, la RAM fue convocada nuevamente para asociarse con la misma aerolínea en el año 2016. (GHARBAOUI, 2016)

50 Ver em: <https://www.cema-atlas.com/>.

51 Ver em: <http://sothema.com/web/>.

52 Ver em: <https://cooperpharma.ma/>.

53 Ver em: <https://www.labelvie.ma/>.

54 Ver em: <https://www.cgem.ma/>.

55 En abril de 2021, la CGEM reunió a los presidentes de los 19 Consejos Empresariales establecidos con países africanos, acompañados por el ministro de Cooperación Africana y presidente de la Comisión África. "Marruecos tiene la responsabilidad de trabajar por el desarrollo de su continente, especialmente en el actual contexto marcado por la pandemia Covid-19", señaló en esa ocasión el presidente de la CGEM, Chakib Alj. (CGEM, 2021, traducción nuestra)

Una pieza clave de la inserción africana es el grupo OCP, el pilar de la economía nacional y propiedad del Estado en un 95%. Es el primer exportador global de fosfatos en todas sus formas y cubre el 28% de la cuota de mercado global de ese producto. Está presente en cinco continentes y la expansión africana constituye una pieza central de la política empresarial. La filial OCP África está presente en 16 países con 12 filiales. En su página *web* expresa:

Creamos OCP África para hacer realidad nuestra visión de un futuro sostenible para el continente, proporcionando a los agricultores los recursos y la tecnología que necesitan. OCP África desarrolla la agricultura sostenible en todo el continente, ayudando a satisfacer las necesidades inmediatas de los agricultores y a consolidar sus conocimientos técnicos mediante la investigación, la educación y las asociaciones. (OCP GROUP, 2023, traducción nuestra)⁵⁶

Atentos a las transformaciones que atraviesa la agricultura africana, OCP desarrolla múltiples negocios en la zona: una asociación estratégica con Nigeria para el desarrollo de la industria de los fertilizantes, la construcción de plantas de producción en Ruanda y Etiopía, y el envío a este último país de miles de toneladas de fertilizantes en una transacción que alcanza casi 400 millones de dólares. (DALIL, 2021)

Esta política de acercamiento africano del grupo OCP está acompañada por una importante infraestructura de poder blando a través del Policy Center for the New South.⁵⁷ Este *think tank* reúne a un “grupo de expertos marroquí que tiene como objetivo contribuir a la mejora de las políticas públicas económicas y sociales que desafían a Marruecos y al resto de África como partes integrales del Sur global”. (POLICY CENTER

56 “Nous avons créé OCP Africa pour matérialiser notre vision d’un avenir durable pour le continent, en donnant aux agriculteurs les ressources et la technologie dont ils ont besoin. OCP Africa développe une agriculture durable sur tout le continent, aidant à répondre aux besoins immédiats des agriculteurs et à consolider leur savoir-faire grâce à la recherche, à l’éducation et aux partenariats”.

57 Ver em: <https://www.policycenter.ma/>.

FOR THE NEW SOUT, 2021a) Con sede en Rabat, se caracteriza por una intensa actividad a través de la organización de eventos, como congresos, encuentros y debates. Asimismo, publica un volumen considerable de informes especializados, *papers* y libros en una amplia gama de temas vinculados principalmente a la cooperación Sur-Sur y el desarrollo intraafricano. (POLICY CENTER FOR THE NEW SOUT, 2021b) Paralelamente, organiza un ciclo de forums de alto nivel, denominado *Atlantic Dialogues*.

Debe destacarse también un organismo estatal que actúa en terreno subsahariano, la ONEE, que ya venía desarrollando su tarea en el marco de programas de cooperación. La empresa mantiene diversos contratos internacionales para la provisión de agua y electricidad en diversos países del área. Por su parte la ONHYM ha implementado diversos acuerdos en el campo de la exploración y producción de hidrocarburos y recursos mineros. Este organismo tiene como misión relevar los potenciales energéticos del subsuelo y la energía geotérmica.

Un organismo especial para este desarrollo intraafricano es *Casablanca Finance City*, un polo económico y financiero que articula a más de 200 empresas de 48 países africanos. Esta sociedad anónima nació en julio de 2020 a través de una concertación público-privada en la que participan la Región de Casablanca-Settat, el Banco Central de Marruecos, la Caisse de Dépôt et de Gestion, la Bolsa de Casablanca⁵⁸, el Depósito Central de Valores (Maroclear)⁵⁹ y los principales bancos y aseguradoras marroquíes. Esta entidad procura generar negocios y atraer inversiones que operan en toda África, teniendo a la ciudad de Casablanca como eje de entrada. (CASABLANCA FINANCE CITY, 2021)

En el plano de las inversiones merece una dedicación especial la actuación de diversos fondos institucionales sobre el mercado africano. Desde el ámbito oficial se destaca el fondo soberano marroquí de inversión

58 La Bolsa de Casablanca es la mayor del país y una de las más importantes del continente. Entre sus objetivos se encuentra la proyección africana: "Objetivo 4: posicionarse entre los líderes bursátiles africanos. Como tercera bolsa africana, reducir la brecha para convertirse en el líder de África Occidental". (BOURSE DE CASABLANCA, 2016, traducción nuestra)

59 Ver em: <https://www.maroclear.com/fr>.

Ithmar Capital,⁶⁰ que juntó al Banco Mundial lleva adelante un proyecto de infraestructura de Crecimiento Verde para África (GGIF Africa). También operan en ese sentido el Fondo de Desarrollo Industrial e Inversiones y el Fondo Hassan II para el Desarrollo Económico y Social,⁶¹ un brazo estratégico del Estado para el financiamiento de múltiples proyectos. Últimamente, el estado marroquí está implementando también el Fondo de Inversión Mohammed VI.⁶² Por último, el Fondo África 50 es un programa de desarrollo de infraestructura para África fundado por el Banco Africano de Desarrollo y 25 estados africanos. Tiene su sede en Casablanca y entre los proyectos en marcha están plantas de energía solar en Nigeria y Egipto, y una de energía eléctrica a fueloil convertible a gas para Senegal. (AFRICA 50, 2021)

Este panorama de actores se complementa con una serie de instituciones de diplomacia pública y *think tanks* que brindan insumos intelectuales para el desarrollo de esta expansión africana. En ese marco se debe señalar al Instituto Real de Estudios Estratégicos, la Academia Real de Marruecos, el Instituto Marroquí de Inteligencia Estratégica, el Instituto de Estudios Africanos de la Universidad Mohamed V y, principalmente, el ya señalado Policy Center for the New South del gigante estatal de los fosfatos OCP.

Conclusiones

La proyección de Marruecos en África Occidental y sus previsiones para alcanzar a mediano plazo el resto del África Subsahariana constituye un fenómeno particular, por las condiciones de su origen, las manifestaciones

60 Ver em: <http://www.ithmar.gov.ma/en/>.

61 Ver em: <https://www.casainvest.ma/fr/%3Finvestis/kit-de-linvestisseur/incitations-a-linvestissement/fonds-hassan-ii>.

62 En febrero de 2021, los economistas del Partido Istiqlal (l'Alliance des Économistes Istiqlaliens - AEI - <https://www.istiqlal.info/aepi/>) recomendaban que este Fondo sirviera de "apoyo a las estrategias de apertura de Marruecos a las economías del África Subsahariana y posicionarse como un actor activo en la implementación de la Zona de Libre Comercio Africana". (EL AZZAZ, 2021, p. 1, traducción nuestra)

de su desarrollo y también por las configuraciones futuras. Estos nuevos aires de la estrategia exterior hacia el África se insertan en una trama compleja marcada por reivindicaciones históricas, anhelos de liderazgo continental, intereses económicos y respuesta a nuevas problemáticas regionales.

En primera instancia debemos destacar que representa la afirmación de una tendencia pragmática en las clases dirigentes del país, que más allá de las diferencias ideológicas y de los apoyos concretos en torno a la situación del Sáhara Occidental, privilegia las vinculaciones con los países africanos en el plano económico. Paralelamente, este proceso muestra la confluencia y articulación entre los proyectos oficiales y la iniciativa propia del sector empresarial, que ha configurado un verdadero proceso de diplomacia económica hacia el continente. Una estrategia que ha trascendido la iniciativa real para encontrar nuevos promotores en diversos sectores de la sociedad civil.

En segundo lugar, consideramos que se trata de un descentramiento geográfico, de un nuevo derrotero en los horizontes de desarrollo económico previstos para el país. Si en el pasado las esperanzas y los proyectos giraban en torno a la Unión Europea, la integración en el Magreb y la asociación con otros países árabes, este giro pone nuevamente al país en su extensión natural y estratégica.

Asimismo y sobre todo, este proceso muestra la aparición de nuevas dinámicas económicas intraafricanas, donde Marruecos puede ocupar un lugar relevante debido a las capacidades de ciertos grupos económicos y las cadenas de valor globales presentes en el país, principalmente el sector automovilístico, de telecomunicaciones y financiero. En esta apertura también cobran relevancia otros rubros con fuerte potencial como el inmobiliario, de ingeniería y las energías renovables.

Se trata entonces de una forma particular de capitalismo africano con el horizonte puesto en la formación de la ZLECAF, atravesado por las ventajas e inconvenientes que pueda generar esta nueva asociación regional. Los bajos costos laborales en varios países del área, identificados por algunos actores económicos y políticos marroquíes como una

verdadera oportunidad, nos alertan de la posible generación de nuevas desigualdades.

Por lo tanto, más allá del discurso de la Cooperación Sur-Sur y de las posibilidades de un desarrollo autogenerado, en este movimiento de expansión no se pueden descartar las subordinaciones, la concentración de la riqueza en ciertos actores y la constitución de nuevos ejes de centro-periferia en el continente.

Referências

ABOURABI, Y. Maroc francophone: identité et diplomatie africaines. *Revue Internationale des Francophonies*, Lyon, n. 6, 2019. Disponible en: <https://rifrancophonies.com/index.php?id=966>. Acceso en: 13 mayo 2021.

ABOURABI, Y. Comment le Maroc est-il devenu une puissance africaine? *The Conversation*, Melbourne, 1 marzo 2021. Disponible en: <https://theconversation.com/comment-le-maroc-est-il-devenu-une-puissance-africaine-155829>. Acceso en: 10 abr. 2021.

ADIMI, P. A. Nouvelle offensive diplomatique du Maroc en Afrique Subsaharienne: quel regard? *Paix et Sécurité Internationales: journal of international law and international relations*, Cádiz, n. 3, p. 109-124, 2015. Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/474/4742132005/index.html>. Acceso en: 12 mayo 2021.

ÁFRICA 50. Projects & investments. *Africa 50*, Casablanca, 2021. Disponible en: <https://www.africa50.com/investing-for-growth/projects-investments/>. Acceso en: 30 jun. 2021.

ÁFRICA confía en África. *The Worldfolio*, [s. l.], p. 4-7, 1 jul. 2015. Cuaderno Marruecos. Disponible en: <http://www.theworldfolio.com/files/file/report-5593c83c25bea.pdf>. Acceso en: 3 mayo 2021.

AGENCE MAROCAINE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE. Une vision royale: la coopération sud-sud du royaume du Maroc est un pilier stratégique de sa politique étrangère, où l'afrrique est une priorité. *AMIC*, Rabat, 2021. Disponible en: <https://www.amci.ma/maroc-cooperation-sud-sud>. Acceso en: 15 mayo 2021.

ALLIANCES. Fondation. *Alliances*, Casablanca, 2021. Disponible en: <https://www.alliances.co.ma/fondation/#foundation>. Acceso en: 17 mayo 2021.

AL MADA. Présentation. *Al Mada*, Casablanca, 2021. Disponible en: <https://www.almada.ma/#presentation-positive-impact>. Acceso en: 18 mayo 2021.

ARDILA, M. A. Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, Bogotá, v. 17, n. 1, p. 293-319, 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0122-44092012000100011&lng=e&nrm=iso&tlng=es. Acceso en: 10 abr. 2021.

ATALAYAR. El marroquí Attijariwafa Bank elegido mejor banco de África. *Atalayar entre dos orillas*, Madrid, 23 marzo 2014. Sección Economía Y Empresas. Disponible en: <https://atalayar.com/content/el-marroqu%C3%AD-attijariwafa-ban-elegido-mejor-banco-de-%C3%A1frica>. Acceso en: 14 abr. 2021.

ATTIJARIWAFABANK. A strong global presence. *Attijariwafa Bank*, [Marruecos], 2021a. Disponible en: <https://www.attijariwafabank.com/en>. Acceso en: 8 abr. 2021.

ATTIJARIWAFABANK. Club Afrique Développement. *Attijariwafa Bank*, [Marruecos], 2021b. Disponible en: <https://www.attijariwafabank.com/fr/club-afrique-developpement>. Acceso en: 10 mayo 2021.

ATTIJARIWAFABANK EUROPE ¿Quiénes somos? *Attijariwafa Bank Europe*, Madrid, 2021. Disponible en: <https://particuliers.attijariwafabank-europe.es/quienes-somos/>. Acceso en: 8 abr. 2023.

ATTIJARIWAFABANK. Le groupe Attijariwafa Bank. *Attijariwafa Bank*, [Marruecos], 2021c. Disponible en: <https://www.attijariwafabank.com/fr/notre-groupe-bancaire>. Acceso en: 10 mayo 2021.

ATTIJARIWAFABANK. Official launch of Africa Development Club Egypt by Attijariwafa Bank. *Attijariwafa Bank*, [Marruecos], 12 mayo 2019. Disponible en: <https://www.attijariwafabank.com/en/media-space/news/official-launch-africa-development-club-egypt-attijariwafa-bank>. Acceso en: 3 mayo 2021.

BÂ, B. Relations Maroc-Afrique subsaharienne: L'amorce d'une nouvelle ère. *Yabiladi*, Casablanca, 2006. Disponible en: <https://www.yabiladi.com/article-analyse-115.html>. Acceso en: 8 abr. 2021.

BAMBA, A.; ALASANE, D. Mohamed VI: la diplomatie économique au service du règlement de la question du Sahara occidental (1999-2015). *AfriKa Zamani*, [s. l.], n. 25, p. 107-123, 2017. Disponible en: <https://journals.codesria.org/index.php/az/article/view/1781>. Acceso en: 13 mayo 2021.

BELHAJ, A. *La dimension islamique dans la politique étrangère du Maroc: déterminants, acteurs, orientations*. Lovaina: Presses Universitaires Louvain, 2009.

BENJELLOUN, M. O. Ajustement structurel et democratizacion au Maroc. In: BIENNIAL CONGRESS OF AFRICAN ASSOCIATION OF POLITICAL SCIENCE, 14., 2003, Durban. *Anales [...]*. [S. l.]: International Political Science Association, 2003.

BOURSE DE CASABLANCA. A propos de nous. *Bourse De Casablanca*, Casablanca, 9 mayo 2016. Disponible en: <http://www.casablanca-bourse.com/bourseweb/content.aspx?IdLink=11&Cat=1>. Acceso en: 8 mayo 2021.

CAMIO BAVASSO, J. I. Relaciones económicas internacionales y diplomacia comercial. In: COLOTTA, M. *et al.* (comp.). *Manual de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Ed. Teseo, 2021. Disponible en: <https://www.teseopress.com/manualderelacionesinternacionales/chapter/capitulo-ix-relaciones-economicas-internacionales-y/>. Acceso en: 10 mayo 2021.

CAMPS-FEBRER, B.; MATEOS, O. Marruecos y su nueva política exterior hacia África: Continuidades, discontinuidades y perspectivas. *Comillas Journal of International Relations*, Madrid, n. 13, p. 63-77, 2018. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/10697>. Acceso en: 11 mayo 2021.

CASABLANCA FINANCE CITY. CFC Your business partner for Africa's potential. *Casablanca Finance City*, Casablanca, 2021. Disponible en: <https://casablancafinancecity.com/cfc/?lang=en>. Acceso en: 8 mayo 2021.

CENTRO DE ESTUDOS DO SAHARA OCCIDENTAL DA USC. Reconocimientos de la RASD. *Universidad de Santiago de Compostela*, Santiago de Compostela, 2020. Disponible en: https://www.usc.gal/es/institutos/ceso/RASD_Reconocimientos.html. Acceso en: 20 mayo 2021.

(LA) CGEM réunit ses Conseils d'Affaires établis en Afrique. *CGEM*, Casablanca, 21 abr. 2021. Disponible en: <https://www.cgem.ma/fr/actualite-cgem/la-cgem-reunit-ses-conseils-d-affaires-etablis-en-afrique-2425>. Acceso en: 17 mayo 2021.

DALIL, R. Maroc-Éthiopie: le mégaprojet d'usine d'engrais à 3,7 milliards de dollars officiellement scellé. *Telquel*, [s. l.], 18 sept. 2021. Économie. Disponible en: https://telquel.ma/2021/09/18/lethiopie-et-le-maroc-signent-un-accord-pour-etablir-un-projet-dengrais-a-dire-dawa_1737263. Acceso en: 20 sept. 2021.

DALIL, R. Pourfendeur du libre-échange africain, Laaziz El Kadiri devrait être nommé président de la commission Afrique de la CGEM. *Telquel*, [s. l.], 11 sept. 2020. Économie. Disponible en: https://telquel.ma/2020/09/17/pourfendeur-du-libre-echange-africain-laaziz-el-kadiri-devrait-etre-nomme-president-de-la-commission-afrique-de-la-cgem_1696122. Acceso en: 10 abr. 2021.

DANS un entretien avec Mohammed VI, MBZ annonce l'intention des Émirats d'ouvrir un consulat à Laâyoune. *Telquel*, [s. l.], 27 oct. 2020a. Sección Sahara. Disponible en: https://telquel.ma/2020/10/27/les-emirats-arabes-unis-ouvrent-un-consulat-a-laayoune_1700265. Acceso en: 20 jun. 2021.

DELATRONCHETTE, L. Cartographie de la présence des grandes entreprises marocaines en Afrique. *Telquel*, [s. l.], 11 mayo 2017. Économie. Disponible en: https://telquel.ma/2017/05/11/cartographie-de-la-presence-des-grandes-entreprises-marocaines-en-afrique_1545709. Acceso en: 14 mayo 2021.

DIAWARA, M. Maroc, un futur champion d'Afrique? *Le Point*, [s. l.], 24 jun. 2020. Sección Afrique. Disponible en: https://www.lepoint.fr/afrique/maroc-un-futur-champion-d-afrique-24-06-2020-2381442_3826.php#. Acceso en: 8 mayo 2021.

EL AZZAZ, Y. Fonds Mohammed VI pour l'investissement: les propositions des économistes istiqlaliens. *Telquel*, [s. l.], 11 feb. 2021. Économie. Disponible en: https://telquel.ma/2021/02/10/fonds-mohammed-vi-pour-linvestissement-les-propositions-des-economistes-istiqlaliens_1710635. Acceso en: 14 abr. 2021.

EL HOUDAIGUI, R. La política exterior de Marruecos: desafíos y ajustes. *Anuario Internacional CIDOB 2018*, Barcelona, p. 215-220, 2018. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_politica_exterior_de_marruecos_desafios_y_ajustes. Acceso en: 30 abr. 2021.

EL KHAYAT, S. Les enjeux de la politique africaine du Maroc. *Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, [s. l.], n. 15, p. 65-81, 2016. Disponible en: <https://revues.imist.ma/index.php/EGSM/article/download/6619/3998>. Acceso en: 10 mayo 2021.

GHARBAOUI, H. Royal Air Maroc (re)part à la conquête du Sénégal. *Telquel*, [s. l.], 8 nov. 2016. Économie. Disponible en: https://telquel.ma/2016/11/08/royal-air-maroc-repart-a-la-conquete-du-senegal_1522620. Acceso en: 4 mayo 2021.

HAKIMI, O. Partenariat économique Maroc-Afrique: l'heure est au bilan. *Telquel*, 8 feb. 2021. Économie. Disponible en: https://telquel.ma/2021/02/08/partenariat-economique-maroc-afrique-lheure-est-au-bilan_1710433. Acceso en: 5 mayo 2021.

HIDALGO, C. El banco marroquí del Santander acelera su presencia en España. *Merca2*, [s. l.], 16 dic. 2019. Disponible en: <https://www.merca2.es/2019/12/16/banco-santander-marruecos/>. Acceso en: 3 mayo 2021.

HOLMARCOM. Le Groupe Holmarcom & A.P. Moller Capital, partenaires pour le développement de terminaux portuaires céréaliers en Afrique. *Holmarcom Group*, Casablanca, 2020. Disponible en: <https://www.holmarcom.ma/le-groupe-holmarcom-a-p-moller-capital-partenaires-pour-le-developpement-de-terminaux-portuaires-cerealiers-en-afrique/>. Acceso en: 3 abr. 2021.

HOLMARCOM. Pôle finance pour un avenir plus sûr. *Holmarcom Group*, Casablanca, 2021. Disponible en: <https://www.holmarcom.ma/metiers/pole-finance/>. Acceso en: 30 jun. 2021.

INSTITUT ROYAL DES ETUDES STRATÉGIQUES. *Les relations Maroc-Afrique: les voies d'une stratégie globale et rénovée*. Rapport général de l'étude thématique. Rabat: IRES, 2012. Disponible en: https://www.ires.ma/images/Publications/RAPPORT_AFRIQUE.pdf. Acceso en: 12 mayo 2021.

IRAQI, F. Al Mada: les habits neufs du holding royal marocain. *Jeune Afrique*, Paris, 3 marzo 2020. Économie. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/mag/902988/economie/al-mada-les-habits-neufs-du-holding-royal-marocain/>. Acceso en: 17 mayo 2021.

LARRAMENDI, M. Islam y política exterior: el caso de Marruecos. *Revista UNISCI*, [s. l.], n. 47, p. 85-103, 2018. Disponible en: <https://www.unisci.es/islam-y-politica-exterior-el-caso-de-marruecos/>. Acceso en: 20 mayo 2021.

MAHMOOD, M. Le nouvel exécutif algérien s'attaque à l'ouverture du consulat des Comores à Laâyoune. *Telquel*, [s. l.], 20 dic. 2019. Sección Sahara. Disponible en: https://telquel.ma/2019/12/20/le-nouvel-executif-algerien-sattaque-a-louverture-du-consulat-des-comores-a-laayoune_1661611. Acceso en: 4 mayo 2021.

MAHMOOD, M. Les consulats, nouveau sujet de tensions Maroc-Algérie. *Telquel*, [s. l.], 2 marzo 2020. Sección Sahara. Disponible en: https://telquel.ma/2020/03/02/les-consulats-nouveau-sujet-de-tensions-maroc-algerie_1671150. Acceso en: 8 mayo 2021.

MAJDI, Y. Sahara: 7 clés pour comprendre les tensions entre le Maroc et le conseil de sécurité de l'UA. *Telquel*, [s. l.], 22 marzo 2021. Sección Union africaine. Disponible en: https://telquel.ma/2021/03/22/7-cles-pour-comprendre-les-tensions-entre-le-maroc-et-le-conseil-de-securite-de-lua_1715286. Acceso en: 19 mayo 2021.

MAROC-AFRIQUE: une coopération renouvelée. *Al Maliya*, Rabat, n. 66, 2020. Disponible en: <https://www.finances.gov.ma/Maliya%20tawassol/almaliya66.pdf>. Acceso en: 15 mayo 2021.

MARRUECOS. [Constitución (2011)]. *Constitución del Reino De Marruecos*. Traducción: Carlos Ruiz Miguel. Madrid, 2011. Disponible en: https://www.usc.gal/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/Const-Marruecos-2011_es.pdf. Acceso en: 30 mayo 2021.

MOROCCO-Nigeria gas pipeline wins ECOWAS support. *The North Africa Post*, [s. l.], 12 dic. 2020. Disponible en: <https://northafricapost.com/46023-morocco-nigeria-gas-pipeline-wins-ecowas-support.html>. Acceso en: 30 jun. 2020.

MOLOEZNİK, M. P. Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría (Propuesta de dos modelos teóricos). *Espiral: estudios sobre estado y sociedad*, Guadalajara, v. 19, n. 55, p. 193-200, 2012. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000300008. Acceso en: 8 mayo 2021.

MORILLAS GOMEZ, J. La diplomacia económica: la otra mediación del Estado en el mercado. *Boletín económico de ICE*, Madrid, n. 2664, p. 41-44, 2000. Disponible en: <https://revistasice.com/index.php/BICE/article/view/2366/2366>. Acceso en: 7 mayo 2021.

NOTLE, D. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Working Papers*, Hamburg, n. 30, p. 3-37, 2006. Disponible en: https://www.giga-hamburg.de/assets/pure/21261254/wp30_nolte.pdf. Acceso en: 16 mayo 2021.

OCP AFRICA. Our Presence. *OCP Africa*, [s. l.], 2021. Disponible en: <https://www.ocpafrika.com/en/our-presence>. Acceso en: 14 jun. 2021.

OCP GROUP. Notre vision pour l'Afrique. *OCP Group*, [s. l.], c2023. Disponible en: <https://www.ocpgroup.ma/fr/notre-vision-pour-l-Afrique>. Acceso en: 12 jul. 2023.

OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA. Ficha País: Marruecos. *Países y territorios*, Madrid, 2022. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/marruecos_ficha%20pais.pdf. Acceso en: 3 mayo 2022.

OKANO-HEIJMANS, M. *Economic diplomacy: Japan and the balance of national interests*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. (Series Diplomatic Studies, v. 9).

OUKESSOU, T. *et al.* Développement des entreprises marocaine en Afrique: réalité et perspectives. *DEPF: policy africa*, Rabat, 2018. Disponible en: https://www.finances.gov.ma/Etude/depf/2018/D%C3%A9veloppement_des_entreprises_marocaine_en_Afrique.pdf. Acceso en: 3 mayo 2021.

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH. About Policy Center for The New South. *Policy Center for the New South*, Rabat, 2021a. Disponible en: <https://www.policycenter.ma/about-policy-center-new-south>. Acceso en: 30 jun. 2021.

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH. Dialogues Stratégiques 10ème édition. *Policy Center for the New South*, Rabat, 2021b. Sección Events. Disponible en: <https://www.policycenter.ma/events/conferences/dialogues-strategiques-10eme-edition#.YIifBlUzaM9>. Acceso en: 30 jun. 2021.

PROCESSUS DE RABAT. Le Processus de Rabat. *Processus de Rabat*, Bruxelles, 2021. Sección À propos. Disponible en: <https://www.rabat-process.org/fr/a-propos>. Acceso en: 23 jun. 2021.

RAND MERCHANT BANK. Where to invest in Africa 2020. *RMB*, [s. l.], 2020. Disponible en: <https://www.rmb.co.za/landing/where-to-invest-in-africa>. Acceso en: 14 oct. 2021.

REAL INSTITUTO ELCANO. Índice Elcano de Presencia Global. Marruecos. *Real Instituto Elcano*, Madrid, 2021. Disponible en: <https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/global/MA/MA/2020>. Acceso en: 14 oct. 2021.

(LA) REPÚBLICA de Haití decide abrir un Consulado General en Dakhla. *Telquel*, [s. l.], 24 nov. 2020b. Sección Sahara. Disponible en: https://telquel.ma/2020/11/24/la-republique-dhaiti-decide-douvrir-un-consulat-general-a-dakhla_1702780. Acceso en: 14 mayo 2021.

ROSE, A. K. The foreign service and foreign trade: embassies as export promotion. *NBER Working Paper*, Cambridge, n. 11111, 2005. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11111>. Acceso en: 16 oct. 2021.

SAMBE, B. *Islam et diplomatie: la politique Africaine du Maroc*. Washington D.C.: Phoenix Press International, 2011.

SOUVERAINETÉ du Maroc sur le Sahara / normalisation des relations Maroc-Israël: le communiqué du cabinet royal. *Telquel*, [s. l.], 10 dic. 2020c. Sección Sahara. Disponible en: <https://telquel.ma/2020/12/10/souverainete-du-maroc-sur->

le-sahara-normalisation-des-relations-maroc-israel-le-communique-du-cabinet-royal_1704411. Acceso en: 3 mayo 2021.

TANANE, N. Apports de l'internationalisation des entreprises marocaines en Afrique. *Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, Rabat, n. 37-38, p. 57-73, 2020. Disponible en: <https://revues.imist.ma/index.php/EGSM/article/view/22392>. Acceso en: 29 mayo 2021.

(LE) TOP 3 des grandes entreprises marocaines en Afrique. *Talent2Africa*, [s. l.], 3 mayo 2019. Disponible en: <https://talent2africa.com/entreprises-marocaines-en-afrique/>. Acceso en: 23 mayo 2021.

UNION AFRICAINE. Communiqué. In: MEETING AT THE LEVEL OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT, 984., 2021, Addis-Abéba. *Summit Meeting* [...]. Addis-Abéba: Conseil de Paix et de Sécurité, 9 marzo 2021. PSC/AHG/COMM.2 (CMLXXXIV). Disponible en: <http://www.peaceau.org/uploads/eng-psc-comm-984th-meeting-on-western-sahara.pdf>. Acceso en: 29 mayo 2021.

ZOUBIR, Y. H. La política estadounidense en el Magreb: ¿a la conquista de una nueva región? *Documentos de Trabajo*, Madrid, n. 13, 15 nov. 2006. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-politica-estadounidense-en-el-magreb-a-la-conquista-de-una-nueva-region/>. Acceso en: 4 mayo 2021.

CAPÍTULO 11

PROGRAMA ATORES NÃO ESTATAIS E AUTORIDADES LOCAIS EM DESENVOLVIMENTO EM CABO VERDE

MARIA DE FÁTIMA HANAQUE CAMPOS
NATALIA COIMBRA DE SÁ
RUI D'ÁVILA LOURIDO

Introdução

A partir de 1992, a União Europeia criou o programa temático Atores Não Estatais e Autoridades Locais em Desenvolvimento, tendo uma linha orçamental específica (cooperação descentralizada). Em 2007, incluiu outros componentes: apoiar as ações de desenvolvimento a serem implementadas por atores não estatais ou as autoridades locais, com o intuito de cooperar com as comunidades locais e os grupos mais vulneráveis da população; apoiar as ações da União Europeia; e permitir aos países envolvidos aumentarem o conhecimento público relativo aos assuntos sobre desenvolvimento.

A União Europeia tem uma relação de cooperação com as Organizações Não Governamentais (ONGs), enquanto a sociedade civil possui com as autoridades locais e descentralizadas na área do desenvolvimento.

Faz parte do compromisso da União Europeia a luta contra a pobreza, a promoção do estado de direito e a adesão às liberdades fundamentais estipuladas no artigo 177 (ex-artigo 130u) do Tratado das Comunidades Europeias. Para tal, a União Europeia estabeleceu uma Linha Orçamental 21-02-03 de 1976 (Ex-B76000 Cofinanciamento com ONGs) que foi aplicada para alcançar e apoiar as ações propostas pelas ONGs europeias especializadas em cooperação e desenvolvimento, como parte da própria política de cooperação e desenvolvimento.

O objetivo desse programa é a redução da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, incluindo procurar atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e outros alvos internacionalmente acordados. É orientado para fortalecer a capacidade das organizações da sociedade civil e das autoridades governamentais locais como uma condição prévia para uma sociedade aberta, mais equitativa e democrática.

Nesse contexto, iremos nos deter no edital EuropeAid/134-417/L/ACT/CV visando promover a cultura como instrumento de criação de emprego para o desenvolvimento socioeconômico e a redução da pobreza em Cabo Verde. O projeto aprovado em 2013 foi “Criando, Inovando e Empregando (Crie) cultura, artesanato e turismo, novas dinâmicas na economia criativa”.

Cabo Verde tem uma economia aberta, mas é dependente das importações e de fluxos de capitais vindo do exterior. Entre os segmentos econômicos, destacam-se os serviços e o turismo representando 75% do Produto Interno Bruto (PIB). (BANCO ESPÍRITO SANTO, 2013)

O turismo é definido como programa de governo de Cabo Verde que vem impulsionando crescentes investimentos em infraestrutura e ampliação da capacidade de atendimento e alojamento para turistas, sobretudo europeus. Entretanto, o crescimento do turismo não colocou efetivamente o artesanato local como estratégia de valorização da identidade do povo cabo-verdiano às origens africanas e como uma atividade produtiva voltada para o turismo local.

Partindo de uma pesquisa bibliográfica e documental, buscamos compreender o Programa Atores Não Estatais e Autoridades Locais voltado para questões culturais em Cabo Verde.

A estrutura deste capítulo está organizada da seguinte maneira: 1. a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID); 2. Programa Atores Não Estatais e Autoridades Locais em Desenvolvimento em Cabo Verde; 3. considerações finais.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)

A CID surge pós-Segunda Guerra com intuito de recuperar a economia dos países envolvidos, assim como fortalecer o bloco capitalista diante de um contexto da Guerra Fria. (RODRIGUEZ, 2013) Acrescenta-se, de acordo com Rodriguez (2013), que o processo de descolonização dos países no eixo sul faz surgir novos processos de cooperação motivados pela necessidade das grandes potências manterem-se em posições estratégicas.

Tomazini (2017) considera que a CID surgiu a partir do Plano Marshall com a destinação de incentivos financeiros dos Estados Unidos da América (EUA) para a Europa, visando à reconstrução do continente europeu - seu parceiro comercial - e com o intuito de conter a expansão do comunismo. Depois, a CID amplia para a promoção do desenvolvimento econômico e social de países menos desenvolvidos com recursos financeiros e/ou conhecimentos técnicos.

Este é um modelo de cooperação exógeno de desenvolvimento. Nesse sentido, Kraychete e Echavarría (2020) acrescentam que essa noção de desenvolvimento buscava políticas de bem-estar e industrialização em sociedades tradicionais ou empobrecidas que deviam seguir a orientação das nações desenvolvidas. O uso da diplomacia via CID fazia parte de uma estratégia de dominação, assim “A gestão da ordem internacional exigia definições estratégicas que orientassem investimentos econômicos e intelectuais capazes de oferecer a chave para a compreensão de realidades específicas e definir estratégias de intervenção política”.¹ (KRAYCHETE; ECHAVARRIA, 2020, p. 3)

1 “Manejar el orden internacional exigió definiciones estratégicas que orientaran las inversiones económicas e intelectuales capaces de ofrecer la clave para comprender realidades específicas y definir estrategias de intervención política”. (KRAYCHETE; ECHAVARRIA, 2020, p. 3)

Contudo, as autoras consideram que o sistema da CID passa por redefinições acordadas em conferências e foros organizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), definindo uma nova agenda para o desenvolvimento, que inclui políticas de diminuição da pobreza e reconfiguração territorial com intervenção das organizações internacionais.

Rodriguez (2013) afirma que, desde os anos 1980, houve mudanças nessa área de cooperação internacional desde uma visão da cooperação sob o paradigma neoliberal dos anos 1980 – tendo como ênfase o livre mercado – para uma perspectiva atual de luta contra a pobreza. A autora considera também que, na atualidade, estabeleceram-se novos diálogos sobre políticas globais e a apropriação de novos atores nacionais e locais e um modelo de cooperação multifacetado e não isento de contradição.

Rodriguez (2013) avalia as políticas de cooperação para o desenvolvimento tratando de aspectos conceituais e de recomendações sobre gestão e eficácia das políticas. A autora traz alguns aspectos de complexidade e contradição. Um dos elementos de maior complexidade no sistema de cooperação é a multiplicidade de atores envolvidos públicos e privados, pois não se têm apenas os Estados nacionais e as instituições multilaterais como protagonistas ativos, mas administrações públicas regionais e locais, organizações da sociedade civil, universidades, centros de investigação, entre outros.

De igual modo, a autora acrescenta que essa complexidade acontece nos vários níveis de planejamento e gestão. A ampla diversidade de áreas temáticas envolvidas nas ações de cooperação – economia, defesa e segurança, igualdade de gênero, educação, cultura, saúde e meio ambiente – dificulta que a assistência prestada seja eficaz e eficiente.

Sobre as contradições, Rodriguez (2013) ressalta a instabilidade e insuficiência no nível de ajuda, a condicionalidade dos parceiros nos seus interesses e, em alguns casos, o manejo inadequado dos recursos por parte dos beneficiários. Interessa destacar a atuação de novos atores no cenário das relações internacionais.

Segundo Villa (2001), nas relações internacionais o ator principal é o Estado-nação que possui maior poder e legitimidade, entretanto as ações

nem sempre são eficientes dados os custos gerados pelo prevalecimento do seu caráter soberano, podendo ultrapassar os ganhos. Desse modo, novos atores transnacionais têm alterado o monopólio do Estado no sistema internacional diante de problemas e respostas que exigem maior envolvimento e celeridade.

Segundo o autor, surgem nas relações internacionais contemporâneas grande diversificação de centro de poder e agenda de discussão ampliada e menos hierarquizada, cuja atuação deixa de ser o Estado para incorporar a sociedade civil organizada.

O autor define ator transnacional como agente societal que consegue estabelecer ações extraestatais, através das fronteiras nacionais. Nessa análise, os atores transnacionais não governamentais destacam-se pela representação de grupos sociais nacionais ou internacionais em interesses voltados para condições de vida, direitos sociais e humanitários.

A institucionalização e crescimento das ONGs deram-se sobretudo por situações em que mais pessoas e recursos sejam necessários para regular o processo.

Relações internacionais da União Europeia

A União Europeia vem atuando no cenário internacional e tem sua origem nos Estados europeus que procuraram construir um espaço de cooperação econômica, política, institucional e de defesa após a Segunda Guerra Mundial. No prosseguimento desses objetivos, seriam assinados tratados que criavam a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom/CEEA) e que se tornariam efetivos em 1º de janeiro de 1958. (VIEIRA, 2014)

Em 1965, o Tratado de Bruxelas decide a fusão dos órgãos executivos, dos conselhos que partilhavam uma assembleia parlamentar, um tribunal de justiça e um conselho econômico e social, numa comissão e num conselho de ministros unificados. O Parlamento Europeu passa a ser eleito a partir de 1979.

E, por fim, numa conferência intergovernamental que termina em 1991 em Maastricht surge um novo conceito: a União Europeia, que será

instituída pelo já referido Tratado da União Europeia (TUE) ou de Maastricht, assinado em 7 de fevereiro de 1992, entrando em vigor em 1º de novembro de 1993, a qual assenta em três pilares fundamentais. (VIEIRA, 2014)

O primeiro desses pilares é a Comunidade Europeia (CE), novo nome para a CEE, a qual integra as comunidades econômicas anteriores, assim como novas áreas de atuação, com destaque para economia, mercado interno, cidadania europeia, entre outras.

O segundo pilar estabelece a Política Externa e de Segurança Comum (Pesc), com a cooperação sistemática entre os Estados-membros. O terceiro pilar é voltado para a Justiça e dos Assuntos Internos (JAI) com temas como as políticas de asilo, imigração, fronteiras, combate ao tráfico de drogas ou cooperações judicial, aduaneira e policial.

Para Kegel e Amal (2012), a concepção da União Europeia refletiu a necessidade de um marco institucional que articulasse as comunidades europeias em política externa, de segurança comum e de cooperação. No contexto da globalização, surge uma complexidade das relações econômicas e comerciais internacionais colocando a CE e seus Estados-membros, diante da necessidade de reformas de competências, sobretudo na política comercial.

Kegel e Amal (2012) consideram que houve uma simplificação das estruturas da União Europeia com o Tratado de Lisboa em 2007, ao abolir sua divisão em pilares supranacionais e intergovernamentais e substituir e suceder a atual CE. Nesse sentido, foram criados dois tratados: o TUE que regulamenta os aspectos mais relevantes da União Europeia e o Tratado para o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que normatiza os aspectos institucionais, procedimentais e de competência. A partir desses dois tratados, a União Europeia passa a ter uma personalidade jurídica única.

Segundo os autores, a personalidade jurídica única facilita a União Europeia nas suas relações externas, permitindo ingressar em outras organizações internacionais, desenvolver e implementar a política comercial comum em relação a Estados terceiros e organizações internacionais, a

exemplo da Organização Mundial do Comércio (OMC) como membro pleno, contribuindo para a formulação de regras para o sistema comercial multilateral.

Em relação à cooperação com países terceiros e à política de desenvolvimento, a ação da União Europeia na cena internacional é baseada em determinados objetivos gerais, como a defesa à

democracia, Estado de direito, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. [Insere-se também em] objetivos concretos como desenvolvimento sustentável, [...] a erradicação da pobreza, [...] a cooperação multilateral, a boa governança global, [entre outros]. (KEGEL; AMAL, 2012, p. 236)

A UE é o principal doador mundial com destino a políticas de desenvolvimento, contribuindo não só para a construção de infraestruturas básicas, mas também apoiando o desenvolvimento das trocas comerciais nos países pobres que intervêm entre si e consigo mesmas. Guiada pelos Objetivos do Milénio, fixados pela ONU o objetivo principal da UE é ‘erradicar a pobreza através de uma abordagem sustentável’. Em 2010, a UE destinou 53,8 milhões de euros para a ajuda ao desenvolvimento, representando 0,43% do Produto Nacional Bruto [PNB] do conjunto dos Estados-membros, tendo sido fixado o alvo de 0,7% do PNB para o ano de 2015. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011a apud VIEIRA, 2014, p. 65)

Desde 2007, a CE vem desenvolvendo ações de cooperação com organizações não governamentais e sociedade civil com as autoridades locais e descentralizadas na área de desenvolvimento a favor da luta contra a pobreza. A comunidade cobre três componentes principais que se seguem:

- Apoiar as ações de desenvolvimento a serem implementados por Actores Não Estatais (ANE) ou Autoridades Locais (AL), em estreita colaboração com as comunidades locais e os grupos mais vulneráveis da população, tendo em vista a promoção de uma sociedade inclusiva e autónoma nos países parceiros.

- Apoiar as acções na UE e nos países em vias de adesão tendo em vista a sensibilização do público para as questões do desenvolvimento, promover a educação para o desenvolvimento, mobilizar um apoio mais vasto para a luta contra a pobreza e permitir relações mais equilibradas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.
- Apoiar as acções que visem assegurar uma cooperação mais eficiente, encorajando sinergias e facilitando um diálogo estruturado na área de desenvolvimento entre redes da sociedade civil e associações locais da UE e países envolvidos, dentro das suas organizações e instituições da Comunidade. (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE, 2013, p. 4)

Em 2010, nessa perspectiva de acções com organizações não governamentais, a União Europeia lançou um convite à apresentação de propostas com o objetivo geral de *“Aumentar a capacidade de protagonismo dos cidadãos e das suas organizações visando promover o exercício completo da cidadania e a sua participação no diálogo político e social”*. (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE, 2013, p. 5, grifo do autor) Desse convite, foram financiados cinco projetos em várias áreas, por exemplo, reforço das comunidades piscatórias nas ilhas mais desfavorecidas, promoção do associativismo para o desenvolvimento rural e a segurança alimentar.

Em “2012, a DUE lançou um convite à apresentação de propostas com um enfoque mais específico, tendo como objectivo a promoção da defesa do consumidor, os seus direitos e a sua participação no diálogo económico do país”. (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE, 2013, p. 5)

Entre outros projetos financiados através de convites, destacam-se acções voltadas para Cabo Verde com vistas ao melhoramento das condições de vida nos bairros informais da cidade da Praia, em Bela Vista, e Espargos, “a proteção de ecossistemas e espécies endêmicas em perigo, assim como o projeto para a luta contra a violência baseada no género e a ação para o fortalecimento das associações de pessoas portadoras de deficiências”. (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE, 2013, p. 5)

A União Europeia continua a manter um diálogo ativo com a sociedade civil cabo-verdiana sobre políticas de desenvolvimento e protagonismo no setor da cultura como instrumento de criação de emprego para o desenvolvimento socioeconômico e a redução da pobreza em Cabo Verde. Os objetivos específicos do convite foram os seguintes (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE, 2013, p. 5):

- Apoiar a participação dos agentes culturais no diálogo de governança cultural em nível local e nacional para promover um ambiente econômico propício à criação de emprego;
- Fortalecer as capacidades profissionais e de gestão dos agentes culturais visando à promoção da empregabilidade dos mesmos;
- Incentivar o desenvolvimento das Indústrias Culturais em áreas chave para a criação de emprego;
- Estimular ligações entre a Cultura e outros setores estratégicos para o desenvolvimento de Cabo Verde;
- Incentivar o desenvolvimento da educação para a Cultura, da investigação e da inovação visando tornar o sector da Cultura mais competitivo.

Considerando a União Europeia como um agente internacional que busca fortalecer a capacidade das organizações da sociedade civil e das autoridades governamentais locais em políticas de desenvolvimento, interessa-nos compreender como o programa EuropeAid/134-417/L/ACT/CV, 2013 foi implementado em Cabo Verde.

Programa Atores Não Estatais e Autoridades Locais em Desenvolvimento em Cabo Verde

Cabo Verde é um arquipélago formado por dez ilhas situadas no Oceano Atlântico a 450 km da costa ocidental africana. A colonização portuguesa iniciou-se no século XV devido à sua localização de entreposto para abastecimento das principais rotas marítimas da época. As ilhas tornaram-se

essenciais às empresas ultramarinas no tráfico de escravos. (CARVALHO; MADEIRA, 2015; FONSECA, 2019)

A dependência das ilhas de Cabo Verde em relação a Portugal durante séculos não possibilitou o desenvolvimento de suas capacidades políticas e econômicas. Segundo Branco Madeira (2015), as condições geológicas e climáticas dificultaram o cultivo das terras, como o baixo nível de pluviosidade e a predominância de ilhas vulcânicas que ameaçavam a sobrevivência quer do colono quer do nativo.

Branco Madeira (2015, p. 11) levanta questões sobre a formação da identidade e da construção do Estado em Cabo Verde: “a nação no contexto africano resultou da interação do sistema político colonial e pós-colonial” e do surgimento das elites africanas. Cabo Verde chegou à independência a partir de um processo de libertação através de um projeto de unidade com Guiné-Bissau que resultou na criação do Partido Africano de Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC).

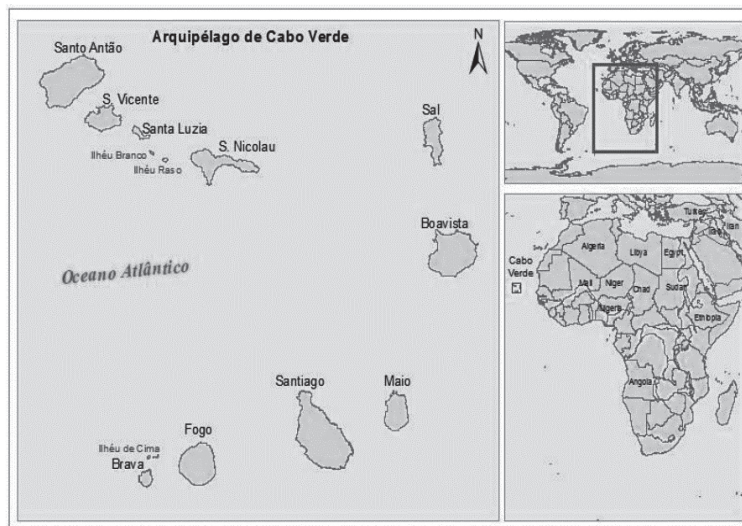
Em 1975, Cabo Verde proclama a sua independência e segue uma trajetória desvencilhando da Guiné-Bissau para constituir o Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV). Em 1990, Cabo Verde torna-se um Estado pluripartidário, realizando as primeiras eleições legislativas do país. Nesse sentido, o país buscou sua identidade voltada para o cenário internacional através da consolidação do estado de direito democrático, na boa governação, no bem-estar da sua população e no desenvolvimento de uma cultura de paz, a fim de estabelecer parcerias e cooperações externas visando a novos investimentos necessários para o seu crescimento econômico.

O território de Cabo Verde é formado por dez ilhas (Santo Antão, S. Vicente, Santa Luzia, S. Nicolau, Sal, Boa Vista, Maio, Santiago, Fogo e Brava) e cinco principais ilhéus (Branco, Raso, Luís Carneiro, Grande e de Cima) com uma superfície aproximada de 4033 km² conforme Figura 1. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

A população estimada é de 518.467 (2014) e a densidade populacional tem aumentado, registrando em 2014 o valor de 130,13 habitantes/km². Entretanto, destaca-se a diversidade de valores para cada ilha, tendo a ilha

de S. Vicente maior densidade populacional de Cabo Verde (356,9 habitantes/km²). (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

Figura 1 – Arquipélago de Cabo Verde



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2015).

Considerando a estrutura da população por sexo, a presença feminina foi maior durante anos, com exceção do ano de 2015 em que os indivíduos de sexo masculino representaram a metade da população total residente. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

A população estrangeira residente em Cabo Verde teve um crescimento de 46,7% (2014) em relação ao ano de 2000, entretanto o saldo migratório em Cabo Verde continua a ser negativo, considerando que há mais pessoas a saírem do país.

O setor terciário tem apresentado a maior taxa de empregados, de 65,5% (2014). Em relação às categorias de profissão, aquelas com maior grau de empregabilidade são profissões elementares (26,3%), serviços pessoais, de proteção, segurança e vendedores (23,4%) e trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices (14%). (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

O setor terciário também impactou no PIB, com crescimento de 11,8% no período de 2010 a 2014. Em termos de contribuição para o PIB nominal, o setor terciário contribuiu com 63,8%, enquanto o primário e o secundário contribuíram com 8,0% e 16,2%, respectivamente. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

Estratégias locais de desenvolvimento através da cooperação internacional

Após 2008, o arquipélago conseguiu sair do ciclo da pobreza, elevar-se à categoria de País de Rendimento Médio (PRM) – sobretudo pelas contribuições externas – e desenvolver parcerias para o desenvolvimento.

Outro aspecto importante para Cabo Verde é sua localização geográfica que confere uma importância geopolítica e geoestratégica, que o coloca numa relação intercontinental entre o continente africano e europeu. Consciente da precariedade da sua economia, o novo Estado procurou subsistir através do estabelecimento de relações de ajuda e cooperação econômica internacional com diversos países ocidentais.

A relação da União Europeia com Cabo Verde solidificou-se pelo Acordo de Cotonou – adotado em 2000 para substituir a Convenção de Lomé de 1975 – e foi reforçada pela Parceria Especial em 2007, pelas relações econômicas e comerciais (Acordo de Pescas e Sistema Comercial Preferencial) e pelas modalidades de cooperação descentralizada com a sociedade civil e autoridades municipais. (FONSECA, 2019)

A Parceria Especial entre Cabo Verde e a União Europeia tem sido realizada em várias áreas, entretanto a posição estratégica do arquipélago constituiu um aspecto fundamental na abertura da parceria com a Europa.

De acordo com Monteiro (2011, p. 57), a União Europeia tem trabalhado para uma maior integração da região à volta da Europa, “alargando a sua esfera de influência e desenvolvendo novas estratégias de emancipação política em torno da construção de uma Europa que se pretende transatlântica”. Nesse contexto, “a segurança atlântica só será completa se abranger também o Atlântico Médio e Cabo Verde”.

A Parceria Especial da União Europeia com Cabo Verde resulta das potencialidades geoestratégicas da sua plataforma insular e das oportunidades oferecidas pela constelação internacional nos domínios da segurança e defesa, combate ao terrorismo internacional e à imigração ilegal.

Outra parceria a ser destacada é a com Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), que foi estabelecida em 1975 através do Tratado de Abuja. Cabo Verde é também reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização da Unidade Africana (OUA), atualmente União Africana.

A Parceria Especial com a União Europeia, que se materializou em 2007, possibilitou a Cabo Verde uma posição mais vantajosa junto às demais organizações. “Esta parceria se assenta em seis pilares: boa governação, segurança e estabilidade, sociedade de conhecimento, luta contra a pobreza, integração regional e convergência técnica e normativa”. (UNIÃO EUROPEIA, 2008)

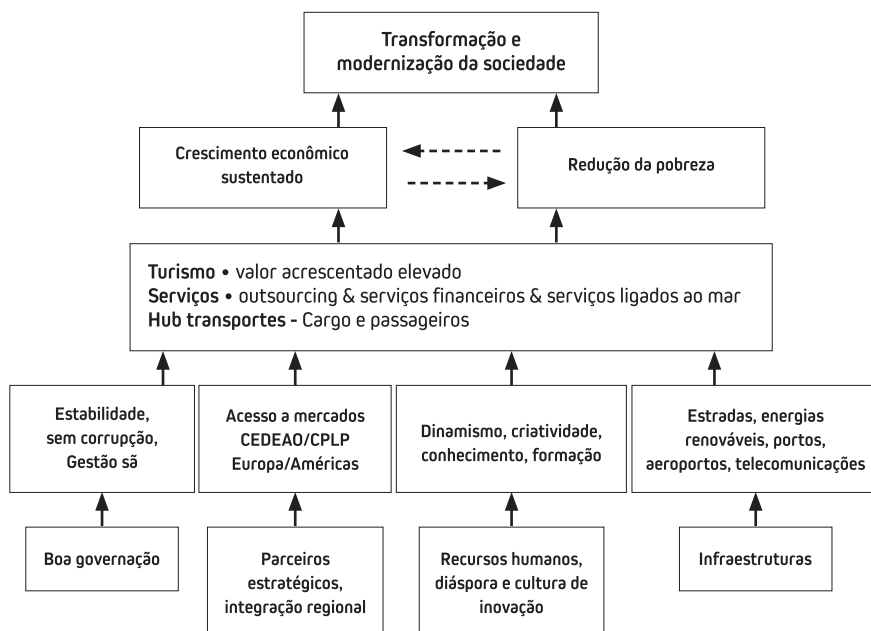
A parceria também incluía a participação ativa dos atores não estatais de Cabo Verde, destacando-se o papel da sociedade civil e do setor privado na busca pelo desenvolvimento e na diminuição da pobreza. O país segue orientações da UE para políticas macroeconómicas, investimentos e expansão da atividade económica:

Em três décadas o país multiplicou o rendimento per capita por 10 e está, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), bem-posicionado para alcançar as principais metas dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em 2015, incluindo a redução da pobreza em 50% (comparativamente a 1990). De uma economia de reciclagem de transferências externas, a ajuda internacional vem perdendo terreno, cedendo lugar ao investimento privado estrangeiro e nacional que constituem cada vez mais o principal motor do desenvolvimento. (UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 5)

Para alcançar esse objetivo, adotou-se a estratégia nacional de transformação para a modernização da sociedade e da estrutura produtiva e para o crescimento económico com redução da pobreza e exclusão social,

além da garantia de maior qualidade de vida das pessoas. “A mudança da estrutura produtiva será motivada pela busca de valor mais elevado nos sectores do turismo, hub de transportes, serviços ligados ao mar, serviços internacionais (IT, financeiros, etc.) [...]”. (UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 7)

Figura 2 – Estratégia de transformação e modernização da sociedade



Fonte: EU (2008).

A CE tornou-se o maior contribuinte para o desenvolvimento de Cabo Verde nas últimas décadas. A União Europeia estabeleceu a concentração de suas atividades na redução da pobreza e, entre essas atividades, destacam-se apoio à integração e cooperação regionais, apoio às políticas macroeconômicas, transporte, segurança alimentar, desenvolvimento rural, saúde e educação, boa gestão dos negócios públicos.

Cabo Verde tem um elevado grau de abertura econômica, tendo como maior parceiro comercial a Europa. Em termos de importação, representa 80,7% do valor total importado e 83% em termos do peso total importado

(2014). Destaca-se, entre os países parceiros, Portugal de onde Cabo Verde importa 39% do total importado (Quadro 1). O continente africano é a zona econômica com menor peso na estrutura das importações de Cabo Verde, mesmo sendo membro da Cedeao. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

Quadro 1 – Comercio internacional: parceiros

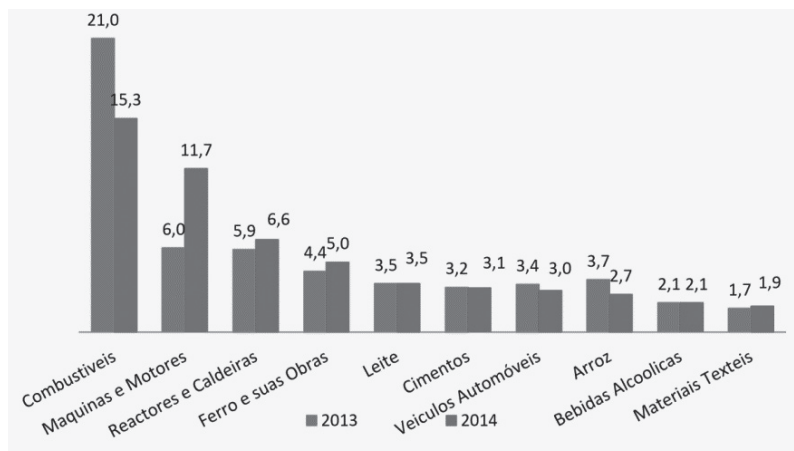
Importações cabo-verdianas por país, 2012				
Ranking	País	2012 (EUR milhões)	Share (%)	TCMA (%)
1	Portugal	233.9	40.3	1.7
2	Holanda	73.5	12.7	3.6
3	EUA	54.4	9.4	45.5
4	Espanha	45.0	7.8	12.7
5	Brasil	23.9	4.1	-6.4
6	China	17.7	3.0	15.4
7	Malta	13.4	2.3	67.5
8	Japão	13.4	2.3	-7.3
9	Bélgica	11.1	1.9	-4.7
10	Itália	10.8	1.9	-13.2

Exportações cabo-verdianas por país, 2012				
Ranking	País	2012 (EUR milhões)	Share (%)	TCMA (%)
1	Espanha	31.2	76.3	32.4
2	Portugal	6.5	16.0	-18.5
3	El Salvador	2.0	4.9	29.8
4	EUA	0.5	1.3	33.6
5	São Tomé e Príncipe	0.2	0.5	-
6	Líbia	0.2	0.5	-
7	Holanda	0.1	0.2	-64.9
8	Guiné-Bissau	0.1	0.1	32.3
9	Angola	0.0	0.1	54.1
10	Itália	0.0	0.1	-61.4

Fonte: Banco Espírito Santo (2013).

As exportações de Cabo Verde estão concentradas nos bens de consumo, com crescimento de 72,6% no valor total exportado. Essas exportações são destinadas praticamente a dois países europeus: a Espanha, com 63,8% das exportações de bens; e Portugal, com 15% do total exportado. Entre os produtos mais exportados por Cabo Verde em 2014, estão peixes crustáceos e moluscos e os preparados e conservas de peixes. Todos os produtos presentes no Gráfico 1, menos as bebidas alcoólicas, evoluíram positivamente em 2014, com destaque para os vestuários que aumentaram 34,1% e as conservas de peixes 19,8%, face ao ano anterior. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

Gráfico 1 – Estrutura das exportações (em %) por principais bens em Cabo Verde (2013-2014)



Fonte: INE, 2015.

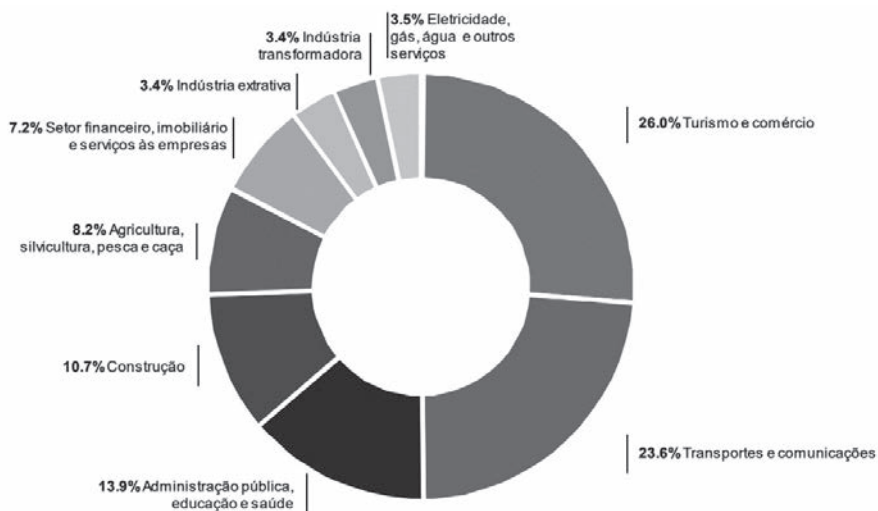
A abertura ao investimento externo tem contribuído na atividade econômica, com a privatização de empresas públicas por empresas estrangeiras em que o governo conserva uma parte. Dessa forma, houve a privatização da Telecom (40% da Portugal Telecom), Enacol (32,5 % da Petrocal), Banco Comercial Atlântico (CGD e Banco Interatlântico com 52%), Promotora (CGD 41%) e Electra (EDP e IPE com 51%). (LEITE, 2009)

O crescimento do turismo e a importância do artesanato em Cabo Verde

Cabo Verde tem uma economia aberta e, entre os segmentos econômicos, destacam-se os serviços e o turismo representando 75% do PIB. (BANCO ESPÍRITO SANTO, 2013) O PIB *per capita* aumentou durante o período de 2010 a 2012 - 5,9% - e os maiores valores do PIB *per capita* foram registados nas ilhas da Boa Vista e do Sal, onde o turismo tem maior dinamismo. Os indicadores do turismo apresentaram uma dinâmica semelhante em praticamente todas as ilhas e em todos os domínios. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

O pessoal ao serviço aumentou 54,8% de 2010 a 2014, sendo os hotéis responsáveis por 80,3% das pessoas empregadas nos estabelecimentos turísticos em 2014. O número de hóspedes no ano de 2014 foi de 539.621, correspondendo a um aumento de 41,3% (2010-2014). Os hóspedes que visitaram Cabo Verde nesse ano provieram essencialmente do Reino Unido (18%), Alemanha (12,8%), França (11,5%) e Portugal (11,1%). (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

Gráfico 2 – Repartição do PIB por setores



Fonte Banco Espírito Santo (2013).

O turismo tem contribuído para o crescimento econômico do país. A contribuição do turismo no PIB do país é significativa na repartição do PIB por setores (Gráfico 2), demonstrando ser, sem dúvida, um setor importante para o país. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2015)

O turismo é definido como programa de governo de Cabo Verde que vem impulsionando crescentes investimentos em infraestrutura portuária e de urbanização, aumento do número de alojamentos e de recursos humanos e ampliação da capacidade de atendimento de turistas europeus. O plano estratégico para o desenvolvimento do turismo em Cabo Verde define quatro princípios fundamentais:

- um turismo sustentável e de alto valor acrescentado, com o envolvimento das comunidades locais no processo produtivo em seus benefícios;
- um turismo que maximize os efeitos multiplicadores, em termos de geração de rendimento, emprego e inclusão social;
- um turismo que aumente o nível de competitividade de Cabo Verde, na aposta dos serviços prestados;
- um turismo que promova Cabo Verde no mercado internacional como destino diversificado e de qualidade. (BANCO ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 8)

Vale ressaltar, nesta perspectiva do setor de turismo, algumas ações voltadas à cultura e especificamente ao artesanato que durante algumas décadas não tiveram a devida importância dos gestores públicos de Cabo Verde. Segundo Rovisco (2017), a criação do Centro Nacional de Artesanato (CNA) foi uma iniciativa do Estado cabo-verdiano que impulsionou a atividade artesanal inicialmente como uma referência da identidade do povo em foco às origens africanas. Em segundo momento, como uma atividade produtiva voltada ao turismo local.

Essa proposta nasceu da atuação de três artistas plásticos que chegaram a Mindelo – Bela Duarte, Luísa Queirós e Manuel Figueira – para revitalizar a produção, visibilidade e estatuto do artesanato cabo-verdiano. Conectados

com as resistências culturais desse povo, “estes artistas se lançaram na construção da Cooperativa de Produção Artesanal Resistência (1976) no Mindelo, convertida em CNA no final de 1977”. (ROVISCO, 2017, p. 8)

A proposta de estatutos do CNA, de 1978, buscou desenvolver as atividades em cooperação com as estruturas do partido, os departamentos estatais, as organizações sociais e as organizações de massas. As suas atribuições seriam as seguintes:

- ‘[p]romover o estudo das diversas formas de artesanato cabo-verdiano, como expressão da cultura popular, com vista à sua identificação, conservação, fomento e renovação’;
- ‘[i]nventariar as matérias-primas nacionais susceptíveis de aproveitamento em moldes artesanais’;
- ‘[f]omentar a produção artesanal popular de artigos utilitários, tendo em consideração as necessidades e tradições populares’;
- ‘[p]romover o ensino das técnicas artesanais, tanto as já tradicionais em Cabo Verde como as mais modernas de âmbito universal’;
- ‘[i]ncentivar a iniciativa criadora das massas populares no âmbito do artesanato’;
- ‘[d]esenvolver o espírito cooperativista na produção artesanal’;
- ‘[p]romover a divulgação do artesanato cabo-verdiano, tanto no País como no exterior’. (ROVISCO, 2017, p. 8)

Entre as atividades do CNA, destacam-se a produção na área dos teares e nos panos e os métodos de modelagem e cozedura dos barros, referências às origens africanas de muitos artefatos.

Com o fim da Primeira República, o CNA viria a ser extinto em 1997, após ter perdido a componente criativa, de resistência e laboratorial que o caracterizou durante os seus primeiros 11 anos, sob a direção de Manuel Figueira (1978-1989). (ROVISCO, 2017, p. 9)

Segundo Rovisco (2017), com o crescimento do turismo e da imigração, surge um novo ciclo na produção e no comércio de artesanato, cada vez

mais articulado com o turismo e dominado por objetos provenientes do Senegal, comercializados por imigrantes. Segundo a autora, surgem alterações na linguagem, acoplando o termo “artesanato” aos qualificativos “cabo-verdiano” ou “africano”.

O ‘artesanato cabo-verdiano’ passa a definir-se, paradoxal e genericamente, como aquele que não é ‘africano’, ou seja, que não é oriundo do continente, e a constituir-se como vítima da concorrência exercida pelo seu rival, o exótico e barato ‘artesanato africano’, vendido por imigrantes. É neste novo contexto que o governo voltará a intervir na área do artesanato. (ROVISCO, 2017, p. 10)

Em 2011, surge o primeiro Fórum Nacional de Artesanato, que visava incrementar a produção, distribuição, formação, associativismo, articulação com o *design* e implementar a certificação, mas a situação financeira protelaria a aplicação de algumas dessas medidas, ainda que a atividade tenha voltado a receber destaque na mídia local e tenha se estabelecido uma produção regular.

Outro aspecto que a autora ressalta é que o crescimento do turismo na Boa Vista desencadeou um aumento acentuado da população residente, estimada em 4.209 residentes em 2000, em 9.162 em 2010 e em 14.451 em 2015, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde. ([2010?], 2015 apud ROVISCO, 2017, p. 13)

Este aumento resultou de três fluxos migratórios com distintas dimensões e origens geográficas. Em primeiro lugar, em termos de dimensão, um fluxo maioritário constituído por indivíduos oriundos de Santiago e outras ilhas do país. Em segundo lugar, um fluxo proveniente de países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), composto sobretudo por jovens do sexo masculino oriundos da Guiné-Bissau (na sua maioria empregados na construção civil e segurança) e do Senegal (em grande parte envolvidos no comércio de artesanato). (ROVISCO, 2017, p. 13)

Segundo a autora, o crescimento do número de imigrantes em Cabo Verde advém do desemprego estrutural, da instabilidade política, dos conflitos armados em muitos dos países do Cedeao e do crescimento econômico – em especial no setor do turismo – e da estabilidade política em Cabo Verde.

Outro aspecto de destaque trazido pela autora é o endurecimento das restrições à imigração por parte da União Europeia, através de práticas de externalização da sua fronteira e de criminalização da imigração. “Estas práticas têm direcionado cidadãos da CEDEAO para o arquipélago, que passou a ser descrito como país de trânsito e espaço liminar onde se eterniza a espera por uma oportunidade para chegar à Europa”. (ROVISCO, 2017, p. 14)

O projeto Criando, Inovando e Empregando (Crie) cultura, artesanato e turismo, novas dinâmicas na economia criativa

O projeto “Crie: cultura, artesanato e turismo, novas dinâmicas na economia criativa” foi proposto pela ONG Atelier Mar no âmbito do Programa para Atores Não Estatais e Autoridades Locais no Desenvolvimento, em Cabo Verde, visando atender ao convite de chamadas do EuropeAid/134-417/L/ACT/CV na rubrica orçamental: 21.03.01 – atores não estatais.

A entidade requerente da ação foi a ONG Atelier Mar de Cabo Verde, tendo como estatuto a ONG sem fins lucrativos Centro de Formação e Cooperativa de Artesãos. Como correquentes tiveram as entidades União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (Uccla), Câmara Municipal de São Vicente e Câmara Municipal da Praia de Cabo Verde. Após a aprovação, a ação teve início de 1º de março de 2014 a 31 de março de 2015.

Beneficiários finais e/ou grupos-alvo: 60 artesãs e artesãos de três ilhas; 20 jovens empreendedores; duas autarquias (S. Vicente e Praia); 20 jovens recém-formados na área da cultura, das artes visuais e do *design*; três coletivos locais de artesãos(ãs) (de S. Vicente, Praia, Santo Antão); 100 famílias.

Com ação centrada nas ilhas cabo-verdianas Santiago, S. Vicente e Santo Antão e nas cidades da Praia, Mindelo e Ribeira Grande, o objetivo geral do projeto consiste em:

Desenvolver, através da cultura, turismo e economia criativa uma estratégia integrada de colaboração entre actores não estatais, autoridades locais, artesãos, designers e agentes culturais, para aumento dos seus rendimentos e reforço da sua participação, com propostas inovadoras de produção de bens e serviços de artesanato, design e cultura, fomentando o empreendedorismo e o desenvolvimento económico nas comunidades das três ilhas. Contribuindo para alavancar e ainda tornar a economia criativa um sector competitivo em Cabo Verde. (ATELIER MAR, 2013, p. 4)

Notamos que três atividades principais estão centradas nos três objetivos específicos do projeto:

Objetivos específicos: i) Catalisar a economia criativa como forma de promover bem estar social e competitividade, criando espaços de diálogo, planificação, interacção, experimentação, criação e inovação para agentes culturais, designers, artesãs e artesãos; ii) Formar jovens das três ilhas capacitando-os tecnicamente para o desempenho de uma actividade ou prestação de serviços em artesanato e cultura, capaz de gerar projectos e oportunidades de integração económica, de intervenção na preservação do património material e imaterial, promoção cultural e na integração territorial e inclusão social; iii) Promover a produção e comercialização do artesanato contemporâneo por meio de vários recursos (fomento de duas oficinas, página web, participação em exposições, feiras de artesanato e eventos culturais, desenvolvimento de parcerias com lojas de diferentes tipos. (ATELIER MAR, 2013, p. 4)

A economia criativa se torna de grande interesse no referido projeto. Segundo Souza, Sá e Costa (2018), economia criativa é um conjunto de atividades que priorizam a criatividade e habilidade individual, tendo resultado em produtos com características de propriedade intelectual, desde o artesanato tradicional a cadeias produtivas na indústria cultural. Além disso, acrescentam quatro vetores atuando na economia criativa: o turismo, a vida comunitária, a educação não formal – muito baseada nos saberes e fazeres tradicionais – e o setor produtivo que permite a criação

de novos modelos, a distribuição e o acesso aos bens culturais. As autoras afirmam ainda que a economia criativa impulsiona o desenvolvimento local, pois possibilita qualificação e revitalização de áreas urbanas, espaços públicos e áreas rurais.

A ação teve a duração prevista de 36 meses para desenvolver capacidades entre jovens e mulheres que reforcem suas competências e possibilidades de empregabilidade no campo da cultura que possa promover o desenvolvimento humano e econômico, o diálogo e a diversidade cultural nas comunidades urbanas das ilhas São Vicente e Santiago, e comunidades rurais de Ribeira Grande de Santo Antão. O projeto Crie propôs como resultados esperados:

R1. Plano Estratégico de Acção para catalisar e potenciar a economia criativa e o empreendedorismo cultural, aplicado, e, Seminário de Boas Práticas realizado; R2. Aprofundamento de capacitação para o empreendedorismo cultural e criativo, e para potenciar as técnicas e competências das/os artesãs/artesãos, através de cursos delineados e realizados; R3. Eventos culturais (3) em cada uma das ilhas, com forte promoção turística e envolvendo jovens criadores, artesãos e artesãs, músicos, e produtores e agentes; R4. Novos produtos enraizados no património material e imaterial, criados e lançados no mercado com comunicação e valorização apropriadas, canais de distribuição e de comercialização estabelecidos. (ATELIER MAR, 2013, p. 4)

Diante da atual crise internacional, o país construiu novas estratégias locais, e a cultura foi um setor com um grande potencial econômico para o seu desenvolvimento. “É necessário tirar partido de sermos a primeira cultura crioula que surgiu no mundo, e isso deverá potenciar a economia centrada na cultura, e o próprio programa do actual governo traça como objectivo transformar a nossa cultura num recurso estratégico”. (ATELIER MAR, 2013, p. 7) Nesse sentido, a ação proposta vislumbrou colaborar na redução da pobreza e da desvalorização do património cultural, dos baixos índices de qualificação dos artesãos,

do desequilíbrio entre produção, distribuição e consumo do artesanato e produtos criativos em Cabo Verde.

O projeto Crie estabeleceu as seguintes atividades principais:

A1. Produção de um Plano Estratégico de Acção a partir de linhas estratégicas definidas conjuntamente com artesões/artesãos, designers e jovens agentes culturais e autoridades locais, associações e operadores económicos; (R1) A2. Seminário Internacional de Boas Práticas em trabalho de inovação económica criativa e cultural; (R1) A3. Organização e realização de acções de formação e de capacitação profissional em artesanato utilitário e em iniciativas culturais para jovens; (R2) A4. Workshops de identificação de constrangimentos, potencialidades, e de construção de propostas para a promoção do Empreendedorismo Cultural e Criativo; (R2) A5. Criação de três eventos culturais: Exposição de Artesanato, Feira de artesanato no Mindelo e evento de turismo cultural em Santo Antão “casamento de Blimundo”; (R3) A6. Promoção do turismo pelo reforço da consciência e valorização Cultural das cidades Praia e Mindelo e dos laços que unem S. Vicente à Santo Antão. (R3) A7. Criação de duas Oficinas de Artesanato. Desenvolvimento de pelo menos 5 novas linhas de produtos artesanais demonstrando potencial inovador dos saberes tradicionais na resposta às problemáticas socioeconómicas. (R4) (ATELIER MAR, 2013, p. 4)

Cabe fazer a observação que não tivemos acesso aos recursos solicitados para a execução do referido projeto. Constam no Anexo A da proposta do Atelier Mar experiências do requerente em projeto similares anteriores, com identificação do local, custos, objetivos e resultados da ação.

A análise dos resultados do projeto Crie foi feita a partir de diálogos com a Uccla que teve participação no desenvolvimento do referido projeto como correquerente que realizou um acompanhamento contínuo assumindo o papel de avaliador interno do projeto, podendo averiguar se as atividades executadas estavam a responder aos critérios de adequabilidade, eficácia e eficiência. Foram-nos disponibilizado os relatórios de acompanhamento da ação, documentos de natureza pública.

O projeto envolveu uma parceria entre quatro instituições - a ONG Atelier Mar, a Uccla sediada em Portugal e as câmaras municipais de Praia e São Vicente - respondendo a uma necessidade da sociedade cabo-verdiana. Praia é a capital de Cabo Verde, que fica na costa da África Ocidental. A cidade fica na costa meridional da ilha Santiago. A ilha São Vicente é a segunda ilha mais populosa de Cabo Verde, localizada no grupo do Barlavento. Mindelo é uma cidade que se localiza na ilha São Vicente, é sede do concelho homônimo e é a segunda maior cidade de Cabo Verde.

O projeto Crie iniciou as atividades em 1º de março de 2014, tendo concluído em 31 de março de 2015. Consta no relatório que, no primeiro ano de atividades, foram concretizadas todas as atividades programadas para o período.

Foi implementado seguindo a lógica estabelecida, sendo que a primeira fase foi dedicada a criação das condições de reforço da parceria com os co-requerentes, do envolvimento dos artesãos/ãs e outros beneficiários e de formação. Logo de seguida deu-se início à fase de preparação das ações com maior visibilidade como as exposições e Seminário Internacional de Boas Práticas. (UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2015, p. 2)

As partes envolvidas Atelier Mar, a Uccla e as câmaras municipais de Praia e São Vicente envidaram esforços para que as atividades idealizadas fossem cumpridas dentro do cronograma de trabalho acordado. Pelo menos dois encontros de trabalho foram feitos pelo grupo.

Nota-se, no entanto, que um maior empenho por parte das câmaras municipais se torna necessário para concretizar a criação das duas oficinas programadas. Uma das atividades de destaque, no período em referência desta avaliação, foram as pesquisas efetuadas junto dos artesãos e os encontros envolvendo também estudantes, artesãos, artistas e entidades ligadas à cultura nas duas cidades - Mindelo e Praia - para a elaboração do Plano Estratégico de Ação para o Artesanato. (UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2015, p. 5)

Sobre a eficácia do projeto, consta no relatório que os participantes como Atelier Mar e os principais intervenientes (correquerentes) e grupos alvo deste projeto (*designers*, artistas e artesãos) têm tido muito boa aceitação.

Apesar de ser ainda cedo para fazer uma medição concreta do impacto deste projeto – principalmente da parte dos artesãos e *designers* que tem na ação uma porta aberta para uma melhor inserção no mercado –, podemos entender que já existem, a nível dos *designers* e dos artesãos, um maior interesse pela produção das áreas da cerâmica, artesanato em madeira, têxtil e do artesanato de arte, fato esse que se verifica nas novas linhas de produtos criados e que estiveram patentes no Salão de Design e Artesanato, realizado em Mindelo de 20 de março a 6 de abril de 2015, e no Seminário de Boas Práticas em Economia Criativa na Praia, no Salão dos Municípios, de 26 a 28 de março de 2015. (UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2015, p. 5)

E complementa que, atendendo aos objetivos – que estarão bem implementados até à data – para que os benefícios dessa intervenção possam ter um impacto mais alargado, recomenda-se:

[...] à equipa gestora e instituições municipais que tente um maior envolvimento e participação futura do Governo, em particular do Ministério da Cultura; - Reforço dos laços de cooperação entre o Atelier Mar e as duas Câmaras para que se consiga concretizar a criação das duas oficinas de artesanato. - Divulgação alargada e rápida do Plano Estratégico de Ação para o Artesanato como forma de incentivo e continuidade deste projeto. (UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2015, p. 5)

A segunda etapa das atividades do projeto Crie teve início e fim do período de referência: 1º de abril 2015 a 29 de fevereiro de 2016, tendo concluído o segundo ano de atividades. Desse modo, consta no relatório que se efetuaram o acompanhamento dos artesãos na produção, o reforço das capacitações e também formação e práticas para os jovens *designers* com a parceria do Meia – entidade formadora especializada em Arte que apoia o Atelier Mar nas formações –, criação dos 14 novos produtos de

artesanato devidamente identificados no catálogo, expostos em Praia e Mindelo e atualmente em exposição permanente na Oficina - Centro de Recursos de Design e Artesanato, criada na Praia no Parque 5 de Julho e na Galeria Alternativa em Mindelo. (UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2016, p. 3-4)

Vale ressaltar que houve atraso na execução da oficina em São Vicente e o espaço disponibilizado pela câmara mostrou-se inviável. Posteriormente, a câmara identificou outro espaço: o edifício do Matadouro Velho, propriedade municipal e que aguarda as obras de remodelação.

Consta no relatório (UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2016) que, entre resultados, destaca-se que os artesãos e *designers* têm recebido encomendas e estão a criar e produzir um maior número de novas peças. Entretanto, ressalta a necessidade de superar as dificuldades para garantir a execução completa das ações previstas para o terceiro ano e que representam momentos de grande viabilidade para todos os envolvidos, incluindo a CE.

Vale destacar o catálogo produzido a partir do desenvolvimento da proposta inicial e das formações realizadas junto aos artesãos de acordo com o catálogo das peças criadas.² Inicialmente tem-se a origem da prática do *design* em Cabo Verde (1979) com o Atelier Mar, ONG e Centro de Formação em Artes e Ofícios Contemporâneos. Assim, iniciaram-se novas possibilidades para o artesanato contemporâneo, da arquitetura e do *design* de habitação, das artes gráficas e do *design* industrial (equipamento, cerâmica, rochas ornamentais). (CENTRO CABOVERDEANO DE DESIGN, [2015])

Desse modo, a ONG Atelier Mar criou o Centro Cabo-Verdiano de Design com o objetivo de desenvolver projetos em qualquer área do *design* e associar numa estrutura própria *designers* cabo-verdianos e de outras origens que se interessam pelos problemas das pessoas, das comunidades e seus interesses. (CENTRO CABOVERDEANO DE DESIGN, [2015])

2 Ver em: <http://www.crie.cv>.

CCD prioriza o design na perspectiva de responsabilidade social, cultural, endógena, procurando soluções sustentáveis para os problemas da população em geral. Realiza um congresso anual de mobilização de criadores e investigadores empenhados no progresso e na promoção da ciência do design como paradigma de desenho e de pensamento para um mundo melhor; edita uma revista da especialidade com periodicidade anual; promove uma exposição anual de Design. (CENTRO CABOVERDEANO DE DESIGN, [2015], p. 2)

Constam no catálogo tipos de artesanatos com variedades de técnicas e materiais (madeira, pedra, metais, têxteis, couro, cerâmica), advindos dos recursos naturais no arquipélago de Cabo Verde, e com formas contemporâneas e de aceitação comercial, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Tipos de artesanatos produzidos pelo Centro Cabo-Verdiano de Design

Tipo de artesanato	Materiais/técnicas	Criação de peças/adornos
Rochas ornamentais	Rochas ornamentais: calcários a sienitos e basaltos, de conglomeritos de várias tonalidades e dureza, e olivinas	Anéis, braceletes, alfinetes de peito, colares, associados a cobre, latão ou prata são algumas das joias criadas.
Trabalho em madeira	Aplicado em carpintaria de construção e marcenaria em mobiliário com o uso de madeiras duras, como o mogno e a teca	Construção de instrumentos musicais e de objetos decorativos.
Cerâmica contemporânea	Utilizando pastas de 960º (argila vermelha) até 1200º (grês) e vidrados elaborados a partir de lava e areias vulcânicas, de pozolana e pó de pedra	É uma cerâmica com características próprias, tanto ao nível do <i>design</i> , como de processos e recursos técnicos.
Ferro forjado	Serralharia artesanal empregava um número significativo de artesãos nas ilhas	O ferro forjado aplicado a utensílios da faina agrícola e piscatória, bem como na construção civil
Pano de Cabo Verde	Desenvolvimento de técnicas de tecelagem, aquisição de novas técnicas de estampagem em tecidos de algodão.	Produzido em várias versões, desde o simples “pano chão” até panos de grande sofisticação: “pano de obra”.
Tecelagem com fibras vegetais na cestaria	Fibras locais com aplicação na decoração, na produção de objetos funcionais e decorativos.	Objetos aplicados para a decoração, produção de objetos funcionais e decorativos.
Artesanato de equipamento	Materiais de ferro e alumínio	Estufa para processamento de frutas e legumes desidratados; fogão prático.

Fonte: Centro Caboverdeano de Design, [2015]. Quadro elaborado pelos autores, 2021.

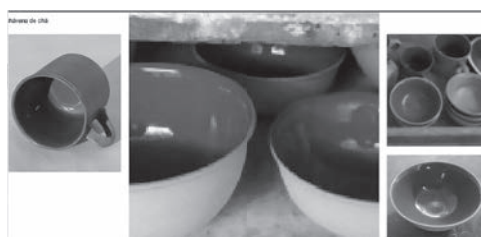
O catálogo apresenta processo de construção das peças artesanais, o aprendizado dos jovens e o produto final (Figuras 3, 4, 5).

Figura 3 – Objetos em madeiras



Fonte: Centro Cabo-Verdiano de Design, [2015].

Figura 4 – Cerâmica em gres



Fonte: Centro Cabo-Verdiano de Design, [2015].

Figura 5 – Sandália em couro



Fonte: Centro Cabo-Verdiano de Design, [2015].

As formas de escoamento destes produtos acontecem no primeiro Salão do Design de Produto e do Artesanato Contemporâneo, coordenado

e executado pela ONG Atelier Mar em colaboração com os correquentes, a saber, câmaras municipais de São Vicente e Praia e a Ucla, além do envolvimento de artesãos profissionais e de *designers* recém-formados no país. Importante destacar o potencial comercial do salão que se pretende que tenha uma edição anual tanto em Mindelo como na Praia, podendo criar oportunidades de distribuição e comercialização do artesanato. (CENTRO CABOVERDEANO DE DESIGN, [2015])

Vale destacar que, posteriormente ao prazo deste projeto, surgiram iniciativas das autoridades locais em 2019. Entre estas iniciativas, destaca-se o Centro Nacional de Arte, Artesanato e Design (CNAD) reabilitado e ampliado como o início de um novo momento para a cultura do país, transformando Mindelo num grande polo artístico. Tal iniciativa ocorreu através do Ministério da Cultura e das Indústrias Criativas (MCIC). As obras de reabilitação e ampliação do CNAD iniciaram em 2019 e o projeto está orçado em 58 mil contos, sendo financiado pelo governo de Cabo Verde. Os trabalhos devem prolongar-se por 12 meses. O edifício antigo do CNAD passará a ser o espaço museológico Manuel Figueira. O mesmo local albergará um café e uma loja de artesanato. O novo edifício, formado por vários pisos, terá galerias e um centro de investigação. (ROCHA, 2019)

Outra iniciativa do MCIC foi a proposta de regulamentar o artesanato nacional e eliminar o artesanato de má qualidade da costa ocidental africana, das ilhas turísticas de Cabo Verde. A partir de estudos de microeconomia nos países de África do setor do turismo, mostra-se que a venda do artesanato pode ter mais rendimento mensal e anual do que uma profissão com o ensino superior. Desse modo, o ministro informou que a ideia que o MCIC quer passar é a de artesanato como uma profissão a tempo inteiro, tendo em conta os números de turistas que entram em Cabo Verde. Acrescente as informações sobre o processo de regulamentação que é um processo que também inclui certificação, um sistema de segurança social, sistema de reconhecimento dos processos manuais ancestrais do fazer artesanato e tem como meta final garantir a sustentabilidade do artesanato como setor. (MINISTRO, 2019)

Considerações finais

A CID destina-se a recuperar a economia dos países envolvidos, incluindo políticas de diminuição da pobreza, reconfiguração territorial e a adoção de novos valores socioculturais. Surgem nas relações internacionais contemporâneas novos atores não governamentais para atuarem no âmbito dessa cooperação e estabelecerem ações extraestatais.

Nesse sentido, objetivou-se entender um programa orientado para fortalecer a capacidade das organizações da sociedade civil e das autoridades governamentais locais destinado a Cabo Verde, através do edital EuropeAid/134-417/L/ACT/CV, visando promover a cultura como instrumento de criação de emprego para o desenvolvimento. O projeto envolveu uma parceria entre quatro instituições, a ONG Atelier Mar, a Uclla e as câmaras municipais de Praia e São Vicente. A primeira etapa foi dedicada ao reforço da parceria com os requerentes, do envolvimento dos(as) artesãos(ãs) e outros beneficiários e de formação. Na segunda etapa, efetuaram-se o acompanhamento dos artesãos na produção, o reforço das capacitações e também formação e práticas para os jovens *designers* com a produção de novos objetos seguindo princípios da economia criativa. Constam no relatório do representante da Uclla dificuldades no desenvolvimento do referido projeto, em parte nas responsabilidades da câmara de São Vicente.

O turismo foi considerado plano do governo, entretanto não colocou efetivamente o artesanato local como uma atividade produtiva voltada para o turismo local e, de certo modo, as autoridades locais não souberam reconhecer a capacidade dos atores não governamentais no âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

Referências

ASSOCIAÇÃO INDUSTRIAL PORTUGUESA; CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA PORTUGUESA. *Cabo Verde: integração regional na CEDEAO e relacionamento com os países da CPLP*. Lisboa: AIP: CCI, 2014. (Coleção Lusofonia Económica, Plataforma CPLP). Disponível em: <https://pt.scribd.com/>

document/363975229/2-Cabo-Verde-Nigeria-Cedeao-Cplp#. Acesso em: 8 ago. 2021.

ATELIER MAR. *Criando, inovando e empregando*. Cultura, artesanato e turismo, novas dinâmicas na economia criativa. CABO VERDE: [s. n.], [2013?]. Projeto. [Não Publicado].

BANCO ESPÍRITO SANTO. *Cabo Verde: international support kit of opportunities*. Lisboa: Banco Espírito Santo, 2013. 33 *Slides*. Research Sectorial. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/208582362/Cabo-Verde-Novembro-2013>. Acesso em: 8 ago. 2021.

CARVALHO, J. P.; MADEIRA, B. *Nação e identidade: a singularidade de Cabo Verde*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/12823/1/Na%C3%A7%C3%A3o%20e%20Identidade%20-%20A%20Singularidade%20de%20Cabo%20Verde.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CENTRO CABOVERDEANO DE DESIGN. *Catálogo + produtos: design + artesanato contemporâneo*. Cabo Verde: CCD, [2015]. Disponível em: http://crie.cv/wp-content/uploads/2015/09/Cat%C3%A1logo_CCD.pdf. Acesso em: 21 ago. 2021.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE. *Programa para actores não estatais e autoridades locais no desenvolvimento*. Cabo Verde, 2013. EUROPEAID/134-417/L/ACT/CV.

FONSECA, S. L. de F. S. *A importância geoestratégica de Cabo Verde na Parceria Especial com a União Europeia*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas e Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/95726/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Sara%20-%20A%20Importancia%20da%20Geoestrategica%20de%20CV%20na%20PE%20com%20a%20UE.%202actual.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Cabo Verde). *Cabo Verde, Anuário Estatístico 2015*. Praia: INE, 2015. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/316553637/Anuario-CV-2015>. Acesso em: 06 ago. 2021.

KEGEL, P. L. K.; AMAL, M. O design institucional da União Europeia e sua repercussão nas relações com a América Latina. *Contexto Internacional*, Rio de

Janeiro, v. 34, n. 1, p. 223-254, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/5PJP4KyDmLJGV6PdSfxPDdQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 nov. 2021.

KRAYCHETE, E. S.; ECHAVARRIA, C. Políticas de desarrollo y cooperación: procesos y contradicciones. *Revista Administración Pública y Sociedad*, Córdoba, n. 9, 2020. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/download/29403/30198/92927>. Acesso em: 28 ago. 2020.

LEITE, I. C. *Entre África e Europa: Cabo Verde e a sua estratégia de desenvolvimento*. 2009. Trabalho apresentado na Conferência Internacional Ásia/África, Porto, 2004. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/handle/10284/1016?mode=simple>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MINISTRO promete eliminar artesanato de má qualidade das ilhas turísticas. *Expresso das Ilhas*, Praia, 7 nov. 2019. Seção Cultura. Disponível em: <https://expressodasilhas.cv/cultura/2019/11/07/ministro-promete-eliminar-artesanato-da-costa-ocidental-africana-das-ilhas-turisticas-apos-regulamentacao-do-artesanato-nacional/66505>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MONTEIRO, M. I. G. *Parceria especial Cabo Verde/União Europeia-UE: uma mudança de paradigma nas relações entre Cabo Verde e UE?* 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/3421/1/Disserta%20a7%20a3o%20IM%20Documento%20Final.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

ROCHA, F. Começa a nascer o novo CNAD. *Expresso das Ilhas*, Praia, 4 fev. 2019. Disponível em: <https://expressodasilhas.cv/cultura/2019/02/04/comeca-a-nascer-o-novo-cnad/62195>. Acesso em: 10 dez. 2020.

RODRIGUEZ, V. P. R. *La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica*. Havana: Centro de Investigaciones de Economía Internacional, 2013. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciei-uh/20141013111239/LACOOPERACIONINTERNACIONALALDESARROLLOYLAEVALUACIONDESUSPOLITICAS.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ROVISCO, E. Da resistência africanista ao souvenir africano: artesanato, nação e fantasmagoria na ilha da Boa Vista, Cabo Verde. *Etnográfica*, Lisboa, v. 21, n. 1, p. 5-26, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etnografica/4798>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SOUZA, R. C. de A.; SÁ, N. S. C. de; COSTA, G. das C. O artesanato do Vale Sanfranciscano e seu potencial para o turismo de experiência. *Revista Iberoamericana de Turismo*, Penedo, v. 8, n. 1, p. 49-73, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/3527>. Acesso em: 1 nov. 2021.

TOMAZINI, R. C. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 28-48, 2017. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/632/338>. Acesso em: 19 nov. 2021.

UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Relatório de Avaliação Intermedia*: projeto CRIE. Lisboa: [s. n.], 2015. [Não Publicado].

UNIÃO DAS CIDADES CAPITAIS DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Relatório de Avaliação Intermedia*: projeto CRIE. Lisboa: [s. n.], 2016. [Não Publicado].

UNIÃO EUROPEIA. *Parceria Especial Cabo Verde - EU - Quadro Orientador para a Implementação*. Praia: [s. n.], 23 out. 2008.

VIEIRA, B. A. N. *A União Europeia como actor na segurança internacional*. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/688/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Bruno%20Vieira.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

VILLA, R. A. D. Atores não-estatais e meio ambiente nas relações internacionais: Greenpeace e a Antártica. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 4, p. 45-57, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/3039/2430>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SOBRE OS AUTORES

Albene Miriam Menezes Klemi

Professora associada IV do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB). Coordena o Núcleo de Estudos do Mercosul (NEM) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam) da UnB. Doutorado em História Moderna e Contemporânea pela Universidade de Hamburgo, com tema na área de relações internacionais, e pós-doutorado na Universidade de Bielefeld, Alemanha. Graduação em História pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foi pesquisadora visitante do Instituto Ibero-Americano de Berlim, chefe do Departamento de História da UnB, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em História e professora do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da mesma universidade.

Contato: albene@unb.br.

Ana Maria Ferreira Menezes

Doutora em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com estágio de pesquisa - com bolsa sanduíche da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) - no Instituto Superior de Economia e Gestão (Iseg) da Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Atualmente, realiza pós-doutoramento no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências (Ihac) da UFBA. Professora plena da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Difusão do Conhecimento. Desenvolve pesquisas de caráter interdisciplinar. Nos últimos anos, organizou livros e publicou

diversos artigos e capítulos de livros com resultados de pesquisas articulados às temáticas de políticas públicas, desenvolvimento e cooperação internacional.

Contato: ana_mmenezes@hotmail.com.

Anselmo Otavio

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). Pesquisador do Centro Brasileiro de Estudos Africanos e do Núcleo de Estudos dos Brics, ambos vinculados à UFRGS.

Contato: otavio@unifesp.br

Clóvis Caribé Menezes dos Santos

Professor titular da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), pós-doutor pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA). Pesquisador do Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap).

Contato: cloviscaribe@uol.com.br.

Elga Lessa de Almeida

Professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutora e mestra em Administração pela UFBA. Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial da UFBA e do Núcleo de Estudos Latino-Americanos do Instituto de Relação Internacional da Universidade de Brasília (Irel/UnB).

Contato: elgalessa@ufrb.edu.br.

Elsa Sousa Kraychete

Professora associada do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com atuação no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e no Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA). Desenvolve pesquisa de caráter interdisciplinar na área das ciências sociais aplicadas nas temáticas de desenvolvimento, cooperação internacional e organizações internacionais. Atualmente, investiga a presença do Brasil e da China no continente africano. Coordena o Laboratório de Análise Política Mundial e é diretora do Instituto Confúcio, ambos da UFBA.

Contato: ekraychete@ufba.br.

Erik Herejk Ribeiro

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Ritter dos Reis (UniRitter), doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), pesquisador sênior do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (Isape) e pesquisador associado do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint) da UFRGS.

Contato: erik_ribeiro@yahoo.com.br.

Joaquim Ramos Silva

Doutor em Análise e Políticas Econômicas pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Professor associado com agregação do Instituto Superior de Economia e Gestão (Iseg) da Universidade de Lisboa (UL). Pesquisador do Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (Socius). Publicou diversos trabalhos relativos às relações internacionais, sendo referência internacional nas pesquisas desenvolvidas abordando a relação Brasil-Portugal.

Contato: jrsilva@iseg.ulisboa.pt.

José Sacchetta Ramos Mendes

Professor associado do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Docente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da mesma universidade. Fez graduação em Direito e Filosofia e doutorado em História Social, ambos na Universidade de São Paulo (USP). Recebeu o prêmio de melhor tese da associação das Universidades de Língua Portuguesa. Tem pós-doutorado em Filosofia do Direito pela USP e em Cultura e Civilização pela European University Institute, na Itália. Foi *visiting scholar* na Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, e bolsista do Instituto Camões, em Portugal. Atualmente, faz pós-doutoramento no Lateinamerika Institut, Freie Universität, na Alemanha. Desenvolve pesquisas em História do Direito e das Relações Internacionais em temáticas de migrações internacionais, governança, política e legislação migratória. Contato: josesacchetta@gmail.com.

Juan José Vagni

Professor adjunto da área de Estudos Internacionais e coordenador do Programa de Estudios sobre Medio Oriente do Centro de Estudios Avanzados da Facultad de Ciencias Sociales da Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Pesquisador adjunto do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) e do Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (Ciecs). Contato: juan.vagni@unc.edu.ar.

Manoel Justiniano Melo da Fonseca

Doutor em Sociologia Econômica e das Organizações pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (Iseg), da Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Pós-doutor pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Analista de Processos Organizacionais da Companhia de Governança Eletrônica de Salvador (Cogel), com experiência na área

interdisciplinar. Publicou diversos trabalhos de investigação sobre a experiência da Portugal Telecom no Brasil e na África, entre outras temáticas. Contato: manoeljmfonseca@hotmail.com.

Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho

Doutora em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) com a tese *Renewable Energy Cooperation: the Challenge of Brazil and India in a multipolarized world*. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Salvador, com bolsa concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). É professora do Instituto Federal da Bahia, do Doutorado Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento e do Programa de Pós-Graduação em Energia e Ambiente do qual é egressa. Participou do curso *Managing Global Governance* no Deutsche Institut für Entwicklungspolitik, o qual está entre as seis mais influentes *think tanks* do mundo. *Fellow* do curso *International Futures*, na Academia de Formação de Diplomatas em Berlim e *intern* na sede da Universidade das Nações Unidas com um projeto sobre energia e governança. Publicou o livro *Brazil-India Renewable Energy Cooperation: Connecting the Continents*, editado pela Springer Nature, Singapura, em outubro de 2021.

Contato: mcadmm@yahoo.com.br.

Maria de Fátima Hanaque Campos

Doutora em História da Arte pela Universidade do Porto (PT). Professora plena da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Difusão do Conhecimento da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com experiência na área interdisciplinar. Organização e publicação de trabalhos voltados para difusão do conhecimento, cultura e arte: representações e simbolismo em espaços urbanos, programa de formação na modalidade a distância em Moçambique, entre outros.

Contato: fatimahanaque@hotmail.com.

Natalia Coimbra de Sá

Professora do Departamento de Ciências Humanas I da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e do Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento (DMMDC) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Difusão do Conhecimento (PPGDC). Realizou pós-doutorado no exterior pelo Programa de Doutorado-Sanduíche no Exterior da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PDSE/Capes) no Institute of Latin American Studies (Ilas), da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos. Doutora em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É vice-coordenadora do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult) da UFBA e vice-líder do Grupo Multidisciplinar de Estudo e Pesquisa Sociedade Solidária, Espaço, Educação e Turismo (SSEETU) da UNEB. Atua principalmente nas áreas de cultura e sociedade, hospitalidade, migrações internacionais, turismo, comunidades, identidades, espetáculos culturais, cinema, mídias e representações.

Contato: natalia.coimbra@gmail.com.

Renata Albuquerque Ribeiro

Doutora e mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pesquisadora do Labmundo e da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foi pesquisadora visitante na University of South Africa (Unisa) e no Institute for Global Dialogue (IGD), ambos na África do Sul. Consultora de Política Internacional no Instituto Clima e Sociedade. Foi professora substituta no Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Irid/UFRJ).

Contato: ralbuquerqueiesp@gmail.com.

Rui D'Ávila Lourido

Mestre em História dos Descobrimentos e da Expansão Portuguesa no Sécs. XV-XVIII, pela Universidade Nova. É historiador na Câmara Municipal de Lisboa, presidente do Observatório da China e coordenador cultural da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (Uccla). Também é consultor pesquisador do Centro de Estudos e da China dos Países de Língua Portuguesa (CECPLP), do Instituto de Estudos Regionais da Universidade de Economia e Negócios Internacionais de Beijing (Uibe), bem como consultor da Associação Internacional Confúcio (ICA) e membro fundador do Fórum para a Democracia (Cass) da Academia de Ciências Sociais da China.

Contato: ruilourido@gmail.com | ruilourido@uccla.pt.

Formato: 17 x 24 cm
Fontes: Ashbury, Kiro
Miolo: Papel Off-Set 75 g/m²
Capa: Cartão Supremo 300 g/m²
Impressão: Gráfica 3
Tiragem: 300 exemplares

Elsa Sousa Kraychete

Mestre em Economia e doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É professora associada do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, com atuação nos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) e no Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA. É coordenadora do Laboratório de Análise Política Mundial e diretora do Instituto Confúcio, ambos da mesma instituição.

Elga Lessa de Almeida

Mestre e doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da UFBA. É pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial da UFBA e do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (Irel) da Universidade de Brasília (UnB).

Esta obra é uma contribuição refrescante ao estudo das relações internacionais e do desenvolvimento, uma vez que traz elementos não devidamente explorados em estudos similares – a história, os meandros da política doméstica, a construção do Estado, a economia política do desenvolvimento internacional – como elementos que ajudam a entender as relações entre as potências tradicionais e emergentes, velhos e novos atores estatais e não estatais, tendo como eixo central a África na contemporaneidade. É uma obra cujo título sugere ser de relações internacionais, mas que dialoga de forma eloquente com a política nacional e, de forma mais ampla, com os estudos de desenvolvimento. Especialistas dessas áreas, assim como um público mais amplo com interesses nelas, certamente serão beneficiados com a leitura deste rico trabalho.

José Jaime Macuane

Professor associado de Ciência Política e Administração Pública
na Universidade Eduardo Mondlane, em Moçambique



ISBN 978-65-5630-454-0

