

# ÁFRICA EM ASCENSÃO: POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO

**Editorial** JOSÉ PIO BORGES, FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES & HUSSEIN KALOUT



## SEÇÃO ESPECIAL

PIO PENNA FILHO  
ALEXANDRE DOS SANTOS  
PEDRO MATOS  
ANDRÉ CAVALLER GUZZI &  
LETÍCIA CUNHA DE ANDRADE  
DANILO MARCONDES  
ROBERTA HOLANDA MASCHIETTO  
ANTONIO AUGUSTO MARTINS CÉSAR  
MARINA DE MELLO E SOUZA  
FELIX U. KAPUTU

## Policy Papers

ANTONIO DE AGUIAR PATRIOTA  
ROBERTO BISANG &  
MARCELO REGÚNAGA

## Artigos Acadêmicos

JOSEPH DELLATTE,  
BAHAREH GHAFOURI &  
SVEN RUDOLPH

## Resenha

"BRAZIL-AFRICA RELATIONS IN  
THE 21ST CENTURY: FROM SURGE  
TO DOWNTURN AND BEYOND", DE  
MATHIAS ALENCASTRO & PEDRO  
SEABRA, POR PABLO DE REZENDE  
SATURNINO BRAGA

## Entrevista

ANTONIA APARECIDA QUINTÃO

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

---

*Editores-chefes*

**Hussein Kalout**  
**Feliciano de Sá Guimarães**

*Editores Associados*

**Dawisson Belém Lopes**  
**Fernanda Cimini**  
**Guilherme Casarões**

*Coordenação Editorial*

**Bruno Zilli**

*Trainee Editorial*

**Victoria Corrêa do Lago**

*Revisão de texto*

**Angela Belmiro**  
**Sara Iriarte**

*Capa e Direção de Arte*

**Mariana Jaguaribe Lara Resende**  
**Ilustração: Bicho Coletivo**

*Diagramação*

**Estúdio Marijaguar**  
**Mariana Jaguaribe Lara Resende**  
**Heloisa Sato**

*Projeto gráfico e marca*

**Felipe Taborda**  
**Augusto Erthal**

*Conselho Editorial*

**Aloysio Nunes Ferreira**  
**André Lara Resende**  
**Andrés Malamud**  
**Antonio Carlos Lessa**  
**Antonio de Aguiar Patriota**  
**Arlene Tickner**  
**Benoni Belli**  
**Brian Winter**  
**Carlos Eduardo Lins da Silva**  
**Carlos Milani**  
**Celso Amorim**  
**Demétrio Magnoli**  
**Juan Gabriel Tokatlian**  
**Letícia Pinheiro**  
**Luís Roberto Barroso**  
**Luis Solís**  
**Marcia Castro**  
**Maria Hermínia Tavares de Almeida**  
**Maria Regina Soares de Lima**  
**Patrícia Campos Mello**  
**Paula Almeida**  
**Pedro Dallari**  
**Raquel Vaz-Pinto**  
**Roberto Jaguaribe**  
**Roberto Rodrigues**  
**Simon Mabon**  
**Timothy Power**

*Conselho Consultivo*

**Celso Lafer**  
**Gelson Fonseca Jr.**  
**Izabella Teixeira**  
**Joaquim Falcão**  
**Marcos Azambuja**  
**Rubens Ricupero**

*Coordenação Executiva*

**Julia Dias Leite**

*Gerente de Eventos e Projetos Especiais*

**Caio Vidal**

*Assistente de Projetos Especiais*

**Luis Felipe Herdy**

---

*As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), dos seus integrantes ou dos seus apoiadores.*

---

Contato: [revista@cebri.org.br](mailto:revista@cebri.org.br)

[cebri.org/revista](http://cebri.org/revista)

---

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • [cebri.org](http://cebri.org) • [@cebrionline](https://www.instagram.com/cebrionline)

---

Apoio:



**Brookfield**

## EDITORIAL

As novas Áfricas e o Brasil ..... 9

**José Pio Borges, Feliciano de Sá Guimarães  
& Hussein Kalout**

## POLICY PAPERS

Política externa dos anos Dilma (2011-2016):  
um Brasil com influência global ..... 16

**Antonio de Aguiar Patriota**

La bioeconomía: nueva estrategia  
para MERCOSUR ..... 40

**Roberto Bisang & Marcelo Regúnaga**

## SEÇÃO ESPECIAL

A África no século XXI ..... 59

**Pio Penna Filho**

Diplomacia literária: nova cartografia  
para as relações Brasil-África ..... 79

**Alexandre dos Santos**

Dividendos demográficos e a ascensão  
africana através da juventude ..... 97

**Pedro Andrade Matos**

A África e a cooperação internacional  
para o desenvolvimento: evidências  
da agência nos projetos de cooperação  
Sul-Sul com o Brasil ..... 118

**André Cavaller Guzzi &  
Letícia Cunha de Andrade**

O Brasil de volta à África? Desafios e  
oportunidades para o engajamento  
brasileiro com o continente africano ..... 136

**Danilo Marcondes**

Os desafios e a resiliência da democracia  
em Moçambique ..... 155

**Roberta Holanda Maschietto**

Transições de poder na África:  
os casos recentes de Tanzânia e Sudão .. 176

**Antonio Augusto Martins Cesar**

Os benefícios de um vício: Alberto da Costa  
e Silva e a África ..... 192

**Marina de Mello e Souza**

Understanding Nowadays Africa through  
Discursive/Imagery Fragments ..... 200

**Felix U. Kaputu**

## ARTIGO ACADÊMICO

How to Include Developing Countries  
in a Climate Club: the Case of Mexico  
and North America ..... 215

**Joseph Dellatte, Bahareh Ghafouri &  
Sven Rudolph**

## RESENHA DE LIVRO

Alencastro, Mathias & Pedro Seabra (orgs.).  
2021. *Brazil-Africa Relations in the 21st  
Century: From Surge to Downturn and  
Beyond*. New York: Springer Cham..... 239

**Pablo de Rezende Saturnino Braga**

## ENTREVISTA

“Não é possível compreender o Brasil  
e entender a cultura brasileira sem  
estudarmos a África” ..... 246

**Antonia Aparecida Quintão**



Acesse o site  
da revista:



CEBRI-Revista

# CHAMADA DE ARTIGOS!

A CEBRI-Revista convida seus leitores a submeterem **artigos de *policy* e acadêmicos** para publicação.

Serão avaliados textos em português, espanhol e inglês sobre quaisquer temas de relações internacionais ou das seções especiais de cada edição.

A próxima edição trará a seção especial:  
**“Tecnologia e política internacional na era digital”.**

Contamos com a contribuição da comunidade acadêmica, empresas e sociedade civil!

Mais informações sobre o processo e tipos de submissão:  
[www.cebri.org/revista](http://www.cebri.org/revista)

Dúvidas: [revista@cebri.org.br](mailto:revista@cebri.org.br).

**CEBRI REVISTA**

Ano 2 / Nº 6 / Abr-Jun 2023

100%

Elétrico

Zero

Emissão  
de carbono

# Transformar a mineração é investir em caminhões fora de estrada 100% elétricos.

Chegaram os dois primeiros caminhões fora de estrada 100% elétricos da Vale. Com capacidade de carga de 72 toneladas, eles foram produzidos na China e serão recarregados com energia elétrica vinda de fontes 100% renováveis. Um importante passo em direção a nossa meta de zerar as emissões líquidas de carbono até 2050.

Vale. Transformar a mineração hoje é transformar o amanhã de todos.



# KLABIN. HÁ 124 ANOS FAZENDO HISTÓRIA.

CONHECIDA - É RECONHECIDA - POR UMA ATUAÇÃO PAUTADA PELA SUSTENTABILIDADE, PELO DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES INOVADORAS, PELA GERAÇÃO DE VALOR COMPARTILHADO E PELA EFICIÊNCIA OPERACIONAL, A KLABIN É HOJE UMA DAS COMPANHIAS MAIS IMPORTANTES DO BRASIL.

NOSSAS CELULOSES, PAPÉIS E EMBALAGENS FACILITAM A VIDA DE MILHÕES DE PESSOAS EM MAIS DE 80 PAÍSES, ATENDEM AOS MAIS DIFERENTES SETORES DA INDÚSTRIA E SÃO MOTIVO DE MUITO ORGULHO PARA NÓS.



Acesse nosso site e confira alguns fatos que marcaram a nossa trajetória.



**Brookfield**

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# Nossos princípios de atuação ESG

Temos a convicção de que a adoção de práticas ESG sólidas é essencial para a construção de ativos e de negócios resilientes, ao mesmo tempo em que cria valor em longo prazo para nossos investidores e partes interessadas. Fazemos a gestão dos nossos investimentos com integridade, combinando objetivos econômicos com cidadania responsável.

Como parte de nosso papel como gestora de ativos, atuamos para que as empresas do nosso portfólio implementem práticas sólidas de ESG, consistentes com nossos princípios.

Saiba mais sobre nossos princípios ESG em **Brookfield.com**





# EDITORIAL

---

As novas Áfricas e o Brasil ..... 9  
**José Pio Borges, Feliciano de Sá Guimarães & Hussein Kalout**

**CEBRI REVISTA**

Ano 2 / Nº 6 / Abr-Jun 2023



# As novas Áfricas e o Brasil

---

**José Pio Borges**

**Feliciano de Sá Guimarães**

**Hussein Kalout**

A história da África é importante para nós, brasileiros, porque ajuda a explicar-nos (...). Não pode continuar o seu estudo afastado de nossos currículos, como se fosse matéria exótica. Ainda que disto não tenhamos consciência, o obá do Benim ou o angola a quiluanje estão mais próximos de nós do que os antigos reis da França.


- Alberto da Costa e Silva (2011, 231)


[No Brasil] A África aparece associada mais à questão identitária do que à oportunidade de relacionamento econômico. (...) Isso cria dificuldades porque a questão identitária no Brasil é um problema que leva a uma visão da África muito abstrata e distante da realidade”

- Carlos Lopes (2022)

---

**José Pio Borges**  é presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e ex-presidente do BNDES.

**Feliciano de Sá Guimarães**  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP) e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista.

**Hussein Kalout**  é editor-chefe da CEBRI-Revista, conselheiro internacional do CEBRI, professor de Relações Internacionais e pesquisador na Universidade Harvard. Foi secretário especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

**E**sta edição da CEBRI-Revista tem como seção especial a África, sua política, economia, seu presente e futuro – uma abordagem que privilegia as diversas Áfricas do presente e as oportunidades econômicas e políticas; uma seção que mostra o enorme dinamismo populacional e as mudanças econômicas estruturais pelas quais o continente atravessa; um continente com a maior população jovem do mundo e de franco crescimento econômico. Após a leitura dos textos ficará evidente para os internacionalistas de plantão que não estudar estas Áfricas de hoje será um erro de formação e uma chance desperdiçada.

Nesse contexto, é preciso dizer que a editoria sonhava com uma edição sobre a África por quatro razões. Primeira, pela importância crescente do continente tanto do ponto de vista político quanto econômico. Como os artigos aqui publicados mostram, o tempo do “pessimismo africano” passou. É tempo de uma nova África, mais estável politicamente e com um importante crescimento econômico e populacional. É importante contextualizar que o crescimento da população acelerado na África e lento na América do Sul transforma o continente africano em um parceiro necessário ao Brasil. A América do Sul representa 5% e a África, 10% da população mundial. Em conjunto, África e América do Sul terão um peso muito maior no desenho de um mundo multipolar. A presidência do Brasil do G20, por exemplo, é uma oportunidade única para desenvolver uma visão comum.

Segunda razão, pela mudança de orientação de política externa no Brasil com o governo Lula. Ainda que, neste momento, uma nova política externa para a África não esteja delineada pelo governo, não há dúvidas de que, pelo histórico da política externa de Lula, a África voltará a ser uma região relevante para o Brasil. O aumento da competição das grandes potências por influência no continente africano, em especial a crescente ascendência chinesa, mostra que o continente importa para o mundo. O Brasil não tem, obviamente, a capacidade econômica ou política da França, EUA ou China, mas não pode perder oportunidades. O nosso relacionamento com os países africanos, em especial com a enorme África Subsaariana, pode e deve ser feito em um plano mais igualitário e inclusivo.

Em artigo publicado na edição passada, o embaixador Marcos Azambuja (2023) defendeu que a língua portuguesa se torne cada vez mais uma ferramenta de aproximação do Brasil com a África Lusófona. Mas os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), embora fundamentais para o nosso relacionamento com o continente, são apenas uma parte da região. Os artigos da presente edição mostram que a relação do Brasil com Angola, Moçambique ou Guiné-Bissau deve servir de ponte para um crescente relacionamento com as outras Áfricas. O próprio embaixador várias vezes salientou, em conversas informais no CEBRI, que precisamos de uma visão moderna da África e de uma atua-

lização do discurso sobre a relação Brasil-África, que é por vezes muito focado na recuperação de um passado folclórico. Segundo ele, é preciso falar do futuro sem deixar de exaltar o passado, focando em uma relação que não negligencie uma África que está nascendo, moderna, pós-Mandela, por vezes contrafeita à memória voltada exclusivamente a “orixás e escravidão”.

Terceira razão, os editores e editoras desta revista nunca tiveram a oportunidade de estudar a política africana. Somos de uma geração em que era mais importante estudar o sistema feudal europeu do que a formação nacional da Nigéria. Nada contra conhecer por que a Espanha é a Espanha, mas por que pouco sabemos sobre a Guerra Civil Angolana? A escolha do currículo escolar muda a orientação política e os interesses dos jovens. Desde 2003, o estudo da história africana e o da cultura afro-brasileira são obrigatórios no Brasil. Para os amantes da história, estar nas bancas escolares do Brasil hoje em dia é uma grande oportunidade de aprender não apenas sobre a influência africana na formação do Brasil, mas sobretudo uma chance de conhecer estas várias Áfricas modernas. Para o economista bissau-guineense Carlos Lopes (2022), citado na epígrafe deste texto, um olhar essencialmente identitário sobre a África no Brasil é muito distante da realidade africana. Ao contrário do que geralmente se imagina, isso pode gerar mais distanciamento do que proximidade. Se há várias Áfricas, então é importante aumentar a complexidade do entendimento sobre o continente no Brasil. Além disso, a “África” no singular sempre nos pareceu uma categoria genérica demais, tanto quanto “Ásia”. Se o Sudeste Asiático é muito diferente do Leste Asiático, por que a África Austral seria igual ao Magreb? Estudar os africanos é, portanto, estudar as várias Áfricas.

*[A escolha do tema desta edição tem também] um caráter afetivo. (...) Uma seção sobre África feita por uma revista brasileira não podia deixar de render homenagens a Alberto da Costa e Silva, nossa grande inspiração.*

A quarta razão tem um caráter afetivo. Há um bom tempo sonhamos em homenagear o embaixador Alberto da Costa e Silva, o maior africanista do Brasil. Não precisamos aqui reforçar o papel do Itamaraty para a cultura nacional, muito menos para a historiografia. Mas uma seção sobre África feita por uma revista brasileira não podia deixar de render homenagens a Alberto da Costa e Silva, nossa grande inspiração. Em artigo pungente da historiadora Marina de Mello e Souza da Universidade de São Paulo (USP) sobre a obra e vida de Costa e Silva, fica manifesta

a contribuição do embaixador para o estudo da África no Brasil e pela revolução intelectual produzida pela sua vasta obra. Costa e Silva nos mostrou a relação simbiótica entre Brasil e África. Como diz a epígrafe deste texto: “Ainda que disto não tenhamos consciência, o obá do Benim ou o angola a quiluanje estão mais próximos de nós do que os antigos reis da França” (*Costa e Silva 2011, 231*).

Finalmente, em relação à guerra na Ucrânia, tema fundamental nos dias de hoje, vários países africanos e o Brasil coincidem em sua visão. O embaixador do Quênia nas Nações Unidas, Martin Kimani, expressou sua opinião em um importante discurso no Conselho de Segurança em 22 de fevereiro do corrente ano, que é também a posição brasileira. Para o embaixador, as fronteiras dos países africanos foram desenhadas pelos países colonizadores. O resultado desagradou a todos, deixando povos antigos e famílias separados. No entanto, para evitar guerras infundáveis, os africanos decidiram aceitar as fronteiras coloniais, mesmo a contragosto, e optaram pela paz. Diversos países do continente, assim como o Brasil, condenam a invasão da Ucrânia, mas apoiam uma iniciativa de paz e não uma vitória de qualquer uma das partes, ou uma correção de erros do passado que poderá levar a uma catástrofe nuclear.

\*.\*.\*

A seção especial sobre a África possui nove textos. Trata-se da maior seção especial entre todas as edições já publicadas. Além disso, tivemos diversos artigos submetidos sobre a temática e que não puderam ser publicados por diversas razões, uma delas por espaço. Isso mostra o grande interesse brasileiro pela região. O primeiro texto, escrito pelo professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) Pio Penna Filho, apresenta essa nova África sobre a qual discorreremos, tecendo um excelente e realista panorama das Áfricas do século XXI. O segundo texto, de Alexandre dos Santos, professor e doutorando do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, discorre sobre a necessidade de uma nova diplomacia literária nas relações Brasil-África. Especialista no tema, Santos argumenta que o resgate da literatura africana pode ser encarado como um poderoso instrumento pós-colonial no Brasil. Ou seja, o espraiamento da literatura africana no Brasil mostrará uma África para além dos estereótipos. O importante texto de Pedro Matos, professor da Universidade de Santiago em Cabo Verde, trata do enorme crescimento populacional pelo qual a África vem passando e suas consequências políticas e econômicas, apostando na juventude para o futuro do continente. Esse é um texto que mostra bem as oportunidades das novas Áfricas que aqui defendemos. O artigo de André Guzzi, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e Letícia Andrade, da Universidade Paulista (UNIP), mostra a capacidade de vários países africanos em influenciar o desenho

e a implementação de projetos de cooperação internacional. Chegaram ao fim os projetos de cooperação *top-down* em que os países e populações africanos são meros receptores, dando lugar a projetos em que ambas as partes são parceiras na sua construção e consecução. O texto de Danilo Marcondes, professor da Escola Superior de Guerra, trata deste novo momento do relacionamento brasileiro com o continente. O texto da pós-doutoranda da Universidade de Coimbra Roberta Maschietto delinea o estado atual da política de Moçambique. Para a autora, os desafios da democracia moçambicana passam pelo papel central e controverso da Frente pela Libertação do Moçambique (Frelimo) que há décadas centraliza o poder, a despeito das diversas eleições. O texto de Antonio Augusto Martins Cesar, que foi embaixador na Tanzânia entre 2019 e 2022 e encarregado de negócios no Sudão em 2023, mostra como uma estrutura prévia e forte das instituições políticas tem impacto na estabilidade de países africanos. Ao comparar a Tanzânia e o Sudão, o embaixador demonstra como resiliência institucional é fundamental para a estabilidade política e para evitar a eclosão de conflitos. O já mencionado artigo da historiadora da USP Marina de Mello e Souza, conforme apontamos acima, tece uma bela trajetória da vida e obra de Alberto da Costa e Silva, maior africanista brasileiro. Por fim, o artigo de Felix U. Kaputu, professor visitante do Bard College, discorre sobre a necessidade de entendermos a África contemporânea por meio de outros imaginários, mais centrados na experiência concreta e atual dos países e não por meio de estereótipos antigos.

A resenha desta edição, escrita pelo professor do IBMEC e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisador da Fundação Alexandre Gusmão (Funag) Pablo de Rezende Saturnino Braga, discorre sobre o poderoso livro *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*, de Mathias Alencastro & Pedro Seabra (2021). Na visão dos editores, essa é a principal obra contemporânea sobre o relacionamento Brasil-África, leitura obrigatória para os interessados e muito bem resenhada pelo professor Braga.

A entrevista desta edição traz uma referência para o pensar da África no Brasil. Convidamos a presidente do Geledés – Instituto da Mulher Negra, a professora Antonia Aparecida Quintão. Com foco no imaginário da África no Brasil, a professora discorre sobre as mudanças necessárias ao Brasil no seu entendimento sobre o continente, os africanos e o racismo, e o papel do Geledés neste processo. Por um motivo de agenda não conseguimos incluir a entrevista com Amina J. Mohammed, secretária-geral adjunta das Nações Unidas e ex-ministra do meio ambiente da Nigéria. Essa entrevista será publicada na próxima edição.

Toda edição também traz textos gerais sobre temas de Relações Internacionais. Porém, o ensaio escrito pelo ex-ministro das Relações Exteriores Antonio de

Aguiar Patriota tem um sentido histórico relevante para o Brasil. Para além da qualidade do texto em si, o relato do ex-ministro sobre seu período à frente do ministério no governo Dilma Rousseff será usado por pesquisadores e interessados anos a fio. Testemunha ocular de um momento áspero da história do Brasil, o ex-ministro dissecou o período e as várias iniciativas e dificuldades encontradas pelo caminho. Texto de leitura obrigatória para os interessados na política externa brasileira.

Por fim, os textos de Roberto Bisang, professor da Universidade de Buenos Aires, e Marcelo Regúnaga, ex-secretário da Agricultura da Argentina, sobre a importância da bioeconomia para o Mercosul; e Joseph Dellatte e co-autores sobre o clube do clima fecham os artigos de temas diversos. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Alencastro, Mathias & Pedro Seabra (orgs.). 2021. *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. New York: Springer Cham <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55720-1>.

Azambuja, Marcos. 2023. "O lugar do Brasil". *CEBRI-Revista* 2 (5): 16-30. <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.05.03.01.16-30.pt>.

Costa e Silva, Alberto da. 2011. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Lopes, Carlos. 2022. "Questão racial no Brasil gera visão abstrata da África, diz ex-embaixador da ONU". Entrevista. *Folha de São Paulo*, 30 de setembro de 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/09/questao-racial-no-brasil-gera-visao-abstrata-da-africa-diz-ex-embaixador-da-onu.shtml>.

[br/mundo/2022/09/questao-racial-no-brasil-gera-visao-abstrata-da-africa-diz-ex-embaixador-da-onu.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/09/questao-racial-no-brasil-gera-visao-abstrata-da-africa-diz-ex-embaixador-da-onu.shtml).

**Como citar:** Borges, José Pio, Feliciano de Sá Guimarães & Hussein Kalout. 2023. "As novas Áfricas e o Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 9-14.

**To cite this work:** Borges, José Pio, Feliciano de Sá Guimarães & Hussein Kalout. 2023. "The New Africas and Brasil." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 9-14.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.01.01.9-14.pt>



Fonte: Palácio do Planalto. Presidente Dilma Rousseff ao lado do presidente Barack Obama durante pronunciamento conjunto à imprensa, na Casa Branca.  
Foto: Roberto Stuckert Filho / PR.

# POLICY PAPERS

Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global .....	16
<b>Antonio de Aguiar Patriota</b>	
La bioeconomía: nueva estrategia para MERCOSUR .....	40
<b>Roberto Bisang &amp; Marcelo Regúnaga</b>	

# Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global

---

**Antonio de Aguiar Patriota**

**Resumo:** Não existe um balanço pormenorizado da política externa brasileira (PEB) durante o período em que Dilma Rousseff ocupou a presidência da República. Três embaixadores de carreira ocuparam o cargo de chanceler entre janeiro de 2011 e agosto de 2016: Antonio de Aguiar Patriota (do início do governo até agosto de 2013), Luiz Alberto Figueiredo Machado (de agosto de 2013 até dezembro de 2014) e Mauro Luiz Iecker Vieira (de janeiro de 2015 até o fim do governo). Como comenta Rubens Ricupero, o tempo há de mostrar que há mais do que geralmente se sabe sobre esse período. Este artigo se propõe a ilustrar essa afirmação.

**Palavras-chave:** Dilma Rousseff; política externa brasileira; diplomacia; influência.

## **Foreign Policy During the Dilma Administration (2011-2016): Brazil with Global Influence**

Abstract: Detailed analysis of Brazilian foreign policy during the period when Dilma Rousseff held the Presidency of the Republic still needs to be made available. Three career ambassadors held the position of Foreign Minister between January 2011 and August 2016: Antonio de Aguiar Patriota (from the beginning of the government to August 2013), Luiz Alberto Figueiredo Machado (from August 2013 to December 2014), and Mauro Luiz Iecker Vieira (from January 2015 until the end of the administration). As Rubens Ricupero comments, time will demonstrate that there is more to this period than is generally known. This article seeks to illustrate this statement.

**Keywords:** Dilma Rousseff; Brazilian foreign policy; diplomacy; influence.



## O BRASIL SOB A PRESIDÊNCIA DILMA ROUSSEFF – DOIS TRIÊNIOS

**E**m se tratando de período recente da história da diplomacia brasileira, é relativamente escasso o material bibliográfico a respeito dos anos 2011 a 2016<sup>1</sup>. Vale citar *O lulismo em crise* de André Singer (2018), ex-porta-voz do presidente Lula; o livro do embaixador Rubens Ricupero (2017) sobre a *Diplomacia na construção do Brasil*; e os dois volumes de *Discursos, artigos e entrevistas* do período em que fui chanceler, publicados pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). A publicação de meus discursos, entrevistas e artigos constitui uma prática que inaugurei: são seiscentas páginas que ajudam a lançar luz sobre a ação diplomática do Brasil entre janeiro de 2011 e agosto de 2013 (Patriota 2013; 2016).

Recordo, por outro lado, que a nova lei de acesso à informação, adotada no início da gestão Dilma, assegurou acesso mais amplo aos documentos produzidos pelo Itamaraty e pela administração pública em geral (Lei 12.527 de 2011). Além da redução de prazos de confidencialidade (ultrassecreto 25 anos; secreto 15; e reservado 5), a nova legislação estipula que não haverá restrição de acesso para informação relacionada a violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos.

O livro de André Singer divide o governo Dilma em duas fases. O autor analisa um triênio inicial, que se encerraria em meados de junho de 2013, no qual Dilma gozou de índices de popularidade superiores a 50%, e destaca seu ensaio desenvolvimentista e republicano como um “sonho rooseveltiano”, voltado para o fim da pobreza extrema e uma faxina ética na política. A segunda fase, após as manifestações de junho de 2013, que levaram às ruas mais de um milhão de pessoas, fez com que a aprovação da presidente caísse de 57% para 30%. A partir de então, os índices de popularidade não voltariam aos níveis mais altos, enquanto a Lava Jato e a recessão corroíam sua imagem. A presidente da primeira fase procurou, ainda segundo Singer, “acelerar o lulismo”, mas não teve base política para sustentar aquele esforço. Seu resumo gráfico do governo como um todo, em poucas palavras: “dois passos adiante, zigue-zague e queda” (2018).

Vale recordar que Dilma assume o poder após um ano em que a taxa de crescimento do PIB alcançou 7,5% – patamar não replicado até hoje. Também no

---

1. Existem alguns outros artigos acadêmicos sobre a PE do governo Dilma: Saraiva (2014); Cornetet (2014); Saraiva & Bom Gomes (2016).

---

**Antonio de Aguiar Patriota** foi ministro das Relações Exteriores (2011-2013) e representante permanente junto à ONU (2013-2016). Ex-embaixador do Brasil nos EUA (2007-2010) e na Itália (2016-2019), é atualmente embaixador no Egito e assumirá, em breve, a chefia da embaixada do Brasil no Reino Unido. Integrante da iniciativa Leaders Pour la Paix. Membro do Conselho Consultivo Internacional do CEBRI.

campo econômico é possível identificar dois triênios: um primeiro em que a economia continua a crescer, embora a taxas menos elevadas (3,9%, 1,9% e 3%); e um segundo, de estagnação e recessão. Não obstante, Ricupero observa que, apesar da recessão e do aumento do desemprego, não se perdeu o controle sobre a inflação e foram evitados estrangulamentos externos, valendo lembrar o nível elevado de reservas cambiais (acima de US\$ 350 bilhões). Tampouco perdeu o Brasil, no triênio inicial, o *grau de investimento* conquistado em 2008. Ele foi retirado, contudo, pela Standard and Poor's 500 em setembro de 2015 e pelas demais agências de *ratings* de crédito em 2016. Desde 2018, a nota do Brasil está três níveis abaixo do grau de investimento.

Em que pesem as circunstâncias econômicas acima descritas, Ricupero não deixa de registrar a redução da desigualdade e os progressos do governo Dilma em saúde, educação, meio ambiente, igualdade de gênero, combate ao preconceito, direitos dos afrodescendentes e dos indígenas.

A divisão por Singer e Ricupero dos anos Dilma em dois triênios ajuda a simplificar a abordagem da política externa do período, já que minha gestão à frente do Itamaraty coincide aproximadamente com os três primeiros anos, estendendo-se de 1º de janeiro de 2011 a 29 de agosto de 2013. Sucede, por outro lado, que viria a ocupar o cargo de representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas (ONU) precisamente durante os três anos seguintes, ou seja, de outubro de 2013 a outubro de 2016 – período em que exerci minhas funções em plena sintonia com a visão dos três anos anteriores. Embora concentre minha apresentação no período inicial, incluirei algumas observações sobre essa segunda metade.

Concluo este prólogo com a observação de Ricupero, no sentido de que “um balanço desapassionado desses anos terá que esperar tempo para arrefecer animosidades e abrandar paixões”. Este texto se propõe como uma contribuição a um balanço equilibrado, a partir de fatos e depoimentos, tendo presente a perspectiva oferecida por etapas subsequentes de nossa história diplomática.

## **QUEM É O NOVO CHANCELER?**

Assinalo, de antemão, alguns fatos sobre minha própria trajetória profissional, com vistas à identificação de paralelos e contrastes com ministros que me antecederam e substituíram. Fui o primeiro chanceler, diplomata de carreira, a ter cursado o Instituto Rio Branco em Brasília. O primeiro a ter passado pelo crivo do Curso de Altos Estudos (CAE), com tese defendida em 1997 – *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo* (Patriota 2010). O primeiro a ter servido tanto em Washington, como embaixador, quanto em Pequim, como primeiro secretário – as

duas principais economias no mundo, quando fui chamado a exercer o cargo de ministro das Relações Exteriores.

Trabalhei sob as ordens do embaixador Celso Amorim desde que servi como conselheiro na Missão Permanente do Brasil junto à ONU entre 1994 e 1999. Fui seu ministro-conselheiro em Genebra nos três anos seguintes, primeiramente no trato de direitos humanos e depois como seu segundo junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Estivemos juntos no lançamento da Rodada de Doha, no Catar, em 2001. Durante o período em que Amorim foi ministro, exerci as funções de secretário de Planejamento Diplomático, chefe de Gabinete e secretário de Assuntos Políticos – responsável por Nações Unidas, América do Norte e Europa. Durante o segundo mandato Lula (2007-2010), fui designado embaixador em Washington.

Apesar de não figurar entre os chanceleres mais jovens – assumi a chefia do Itamaraty com 56 anos, em 2011 –, minha designação não deixou de representar uma mudança geracional, na medida em que minha carreira diplomática se desenvolvera após o retorno da democracia ao Brasil. Com a aposentadoria do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães em outubro de 2009, fui chamado a substituí-lo no cargo de secretário-geral das Relações Exteriores durante o último ano da gestão de Celso Amorim como ministro.

## **CONTINUAR NÃO É REPETIR**

Como se pode depreender do resumo biográfico acima, o Itamaraty durante o período Dilma se posiciona claramente sob o signo da continuidade. Mas continuar não significa reproduzir de forma automática, sem modulações ou criatividade, a política anterior. Tomei emprestada a expressão “continuar não é repetir” de Ana Buarque de Hollanda, então ministra da Cultura, por sintetizar o espírito com que assumi minhas novas responsabilidades – conforme indicado na entrevista às páginas amarelas da revista *Veja*, em sua edição de 12 de janeiro de 2011 (reproduzido em MRE 2014).

Assinalo pelo menos três aspectos que merecem ser levados em conta nesse contexto da continuidade sem repetição. Em primeiro lugar, ficou claro desde minha conversa inicial com ela na Granja do Torto, em dezembro de 2010, que a presidente eleita possuía uma visão pessoal e específica das relações internacionais, refletindo, entre outros, o fato de ser a primeira mulher a presidir o Brasil, sua luta pessoal pela democracia (vítima de tortura), sua experiência acadêmica e profissional (centrada em temas econômicos e de energia), suas leituras ecumênicas (tratando-se de leitora voraz), observados os mesmos valores humanistas da gestão anterior.

Dentre os pontos que me transmitiu nessa primeira conversa, mencionaria o compromisso com a promoção dos direitos humanos e com a igualdade de gênero (a mudança de voto na condenação do Irã no Conselho de Direitos Humanos não tardaria) e sua preocupação em preservar e ampliar nossos esforços de integração na América do Sul, prevendo uma viagem à Argentina já no primeiro mês de sua gestão. Menciono também um certo ceticismo em relação às perspectivas da Rodada de Doha (e ela não estava equivocada), bem como o interesse em estabelecer relações de cooperação, comércio e intercâmbio científico e tecnológico com todos os polos do mundo multipolar emergente: o projeto Ciência sem Fronteiras já estava em gestação. Menciono, ao mesmo tempo, adesão entusiástica e integral às novas formas de concertação inter-regional do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), dos BRICS, da Cúpula América do Sul-África (ASA), da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), do G20 e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), além do engajamento com as Nações Unidas e a importância atribuída ao meio ambiente e à promoção da paz.

*O Itamaraty durante o período Dilma se posiciona claramente sob o signo da continuidade. Mas continuar não significa reproduzir de forma automática, sem modulações ou criatividade, a política anterior.*

Em segundo lugar, continuar não era repetir porque o Brasil de 2011 não era o Brasil de 2003 ou 2007, quando tiveram início os dois governos que a precederam. Tampouco o cenário internacional era o mesmo – já que as circunstâncias internacionais são cambiantes por definição. No plano econômico, recordaria as reservas cambiais acumuladas, o grau de investimento conquistado e as elevadas taxas de crescimento com que se iniciava o novo governo. O país havia superado as vulnerabilidades associadas à dívida externa, passando de devedor a credor internacional. No plano social, os progressos eram notáveis, em função do êxito de programas como o Bolsa Família.

Mudanças geopolíticas observadas na ordem internacional se refletiam no perfil de inserção externa do Brasil. A China se transformara em nosso principal parceiro comercial em 2009, deslocando os EUA de uma posição que ocuparam por um século. O comércio com a China passou de US\$ 9 bilhões em 2005 a US\$ 66 bilhões em 2015. O G20 suplantou o G7 como fórum de concertação econômica e financeira após a crise de 2008. O descrédito em que caiu a ação militar dos EUA e Reino Unido no Iraque sinalizava o esgotamento do chamado momento unipolar e o advento da multipolaridade.

Em terceiro lugar, continuar não era repetir porque o novo chanceler recebia um Itamaraty diferente, turbinado e renovado, com 400 novos terceiros-secretários e cerca de quarenta novas embaixadas no exterior. Em função de um programa que dirigi pessoalmente como secretário-geral, estabelecemos relações diplomáticas com todos os demais países-membros da ONU (sendo o último o arquipélago de Tonga no Pacífico, em fins de 2011), acreditando um representante brasileiro residente ou cumulativo junto a todos eles e também em Ramalá<sup>2</sup>: havíamos reconhecido, em dezembro de 2010, a Palestina como Estado. O propagado universalismo da política externa brasileira, que nos levava a estabelecer relações com a União Soviética nos anos 1960 e com a China em 1973, era levado às últimas consequências.

Em suma, na entrevista *Continuar não é Repetir*, eu lembrava que, no início do primeiro governo Lula, foi programada uma ida ao Fórum Econômico Mundial em Davos para “tranquilizar” os mercados e a elite empresarial mundial. Em janeiro de 2011, essa preocupação parecia recordação de um passado longínquo, enquanto um número recorde de representantes de outros governos comparecia à posse de Dilma Rousseff (47 países, sendo 23 representados por chefes de Estado). Não houve comitiva presidencial a Davos em 2011. A continuidade se projetava em um contexto qualitativo e quantitativamente diferente.

## UM PAÍS COM INFLUÊNCIA GLOBAL

O título proposto neste artigo para encapsular a política externa do governo Dilma se origina de uma experiência profissional pessoal. Quando embaixador em Washington, compareci a um café da manhã na embaixada do Chile, em 23 de março de 2007, no qual a então secretária de Estado Condoleezza Rice se dirigiu aos representantes latino-americanos acreditados junto à Casa Branca para um relato da viagem que o presidente George W. Bush acabara de realizar à região. Ao se referir ao Brasil, após descrever o memorando bilateral em biocombustíveis assinado em São Paulo pelos dois chefes de Estado como um “acontecimento de grande significado”, declarou que “o Brasil é um país de grande influência regional em vias de se tornar uma potência global”. A afirmação era sem precedente, levando-me a chamar a atenção de Brasília.

Como se sabe, um livro do ministro Celso Amorim que recolhe um conjunto de experiências diplomáticas de sua gestão foi publicado no Brasil em 2015 sob o título *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. A tradução para o inglês, publicada em 2017, recebeu o título *Acting Globally: Memoirs of Brazil's Assertive Foreign Policy*.

---

2. Palestina e Santa Sé não são membros plenos da ONU, mas membros observadores.

Junto a uma opinião pública menos especializada, contudo, não se havia consolidado a percepção de que o Brasil se transformava em um país de influência global. Assim sendo, vale a pena recordar o episódio da conferência coletiva de imprensa na Casa Branca, por ocasião da visita de Dilma Rousseff aos Estados Unidos, em 30 de junho de 2015. Uma jornalista brasileira perguntou a Dilma como ela reconciliava a ideia de que o Brasil passava a se apresentar como um ator global, ao passo que os EUA viam o Brasil como um país de influência regional. Antes que ela pudesse responder, Obama se aproximou do microfone e deu a seguinte declaração, que transcrevo em parte (Cf. The Obama White House 2015): “Nós não consideramos o Brasil uma potência regional e sim uma potência global. Se formos falar do principal fórum para a coordenação das maiores economias – o G20 – o Brasil possui uma voz central naquele ambiente (*a major voice*). As negociações que se desenvolverão em Paris sobre mudança do clima só poderão ser bem-sucedidas com a liderança do Brasil (...)”. E, vejam só que curioso – à luz da pandemia de Covid-19 –, ele continua dizendo que “no tocante a temas como a saúde global, sabemos que não teremos êxito, a menos que trabalhemos com o Brasil e outros países importantes (*major countries*)”. Finaliza dizendo que “se quisermos ter sucesso em matéria de mudança do clima e no combate ao terrorismo, ou na redução da pobreza ao redor do mundo, os grandes atores precisam participar do esforço. E consideramos o Brasil como um parceiro absolutamente indispensável nesses esforços”.

O ministro, na ocasião, era Luiz Alberto Figueiredo. O encontro se realizava após o mal-estar causado pelas revelações de Edward Snowden, dando conta de espionagem em larga escala contra inúmeros líderes, inclusive a chefe de Estado do Brasil. Não obstante, Obama se preocupou em deixar claro para a jornalista brasileira que ela não estava entendendo bem como o mundo passara a perceber o status internacional do Brasil.

Como se manifestava essa influência? Um estudo, publicado em 2020 pela Universidade de Austin (Texas) sob a coordenação do professor Robert Hutchings (2019) intitulado *Modern Diplomacy in Practice*, faz uma apresentação de dez, entre as maiores, chancelarias do mundo. Além dos P5 (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia), são objeto de capítulos individuais Alemanha, Brasil, Índia, Japão e Turquia. Os autores assinalam que, em contraste com potências que buscam projetar poder militar internacional e diferentemente do foco predominantemente econômico e comercial de países como Japão e Alemanha, o Brasil se projeta internacionalmente pela diplomacia, além da importância que elementos territoriais, populacionais e de relevância econômica possuem.

De minha parte, postularia que a projeção global do Brasil pela diplomacia só passou a ser reconhecida e identificada como tal a partir do momento em que nossa política externa levou o universalismo ao pé da letra, passando a se interes-

sar por todas as partes do mundo e a posicionar-se sobre todos os assuntos – de comércio, meio ambiente e direitos humanos à paz e segurança, além do próprio funcionamento do sistema internacional. Isso significou deixarmos para trás o temor, nas palavras do chanceler Saraiva Guerreiro (1979-1985), de que “não dispúnhamos de excedentes de poder”. Os grandes autores dessa transição foram, sem dúvida, o presidente Lula e seu chanceler Celso Amorim. O governo Dilma, porém, até mesmo no difícil ano de 2015, foi capaz de sustentar essa imagem internacional, não apenas na opinião de seu ex-chanceler e embaixador na ONU, mas também na do presidente dos Estados Unidos.

## **IMPULSO INICIAL**

Retomo a abordagem cronológica para situar um início de gestão particularmente eloquente na manifestação de prioridades de política externa. Nos quatro primeiros meses de seu mandato, Dilma vai à Argentina para encontro com Cristina Kirchner (31 de janeiro), recebe o presidente dos EUA Barack Obama (19 a 21 de março) e viaja à China (11 a 13 de abril) para visita bilateral a Pequim e participação na cúpula dos BRICS em Hainan, onde se reúne com os Chefes de Estado da Rússia, Índia e África do Sul – Dimitri Medvedev, Manmohan Singh e Jacob Zuma – marcando a primeira ocasião em que a África do Sul se associa aos demais quatro membros originais do grupo.

Além de acompanhar a chefe de Estado em seus deslocamentos, visitei, no mesmo período, sete países sul-americanos, estive em Bruxelas para contatos com a União Europeia (UE), participei do Fórum Econômico Mundial em Davos e presidi reunião do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) para um debate aberto, proposto pelo Brasil, sobre Paz e Desenvolvimento. De particular interesse era o fato de estarem representados no CSNU em 2011 as três democracias do IBAS e os cinco membros dos BRICS.

Em poucos meses, ficou mapeado o engajamento da nova administração com nosso entorno sul-americano, com as lideranças estabelecidas e emergentes da multipolaridade, com o empresariado internacional, com o multilateralismo e com o desenvolvimento sustentável e a paz.

## **DIPLOMACIA BILATERAL E REGIONAL**

Não enumerarei todas as iniciativas, viagens e encontros em Brasília com lideranças internacionais de que participou a presidente Dilma ou de que participei como chanceler. Procurarei ilustrar, contudo, como a diplomacia daquele período se

mobilizou para ocupar um espaço ampliado de atuação, herdado da gestão anterior, pelas vias bilateral, regional e inter-regional.

Em 2011 vieram ao Brasil em visita oficial 16 chefes de Estado e 30 chanceleres. Em 2012 foram 18 chefes de Estado e 32 chanceleres. Em pouco mais de dois anos, a presidente da República realizou 30 visitas bilaterais e participou de 19 eventos multilaterais, além das cúpulas do G20, BRICS, IBAS, Mercosul, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Em pouco mais de dois anos realizei 70 visitas bilaterais e participei de 40 conferências e eventos multilaterais, além de acompanhar a presidente em seus compromissos internacionais.

Esse novo padrão de interlocução nos permitiu desenvolver uma capacidade autônoma de análise, formular propostas e explorar possibilidades tanto em matéria econômica e comercial, quanto na cooperação científica e educacional, bem como no plano do diálogo político.

Em uma década em que o relacionamento com os países do Sul figurou como um dos elementos que mais singularizaram a ação internacional do Brasil, a criação de novas parcerias com o mundo em desenvolvimento dotou a diplomacia brasileira de projeção diferenciada junto a nossos vizinhos sul-americanos, a América Latina e o Caribe em sentido mais amplo, a África, o Oriente Médio, a Ásia e o Pacífico. Vale assinalar que a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) identificaram, na década passada, que o comércio internacional mais dinâmico era precisamente entre os países do Sul.

A aproximação com os países do Sul, contudo, não se deu em detrimento do aprofundamento de parcerias com os países do Norte. As relações com Europa, EUA e demais países do G7 foram atualizadas, com a inclusão de novos temas na agenda e com ênfase em ciência e tecnologia, inovação e educação.

No plano regional, cito, entre os momentos e iniciativas mais importantes, o primeiro fórum empresarial à margem da cúpula do Mercosul, em dezembro de 2012, e minha participação nas reuniões especializadas sobre agricultura familiar, que também incluíam o Chile. A agenda cidadã e as cúpulas sociais do Mercosul adquiriram vida própria. O Mercosul ampliou suas fronteiras com o ingresso da Venezuela e a assinatura de Protocolo de Adesão pela Bolívia, além do status de membros associados por parte de Suriname e Guiana. UNASUL e CELAC reuniam a intervalos regulares os chefes de Estado e Governo da América do Sul e da América Latina e Caribe. As relações com a Comunidade do Caribe (CARICOM) e o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA) se intensificaram. Represen-



tei o Brasil na reunião da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em El Salvador. Graças à qualidade da contribuição militar prestada à Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), o comando da força permaneceu em mãos brasileiras. Foram inúmeras as visitas presidenciais e ministeriais aos países da região, inclusive para cerimônias de posse de novos dirigentes. Recordo a visita da presidente Dilma ao Haiti em fevereiro de 2012, a convite do então presidente Michel Martelly, e a política solidária de concessão de vistos a haitianos em decorrência do terremoto de 2010, elogiada pelo Alto Comissariado para Refugiados da ONU (ACNUR). Os signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) voltaram a se reunir, em nível ministerial, no Equador em 2013.

Um evento que merece ser singularizado foi a Cúpula das Américas de Cartagena, em 14 e 15 de abril de 2012, quando os países latino-americanos e do Caribe, em uníssono, se posicionaram a favor da inclusão de Cuba nas cúpulas subsequentes. Como me fez entender a secretária de Estado Hillary Clinton em jantar que lhe ofereci em Brasília pouco depois, em 17 de abril, o presidente Obama não foi indiferente àquele consenso regional. Tivemos uma longa conversa que, segundo contatos em Washington, produziram algum impacto na alteração da posição norte-americana. Pouco antes de Obama e Raúl Castro anunciarem que teria início um processo de normalização de relações, em 17 de dezembro de 2014, minha colega norte-americana na ONU, Samantha Power, me telefonou às 7h da manhã para dar a notícia em primeira mão, com a observação de que “o Brasil contribuiu para que este dia chegasse”. Na Cúpula das Américas do Panamá, em abril de 2015, participaram Cuba e EUA.

A respeito do relacionamento com a África, registro as viagens de Dilma Rousseff à cúpula da América do Sul-África (ASA) na Guiné Equatorial em novembro de 2011, e a Adis Abeba para o cinquentenário da União Africana (UA), em maio de 2013, além de suas visitas à África do Sul (bilateral e cúpula BRICS), Angola, Moçambique e Namíbia. Recordo a participação de Dilma, com os demais ex-presidentes brasileiros vivos, no funeral de Nelson Mandela em 15 de dezembro de 2013. Registro também a celebração do Ano Internacional dos Afrodescendentes, em 19 de novembro de 2011 em Salvador, na companhia dos presidentes de Cabo Verde e da Guiné.

Não enumerarei todas as viagens que realizei à África ou todos os chanceleres africanos que recebi em Brasília. Recordo apenas que fui o primeiro chanceler brasileiro a visitar a Mauritânia, a Guiné (Guiné Conacri) e a Guiné Equatorial. Gostaria também de citar meu envolvimento com as celebrações do Dia da África, em 25 de maio de 2013, quando convidamos o grande músico do Zimbábue Oliver Tuku Mtukudzi e o virtuoso malinês de corá Toumani Diabaté, para um formidável concerto comemorativo em Brasília. Refiro-me a esse show por acreditar que ainda

existe um desconhecimento injustificável da riqueza cultural africana no Brasil e por estar convencido de que a cultura desempenha um papel central na aproximação entre os povos, que merece ser plenamente valorizado pela diplomacia. Comento, enfim, que Brasília já era então a capital latino-americana com maior número de embaixadas africanas (cerca de 40).

China e Índia, parceiros estratégicos, figuraram com proeminência na agenda diplomática do período sob exame. O Plano Decenal abrangente, elaborado pela Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), foi adotado à margem da Rio+20 na presença do então primeiro-ministro Wen Jiabao. Registro a visita presidencial a Nova Delhi em março de 2012, que incluiu participação nas cúpulas IBAS e BRICS. Em novembro de 2011 fui a Bali, na Indonésia, para dar início ao processo de adesão brasileira ao Tratado de Amizade e Cooperação com Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Visitei o Japão pouco após o incidente em Fukushima, para prestar solidariedade ao governo e povo japonês, e estive em visita oficial no Vietnã. Fui o primeiro chanceler brasileiro a visitar o Sri Lanka. Em agosto de 2011, participei da reunião de chanceleres do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) em Buenos Aires.

A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), realizada em Lima, em 2 de outubro de 2012, permitiu à presidente Dilma entrar em contato com diversas lideranças do mundo árabe. Em uma reunião bilateral particularmente informativa com o rei Abdullah, da Jordânia, foi proposto um diálogo aprofundado sobre temas de segurança. Para dar seguimento, fui recebido em Amã pelos responsáveis por temas de combate ao terrorismo e segurança, além de estar com o próprio rei. Acompanhar o desenrolar da *primavera árabe* no Norte da África e Oriente Médio representou um desafio que exigiu atenção diferenciada. Uma reunião com os embaixadores brasileiros na região, em Istambul, contou com palestra do historiador e chanceler turco Ahmet Davutoglu. Subsequentemente ele me chamou para ser orador convidado, juntamente com meu colega Carl Bildt, da Suécia, na reunião anual de embaixadores turcos, em Izmir. Criamos um grupo trilateral informal – Brasil, Suécia e Turquia – que voltaria a se reunir em Nova York à margem da Assembleia Geral da ONU.

*...ainda existe um desconhecimento injustificável da riqueza cultural africana no Brasil e [estou] convencido de que a cultura desempenha um papel central na aproximação entre os povos, que merece ser plenamente valorizado pela diplomacia.*

Estive no Cairo para reunião com o chanceler Nabil Elaraby e com o secretário-geral da Liga Árabe, Amre Moussa, pouco após a queda de Hosni Mubarak, no início de 2011. Visitei Israel e Palestina, onde fui recebido por meus homólogos e pelos chefes de Governo, Bibi Netanyahu e Mahmud Abbas, em outubro de 2012. Em torno do escritor e jornalista franco-libanês Amin Maalouf, organizamos em Brasília, em junho de 2012, o colóquio *Lado a Lado*, com participação de integrantes das comunidades de origem árabe e judaica do Brasil, pondo em prática uma sugestão do próprio Maalouf no sentido de que as diásporas se engajem, ao redor do mundo, em apoio à paz entre israelenses e palestinos, em demonstração de que o convívio construtivo é possível.

Com a União Europeia, criamos iniciativas que aprofundaram as relações econômicas, de amizade e cooperação. Ainda como subsecretário de Assuntos Políticos durante a gestão Amorim, dera início aos esforços para o estabelecimento da parceria estratégica Brasil-União Europeia, que viria a se concretizar em 2007. Desde então, o comércio passaria de US\$ 67 bilhões para US\$ 100 bilhões em 2011. Em outubro de 2011, Dilma foi a Bruxelas para a cúpula com a presidência do Conselho e da Comissão da UE (Van Rompuy e Durão Barroso). Em janeiro de 2013, realizou-se no Chile a primeira cúpula CELAC-União Europeia sob o lema *Aliança para um desenvolvimento sustentável: promovendo investimentos de qualidade social e ambiental*. Em Santiago, na mesma ocasião, foram retomadas as negociações em nível ministerial com vistas à troca de ofertas entre o Mercosul e os europeus até o fim de 2013. O impulso para a retomada das negociações veio do Brasil, após consulta pública ao setor privado motivada pelo Itamaraty – que aos poucos, sob liderança do Planalto, superou objeções residuais.

Haveria muito a dizer sobre o relacionamento com os EUA. Além dos contatos em nível presidencial, inaugurados com a vinda de Barack Obama ao Brasil em março de 2011, o vice-presidente Biden esteve mais de uma vez em Brasília, onde foi recebido por Dilma. Paralelamente, reuni-me diversas vezes com a minha homóloga norte-americana, Hillary Clinton. Naquele período, os EUA se converteram no maior receptor de estudantes brasileiros pelo programa *Ciência sem Fronteiras* e foi assinado o Tratado de Cooperação Econômica e Comercial (TECA), com ênfase em inovação. A criação do Fórum de Altos Executivos (CEO Forum) em 2007 representou um dos mais bem-sucedidos mecanismos de cooperação que o Brasil mantivera nesse âmbito. Foi também estabelecido um programa pioneiro de ação conjunta para o combate à discriminação racial. Em 2012, o comércio bilateral voltou aos níveis pré-crise, alcançando quase US\$ 60 bilhões, acima dos resultados de 2008. Os dois presidentes se associaram na iniciativa *Parceria para o Governo Aberto*, e foi restabelecido o diálogo entre os Minis-

térios da Defesa (Amorim-Panetta), interrompido desde a denúncia do acordo militar bilateral em 1977.

Em sua visita ao Brasil em abril de 2012, para a 3ª Reunião do Diálogo de Parceria Global, Hillary Clinton afirmou durante coletiva de imprensa no Itamaraty que “seria muito difícil imaginar um Conselho de Segurança no futuro que não inclua um país como o Brasil, com todo o progresso que vem realizando e o modelo que representa em matéria de uma democracia que progride e oferece oportunidades a seu povo”. Não poderia deixar de lembrar o jantar que o então embaixador nos EUA, Mauro Vieira, organizou, na residência em Washington, quando da visita de Dilma à Casa Branca em 9 de abril de 2012, ao qual compareceram, entre outros, Zbigniew Brzezinski, Madeleine Albright, Condoleezza Rice, David Rothkopf (editor da revista *Foreign Policy*). Tive a honra de moderar um debate que tocou em ampla gama de assuntos bilaterais e permitiu uma troca valiosa de impressões sobre o panorama mundial.

Faço ainda breve referência ao Canadá, lembrando a visita ao Brasil do primeiro-ministro Stephen Harper, em agosto de 2011, quando foi estabelecido o *Diálogo de Parceria Estratégica Brasil-Canadá*. O mecanismo se reuniu duas vezes durante minha gestão em nível ministerial, a primeira em Ottawa, em outubro de 2012, e a segunda no Rio de Janeiro, em agosto de 2013. O Canadá recebeu quatro mil alunos no programa *Ciência sem Fronteiras*, e foram iniciadas conversas exploratórias sobre um acordo de livre comércio.

Recordo também as visitas presidenciais ao Reino Unido para os Jogos Olímpicos de 2012, à França, à Alemanha, a Portugal e à Espanha, além da participação da presidente Dilma na cerimônia de entronização do Papa Francisco. O Sumo Pontífice visitaria o Brasil para as Jornadas da Juventude do Rio de Janeiro em 2013. Menciono que, com o chanceler britânico William Hague, demos início às duas primeiras edições de um novo diálogo estratégico, que acaba de ser retomado pelos ministros Mauro Vieira e James Cleverly.

Encerro essa listagem não exaustiva com menção à visita de Sergey Lavrov ao Rio de Janeiro, onde, após um jantar de trabalho de conversa abrangente, ouvi do chanceler russo comentários sobre a importância da inclusão do Brasil em um Conselho de Segurança ampliado.

Acrescento uma palavra sobre o apoio dado ao setor empresarial, com a realização de mais de 120 feiras no exterior e mais de 40 missões para atração de investimentos no Brasil. O comércio exterior brasileiro praticamente quadruplicou entre 2003 e 2012, enquanto o comércio mundial crescia menos de 140% no período.

## DIPLOMACIA MULTILATERAL

Desnecessário frisar o grau de compromisso com o multilateralismo demonstrado durante o governo Dilma, bastando recordar que o Brasil sediou, em junho de 2012, a maior e mais inclusiva conferência até então realizada sob a égide da ONU, a chamada Rio+20. Mais de 100 países foram representados no nível de chefe de Estado ou Governo. Compareceram mais de 400 ministros e foram emitidas 45 mil credenciais para ingresso no local da conferência ao longo de dez dias. Logramos produzir um consenso em torno do documento intitulado *O futuro que queremos* (INPE 2012), desafiando o ceticismo de muitos, já que o texto chegou ao Rio com apenas 40% de seu conteúdo aprovado. O então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, declararia à presidente da República que sem a liderança do Brasil a conferência teria fracassado.

Enquanto a Rio-92 representou um ponto de chegada, com a finalização de textos de convenções sobre Clima e Biodiversidade em 1992, a Rio+20 foi um ponto de partida para a adoção, em 2015, da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos de aplicação universal. A preparação da conferência, levada a cabo em parceria com a ministra Izabella Teixeira do Meio Ambiente, envolveu todos os setores interessados da sociedade brasileira, constituindo um novo modelo de coordenação interna em face de um projeto internacional. Para os países em desenvolvimento foi especialmente importante consolidar a noção de que a erradicação da pobreza é essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Segundo alguns observadores, como o economista norte-americano Jeffrey Sachs, a Rio+20 representou um divisor de águas que substituiu o chamado Consenso de Washington por uma nova visão centrada na “sustentabilidade”, em que as variáveis sociais e ambientais se associam às da promoção do crescimento econômico, tido até então como objetivo único nos debates sobre desenvolvimento.

*Desnecessário frisar o grau de compromisso com o multilateralismo demonstrado durante o governo Dilma, bastando recordar que o Brasil sediou, em junho de 2012, a maior e mais inclusiva conferência até então realizada sob a égide da ONU, a chamada Rio+20.*

A participação do Brasil no CSNU no biênio 2010-2011 foi marcada por iniciativas criativas, que revelaram uma capacidade, muitas vezes subestimada,

de contribuirmos para a promoção da paz e da segurança internacionais, no plano normativo. No que se refere ao ano de 2011, logo após assumir a pasta das Relações Exteriores, tocou-me orientar nossa delegação junto à ONU com respeito a situações de instabilidade no mundo árabe, como no caso da Líbia. Em linha com a preocupação brasileira com os efeitos nocivos de intervenções militares, nos abstermos em relação à Resolução 1973 (2011), em que os EUA buscaram autorização para recorrer a “todos os meios necessários” – eufemismo para uso da força – alegadamente para proteger civis na região de Benghazi. Acompanharam-nos, na abstenção, Alemanha, China, Índia e Rússia. A África do Sul, embora tenha votado a favor, expressaria pouco depois seu arrependimento. A realidade é que a OTAN interpretou unilateralmente os dispositivos da resolução, ao se considerar autorizada a derrubar o regime Gaddafi. Não obstante o caráter ditatorial que distinguia o regime, aquela ação desencadeou uma década de instabilidade profunda que suscitou, como a invasão do Iraque em 2003, sérias dúvidas sobre seus fundamentos jurídicos, políticos e morais. Por iniciativa do Brasil, foi posta em debate a questão de intervenções militares geradoras de mais destruição, sofrimento e instabilidade do que o *status quo ante*. Foi com base na noção de que a primeira obrigação da comunidade internacional é a de não causar maiores problemas do que é chamada a solucionar, que circulamos, em novembro de 2011, um texto no CSNU sobre a necessidade de se observar uma “Responsabilidade ao Proteger” civis em situações de conflito. Os contornos da ideia haviam sido enunciados pela presidente Dilma no discurso de abertura da 66<sup>a</sup> Assembleia Geral da ONU dois meses antes.

*A participação do Brasil no CSNU no biênio 2010-2011 foi marcada por iniciativas criativas, que revelaram uma capacidade, muitas vezes subestimada, de contribuirmos para a promoção da paz e da segurança internacionais, no plano normativo.*

Esse texto é hoje leitura recomendada no currículo de várias faculdades no Brasil e no exterior, inclusive na Universidade Americana do Cairo, onde pude comprovar pessoalmente que os alunos de relações internacionais o estudam com um interesse mais do que acadêmico, tendo em vista as implicações do caos líbio para a segurança egípcia. Ainda sobre a repercussão da proposta brasileira no meio acadêmico, recomendo a leitura do artigo da professora Cristina Stefan

(2017), da Universidade de Leeds, *On Non-Western Norm Shapers: Brazil and the Responsibility While Protecting*. Comento também que o professor Michael Doyle, da Universidade de Columbia, organizou um seminário em torno da iniciativa em 2015. Em 2018, organizei reunião na sede da embaixada do Brasil em Roma, na qual a ex-chanceler da Argentina e ex-chefe de gabinete do secretário-geral da ONU Susana Malcorra declararia que considerava “exemplar” o posicionamento do Brasil sobre a Líbia em 2011. Como integrante do “grupo de amigos do Presidente da 72ª Assembléia Geral das Nações Unidas” (o então chanceler da Eslováquia Miroslav Lajcak) recebi seus membros para duas reuniões de coordenação, na Piazza Navona. O grupo incluía, entre outros, o prêmio Nobel da Paz Ramos Horta, a ex-diretora-geral da UNESCO Irina Bokova, os ex-chanceleres Nabil Fahmy do Egito e Marty Natalegawa da Indonésia e o economista norte-americano Jeffrey Sachs.

Ainda no campo da promoção da paz e da segurança internacionais, considero relevante o fato de ter sido o primeiro chanceler brasileiro convidado a participar da Conferência de Munique sobre Segurança, em fevereiro de 2013. Desde então o Brasil só voltou a comparecer a esse prestigiado evento da agenda internacional em 2023, quando dele participou o ministro Vieira.

Registro, enfim, o fato de que durante minha gestão vencemos todas as eleições para os postos internacionais que disputamos, notadamente para a Organização Mundial do Comércio (OMC), com Roberto Azevêdo; a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), com José Graziano; a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com Paulo Vannuchi; além da Corte Interamericana de Direitos Humanos, da Organização Internacional do Café, entre outras.

A eleição para a OMC não teria sido possível sem uma década de participação proativa na organização – desde a criação do G20 agrícola por Celso Amorim, que substituiu o anacrônico “*Quad*” (EUA, UE, Canadá e Japão), passando pela experiência adquirida com o sistema de solução de controvérsias (legado de Celso Lafer, que instituiu uma unidade no Ministério das Relações Exteriores especializada na formação de diplomatas para lidar com contenciosos) até o engajamento na promoção da Rodada de Doha, cuja finalização tornou-se improvável após a crise econômica de 2008, como anteviu Dilma.

A eleição para a FAO pôs a serviço de um público amplo as experiências da política Fome Zero no Brasil, demonstrando que o país tem contribuição concreta a dar aos menos favorecidos, no espírito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 2 sobre a erradicação da fome.

## CRISES E DESAFIOS

Nenhuma gestão está ao abrigo de lidar com crises e desafios não previstos. Fui chamado a lidar com pelo menos cinco situações problemáticas, algumas das quais categorizaria como evitáveis e outras como crises cujo surgimento fugiam a qualquer controle.

A primeira foi herdada do governo anterior, quando foi concedido status de refugiado ao cidadão italiano Cesare Battisti. Considerado na Itália um criminoso comum pela virtual totalidade do espectro político, Battisti se transformou em pedra no sapato no relacionamento com um de nossos principais parceiros europeus. Quando ainda secretário-geral, compareci a Roma para a celebração dos 150 anos da unificação italiana, quando ouvi do presidente Giorgio Napolitano queixas amargas sobre a atitude brasileira. Durante minha gestão como ministro, designei o secretário-geral Ruy Nogueira para se ocupar do tema, tarefa à qual se dedicou com sua reconhecida competência. Ainda assim, os italianos ameaçaram levar o caso à Corte Internacional de Justiça. Tive duas difíceis reuniões com meu homólogo italiano Franco Frattini. Conseguimos evitar uma escalada de tensões mediante a obtenção do compromisso de Battisti de não se dirigir mais à imprensa brasileira. Com a prisão de Battisti na Bolívia e seu retorno à Itália, superamos um problema que teria sido evitável se o Brasil tivesse compreendido a sensibilidade do caso para a opinião pública italiana como um todo. Vale mencionar que o Itamaraty não fora consultado na época, e entendo que teria sido contrário à concessão de status de refugiado. Em viagem a Roma em 2022, Lula apresentou suas desculpas a Napolitano, encerrando o episódio.

Enfrentamos uma crise com a Organização dos Estados Americanos (OEA), quando em 1º de abril de 2011 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) outorgou medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas do Xingu, sob alegação de que a integridade dos petionários estaria em risco em função do impacto da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. A moção era no sentido de solicitar ao governo brasileiro que suspendesse o processo de construção da usina. O Itamaraty recebeu prazo de quinze dias para informar a OEA sobre o cumprimento da determinação. No plano interno, as medidas cautelares ensejaram a criação de um comitê interministerial/força-tarefa de acompanhamento das obras. Em julho de 2012, tendo em vista os esforços brasileiros, a CIDH alterou as medidas e eliminou o pedido de suspensão da obra – mantendo apenas recomendações referentes à saúde das comunidades indígenas e à regulação fundiária da região. Em função da atitude da Comissão, o Brasil passou a liderar um esforço de reforma do sistema interamericano de direitos humanos.



A crise expôs a curiosa situação de *representação sem taxação* – para usar um termo associado ao colonialismo britânico nos EUA – em que a composição da CIDH admite a participação de membros que não ratificaram as convenções interamericanas. Embora não possuam as mesmas obrigações que os ratificantes, são autorizados a julgar o cumprimento das normas por países que as ratificaram. Vale notar que a reação brasileira não impediu que fosse eleito para integrar a CIDH o ex-secretário nacional de Direitos Humanos Paulo Vannuchi, ou que um brasileiro fosse eleito para presidir a Corte Interamericana sediada em São José.

Enquanto o Brasil presidia a Rio+20, em junho de 2012, no vizinho Paraguai teve início um processo de *impeachment* contra o presidente Fernando Lugo, que despertou séria preocupação junto aos demais membros da UNASUL e Mercosul em função da escassa oportunidade oferecida ao chefe de Estado para se defender e por seu cronograma acelerado. Um avião da FAB foi colocado à disposição da delegação de oito chanceleres sul-americanos (Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, além de Brasil), que se deslocaram a Assunção para avaliar a situação *in loco*. Após contatos com o próprio Lugo e parlamentares de diferentes orientações políticas, o consenso da missão foi no sentido de julgar o procedimento de *impeachment* incompatível com as cláusulas democráticas de ambos agrupamentos. A suspensão paraguaia do Mercosul acarretou apenas a não participação em órgãos e reuniões, sem afetar os benefícios econômicos. O Paraguai continuou a participar da cúpula social. A suspensão seria levantada um ano depois, com a eleição de Horacio Cartes para a presidência paraguaia, a cuja posse compareceu a presidente Dilma.

A quarta situação que registro, nesse contexto, foi o caso de espionagem envolvendo a National Security Agency (NSA) norte-americana. Eu me encontrava em Paraty para a Feira Literária Internacional (FLIP), em agosto de 2013, quando surgiram na imprensa as revelações do norte-americano Edward Snowden sobre espionagem da NSA contra numerosos países, inclusive o Brasil. Sob instruções presidenciais, convoquei a imprensa para manifestar inconformidade e exigir explicações de Washington. Desde o início, pareceu-me que a matéria deveria ser objeto de uma moção na Assembleia Geral da ONU em defesa do direito à privacidade. Ante a insuficiência das explicações recebidas do embaixador norte-americano em Brasília, foi organizada missão a Washington para consultas com os setores competentes. O livro *No Place to Hide*, do jornalista Glenn Greenwald (2014), a respeito das atividades da NSA traz informações relevantes sobre aquele episódio. Por outro lado, a obra do titular do Departamento de Segurança Interna dos EUA, James Clapper (2018), intitulada *Facts and Fears*, contém pelo menos um erro factual, ao afirmar que eu chefiar a missão a Washington em busca de esclarecimentos. Quem chefiou a delegação brasileira foi o embaixador Guilherme Patriota, titular altermo da Assessoria Diplomática

da Presidência da República. Pouco depois, recebi, em Brasília, o secretário de Estado John Kerry. Em entrevista à imprensa deixei claro que as alegações de espionagem, caso comprovadas, corriam o risco de projetar uma sombra de desconfiança sobre o relacionamento bilateral. Kerry procurou minimizar o dano. O desconforto perdurou, contudo, e levou ao adiamento de uma segunda visita de Dilma a Washington. As explicações dadas nunca foram inteiramente convincentes, e o Brasil resolveu levar adiante um projeto de resolução na ONU, em parceria com a Alemanha, que – apesar das resistências do chamado grupo dos Cinco Olhos (*Five Eyes*)<sup>3</sup> – acabou por ser aprovado por consenso pela Assembleia Geral, possibilitando a nomeação de um relator especial sobre o direito à privacidade na era digital no Conselho de Direitos Humanos.

Por fim, o caso do senador boliviano Roger Molina representa, a meu ver, um bom exemplo de crise evitável. Em 2013, a Bolívia foi o país sul-americano que mais cresceu. Os relatórios do FMI registravam a estabilidade macroeconômica e os benefícios sociais das políticas governamentais, havendo a renda per capita triplicado em sete anos. A relação com o Brasil passara por percalços, mas não justificava uma aproximação descuidada com personalidades da oposição. Sem entrar no mérito das motivações de diplomatas lotados na embaixada em La Paz, é indiscutível que a viagem por terra daquela capital à fronteira com o Brasil, levada a cabo por iniciativa individual do encarregado de negócios em companhia de Molina – sem pedido de instruções à Secretaria de Estado – constituiu um caso de abandono não autorizado de posto. Como responsável pela ordem hierárquica no Itamaraty, assumi a responsabilidade institucional que me cabia, ao relatar o ocorrido à presidente Dilma. Dois dias mais tarde fui informado de que seria designado representante permanente junto às Nações Unidas. Após a instauração de um processo administrativo, o diplomata em questão foi punido com suspensão de um mês. Não lamento o incidente por razões pessoais, pois abracei com entusiasmo minhas novas funções em Nova York. Deploro, contudo, o desgaste desnecessário causado, na época, às relações com o país vizinho.

## INFLUÊNCIA GLOBAL NO SISTEMA MULTILATERAL

Refiro-me brevemente ao segundo triênio da presidência Dilma, a partir do ângulo proporcionado por minhas atividades como embaixador na ONU entre 2013 e 2016. Tal como indicado nos comentários iniciais, trata-se de um triênio de queda de popularidade, recessão, Lava Jato e *impeachment*. Nada disso, contudo, impediu que o Brasil se posicionasse nas Nações Unidas como um ator de influência sobre os chamados três pilares de atuação da organização, a saber, paz e segurança, desenvolvimento sustentável e direitos humanos.

---

3. Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido.

A começar pelo tema da paz e segurança internacionais, comento que o Brasil manteve a prática de se pronunciar em todos os debates abertos do Conselho de Segurança, mesmo sem integrá-lo. Assumi a presidência da Comissão da Construção da Paz (PBC) – órgão criado em decorrência de proposta do secretário-geral Kofi Annan – durante o ano de 2014, período de consolidação do papel da Comissão na chamada *arquitetura da paz* onusiana. Como costume dizer, se o CSNU é a unidade de terapia intensiva para as crises e tensões que ameaçam a paz internacional, a PBC pode ser equiparada a um centro de reabilitação para os casos levados à sua atenção. Acompanhamos de perto a evolução em Guiné-Bissau, Serra Leoa, Libéria, Guiné e República Centro-Africana. Segundo depoimentos que me chegaram do Secretariado, a presidência brasileira ajudou a criar um perfil mais atuante para um órgão visto com certa desconfiança pelos P5 e ainda em fase experimental de funcionamento.

Na esfera do desenvolvimento sustentável, o Brasil ajudou a viabilizar a Agenda 2030 e seus ODS, em linha com os resultados da Conferência Rio+20, fundamentados na tríade econômica, social e ambiental. Além de havermos, com apoio da América Latina, militado pela inclusão de um Objetivo sobre a Desigualdade (o ODS número 10, hoje considerado um tema incontornável no G20 e em Davos), tivemos uma participação especialmente destacada na negociação do ODS 16 sobre sociedades pacíficas. Uma monografia apresentada ao Instituto de Estudos de Graduação em Genebra por Lucas Dias Rodrigues dos Santos (2022) aborda em algum detalhe a contribuição brasileira. Bastaria dizer que evitamos introduzir um *quarto pilar securitário* no conceito de desenvolvimento sustentável, como pretendiam alguns países ocidentais. Com base em uma argumentação apoiada pela sociedade civil, fomos bem-sucedidos em neutralizar as tentativas de fazer com que uma agenda de aplicação universal fosse passível de tratamento pelo Conselho de Segurança, voltado para o que ocorre apenas no mundo em desenvolvimento, com viés seletivo.

No campo dos direitos humanos, logramos produzir uma reação multilateral às alegações de espionagem que haviam estremecido as relações entre os EUA e países aliados e amigos. O fato de havermos trabalhado de maneira estreitamente coordenada com a Alemanha reflete a vocação brasileira para a articulação de iniciativas com países do Norte e do Sul na promoção de direitos humanos. Em mais de uma ocasião, Alemanha e Brasil foram pressionados para abandonar aqueles esforços. A adoção por consenso de resolução sobre o tema demonstrou que a causa era de interesse geral e envolvia princípios e valores não negociáveis.

Ainda na esfera de direitos humanos e sociais, refiro-me à presidência brasileira da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW), cargo que ocupei no biênio 2016 e 2017 e mantive, portanto, ainda como embaixador em Roma. A Comissão,

naquele período, logrou superar divergências profundas entre delegações conservadoras e progressistas. Graças a uma assessoria altamente qualificada de diplomatas brasileiras e representantes da sociedade civil, construímos consensos sobre a promoção da igualdade de gênero no contexto do desenvolvimento sustentável e do mercado de trabalho, introduzindo temas novos na agenda da CSW, como o da situação da mulher indígena. Como primeiro diplomata brasileiro a presidir a Comissão, dedico os demorados aplausos que recebemos ao final de nosso mandato a toda aquela equipe e a Tania, minha mulher, que, ao longo de seus 25 anos trabalhando para o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), transmitiu-me conhecimentos valiosos sobre a desigualdade de gênero.

## CONCLUSÃO

Entre 2011 e 2016, o Brasil soube colocar uma recém-conquistada e amplamente reconhecida influência global a serviço da continuidade de uma política externa bem-sucedida, sem se resignar a ser repetitivo – na realidade, continuando a ser criativo. Desenvolveu ações com parceiros em todas as regiões do mundo, inclusive mediante novos mecanismos inter-regionais. Deu contribuição pela via multilateral a grandes temas em pauta – do desenvolvimento sustentável à segurança alimentar e ao comércio internacional.

No campo da promoção da paz e segurança internacionais, não nos resignamos a fornecer tropas e comandantes para operações de paz, mas participamos da elaboração de normas e conceitos em temas complexos como o da proteção de civis em situações de conflito. Uma concepção própria do mundo em gestação foi defendida, com base no conceito de “multipolaridade da cooperação”, a partir de uma lógica que acredito haver preservado a essência de sua *rationale*. Um artigo a respeito do tema foi publicado pelo CEBRI em inglês, sob o título *Is the World Ready for Cooperative Multipolarity?* (Patriota 2018).

Uma apresentação completa do segundo triênio exigiria a participação de meus dois sucessores à frente do Itamaraty, os embaixadores Luiz Alberto Figueiredo Machado e Mauro Vieira – este último hoje reinvestido no cargo que assumiu com redobrada energia. Um balanço de realizações dos primeiros trinta e dois meses se encontra resumido nos dois discursos de transferência de cargo, no Planalto e no Itamaraty, com que me despedi de Brasília em fins de agosto de 2013 (ver Patriota 2018). A conversa da presidente Dilma Rousseff com a professora Maria Regina Soares de Lima no contexto do curso História da Diplomacia Brasileira, realizado pelo CEBRI em 2021<sup>4</sup>, foi uma oportunidade única de ouvir a presidente sobre essa

---

4. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada oralmente neste mesmo curso.

e outras questões. Serei sempre grato à presidente Dilma pelas oportunidades excepcionais que me conferiu para servir ao Brasil, tanto no Itamaraty em Brasília, como junto à ONU, em Nova York.

Do meu ponto de observação, conseguimos consolidar e até mesmo ampliar a influência global ao longo do primeiro triênio. No segundo, as circunstâncias se tornaram mais desafiadoras. Mas, no sistema ONU, foi possível preservar uma voz universalmente ouvida e acompanhada com interesse e respeito.

Ainda assim, é penoso reconhecer que os progressos não são irreversíveis e que alguns objetivos continuam a nos escapar. Nos últimos quatro anos a integração latino-americana sofreu graves retrocessos, enquanto reduzimos nossa presença diplomática no Caribe e na África, em demonstração de uma retração generalizada de ambição. Mudamos o voto em uma série de resoluções das Nações Unidas, em contradição com padrões estabelecidos por sucessivas administrações. Não conseguimos finalizar o processo de aproximação com a União Europeia, por meio de um acordo de associação que tanto sentido estratégico faz e parece gozar de consenso nacional. Ainda não reformamos o Conselho de Segurança, mas podemos celebrar, ao menos, a eleição para mais um biênio (2022-2023), mantendo nosso status, junto ao Japão, como os dois mais assíduos membros não permanentes desde a criação do órgão.

Tive a honra de presenciar um primeiro episódio de reconstrução de nossa política externa, quando recebi o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva em Sharm el Sheikh, em novembro do ano passado, para participar, a convite do governo egípcio, da 27ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Ao ouvi-lo discursar, tive a certeza de que a influência global conquistada no início do milênio não desaparecerá e que as sementes plantadas eram férteis e voltarão a florescer.

Finalizo com uma palavra em homenagem às personalidades que mais me inspiraram, com suas indelévels contribuições à política externa brasileira. Impossível deixar de citar o Barão do Rio Branco, cujo centenário de morte celebramos em 2011, que soube nos posicionar de forma tão inteligente em nossa região, reagindo com sentido histórico à última grande mudança geopolítica de especial impacto para o Brasil: a ultrapassagem, pelos Estados Unidos, do Reino Unido como principal potência econômica. Menciono também San Tiago Dantas, cujo centenário de nascimento celebramos igualmente em 2011 – defensor do universalismo de nossa política externa. San Tiago falava, com eloquência e lirismo, de nossa responsabilidade na promoção da paz e da civilização humana. Posição central ocupa o mais longo dos chanceleres brasileiros, ex-ministro da Defesa e atual assessor especial da Presidência, Celso Amorim, como o grande idealizador e principal executor

da política externa que nos conferiu influência global. Recordo igualmente Vera Pedrosa, de quem fui alterno na assessoria diplomática do presidente Itamar Franco, cuja cultura e sensibilidade se traduziam em firmeza e coragem na defesa do interesse nacional. E Sérgio Vieira de Mello, com quem trabalhei em Nova York nos anos 1990, e a quem homenageamos dez anos após sua trágica morte no Iraque, com um seminário no Jardim Botânico do Rio de Janeiro em agosto de 2013.

Sérgio nos ensina que um país, para ter influência global, não pode se interessar apenas pelas relações com seu entorno imediato e com os grandes centros de poder mundial. Precisa ser sensível às carências dos menos favorecidos e às agendas válidas de todos os membros da comunidade internacional. Ele permanece uma inspiração para todos aqueles que acreditam na possibilidade de uma frente internacional humanista, respeitosa do Direito Internacional, comprometida com o diálogo e com a diplomacia, em favor do desenvolvimento sustentável e da paz. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São José dos Campos: Benvirá.

Amorim, Celso. 2017. *Acting Globally: Memoirs of Brazil's Assertive Foreign Policy*. Nova York: Hamilton Book.

Brasil. 2011. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

CEBRI. 2021. "Conversa com a presidente Dilma

Rousseff." Curso História da Diplomacia Brasileira: Aula 14, 2 de julho de 2021.

Clapper, James R. & Trey Brown. 2018. *Facts and Fears: Hard Truths from a Life in Intelligence*. Nova York: Penguin Publishing Group.

Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. "A política externa de Dilma Rousseff: continuação na continuidade". *Revista Conjuntura Austral* 5 (24): 111-150. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.47628>.

Dias Rodrigues dos Santos, Lucas. 2022. *SDG16, Brazil and the Securitization of Development: How Can a Transformative Multilateralism Enable Non-traditional Norm Shapers?* Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais (IHEID).

Greenwald, Glenn. 2014. *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*. Nova York: Henry Holt and Company.

Hutchings, Robert. 2019. *Modern Diplomacy in Practice*. Nova York: Springer International Publishing.

INPE. 2012. *O futuro que queremos. Economia verde, desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza*. Cartilha. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). <http://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/RIO+20-web.pdf>.

MRE. 2014. "Continuar não é repetir (Entrevista do ministro Antonio Patriota à revista Veja - 09/01/2011)". Ministério das Relações Exteriores. *GOV.br*, 30 de abril de 2014. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/continuar-nao-e-repetir-veja-09-01-2011>.

Patriota, Antonio de Aguiar. 2010. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva / Antonio de Aguiar Patriota*. 2. ed. Brasília: FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão.

Patriota, Antonio de Aguiar. 2013. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012) / Antonio de Aguiar Patriota*. Brasília: FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão.

Patriota, Antonio de Aguiar. 2016. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013)*. Brasília: FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão

Patriota, Antonio de Aguiar. 2018. "Is the World Ready for Cooperative Multipolarity?"

*CEBRI Dossiê* Volume 2, Ano 17: 8-19. <https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Dossie260b69dbc0e4f6.pdf>.

Ricupero, Rubens. 2017. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Brasil: Versal Editores.

Saraiva, Miriam. 2014. "Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?" *Relações Internacionais* 44: 25-35. [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf).

Saraiva, Miriam & Zimmer S. Bom Gomes. 2016. "Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul". *Relaciones Internacionales* 50: 81-97. <http://ref.scielo.org/3vr23t>.

Singer, André. 2018. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. Brasil: Companhia das Letras.

Stefan, Cristina G. 2017. "On Non-Western Norm Shapers: Brazil and the Responsibility While Protecting". *European Journal of International Security* 2 (1): 88-110. <https://doi.org/10.1017/eis.2016.18>.

The Obama White House. 2015. "President Obama and the President of Brazil Hold a Joint Press Conference." Vídeo do YouTube, 59:42. 30 de junho de 2015. <https://youtu.be/xOvz2bil-MY>.

**Como citar:** Patriota, Antonio de Aguiar. 2023. "Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 16-39.

**To cite this work:** Patriota, Antonio de Aguiar. 2023. "Foreign Policy During the Dilma Administration (2011-2016): Brazil with Global Influence." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 16-39.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.02.01.16-39.pt>

Recebido: 24 de outubro de 2022

Aceito para publicação: 11 de maio de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# La bioeconomía: nueva estrategia para MERCOSUR

---

**Roberto Bisang**

**Marcelo Regúnaga**

**Resumen:** El MERCOSUR requiere una revisión, dados sus limitados progresos productivos y comerciales, resultantes de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones tardía y adaptativa que adoptaron los miembros. Es una estrategia que revaloriza sus recursos naturales y sus capacidades científico-tecnológicas, laborales y empresarias previas. Por ello se propone repensar la estrategia del MERCOSUR adoptando a la Bioeconomía como un componente clave de un nuevo modelo de desarrollo sostenible y amigable con el ambiente, para “construir” la integración creciendo a partir de nuevos emprendimientos y actividades consorciadas competitivas a nivel global.

**Palabras clave:** MERCOSUR; integración; bioeconomía; sostenibilidad; competitividad.

## **The Bioeconomy: New Strategy for MERCOSUR**

**Abstract:** MERCOSUR requires a review, given its limited productive and commercial progress, partially attributable to the difficulties of integrating pre-existing rigid national productive structures resulting from its members' late and adaptive import substitution industrialization strategy that revalues its natural resources, as well as its previous scientific-technological, labor, and business capacities. We propose to rethink the MERCOSUR strategy adopting the Bioeconomy as a vital component of a new sustainable development and environment-friendly model to “build” the integration growth based on new initiatives and associated competitive businesses.


**Keywords:** MERCOSUR; integration; bioeconomy; sustainability; competitiveness.




**E**l acuerdo original del MERCOSUR mereció una amplia aceptación política inicial, no sólo por las posibilidades de integración comercial y productiva, sino también por su contribución a reducir drásticamente las hipótesis de conflictos y tensiones políticas entre países vecinos. En los primeros años se lograron progresos significativos en la creación de comercio intrarregional y en la atracción de inversiones internacionales a los países de la región; pero el proceso se ralentizó a la hora de reensamblar los tejidos productivos, especialmente en el tramado industrial, y no ha contribuido a mejorar la competitividad internacional de los países miembros. La falta de progresos durante las últimas dos décadas ha dado lugar a que se hayan planteado objeciones y críticas crecientes, que hacen imprescindible una revisión. El objetivo del presente documento es proponer una alternativa y, para su fundamentación, describir los antecedentes y principales argumentos por los cuales se entiende que la Bioeconomía puede constituir un componente clave de una nueva estrategia para el desarrollo competitivo del MERCOSUR, a partir de sus fortalezas en materia de recursos naturales, capacidades científico-tecnológicas y empresariales, así como por las oportunidades que brindan los cambios tecno-productivos, regulatorios, comerciales y geopolíticos a nivel global.

En la primera parte se realiza una descripción de los motivos por los cuales la estrategia inicial de MERCOSUR no contribuyó a promover una mayor integración para contribuir a la competitividad internacional de sus miembros. Luego, se analizan las diferentes alternativas de aprovechamiento integral de los recursos naturales y de agregado de valor a la producción de biomasa en la región, que pueden dar lugar a la cooperación e integración, para promover un crecimiento sostenido y competitivo de los países miembros. A continuación, se describen las capacidades de los países con una mirada agregada y se identifican los desarrollos productivos que pueden brindar oportunidades de complementación. El documento concluye con los lineamientos para el diseño de una nueva

---

**Roberto Bisang**  es economista y profesor titular de Economía Agropecuaria e investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEPD-Baires) de UBA/CONICET. Coordinador del Censo Nacional Agropecuario y Director Nacional de Estadísticas del Sector Primario del INDEC (2017-2019). Analista Senior de CEPAL-Buenos Aires (2003-2011). Consultor de organismos internacionales, nacionales y empresas.

**Marcelo Regúnaga**  es ingeniero agrónomo y economista agrícola. Coordinador General del Grupo de Países Productores del Sur (2022). Director Académico, Bolsa de Cereales (2012-2022). Asesor del Programa de Bioeconomía del IICA (2019-2022). Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina (1991-1993). Secretario de Industria y Comercio de Argentina (1996).

estrategia de integración del MERCOSUR con base en la bioeconomía, y se efectúan unas reflexiones finales sobre la propuesta.

## UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DEL MERCOSUR

La bioeconomía abre una promisorio ventana de oportunidad para fortalecer y potenciar al MERCOSUR. Como nuevo paradigma de desarrollo —definido a partir de la producción eficiente y sostenible de biomasa<sup>1</sup> y su posterior transformación integral en alimentos, energías renovables, biomateriales y otros servicios ecosistémicos—, reposiciona a los países de la región en el plano global, dadas sus iniciales dotaciones de recursos naturales y posteriores mejoras en sus capacidades tecno-productivas. En un contexto internacional dominado por la convergencia entre las tecnologías electrónicas y biológicas, con sobredemandas de alimentos y energía, sujeto a profundas reorganizaciones productivas y comerciales, y bajo crecientes condicionalidades ambientales, se propone una revisión de la génesis inicial, la evolución reciente y la funcionalidad futura del MERCOSUR.

Previo a la creación del MERCOSUR los países miembros adoptaron —tardía y adaptativamente a sus restricciones— modelos de desarrollo con epicentro en la industria fordista, centrada en el uso de materiales inertes (minerales), energías fósiles, series largas de producción y demandas masivas en los países desarrollados. Las tempranas saturaciones de los mercados internos, las tensiones geopolíticas y algunas prometedoras iniciativas internacionales, entre otras razones, promovieron los primeros avances de integración regional, comenzando por los aspectos comerciales.

En dicho marco, la estrategia del MERCOSUR, basada en la integración de estructuras productivas derivadas de las políticas de sustitución de importaciones en sus países miembros, tuvo un inicio comercial promisorio; sin embargo, no funcionó adecuadamente a la hora de establecer complementaciones productivas para expandirse globalmente. La existencia de variados mecanismos de excepción y el escaso dinamismo reciente del comercio intraregional (cuando se lo compara con el correspondiente a otras iniciativas de integración), dan cuenta de ello.

---

1. La Real Academia Española reconoce dos grandes significados del término **biomasa**. Por un lado, el concepto alude a la **materia orgánica** que se genera a través de un **proceso biológico** (ya sea inducido o espontáneo) y que puede emplearse para **producir energía**. Por otra parte, biomasa es la **totalidad de la materia** de los organismos que habitan en un cierto lugar, que se expresa en peso por unidad de volumen o de área. El epicentro de la producción de biomasa (de manera inducida) es la agricultura (no sólo de alimentos destinados a humanos sino también a animales, y la producción forestal y de energías); su eficiencia es, y ha sido, central en el desarrollo de la humanidad, pero se vio acrecentada a partir de la aplicación —primero— de la mecanización, los agroquímicos y los híbridos (la denominada revolución verde) y —más recientemente— de la moderna biotecnología aplicada a las selecciones genéticas de plantas y ganado, el bioma del suelo y las muy diversas técnicas de manejo. Aplicada a la bioeconomía, la biomasa se extiende más allá de su uso alimenticio —granos, carnes, etc.—, incluyendo toda la generación de material (hojas, tallos, cueros, heparinas, ligninas, etc.) pasible de valorización económica.

Parte del problema para una sólida integración radica en la preexistencia, en cada uno de los países miembros, de una amplia gama de actividades industriales ya desarrolladas, que encontraron severas dificultades de integración y complementación. Como resultado de las lógicas presiones de sus sectores productivos, se generaron múltiples mecanismos de excepción y/o tratamientos “ad hoc”, que frenaron los incentivos para ganar escala y mejorar su competitividad exportadora a terceros mercados. Asimismo, el arancel externo común elegido para proteger a los sectores manufactureros, en el marco de la estrategia sustitutiva antes mencionada, tampoco contribuyó a promover su competitividad internacional como motor de crecimiento sostenido de los países miembros basado en el comercio exterior (especialmente teniendo en cuenta el limitado tamaño del mercado interno en relación con el potencial productivo de los países del MERCOSUR).

El cambio de paradigma tecno-productivo global en curso modifica radicalmente el *statu quo* previo: la emergencia de nuevos desafíos ambientales y la convergencia de los recientes cambios tecnológicos en materia biológica con los derivados de la electrónica, ameritan la revisión de la estrategia original adoptada por los países del MERCOSUR; y se puede realizar ahora sobre una “base productiva en construcción” más empática con las dotaciones de recursos naturales, humanos y las trayectorias de aprendizajes previos en materia biotecnológica (Hodson de Jaramillo, Henry & Trigo 2019, 15-22).

Se propone repensar la estrategia del MERCOSUR a partir de la Bioeconomía como un componente clave de un nuevo modelo de desarrollo sostenible y amigable con el cuidado del ambiente, para “construir” la integración creciendo a partir de nuevos emprendimientos y actividades consorciadas. A diferencia del pasado, cuando se pretendió crecer e integrarse a partir de las estructuras productivas manufactureras de los países miembro que ya estaban desarrolladas (con diversos y relativamente bajos niveles de competitividad internacional), este nuevo

*Parte del problema para una sólida integración radica en la preexistencia, en cada uno de los países miembros, de una amplia gama de actividades industriales ya desarrolladas, que encontraron severas dificultades de integración y complementación.*

enfoque propone construir, de manera cooperativa y conjunta, a partir de las actividades centrales del paradigma bioeconómico sobre bases competitivas genuinas.

La propuesta de este nuevo modelo de desarrollo, basado en “lo biológico”, se sustenta en que los países de la región cuentan con abundantes y ventajosas dotaciones de recursos naturales, un aceptable desarrollo de sus capacidades científicas, tecnológicas y empresarias en materia de biotecnología y otras disciplinas críticas para el crecimiento de estas actividades, y con algunas facilidades productivas competitivas centrales para el paradigma en ciernes (Trigo et al. 2015, 7-9). Adicionalmente, existe el atractivo de la existencia de mercados locales e internacionales ávidos por varios de los bio-productos y servicios que se pueden generar a partir de la abundante disponibilidad (actual y potencial) de biomasa y biodiversidad de los países de la región.

Esencialmente, la Bioeconomía abre a los países del MERCOSUR una ventana de oportunidad para integrarse y crecer a partir de un nuevo modelo de desarrollo. A diferencia de las revoluciones industriales pasadas —basadas en energías fósiles y materiales inertes— a las que sus países miembros accedieron tardíamente y en desventaja en relación con los países desarrollados, el nuevo paradigma global los encuentra con favorables dotaciones de recursos naturales (biomasa), aprendizajes tecnológicos previos en sus sectores agroindustriales, facilidades de procesamiento y de activos complementarios en varios tramados productivos (alimentos, bioenergías, salud, etc.). Todo ello brinda un buen punto de partida para la construcción de una economía más y mejor integrada regionalmente, más sostenible y más competitiva a nivel global.

*(...)la Bioeconomía abre a los países del MERCOSUR una ventana de oportunidad para integrarse y crecer a partir de un nuevo modelo de desarrollo.*

Esta nueva estrategia de desarrollo “integrado” tiene rasgos particulares: a) el punto de partida es la ventaja de localización que sustenta una notable disponibilidad de diversas biomásas (actuales y/o potenciales); b) generalmente dichas biomásas se generan en ecosistemas que no respetan fronteras nacionales y en la práctica se desarrollan de forma integrada; c) el modelo productivo se basa en la eficiente y sostenible producción / reproducción de biomasa y la posterior transformación eficiente y sostenible de los productos principales, sus subproductos y los desechos, también a partir de las modernas (bio) tecnologías de procesamiento y agregado de valor (es decir un nuevo desarrollo industrial

con productos de alto valor unitario, generados en forma competitiva y con beneficios ambientales); d) los soportes organizativos y operativos son las redes de producción (*networking*) desplegadas en un ecosistema territorial compartido; y e) tales redes de producción comparten activos críticos —tecnologías, procesos, rutinas de funcionamiento— que adoptan la forma de plataformas de usos sectoriales múltiples y cuyo desarrollo se encuentra en pleno proceso (Bisang & Regúnaga 2022, 12-14).

Como todo paradigma, la Bioeconomía se caracteriza por un *set* de activos y tecnologías disruptivas y críticas, nuevos productos y procesos de producción, renovados agentes económicos y un conjunto de normas y regulaciones construídas de manera conjunta (entre las esferas públicas y privadas) en las etapas iniciales de su instalación. El eje argumental de la presente propuesta sostiene que se puede fortalecer el crecimiento de largo plazo en los países miembros, así como la integración del MERCOSUR mediante una estrategia de desarrollo conjunto de los activos críticos del nuevo paradigma, particularmente de aquellos que son plataformas comunes a varias actividades y que denominamos Nodos Bioeconómicos. Cada Nodo Bioeconómico es un conjunto de procesos, sus insumos (físicos y de conocimientos codificados), rutinas de funcionamiento y relaciones con el subsistema proveedor de conocimientos tácitos específicos, que son de uso común a varios tramados de actividades bioeconómicas. Dada su centralidad, su fortalecimiento o desarrollo conjunto constituye el objetivo de futuras acciones en materia de las políticas de integración regional.

Para la estilización conceptual se parte de los insumos/bioproductos críticos que se utilizan y se indican, para cada caso, los productos/coproductos / subproductos /servicios que se obtienen a partir de la producción y elaboración de la biomasa en cada etapa. El nodo correspondiente al primer eslabón (generación eficiente de biomasa) se sustenta en el abastecimiento de biomasa de las diferentes cadenas o complejos agrícolas, forestales y/o ganaderos; es decir que las diferentes cadenas agroindustriales son alternativas para el aprovisionamiento de los insumos y los agregados de valor de este nodo. Los nodos de los siguientes eslabones (o procesamientos) utilizan como insumos los productos/coproductos/subproductos generados en la producción o el procesamiento del nodo anterior; y así sucesivamente. Un aspecto destacable es que los nuevos desarrollos científicos y tecnológicos permiten generar productos industriales de alto valor unitario, dando lugar a “una nueva industrialización competitiva” de los países de la región.

Siguiendo los principios básicos de la Bioeconomía, los Nodos identificados como prioritarios para los países miembros del MERCOSUR (Figura 1) se refieren

a las siguientes etapas por las que transita la captura de energía libre, su posterior conversión en biomasa, la subsiguiente transformación industrial sustentable en diversos bienes y servicios y su retorno a la naturaleza; y son los siguientes:

- **Captura de energía libre y su transformación eficiente e integral en biomasa:** ello incluye no sólo las agriculturas y ganaderías tradicionales, sino también la generación y posterior valorización de sus residuos (por ejemplo, los residuos de poda o de cosechas que habitualmente quedan en el campo), y/o algunos servicios ecosistémicos (por ejemplo, el secuestro de carbono derivado de ciertas técnicas de implantación en cultivos y pasturas);
- **La transformación eficiente e integral de biomasa de diversos orígenes destinada a la producción de bioenergías (bioetanol, biodiesel, biogás) convencionales y avanzadas,** o bien destinadas al autoconsumo y/o a ser incorporadas en las redes comerciales de energía (bajo la forma de gas, biocombustibles de diversos usos y/o electricidad);
- **El uso de las diversas biomasa —a través de distintas tecnologías— aplicadas a la producción de biomateriales** como producto principal; ello deviene en dos alternativas: los **biopolímeros** (especialmente los bioplásticos) y los **bioquímicos** obtenidos a partir del uso de moléculas naturales o bien aquellos obtenidos por vías químicas y/o biotecnológicas a partir de moléculas naturales más simples (por ejemplo, azúcares);
- **El uso de subproductos y derivados de menor relevancia económica,** provenientes de los procesos productivos antes mencionados que, bajo el enfoque del uso integral y eficiente de la biomasa, potencialmente pueden ser el origen de cadenas industriales y/o energéticas posteriores que agregan valor a la producción original;
- **La transformación de desechos productivos** — con impactos ambientales habitualmente negativos — en insumos industriales y bioenergías con evidente valor comercial.

Acorde con las tempranas oportunidades que abre el paradigma bioeconómico, el eje de la presente propuesta consiste en fortalecer y desarrollar de manera coordinada y conjunta cada uno de estos nodos, como piedras angulares de una estrategia de crecimiento sostenido y sostenible de los países miembros y, con ello, promover el fortalecimiento del MERCOSUR a partir de la cooperación e integración para competir eficientemente a nivel global.

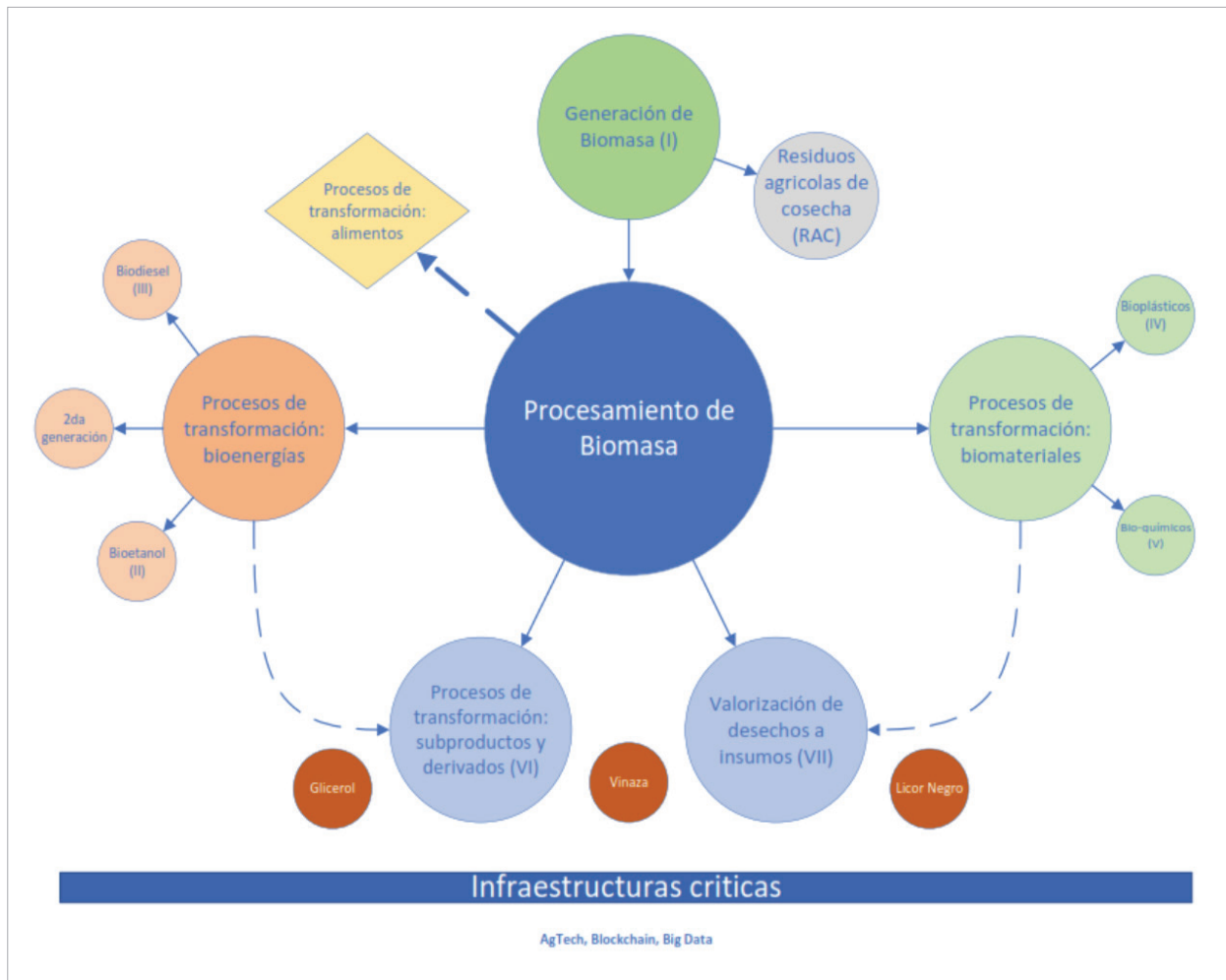


Figura 1. Principales Nodos Bioeconómicos identificados para el MERCOSUR. Fuente: Bisang & Regúnaga (2022).

## PERSPECTIVA AGREGADA PARA LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Una somera descripción de la estructura empresarial, institucional y relacional de los Nodos críticos seleccionados revela la existencia de algunos temas comunes a ser considerados como fundamentos de la estrategia y del diseño de las políticas públicas desarrolladas por los países miembro:

- Una sólida densidad empresarial en los temas críticos relacionados con el logro de una mayor eficiencia en los procesos fotosintéticos. La genética vegetal y animal son las áreas de mayor densidad alcanzada por los países del MERCOSUR; los bioinsumos y el manejo del bioma del suelo complementan lo anterior. Usando plataformas técnicas comunes, pero aplicadas a la solución de problemas particulares en términos de escalas, tipos de actividades productivas, niveles de integración vertical diferentes y perfiles

de productores con distintos tamaños y formas de organización, se abren espacios de cooperación y desarrollos conjuntos; se destaca que estos temas se asientan sobre eco-regiones particulares que pueden incluir uno o varios países miembros;

- El ecosistema empresario de la producción de biomasas revela la existencia de decenas de firmas con presencia en casi todos los países del MERCOSUR; en su operatoria se sientan las bases de la integración. En la conformación de sus carteras de productos incluyen soluciones regionales y demandan, en su funcionamiento, condiciones comunes para operar (circulación de insumos, material genético, estándares de calidad, definición taxativa de contenidos, etc.). Cualquier formulación de políticas de integración debe contemplar las estrategias y dinámicas de estas empresas (que además de facilidades tecno-productivas, cuentan con extensas redes de comercialización y financiamiento);
- En todos los países existen instituciones públicas de Ciencia y Tecnología que, siendo de larga data y matizadas con la lógica productiva del pasado, cuentan con programas particulares de investigación y desarrollo en temas asociados con los cuellos de botella propios de los nodos seleccionados; en ese marco, y a nivel de temas específicos, existe una amplia gama de profesionales que, por sus capacidades y saberes, se los estatuye como Referentes Temáticos; estos monitorean, investigan y —en algunos casos— tienen derivaciones empresariales (*start-ups* y otros desarrollos) en estos temas;
- Tempranamente ingresaron los biocombustibles convencionales en los países de la región, matizando —desde distintas vías— sus matrices energéticas. Al respecto Brasil presenta desarrollos notables a nivel global; y en los países miembros hay empresas, instituciones de Investigación y Desarrollo y hacedores de políticas públicas que plantean y trabajan sobre la próxima generación de biocombustibles, incluso con la puesta en marcha de incipientes avances productivos (CGEE 2019, 11-22);
- Mucho menos densa en producción es la presencia de empresas en materia de biomateriales, especialmente en los diversos tipos de bioplásticos; en este caso existen varias iniciativas, pero las realidades productivas son acotadas a productos sencillos y de bajo impacto (la excepción, y con ello el liderazgo, corresponde a algunas empresas de gran porte que operan en Brasil); junto al tema anterior —biocombustibles avanzados—, los bioplásticos se inscriben bajo el rótulo de mercados en formación, con altos potenciales para el agregado de valor y el desarrollo económico en toda la región;



- Finalmente existen múltiples experiencias —algunas de real valía económica— en lo referido al uso y la valorización económica de desechos y subproductos menores. Temas como la vinaza, el glicerol, los desechos de frigoríficos y de industrias lácteas, entre otros, han ido encontrando soluciones técnicas y rutinas que suman valor y reducen impactos ambientales. Dada la alta especificidad de cada caso particular y la fuerte tendencia de su uso para la generación de insumos y/o bioenergías para autoconsumo, se abren mayores posibilidades para analizar las alternativas de transferencias de conocimientos y experiencias entre países.

En síntesis, el ingreso de los países del MERCOSUR al paradigma bioeconómico no sólo es temprano y en sus fases iniciales, sino que además lo hace a partir amplias dotaciones de recursos naturales y de prometedoras capacidades científicas, tecnológicas y empresariales desarrolladas previamente.

## RELEVANCIA ESTRATÉGICA Y NUEVAS OPORTUNIDADES DE COMPLEMENTACIÓN

Teniendo en cuenta la existencia de avances previos en los desarrollos bioeconómicos en los países de la región, así como las oportunidades que se abren en el comercio internacional frente a la irrupción del paradigma de la Bioeconomía, en lo que sigue se profundiza el análisis de la situación actual y las perspectivas de los distintos Nodos.

Tanto el potencial como los mayores desarrollos ya logrados corresponden a las diversas vías de **mejora de la generación sustentable de biomasa**. Cualquiera de los subrubros de este nodo tiene un alto potencial de desarrollo, en base a los avances previos y a las dotaciones naturales de los ecosistemas. En las alternativas de complementación se encuentran los aspectos de cooperación en materia de tecnologías, especialmente en genética de granos y de ganado, así como en aspectos de sanidad animal y vegetal. Sin embargo, debe notarse que, para algunos desarrollos científicos y tecnológicos, las posibilidades de abastecimiento entre los países de las materias primas o insumos para las mejoras genéticas o las modificaciones microbianas son complejas de aislar y manipular; existen, además, complejas regulaciones referidas a los intercambios entre países del material genético y insumos biológicos (por razones que van desde el cuidado de los patrimonios nacionales hasta cuestiones de bioseguridad). Asimismo, el nivel productivo rige cierta especialización adaptativa a las condiciones locales, que reduce la posibilidad de desarrollo conjunto en algunas actividades.

Las **bioenergías convencionales** tienen una relevancia estratégica y similar presencia en el mercado, en función de su temprano desarrollo, asociado a cierta debilidad de las matrices energéticas de algunos de los países miembros (dependientes de fuentes fósiles para complementar las fuentes hídricas<sup>2</sup>). Pero existen menos perspectivas de complementar fuentes de abastecimiento, debido a que estas biomásas implican elevados costos de transporte y logísticas precisas, calibración y homogeneidad de calidades, e incluso duración en condiciones procesables, que ameritan su aprovisionamiento en los entornos locales. En cambio, existen posibilidades de complementación en materia de algunos componentes de la tecnología.

El tema se torna muy prometedor en el caso de los **biocombustibles avanzados**, cuya importancia estratégica es reconocida de forma unánime, pero aún se verifica una baja traducción de ello en términos de producciones concretas y existen múltiples posibilidades en materia tecnológica. La existencia de desarrollos en curso de varios emprendimientos de biocombustibles avanzados para productos con altas demandas y precios, abre las puertas a posibles modelos de interacción, aprendizaje y desarrollo de facilidades productivas complementarias.

El desarrollo de **biomateriales** evidencia un claro potencial estratégico pero, por ahora, con una muy reducida llegada al mercado en términos comercialmente masivos y exitosos. El desarrollo de los **bioplásticos** —especialmente aquellos de uso masivo— no tiene actualmente, a excepción de Brasil, mayor entidad productiva (aún no son competitivos frente a los de origen fósil); el tema tiene algunas variantes positivas cuando, por las vías técnicas elegidas, permite aprovechar sin mayores modificaciones los equipamientos utilizados por los productos fósiles en las posteriores fases industriales y las logísticas y canales comerciales. Las escalas económicas y los elevados umbrales tecnológicos son las principales restricciones; otra es la existencia de demandas aun difusas y señales de precios que no contemplan todas las externalidades de la sustitución de los fósiles.

En cambio, desde distintas perspectivas — potencialidad, existencia de algunas experiencias puntuales exitosas, complementación con las actividades ya en curso— se identifican dos áreas posibles de complementación, desarrollo conjunto y/o aprendizaje de terceras experiencias. La primera consiste en **producciones de especialidades (cosméticas, alimenticias, industriales)**, a partir del uso de insumos químicos naturales — provistos de manera pura, o resultantes de procesos de aislamiento, purificación y mezcla —, en reemplazo de similares derivados de la petroquímica. La segunda se refiere a la importancia estratégica que tienen las producciones de **enzimas y otros microorganismos** destinados a

2. Debe notarse que Brasil y Paraguay cuentan con importantes fuentes hídricas en sus matrices energéticas, las cuales deben ser complementadas con las bioenergías.

operar en las distintas transformaciones de las biomásas para industrializar productos de alto valor unitario, o bien agregar valor a los desperdicios y residuos; el mercado actual está dominado por un número acotado de grandes oferentes internacionales que proveen un amplio rango de productos, lo que limita las posibilidades para desarrollos locales aislados.

Este breve recorrido sobre algunas de las fases productivas aplicadas a casos particulares da cuenta del potencial del enfoque para generar un nuevo desarrollo agro y bioindustrial, y de la oportunidad para la reformulación de las políticas de integración.

## **LINEAMIENTOS DE UNA AGENDA PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR CON BASE EN LA BIOECONOMÍA**

La propuesta consiste en reencauzar la estrategia original de desarrollo e integración del MERCOSUR en función de estructuras productivas ya establecidas, hacia otra que priorice la agenda de cooperación e integración productiva centrada en los desarrollos potenciales conjuntos y/o coordinados de los nodos críticos, como base competitiva genuina en tramados bioeconómicos con alta inserción y acceso a los dinámicos mercados internacionales de este tipo de bienes y servicios.

Los países del MERCOSUR tienen activos importantes en materia de dotación de recursos naturales y biodiversidad, así como capacidades empresarias y sistemas de Investigación y Desarrollo para la generación y adopción de innovaciones en materia de Bioeconomía. Existen avances significativos en algunos de los nodos bioeconómicos, que pueden dar lugar a estrategias de cooperación e integración inmediatas; pero más importantes son las posibilidades futuras que emergen para el agregado de valor y el uso eficiente de las actuales y potenciales producciones de los distintos tipos de biomasa, generando nuevas tramas de actividades industriales y de servicios de gran impacto para el desarrollo territorial de los respectivos países.

*Existen avances significativos en algunos de los nodos bioeconómicos, que pueden dar lugar a estrategias de cooperación e integración inmediatas(...)*

Este último aspecto representa una interesante oportunidad para una estrategia común de crecimiento de largo plazo, especialmente si en su diseño se promueven la cooperación y la competitividad para las exportaciones; y se evitan las competencias entre los sectores bioeconómicos de los países de la región, teniendo

como antecedente lo que aconteció con la estrategia previa de integración del MERCOSUR basada en la promoción de sectores poco competitivos a nivel global.

Aprovechar las oportunidades que abre el cambio de paradigma no resulta un proceso sencillo, unidireccional e independiente de las políticas públicas, en coordinación con las estrategias privadas. Por el contrario, las experiencias pasadas revelan que se trata de complejos procesos sociales, con tensiones frecuentes, “destrucciones creativas” del aparato productivo, coevolución institucional público-privada en la conformación de nuevos mercados y un replanteo en la estructura, liderazgos y modelos de organización en materia de intercambio de bienes y servicios globales.

Desde esta perspectiva y con relación a las posibilidades de reenfocar y fortalecer el MERCOSUR en el marco de un nuevo modelo de desarrollo —la Bioeconomía—, se han identificado algunos temas críticos que será importante tener en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas comunes, en particular en los Nodos Bioeconómicos:

- La realización de las importantes inversiones requeridas demanda un entorno de **estabilidad macroeconómica, el diseño de incentivos fiscales estables y consistentes y la instrumentación de políticas comerciales previsibles, consensuadas y duraderas temporalmente** (para favorecer y dar previsibilidad a las decisiones de inversión privadas);
- Diversos **aspectos económicos que condicionan la oferta** aparecen como los principales temas críticos a tener en cuenta en la estrategia de desarrollo e integración; entre ellos las elevadas necesidades de **financiamiento de largo plazo**. Las carencias y altos costos de las líneas de financiación de largo plazo en los países de la región constituyen barreras para este tipo de desarrollos; ello sugiere analizar las opciones de financiamiento internacional para este tipo de proyectos de alta prioridad a nivel global, por sus implicancias ambientales y en la seguridad alimentaria mundial;
- Complementariamente se destaca **la falta de desarrollo de los mercados de los nuevos productos y servicios bioeconómicos**; generalmente éstos no se encuentran posicionados, carecen de estándares específicos precisos y tampoco son claramente percibidos por los consumidores los beneficios adicionales que generan. Al respecto, las políticas públicas pueden coordinarse en la región para definir incentivos comunes que

contribuyan al desarrollo inicial de los mercados (por ejemplo, compras gubernamentales, mezclas obligatorias mínimas de biocombustibles, etc.), así como la definición de estándares comunes (de los productos finales y procedimientos de producción, transporte y comercialización);

- Para algunos productos aún no posicionados/estatuidos, con alto potencial en materia de agregados de valor (biocombustibles avanzados, biomateriales y las enzimas), el desafío relevante es la necesidad de **contar con una escala mínima de mercado** para efectuar los desarrollos científicos y tecnológicos iniciales, como para el posterior procesamiento y comercialización de los bioproductos de manera competitiva. El acceso al financiamiento de largo plazo y con tasas competitivas es un aspecto crítico para ampliar las escalas. Asimismo, la ampliación del mercado con un enfoque de redes y las alternativas de integración horizontal o vertical, que se pueden diseñar en el marco de una estrategia de integración regional, pueden contribuir a viabilizar las inversiones necesarias para eliminar esta barrera;
- Otra condicionalidad está vinculada a la disponibilidad masiva de **recursos humanos capacitados** para estas nuevas actividades, tanto en los niveles técnicos como operativos; ello destaca la necesidad de contar con políticas de capacitación que no están plenamente presentes en la actualidad, especialmente por la novedad de muchos de estos desarrollos. Existen experiencias valiosas de cooperación técnica en los países del MERCOSUR en temas afines, por lo que cabe analizar una estrategia de capacitación regional en las temáticas y productos críticos;
- El diseño e implementación de una estrategia de integración de este tipo amerita contar con un relevamiento y evaluación detallada y precisa de los impactos que tienen las **barreras sanitarias, ambientales y comerciales** para cada uno de los productos y servicios bioeconómicos priorizados en los múltiples circuitos de intercambio. Asimismo, resulta claro que las prohibiciones comerciales son políticas que atentan contra la integración comercial y la competencia leal entre los países miembro;
- Un capítulo particular merece la **coordinación de las diversas legislaciones nacionales** sobre la base de un creciente reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual (que ahora recaen sobre seres vivos aislados y/o modificados), especialmente en insumos y procesos, que son cruciales para un modelo en el que las transformaciones industriales tienen una fuerte presencia biológica;

- Finalmente, la dinámica de cambio constante, propia de las producciones de base biológica, conlleva a que el diseño, implementación, coordinación y constante monitoreo demande una **institucionalidad flexible**, altamente calificada en las nuevas actividades y con horizontes de mediano y largo plazo. Al respecto cabe señalar que las estructuras institucionales de los países de la región son de carácter vertical (Ministerios de Agricultura, Industria, Ambiente, Energía, Ciencia y Tecnología, etc.) y no contemplan adecuadamente el nuevo enfoque sistémico y multidisciplinario de los desarrollos bioeconómicos, que integran actividades de diversas disciplinas, niveles y dimensiones; ello conlleva la necesidad de una doble coordinación: al interior de cada país entre las diversas esferas públicas que entienden en el tema y entre países. Así, por ejemplo, en el caso de Brasil existen diversos Ministerios en los que se han creado Secretarías o programas referidos a temas de bioeconomía, a veces con diferentes visiones (Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Fomento, Industria, Comercio y Servicios; Medio Ambiente y Cambio Climático, Minas y Energía, Ciencia, Tecnología e Innovación, EMBRAPA); y por otra parte, diversos Estados también han avanzado en este sentido (por ejemplo, Amazonas); ello plantea la necesidad de crear mecanismos formales de coordinación interministerial e interjurisdiccional que contribuyan a evitar duplicaciones y al diseño de una estrategia y políticas que contemplen adecuadamente una visión de conjunto, y que además incorporen los aspectos de la integración regional. Similares apreciaciones caben para los países vecinos.

## REFLEXIONES FINALES

El Acuerdo del MERCOSUR mereció una amplia aceptación política inicial, no limitada a la creación de comercio intrarregional, sino también como una oportunidad para la cooperación y la integración para promover una mejor inserción internacional de los países miembros. Asimismo, se constituyó como una oportunidad para la armonización de las respectivas políticas macroeconómicas. Otros aspectos, tales como el esquema de cooperación e integración económica en reemplazo de las hipótesis de conflicto o tensiones bélicas que existieron en las décadas previas entre algunos de sus miembros, también fueron ponderados positivamente en las propuestas iniciales.

En los primeros años se lograron progresos significativos en la creación de comercio intrarregional y en la atracción de inversiones internacionales a los países de la región, a la vez que se minimizaron las tensiones políticas. Pero estas cir-

cunstances se agotaron en gran medida al culminar la primera década de vigencia del Acuerdo y los progresos posteriores fueron muy limitados, e inclusive han dado origen a diferencias relevantes entre los países miembros; las mayores dificultades aparecieron a la hora de reensamblar los tejidos productivos, especialmente en el tramado industrial.

En paralelo, en el ámbito internacional, explotaba la revolución electrónica y se lograban avances relevantes en la biotecnología aplicada a gran escala productiva. Si a ello se suman las reconfiguraciones políticas (desintegración de la URSS, ingreso de China al mercado occidental, caída del Muro de Berlín y ampliación de la OCDE), el escenario global mutó radicalmente con las consabidas repercusiones sobre los modelos de intercambio de bienes y servicios.

Desde hace más de dos décadas el MERCOSUR ha sido objeto de diversas objeciones y cuestionamientos, en virtud de que no ha contribuido a un proceso de integración más relevante (reflejado en la muy baja participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de los países de la región); y se señala que tampoco ha aportado significativamente a mejorar la competitividad internacional de la producción y las exportaciones en las principales actividades manufactureras protegidas, a la vez que evidenció una baja presencia en la agenda sustantiva de negociaciones internacionales con los mercados de destino más relevantes.

Buena parte de esta dinámica encuentra su explicación en la propia génesis de las estrategias de desarrollo adoptadas hace muchas décadas por los países de la región, que derivaron en estructuras productivas poco especializadas y difícilmente ensamblables entre los países del MERCOSUR (derivando en tensiones y presiones destinadas a proteger individualmente actividades poco competitivas, aun en el contexto de los propios países miembros). La preexistencia de sectores industriales y algunos agroindustriales ya desarrollados en determinados países miembros dio lugar a que se generaran múltiples mecanismos de excepción y/o tratamientos “ad hoc”, acotando los incentivos para integrarse en función de ganar escala y mejorar su competitividad exportadora. Asimismo, el arancel externo común elegido para proteger a los sectores manufactureros no contribuyó a la promoción de una mayor competitividad internacional de esos sectores, como antesala de un crecimiento sostenido de los países miembros basado en el comercio exterior.

Las limitaciones del modelo de integración previo frente a los desafíos que plantean los dinámicos mercados globales, le otorgan a la Bioeconomía —como estrategia de desarrollo de los países de la región— una potencial hoja de ruta sustantiva para alcanzar los objetivos de crecimiento e integración planteados originalmente. Esta nueva oportunidad parte de sus fortalezas: amplia dotación de recursos

naturales y biodiversidad; capacidades empresarias y de sus sistemas de investigación y desarrollo en las principales cadenas de valor y nodos bioeconómicos; enorme potencial de crecimiento y agregados de valor en las diferentes actividades bioeconómicas; y alta competitividad internacional de sus productos y servicios.

En función de ello se propone redefinir la estrategia de integración e inserción internacional del MERCOSUR con base en producción de bienes y servicios bioeconómicos, no limitados a los *commodities*, que cuentan con mercados internacionales dinámicos, a los cuales los países miembros pueden acceder competitivamente; con el aditamento de conformar una alternativa de mediano y largo plazo para generar un crecimiento sostenido y amigable con el ambiente en los principales nodos y productos bioeconómicos. Esta estrategia presenta además la ventaja de basar el futuro crecimiento de los países del MERCOSUR a partir de la “producción e industrialización de lo biológico”, en reemplazo del desarrollo basado en la economía fósil.

Para ello es necesario acordar esta nueva visión e instrumentar las políticas públicas en los países miembros y en el ámbito regional tendientes a crear un entorno económico y regulatorio que promueva la nueva estrategia (aspectos que fueron descritos brevemente en el apartado previo). Plantea, además, la necesidad de crear las instancias de coordinación multidisciplinarias que contribuyan al diseño e implementación del enfoque sistémico implícito para el desarrollo exitoso de las diversas actividades bioeconómicas de la región. ■



---

## Referencias Bibliográficas

---

Bisang, Roberto & Marcelo Regúnaga. 2022. *La Bioeconomía como Estrategia para Fortalecer la Integración del MERCOSUR*. San José, Costa Rica: IICA.

<https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/21344/BCO22118631e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CGEE. 2019. *Bioeconomy in the Americas – 2030 Short report*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

[https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/3445\\_Bioeconomy+in+the+Americas+2030.pdf](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/3445_Bioeconomy+in+the+Americas+2030.pdf).

Hodson de Jaramillo, Elizabeth, Guy Henry & Eduardo Trigo. 2019. *La bioeconomía. Nuevo marco para el crecimiento sostenible en América Latina + Bioeconomy. New Framework for Sustainable Growth in Latin America. Primera edición*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. [https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/43705/Bioeconom%c3%ada\\_WEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/43705/Bioeconom%c3%ada_WEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Trigo, Eduardo, Marcelo Regúnaga, Ramiro Costa, Marisa Wierny & Ariel Coremberg. 2015. *La Bioeconomía Argentina: alcances, situación actual y oportunidades para el desarrollo sustentable. 1ª. Edición*. Buenos Aires: Bolsa de Cereales de Buenos Aires. [https://grupobioeconomia.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/La\\_Bioeconomia\\_Argentina\\_-\\_Alcances\\_situacion\\_actual\\_y\\_oportunidades.pdf](https://grupobioeconomia.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/La_Bioeconomia_Argentina_-_Alcances_situacion_actual_y_oportunidades.pdf)

**Como citar:** Bisang, Roberto & Marcelo Regúnaga. 2023. "La bioeconomía: nueva estrategia para MERCOSUR". *CEBRI-Revista* Año 2, Número 6: 40-57.

**To cite this work:** Bisang, Roberto & Marcelo Regúnaga. 2023. "The Bioeconomy: New Strategy for MERCOSUR." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 40-57.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.02.02.40-57.es>

Recibido: 2 de enero de 2022

Aceptado para publicación: 16 de mayo de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de atribución de Creative Commons, que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que el artículo original se cite correctamente.



## SEÇÃO ESPECIAL

A África no século XXI .....	59
<b>Pio Penna Filho</b>	
Diplomacia literária: nova cartografia para as relações Brasil-África .....	79
<b>Alexandre dos Santos</b>	
Dividendos demográficos e a ascensão africana através da juventude .....	97
<b>Pedro Andrade Matos</b>	
A África e a cooperação internacional para o desenvolvimento: evidências da agência nos projetos de cooperação Sul-Sul com o Brasil .....	118
<b>André Cavaller Guzzi &amp; Leticia Cunha de Andrade</b>	
O Brasil de volta à África? Desafios e oportunidades para o engajamento brasileiro com o continente africano .....	136
<b>Danilo Marcondes</b>	
Os desafios e a resiliência da democracia em Moçambique .....	155
<b>Roberta Holanda Maschietto</b>	
Transições de poder na África: os casos recentes de Tanzânia e Sudão .....	176
<b>Antonio Augusto Martins Cesar</b>	
Os benefícios de um vício: Alberto da Costa e Silva e a África .....	192
<b>Marina de Mello e Souza</b>	
Understanding Nowadays Africa through Discursive/Imagery Fragments .....	200
<b>Felix U. Kaputu</b>	

# A África no século XXI

---

**Pio Penna Filho**

**Resumo:** O artigo analisa a posição da África no mundo no alvorecer do século XXI, considerando sua diversidade, seu dinamismo e sua atuação na política internacional. Examina a difícil transição do continente do século XX para o XXI e explora o potencial econômico dos Estados africanos, refletindo sobre seus desafios e oportunidades diante do contexto global. O interesse de grandes atores internacionais, como China, Estados Unidos, Rússia e alguns países europeus, é analisado, demonstrando a importância da África, em termos econômicos e geopolíticos, para a política internacional do século XXI.

**Palavras-chave:** África; política internacional; desenvolvimento; geopolítica.

## **Africa in the 21st Century**

**Abstract:** The article analyzes Africa's position in the world at the dawn of the 21st century, considering its diversity, dynamism, and role in international politics. It examines the continent's difficult transition from the 20th to the 21st century, exploring the economic potential of African States and reflecting on their challenges and opportunities in the global context. The interest of prominent international players such as China, the United States, Russia, and some European countries is analyzed, demonstrating the importance of Africa, both in economic and geopolitical terms, for international politics in the 21st century.

**Keywords:** Africa; international policy; development; geopolitics.

**D**urante boa parte do século XX o continente africano ficou subjugado por potências estrangeiras. A onda de descolonização ázio-africana, iniciada logo após o fim da Segunda Guerra mundial, significou o surgimento de vários Estados que passaram a participar da então nova ordem mundial. Quando se trata de analisar a inserção internacional da África, há que se ter em mente, portanto, que estamos analisando Estados que nasceram, em termos históricos, relativamente há pouco tempo. São, nesse sentido, Estados jovens. Além disso, surgiram como Estados incompletos, ou Estados frágeis, com uma herança colonial difícil de ser superada. Assim, a segunda metade do século XX pode ser entendida como um duro período para a África como um todo, momento em que os seus Estados buscavam consolidação e legitimidade no cenário mundial. Superada a fase inicial, a África entrou no século XXI com alguma experiência internacional e com menos ilusões idealistas. Em termos econômicos, muitos dos seus problemas persistem. Todavia, a notável capacidade de renovação e recomposição do continente africano demonstra grande resiliência. Este texto pretende discutir a inserção internacional da África e suas perspectivas futuras. A ideia central é que a África, apesar de muitos constrangimentos e deficiências estruturais, reúne condições para se transformar em um continente promissor, dinâmico e próspero ao longo do século XXI.

É difícil, para não dizer impossível, falar em África no singular, como se o continente tivesse perfil único e processos políticos, sociais, culturais e econômicos padronizados. Na verdade, é o contrário disso: estamos tratando de um continente marcado pela diversidade e pelo pluralismo. São várias culturas, sistemas políticos, sociedades pluralistas, processos econômicos diversos e numerosas línguas e religiões. Portanto, o grande desafio de escrever um texto analisando a África é conseguir dar conta de toda essa diversidade e, ao mesmo tempo, elaborar um texto que consiga dar alguma unidade a ela.

*A notável capacidade de renovação e recomposição do continente africano demonstra grande resiliência. (...) Apesar de muitos constrangimentos e deficiências estruturais, [a África] reúne condições para se transformar em um continente promissor, dinâmico e próspero ao longo do século XXI.*

---

**Pio Penna Filho**  doutor em História das Relações Internacionais e professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Nesse sentido, objetiva-se aqui traçar um panorama dos principais desafios e perspectivas para o continente africano na contemporaneidade. Busca-se, pois, analisar fatores internos e externos que constroem ou, em outra perspectiva, que abrem um leque de possibilidades para um continente vibrante e em pleno processo de transformação. A contemporaneidade é aqui entendida considerando o passado recente, o presente e o futuro próximo, isto é, do final dos anos 1990, quando se dá o processo conhecido como “renascimento africano”, até aproximadamente 2050. Isso quer dizer que este é um texto um tanto presunçoso, uma vez que pretende, em poucas páginas, contemplar uma abordagem analítica e prospectiva acerca do continente africano. Naturalmente, a limitação de espaço predefinida para este trabalho possibilitará apenas uma abordagem mais genérica e não muito profunda, mas que indica temas e questões que poderão ser explorados em outros estudos e pesquisas.

*A África, especialmente a Subsaariana, será a única região do mundo que continuará a manter taxas de crescimento demográfico até o final do século – que se reflete em um mercado considerável e com muita capacidade de expansão.*

O continente africano dispõe de importantes recursos que o colocam em uma posição estratégica no mundo contemporâneo. Além de grandes reservas de matérias primas, muitas delas estratégicas, é preciso levar em consideração sua biodiversidade, sua capacidade em aumentar a produção agrícola a longo prazo, seu dinamismo populacional – a África, especialmente a Subsaariana, será a única região do mundo que continuará a manter taxas de crescimento demográfico até o final do século – que se reflete em um mercado considerável e com muita capacidade de expansão, dentre outros aspectos.

É certo que existem muitas fragilidades econômicas e estruturais no continente africano. Mesmo considerando que existem países com diferentes níveis de desenvolvimento e com economias relativamente diversificadas, no geral, a participação do continente no comércio internacional é muito baixa e sua capacidade de atração de investimentos externos diretos ainda é limitada.

Além disso, as economias africanas são muito dependentes dos preços internacionais, sujeitas, portanto, às oscilações das cotações das commodities. Outra característica é que os setores produtivos africanos são muito pouco desenvolvidos em termos de tecnologia e conhecimento aplicado à produção, em todos os setores: indústria, agricultura e serviços. O baixo desenvolvimento

do setor agrícola é um dos grandes gargalos da economia africana, haja vista que emprega mais da metade da população do continente, mas com baixa produtividade, baixa renda, tendo como resultados a vulnerabilidade alimentar e dependência externa.

No campo político, há ainda muito a ser feito como, por exemplo, ampliação dos princípios democráticos, boa governança, equidade de gênero, respeito aos direitos humanos, redução da pobreza extrema com a adoção de políticas públicas mais eficientes, combate à corrupção, ampliação da alfabetização, dentre outras medidas.

Certamente, os desafios que as lideranças africanas têm são enormes. Apesar da fragilidade demonstrada pela maior parte dos Estados africanos, uma análise mais prospectiva mostra que a possibilidade de superação dos problemas estruturais africanos é possível. Trata-se do continente mais jovem do planeta, com um mercado interno em expansão e que dispõe de uma ampla gama de recursos naturais e energéticos. Além disso, a África apresenta uma crescente autonomia no sistema internacional, despertando uma espécie de “competição estratégica” (Akun & Tull 2023) entre as grandes potências que desejam recursos, mercados e apoio político internacional.

Essa competição internacional é altamente favorável para os Estados africanos, que a utilizam para a realização de seus objetivos políticos e econômicos. Nesse sentido, não há ingenuidade por parte das lideranças africanas, que aprenderam a usar a política internacional a seu favor. É notável como a inserção internacional mais positiva e propositiva é vital para o futuro da África. Mesmo considerando a assimetria nas relações da África com os seus parceiros internacionais, sem uma interação ativa com o ambiente internacional muito dificilmente os africanos conseguirão superar os seus problemas estruturais.

Em um mundo altamente marcado pela interdependência entre os atores internacionais, a África, assim como os demais continentes, é suscetível e vulnerável a eventos globais. Dois episódios recentes servem como ilustração para demonstrar essa assertiva: a pandemia de Covid-19 e a guerra na Ucrânia.

No âmbito das Nações Unidas, vários países africanos preferiram não tomar partido nem a favor e nem contra a Rússia ou a Ucrânia. A percepção dessas lideranças é que o conflito é muito mais um embate entre o Ocidente e a Rússia, e que tomar partido não seria do interesse africano. Apesar da pressão diplomática dos Estados Unidos, os africanos optaram por uma abordagem, até certo ponto, equidistante.

A questão da saúde pública na África é crítica. A maior parte dos países africanos não dispõe de sistemas de saúde eficientes e bem estruturados, o que significa

uma precariedade que acaba tendo alto impacto social e econômico (Bessa 2020). Quando a Covid-19 chegou ao continente africano, encontrou Estados despreparados para lidar com uma doença desconhecida e letal. O acesso às vacinas foi complicado, tanto pela disponibilidade quanto pelo seu elevado custo, e os reais danos da doença dificilmente serão conhecidos. É interessante notar que as estatísticas indicam um número de mortos bem menor em comparação com outros continentes, o que suscitou um debate interessante. Por que, afinal, o impacto da Covid-19 no continente não foi tão devastador quanto se esperava? Certamente, o baixo número de testes dificulta uma avaliação mais consistente acerca do número de infectados e mortos no continente.

Algumas hipóteses foram levantadas sobre o impacto da Covid-19 na África não ter resultado em uma verdadeira catástrofe; entretanto, não há consenso e nem base científica para comprová-las. As principais são as seguintes: a questão demográfica, considerando que a população do continente é predominantemente jovem; o clima (o calor dificultaria a transmissão da doença); baixa circulação de pessoas dentro e de fora para dentro do continente; reação positiva dos governos africanos (impondo isolamento/distanciamento social) e algo ainda mais genérico: seria um sinal da resiliência africana.

Vale lembrar que a Covid-19 teve um impacto econômico que só começou a ser superado por volta de 2022. Estima-se um declínio de 2,1% nas taxas de crescimento econômico da África durante a pandemia. Além disso, houve depreciação cambial, diminuição do investimento externo direto, dentre outros efeitos econômicos negativos (Anyanwu & Salami 2021).

Nesse mesmo ano outro evento internacional acabou promovendo impactos negativos no continente. Enquanto a economia africana estava começando a se recuperar dos efeitos da Covid-19, a guerra na Ucrânia resultou no aumento do preço de algumas commodities, alimentos e petróleo, o que elevou as taxas de inflação que muito prejudicaram o crescimento econômico da África. Como observado pelo Banco Mundial (World Bank 2023), “o crescimento econômico na África Subsaariana (SSA) desacelerou para 3,6% em 2022, de 4,1% em 2021; e a atividade econômica na região deverá desacelerar ainda mais para 3,1% em 2023” (tradução própria).

Parece evidente que o contexto internacional tem grandes implicações para o destino do continente africano. Nesse sentido, a inserção internacional e a construção de parcerias estratégicas são essenciais para que a África consiga superar suas vulnerabilidades e construir um futuro que a coloque no caminho do desenvolvimento e da prosperidade.

## DO FIM DO SÉCULO XX AO INÍCIO DO XXI – DIFÍCIL TRANSIÇÃO

A década de 1990 foi um período difícil para boa parte do continente africano. Ela situa-se no contexto do final da Guerra Fria e início do que comumente chamamos de “globalização” e pela formação de blocos regionais, processos que redefiniram a agenda internacional e impactaram a maior parte dos países. Ao longo dessa década vários Estados africanos entraram em profunda crise econômica, política e social que resultaram em pesadas, sangrentas e extenuantes guerras civis. Por outro lado, e até mesmo como prova da diversidade e pluralidade do continente, foi nesse período que algumas guerras civis que vinham da época da Guerra Fria cessaram, e novos tempos surgiram para vários países.

O que aconteceu naquela época, particularmente em dois países africanos, ilustra essa polarização. Referimo-nos à África do Sul e a Ruanda, dois extremos. Enquanto os sul-africanos, sob a liderança do carismático e incontestável líder Nelson Mandela, planejavam e executavam uma verdadeira obra de engenharia política para colocar fim ao desprezível e nefasto regime de segregação racial conhecido como *apartheid*, transformando o país numa democracia plena com a vitória do Congresso Nacional Africano e a chegada de Mandela à presidência do país; Ruanda, um pequeno Estado da África Central, mergulhava no inferno do genocídio, que teve como principal alvo a população de etnia Tutsi. O resultado, nesse caso, foi surpreendente: calcula-se que entre 500 mil e 1 milhão de ruandeses (principalmente Tutsis) perderam suas vidas em cerca de três meses! Qualquer das cifras citadas é assustadora (Armstrong II, Davenport & Stam 2020).

É de se notar que os dois episódios supracitados ocorreram durante o primeiro semestre de 1994. Mas esses não são os únicos exemplos de como o continente africano vivia processos distintos, dependendo do país e da região. Mais dois casos notáveis: enquanto Moçambique saía de uma das piores guerras civis da África durante a Guerra Fria e abria caminho para a paz, Serra Leoa, país da África Ocidental até então estável, entrava em uma espiral de conflito interno que levou, virtualmente, ao desaparecimento do próprio Estado enquanto instituição e ao sofrimento de milhões de seus cidadãos. A guerra civil em Serra Leoa durou um pouco mais de uma década e ceifou a vida de milhares de pessoas.

No geral, a década de 1990 foi marcada por grande instabilidade no continente africano. Fora da África, inclusive no Brasil, o sentimento propagado pela mídia internacional – e, diga-se de passagem, comprado barato pela maior parte dos países – foi o de um “afro-pessimismo” absurdo. Praticamente tudo o que se referia à África era abordado de forma negativa. Doenças, fome, miséria, guerras, crises, era assim que a África era vista de fora. Esse discurso, inclusive, contaminou



muitos intelectuais que passaram a não ver um futuro para o continente (ver por exemplo Castells 1999, que apontava para o surgimento do que o autor chamava de “Quarto Mundo”). Ou seja, prevalecia a ideia de que os africanos eram incapazes de resolver seus próprios problemas.

Contudo, a partir da segunda metade da década de 1990, começou a se disseminar um pensamento altamente significativo e que vislumbrava justamente a superação de uma longa crise. Esse pensamento ficou conhecido como o “renascimento africano”. A expressão faz referência indireta ao período conhecido como “renascimento europeu”, fenômeno histórico ocorrido entre o final da Idade Média e início da era Moderna na Europa.

O que significou e ainda significa o “renascimento africano”? O conceito corresponde a um momento especial na história recente da África, e aqui falamos de África em geral, porque a ideia de renascimento africano não aconteceu exclusivamente em um único país e nem em uma única região, momento em que novas lideranças políticas, intelectuais e membros da sociedade civil começaram a expor um conjunto de novas ideias que remetem a mudanças profundas no pensamento e nas relações entre Estados e sociedades na África.

A ideia de um “renascimento africano” não é nova. Ela remonta aos fundadores do movimento Pan-Africanista ainda no século XIX e, depois, ressurge de forma intermitente ao longo do século XX. Podemos citar, por exemplo, um texto do intelectual senegalês Cheikh Ante Diop intitulado *When Can We Talk of an African Renaissance?* divulgado em 1948. Outro senegalês, Léopold Sédar Senghor, intelectual e político de destaque mundial que, inclusive, foi presidente do seu país por um longo período, se destaca no âmbito do movimento cultural conhecido como “Negritude”, que objetivava valorizar a cultura e identidade negras, tão vilipendiadas e menosprezadas pelo colonialismo europeu. Nesse sentido, seus escritos expressam claramente a necessidade dos africanos e dos afrodescendentes espalhados pelo mundo de valorizarem todas as formas de expressão cultural desses povos. Outro intelectual e político contemporâneo de Diop e Senghor, e que teve grande repercussão política em praticamente todo o continente africano ao longo dos anos 1950 e 1960, foi o ex-presidente de Gana Kwame Nkrumah, que também pode ser colocado entre os expoentes do “renascimento africano”. No caso de Nkrumah, ele retomou com vigor a ideia do Pan-Africanismo e pregou a união africana, tendo sua atividade principal focada na luta pela independência dos povos africanos (Zezeza 2009).

Quem retomou o conceito de “renascimento africano” no final do século XX foi o ex-presidente sul-africano Thabo Mbeki. Nelson Mandela havia sido eleito

presidente em 1994, e o seu sucessor foi Mbeki. Com Mandela, a África do Sul assumia um novo papel em suas relações com o mundo e, principalmente, com os outros países do continente. Mandela argumentava que a África do Sul tinha o seu destino vinculado à África, o que era uma visão nova na perspectiva do governo do país, considerando o longo período de trevas relacionado ao domínio da minoria branca e de sua política de *apartheid*. Mbeki buscava uma revitalização da África. Ancorado na nova África do Sul, o seu discurso foi em busca da unidade africana e do seu desenvolvimento econômico e social. A ideia subjacente era provocar uma verdadeira transformação política e econômica de todo o continente.

Alguns aspectos que chamam a atenção no “renascimento africano” são os seguintes: a) os problemas africanos só podem ser resolvidos pelos próprios africanos; b) é imperativo que se faça uma mudança cultural com valorização dos elementos culturais e civilizacionais africanos; c) é imperativo que seja realizada uma verdadeira transformação na perspectiva da política de gênero, com a necessária emancipação das mulheres; d) a mobilização da juventude africana é essencial para os destinos do continente; e) sem democracia dificilmente o continente avançará e, portanto, sua valorização é essencial; e f) a África deve buscar o desenvolvimento econômico de forma sustentável.

A ideia de “renascimento africano”, com o tempo, acabou relegada a segundo plano, sobretudo porque encontrou limites na realidade econômica, social, política e cultural em diversos países africanos, cujos líderes resistiam a mudanças tão profundas. Foi e continua sendo uma utopia que, a qualquer momento, será retomada, haja vista sua importância para a África como um todo.

## **A ÁFRICA E OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI**

De uma visão “mundial” essencialmente negativa na década de 1990 (chamada de “afro-pessimista”), o continente entrou no novo milênio sendo visto de forma antagônica a essa, ou seja, as abordagens acerca da África passaram a focar na esperança e nos aspectos positivos que os novos tempos prometiam para os africanos. Essa abordagem evoluiu gradativamente entre 2000 e 2010, sempre sinalizando as conquistas africanas e o seu crescimento econômico. Nesse sentido, passou-se do “afro-pessimismo” para o “afro-otimismo”.

É interessante observar como os extremos se encontram. Assim como nem tudo foi tão ruim na década de 1990, nem tudo foi tão positivo, como geralmente se quer crer, na década seguinte. Faltou, como de costume, um equilíbrio na análise das realidades africanas.

Um aspecto que muito colaborou para a retomada do crescimento econômico na África no início do novo milênio foi a “redescoberta” do continente por países emergentes que começavam a se destacar no cenário internacional, sobretudo a China. Esse fenômeno, associado a um período de maior estabilidade política na África, fez com que novos e substanciais investimentos fossem canalizados para diversos países do continente. Além da China, podemos citar o renovado interesse pela África demonstrado pela Índia e pelo Brasil, além do “retorno” de parceiros tradicionais, como países europeus, Estados Unidos e Rússia. Todavia, a crise econômica de 2008 acabou por comprometer o fluxo de investimentos externos no continente e impôs limitações ao crescimento das economias africanas.

Mas essa “redescoberta” internacional não se deu apenas por fatores externos. Também foi resultado de medidas internas tomadas por lideranças africanas. É importante uma observação preliminar: geralmente, as análises sobre a África privilegiam, quase sempre, os elementos externos, fazendo com que os africanos se posicionem, como regra geral, não como protagonistas de sua própria história e destino, mas como coadjuvantes, atores de segunda categoria, por assim dizer. Desnecessário observar que esse é apenas mais um aspecto de preconceito com relação à África. Não fosse o esforço das lideranças africanas, dificilmente a pesada realidade herdada dos tempos do colonialismo e da Guerra Fria seria modificada. Isso se deveu principalmente aos novos líderes, a uma nova geração de estadistas que, em diversas partes do continente e embalados pelo espírito do “renascimento africano”, arregaçaram as mangas e começaram o processo de mudança.

Ainda no campo político, é relevante notar que muitos dos líderes africanos fazem uso da política internacional para alcançar objetivos domésticos. Nesse sentido, compreendem a realidade internacional e o funcionamento do sistema e exploram suas possibilidades com certo exímio. Foi assim durante o período da Guerra Fria e continua sendo até os dias atuais. Obviamente, o que possibilita essa maneira de obter vanta-

*De uma visão “mundial” essencialmente negativa na década de 1990 (chamada de “afro-pessimista”), o continente entrou no novo milênio [com abordagens que] passaram a focar na esperança e nos aspectos positivos que os novos tempos prometiam para os africanos. (...) Nesse sentido, passou-se do “afro-pessimismo” para o “afro-otimismo”.*

gens no contexto internacional deriva do interesse que os países de fora do continente demonstram acerca das possibilidades de ganhos econômicos e políticos na África.

Em certas circunstâncias, entretanto, a relação entre lideranças políticas africanas e agentes externos costuma ser nociva para os interesses de muitos países do continente. É o caso, por exemplo, que ocorre com certa frequência nas relações entre a França e algumas de suas ex-colônias. Para a França, interessa manter uma política de influência junto às suas ex-colônias, mesmo que, para tanto, Paris tenha que apoiar regimes não democráticos e sem base de legitimidade interna. Já para algumas lideranças africanas, o apoio que recebem da França efetivamente é o que legitima seus governos. Trata-se, pois, de uma relação típica de centro-periferia, reforçando laços de dependência externa (Penna Filho & Badou 2014).

De fato, houve crescimento significativo das economias de muitos Estados africanos. Entretanto, é sempre bom lembrar que crescimento econômico nem sempre se traduz em desenvolvimento, sobretudo se considerarmos que o conceito mais moderno de desenvolvimento implica sustentabilidade e inclusão social. Aliás, é também importante observar que nem todos os países africanos apresentaram taxas de crescimento econômico significativas nos dez primeiros anos do século XXI.

Dentre as dez economias mundiais que mais cresceram entre 2001 e 2010, seis eram africanas: por ordem de crescimento, Angola, Nigéria, Etiópia, Chad, Moçambique e Ruanda (Statista 2012). Sem dúvida, esse é um fato notável e que teve, no geral, pouca repercussão na mídia internacional. Contudo, quando analisamos a década seguinte, é possível observar que houve uma mudança significativa entre as principais economias africanas que apresentavam maiores taxas de crescimento. Dos seis países anteriores, apenas dois conseguiram manter-se entre os que mais continuaram crescendo (Etiópia e Ruanda). Além disso, mais recentemente, em 2022, outros países que não apareciam nas estatísticas anteriores vêm apresentando taxas de crescimento mais elevadas, como Quênia (5,2%), Costa do Marfim (6,7%) e, apesar da continuidade da guerra civil no Leste do país, a República Democrática do Congo (8,6%) (World Bank 2023).

Fatores internos e externos convergiram para o crescimento econômico africano. Internamente, podemos destacar que, depois dos anos 1990, observamos, em caráter geral, redução da inflação, redução dos déficits orçamentários, melhoria das instituições, redução dos conflitos civis e, conseqüentemente, menos recursos gastos com as guerras. Externamente, o fator que mais favoreceu vários países africanos foi o interesse chinês por, principalmente, energia e recursos minerais. Os investimentos chineses no continente africano, sobretudo nos países produtores de petróleo, foram relevantes para a arrancada econômica. Há ainda

o fato de que, para explorar muitos dos recursos locais, os chineses investiram pesado na construção de infraestrutura.

De toda forma, como já observado, o crescimento econômico, por si só, não nos diz muita coisa. Isso porque o crescimento econômico africano, mesmo considerando sua constância, não está se mostrando capaz de promover inclusão e desenvolvimento social na escala exigida pelas demandas sociais africanas. Destarte, a elevação das taxas de desemprego e o crescimento do setor informal da economia também foram constantes no caso da África. Isso ocorreu no continente que mais cresce em termos demográficos e que conta com a população mais jovem do planeta, justamente um segmento social que demanda empregos e que tem certa ânsia de consumo, via de regra um fenômeno mundial. O Banco Mundial estima, por exemplo, que mais de 22 milhões de africanos entram no mercado de trabalho a cada ano.

A inclusão social e a oferta de emprego para milhões de jovens que todos os anos chegam ao mercado de trabalho são dois dos grandes desafios econômicos e sociais africanos no presente e no futuro próximo. Como já mencionado, a África é o continente que, em termos demográficos, apresenta a população mais jovem do planeta e é também o que apresenta as maiores taxas de crescimento populacional. A expectativa é que até 2050 a população africana irá dobrar, com um acentuado aumento da população urbana, que deverá triplicar nesse mesmo período (World Economic Forum 2020). A Nigéria, por exemplo, deverá contar, em 2050, com cerca de 400 milhões de habitantes, o que a colocará como o terceiro mais populoso país do mundo (G1 2018).<sup>1</sup>

O acentuado crescimento populacional da África previsto para os próximos 30 anos é um ponto importante para reflexão. Ele apresenta uma esperança e, ao mesmo tempo, um grande desafio para as autoridades africanas. A fim de que não se torne uma espécie de “bomba relógio”, os africanos terão que encontrar um meio para que esse contingente seja incluído na economia. Caso isso não ocorra, o cenário poderá se complicar de forma preocupante, ou seja, pode ocorrer

*O acentuado crescimento populacional da África previsto para os próximos 30 anos é um ponto importante para reflexão. Ele apresenta uma esperança e, ao mesmo tempo, um grande desafio para as autoridades africanas.*

1. Segundo o IBGE, em 2050 o Brasil deverá ter algo em torno de 233 milhões de habitantes, ou seja, um pouco mais da metade da população esperada para a Nigéria que, em termos de tamanho, compara-se ao estado de Mato Grosso.

rer a manutenção e até mesmo o incremento da pobreza e da desigualdade social, ambas as características presentes na maior parte dos países africanos. Além disso, assistimos nas últimas décadas a uma crescente precarização do trabalho, em um processo econômico cada vez mais marcado pelo emprego de tecnologias avançadas e uma clara tendência à automação dos processos produtivos. Nesse sentido, quando consideramos que em 2022 cerca de 600 milhões de pessoas na África, isto é, mais de 40% do continente, não possuem acesso à energia elétrica, o desafio se mostra ainda maior (World Bank 2023).

Uma síntese do cenário demográfico atual e a perspectiva para os próximos 30 anos podem ser demonstradas pelos dados elencados na sequência. Atualmente, a população total do continente é de aproximadamente 1.350.238 pessoas (um bilhão, trezentos e cinquenta milhões e duzentas e trinta e oito mil pessoas), o que corresponde a 16,7% do total da população mundial, sendo que cerca de 43,8% dos africanos vivem em zonas urbanas, e a idade média no continente é de apenas 19,7 anos. Para 2050, as projeções indicam o seguinte: população total do continente será de aproximadamente 2.489.275 (dois bilhões, quatrocentos e oitenta e nove milhões e duzentas e setenta e cinco mil pessoas), o que corresponderá a aproximadamente 26,3% da população mundial (portanto, quase um terço da população mundial). Desse total, 59,8% deverão habitar em áreas urbanas (muitas dessas pessoas em megacidades e, claro, que provavelmente contarão com todos os problemas de um crescimento abrupto e, até certo ponto, desorganizado), e a idade média da população será de apenas 24,8 anos (Worldometers 2023). É importante observar que 30 anos passam muito rapidamente e que as atitudes para que a realidade futura não seja catastrófica devem ser tomadas agora para encarar os problemas colocados para o futuro próximo.

Nesse ponto, economia e política se encontram. Como não existem soluções para os problemas africanos definidos de fora, as elites da África terão que ter uma visão que contemple crescimento econômico com inclusão social, o que exigirá a criação de milhares de empregos diante de tal cenário demográfico. E isso em um contexto de plena Quarta Revolução Industrial!

Essa expectativa dificilmente será alcançada caso os sistemas políticos africanos não aperfeiçoem os mecanismos de boa governança, respeito aos direitos humanos, igualdade de gênero, enfim, práticas democráticas que promovam maior aproximação entre Estados e sociedades. Hoje há um grande déficit democrático na África – além de persistirem algumas ditaduras, a corrupção, as fraudes eleitorais, instituições ainda fracas, grande dependência dos doadores internacionais, falta de transparência, reduzida participação dos cidadãos na vida política, dentre outros desafios. Existe também um grande déficit social, com muita pobreza e desigualdade em praticamente todos os Estados africanos.

Portanto, o encaminhamento dos problemas econômicos atuais e futuros do continente africano passam, necessariamente, pela política. E, embora tenhamos assistido a uma melhoria considerável em termos de avanços nas práticas democráticas, a maior parte dos países africanos ainda está muito aquém do desejável. A democracia é importante não apenas porque há uma tendência mundial em valorizá-la. Por meio dela e da criação de um espírito de “cidadania”, as sociedades africanas poderão impor aos seus governantes maior compromisso do Estado com as respectivas sociedades, forçando-os a terem mais compromisso com suas populações e suas demandas mais prementes.

A democracia está estreitamente associada a melhores práticas governamentais e, embutido nela, a uma maior valorização dos direitos humanos. Não se quer afirmar aqui que a democracia consiga resolver tudo, nem mesmo que deva ser adotada no “modo” automático, como se existisse uma espécie de modelo universal. Muitas sociedades possuem características peculiares que devem ser levadas em conta na adoção da democracia como forma de governo. Aliás, esse é um tema um tanto complexo – e sinuoso –, haja vista que existe um pensamento radical para o qual, não importa a circunstância, a democracia deve ser adotada de qualquer jeito, a qualquer custo, e nem importa sobre qual democracia estamos falando. Esse pensamento radical geralmente não leva em consideração certas peculiaridades inerentes a determinadas formações sociais.

As lideranças africanas se encontram diante de um grande desafio. Aliás, não apenas as lideranças africanas, visto que o desafio da inclusão social é um desafio mundial. Na sociedade em que vivemos, cada vez mais tecnológica e com novos padrões comportamentais dela derivados, antigos problemas relacionados à inclusão social e, grosso modo, ao acesso ao trabalho e a uma vida digna parecem se acentuar.

A África é ainda um continente no qual a maior parte dos habitantes depende da agricultura e vive em zonas rurais, com uma agricultura baseada quase que na subsistência, de baixa produtividade. Além disso, a maior parte das pessoas que moram nas grandes cidades africanas vive no mundo do trabalho informal, o que significa um expressivo contingente humano vivendo de forma precária, sem amparo ou com mínimo amparo social do Estado. Essa situação só irá mudar com pesados investimentos em educação e maior responsabilidade social e política por parte dos líderes africanos. É uma tarefa difícil, um grande desafio, do qual depende o futuro do continente.

## **A ÁFRICA E A GEOPOLÍTICA GLOBAL**

A África é percebida como um continente relativamente marginal na arena da geopolítica global recente. Embora a importância do continente para o mundo seja evidente por uma série de fatores que iremos explorar mais abaixo, ele não está no

centro das atenções. Os principais focos da agenda internacional, em termos geopolíticos, concentram-se no Leste Europeu, nesse caso pela guerra na Ucrânia, que envolve, além da Ucrânia e da Rússia, Estados Unidos e Europa; e no continente asiático, principalmente com os desencontros entre China e Estados Unidos, além, naturalmente, de questões sensíveis e tensas relacionadas a outros países da região, como a Coreia do Norte, Taiwan e Japão, dentre outros.

Importante notar que, tanto em termos econômicos como geopolíticos, a África vem sendo objeto de atenção por parte de grandes e médias potências, pelo menos nos últimos dez anos. Como já dito, a China foi a primeira grande potência que implementou uma política africana consistente e com objetivos de longa duração, em vigor pelo menos desde o final dos anos 1990. Além da China, podemos observar uma renovada atenção dispensada ao continente africano por União Europeia, Estados Unidos e Rússia, além de outros países, mas com menos intensidade.

Nos últimos anos houve uma redução acentuada na questão dos conflitos africanos, sobretudo quando comparamos a realidade atual com aquela vivenciada ao longo da década de 1990. As guerras civis diminuíram, embora não tenham cessado completamente. Um dos aspectos que chama muito a atenção na África é a persistência de grupos radicais islâmicos que atuam em algumas regiões, principalmente na zona do Sahel, área de transição entre a África do Norte e a África Subsaariana, e no chamado Chifre da África. Essas são regiões que atraem a atenção de grandes potências, como Estados Unidos, Rússia e França.

## China

A China é o principal destino das exportações africanas e foi, durante muito tempo, o maior investidor no continente. Sua política africana é ampla, continental. Possui algumas características que a diferenciam das outras grandes potências presentes no continente. Com uma economia exuberante e apresentando altos índices de crescimento, a China buscou realizar investimentos na África, conseguir uma aproximação diplomática positiva e obter recursos energéticos e matérias-primas estratégicas. Atuando durante um período em que outras potências haviam se distanciado da África, a China obteve sucesso com relação aos seus objetivos. Conseguiu alavancar as relações comerciais e se apresentar como alternativa para os países africanos, sobretudo com relação aos parceiros tradicionais. Um aspecto relevante nas relações entre a China e a África é que o país não condiciona seus investimentos e programas de cooperação a um melhor desempenho no campo dos direitos humanos e da democracia, uma postura que se diferencia daquela adotada pelas democracias ocidentais em seu relacionamento com países



africanos. Dessa forma, os chineses, ao propagarem a tese da não interferência em assuntos domésticos de outros países, chamaram muito a atenção de vários líderes africanos.

Obviamente, o pragmatismo chinês foi também vantajoso para os africanos, mas até certo ponto. Um dos resultados mais notáveis dessa aproximação, além da criação de infraestrutura e da importação de vários produtos de origem africana, foi a criação de laços de dependência de países da África com a China, verificados, por exemplo, pelo alto endividamento. Os investimentos, como não poderiam deixar de ser, tiveram um preço. O que se observa é que, ao longo da última década, houve uma diminuição desses investimentos e certa estabilização nas relações sino-africanas. De toda forma, é inegável que, para os africanos, o mercado chinês permanece sendo de grande importância, e, para a China, a consolidação de sua posição no continente é um ativo diplomático relevante no contexto da política internacional.

Ou seja, a China conjuga economia e política em sua abordagem africana. Para os chineses, a influência política do país se justifica para obter melhores condições nas relações econômicas e comerciais, ao mesmo tempo que lhe permite utilizar essa relação para sua projeção internacional. Um dos resultados mais visíveis da aproximação entre China e África é o apoio que a maioria dos Estados africanos têm dado às demandas da China no âmbito das Nações Unidas (US-China Economic and Security Review Commission 2020).

Por último, vale notar que, gradativamente, a China está colocando o continente africano no horizonte de sua política de segurança global. A presença militar da China em alguns países africanos e os planos de cooperação na área de segurança têm aumentado de forma contínua. Os chineses contam com uma base no Djibuti, e há perspectiva, pelo menos por parte dos Estados Unidos, que desejam uma base no Atlântico Sul. Por ora, há três potenciais candidatos: Guiné-Equatorial, Angola e Namíbia (Miller 2022).

*Um aspecto relevante nas relações entre a China e a África é que o país não condiciona seus investimentos e programas de cooperação a um melhor desempenho no campo dos direitos humanos e da democracia, uma postura que se diferencia daquela adotada pelas democracias ocidentais em seu relacionamento com países africanos.*

## Rússia

A Rússia é outra potência que buscou aproximação com a África no final da década de 2010. Herdeira da antiga política africana da ex-União Soviética, a Rússia, em comparação com a China, possui uma capacidade muito limitada de influência. Por exemplo, não conta com recursos para grandes investimentos, e sua economia não a predispõe para grande incremento nas relações comerciais. Assim, os investimentos russos na África correspondem a menos de 1% dos investimentos externos diretos no continente. A ajuda internacional russa é meramente simbólica e se resume, basicamente, ao perdão de dívidas e contribuições relativamente modestas para crises humanitárias. No que tange ao comércio, em 2020, por exemplo, as trocas entre a Rússia e a África somaram apenas US\$ 14 bilhões, ou seja, cerca de 2% do comércio total do continente africano, com um superávit absurdamente favorável para a Rússia, que exportou US\$ 12,4 bilhões e importou apenas US\$ 1,63 bilhão da África (Gopaldas 2023).

É de se notar que a Rússia é uma grande exportadora de armas para a África. Entre 2011 e 2021, 41% das importações de armas do continente africano foram provenientes da Rússia (Gopaldas 2023). Isso não é pouca coisa, ainda mais quando se trata de um continente tragicamente marcado por conflitos internos e guerras civis e no qual a maior parte da população carece de bens elementares para sua sobrevivência. Além da venda de armas, outro aspecto que marca a presença russa na África nos últimos anos é a atuação do grupo mercenário Wagner.

O grupo Wagner ficou mundialmente conhecido durante sua recente atuação na guerra da Ucrânia. Para se ter uma ideia da grandiosidade do grupo, o seu fundador e líder, Yevgeny Prigozhin, admitiu que na batalha por Bakhmut (na guerra na Ucrânia), cerca de 20 mil dos seus soldados morreram – número realmente elevado para uma empresa militar privada.

Até muito recentemente, o grupo possuía fortes ligações com o Kremlin, mas tudo está mudando rapidamente. Profundas divergências entre o líder do grupo Wagner e os comandantes militares russos, Sergei Shoigu e Valery Gerasimov, levaram a uma excepcional situação de crise militar na Rússia, em plena guerra com a Ucrânia. Os mercenários se voltaram contra as Forças Armadas russas e ameaçaram avançar em direção a Moscou, colocando em risco o poder de Vladimir Putin. O imbróglio militar resultou na total quebra de confiança entre o governo russo e o grupo Wagner, que, muito provavelmente, será reestruturado ou até mesmo eliminado.

Na África, o grupo atua em vários países, com destaque para a República Centro Africana, a Líbia e o Mali, muito embora existam evidências de sua presença

em vários outros países, como Angola, República Democrática do Congo, Guiné, Guiné Bissau, Madagascar, Moçambique, Sudão e Zimbábue. Além de ser utilizado pela diplomacia russa, o grupo age movido por interesses privados, recebendo como pagamento por seus serviços concessões de mineração e produtos como petróleo, ouro, diamantes, bauxita, lítio, cromo, dentre outros (Gopaldas 2023).

## ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos veem a presença da China e da Rússia na África como uma ameaça aos seus interesses políticos, econômicos e militares de médio e longo prazo. A maior preocupação dos Estados Unidos é com a China. Washington não conta com uma política africana tão ampla quanto a da China, por exemplo. A Rússia, além de já contar com uma influência limitada na África, muito provavelmente sairá da guerra na Ucrânia debilitada e com menos recursos financeiros e militares. Entretanto, e tendo justamente em mente que a presença da China pode ser uma ameaça mais concreta a seus interesses, os norte-americanos estão elaborando uma nova abordagem em seu relacionamento com os Estados africanos. Na verdade, o discurso norte-americano mudou muito pouco. Continua centrado nos valores tradicionalmente defendidos pelo país, como a promoção da democracia, livre mercado, direitos humanos, boa governança, combate à corrupção, dentre outros temas correlatos.

Os Estados Unidos encontram certa resistência por parte dos líderes africanos, que veem com desconfiança a atuação externa do país. A ideia subjacente é que, tradicionalmente, a abordagem dos Estados Unidos apresenta um viés autoritário, que condiciona o auxílio externo à aplicação de preceitos nem sempre aceitos. Aliás, essa é uma clara diferença da atuação dos Estados Unidos quando comparada à postura da China e da Rússia. Da mesma forma que os Estados Unidos enxergam a atuação desses dois países como “perigosa”, por conterem práticas autoritárias, russos e chineses costumam lembrar o passado colonialista e opressor do Ocidente contra povos africanos e asiáticos.

De toda forma, os Estados Unidos demonstram interesse na África por suas possibilidades econômicas e políticas. Uma questão que chamou muito a atenção dos Estados Unidos foi o comportamento de vários países africanos no âmbito das Nações Unidas com relação à guerra na Ucrânia e às questões da China. Considerados como grupo, os africanos representam 28% dos votos nas Nações Unidas, o que pode ser uma força política expressiva.

Muitos temas relacionados aos assuntos africanos, em termos de geopolítica, são de interesse direto dos países europeus. A segurança é um deles. A atuação de

grupos radicais islâmicos e os conflitos nos países da zona do Sahel e no Norte da África impactam diretamente o continente europeu com o incremento do fluxo migratório. Além disso, existem questões históricas que vinculam a África à Europa, mas não apenas isso. Existem relações políticas, financeiras e econômicas expressivas entre a Europa e a África.

## Europa

Um aspecto que vale destacar nas relações entre a Europa e a África é a importância de se observarem as relações entre os europeus no âmbito da União Europeia com a África e os interesses específicos de alguns países que mantêm uma política própria para a África. O caso mais notável é o da França, que possui influência singular com alguns dos seus antigos territórios coloniais.

É importante pontuar que a União Europeia segue sendo o principal parceiro comercial da África, e que o Reino Unido e a França permanecem sendo os maiores investidores no continente, superando a China. De toda maneira, o padrão das trocas comerciais entre os países africanos e a Europa é basicamente o mesmo com relação à China, qual seja: os países africanos basicamente exportam commodities e importam manufaturados.

As relações entre a União Europeia e a África possuem um conteúdo político muito forte. São dois continentes próximos, e questões históricas e de segurança internacional convergem. Quando se parte para uma análise prospectiva, considerando o *boom* demográfico em andamento no continente africano e sua proximidade com a Europa, essas questões despertam o interesse europeu em buscar uma relação mais cooperativa e estratégica com a África. Vale ainda destacar que, em termos de valores políticos e ideológicos, a Europa se aproxima dos Estados Unidos e se distancia das políticas chinesa e russa para o continente africano.

Enfim, os Estados africanos estão sintonizados com os principais temas da geopolítica mundial. Naturalmente que um continente com 54 países não possui uma única voz, nem tampouco uma única perspectiva sobre os assuntos internacionais. Mas é possível identificar um comportamento que, na média, aponta para uma compreensão da realidade internacional a partir de um ponto de vista próprio, ou seja, para os líderes africanos é possível e desejável a exploração das possibilidades que a agenda internacional proporciona para a consecução dos seus objetivos políticos e econômicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não esteja no centro das atenções internacionais, a África não é um continente marginalizado, sem importância ou com pouca importância para as relações internacionais contemporâneas. Trata-se de um continente dinâmico, pautado pela diversidade em todos os campos. Possui riquezas expressivas que podem alavancar o seu desenvolvimento e levar prosperidade à sua população.

O desenvolvimento econômico e social dos Estados africanos demanda maior integração interna e externa. É preciso avançar nos processos de integração regionais existentes e ampliar suas conexões com o mundo exterior. No que tange aos aspectos políticos, os avanços da democracia e de práticas de boa governança devem continuar sendo perseguidos pelas lideranças africanas, para que os seus Estados se aproximem mais das suas respectivas sociedades, fortalecendo os vínculos e as identidades nacionais.

A África deve procurar dinamizar mais suas relações com outros países, ao mesmo tempo que deve fortalecer suas instituições nacionais. Sem abertura econômica e sem uma estrutura interna de governança mais estável e eficiente, dificilmente os países africanos conseguirão atrair mais investimentos e cooperação internacional, tão necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. Os africanos podem ganhar muito com uma inserção internacional mais ativa, sobretudo quando consideramos seus recursos materiais e humanos. O investimento na África é um investimento no futuro. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Akum, Fonteh & Denis M. Till. 2023. "Strategic Competition and Cooperation in Africa". *Megatrends Afrika Policy Brief* 13. <https://doi.org/10.18449/2023MTA-PB13>.

Anyanwu, J. C. & A. O. Salami. 2021. "The Impact of COVID-19 on African Economies: An Introduction". *African Development Review* 33 (1): S1-S16.

Armstrong II, David A., Christian Davenport & Allan Stam. 2020. "Casualty Estimates in the Rwandan Genocide". *Journal of Genocide Research* 22 (1): 104-111. <https://doi.org/10.1080/14623528.2019.1703251>.

Bessa, Marcelle. 2020. "Impactos da Covid-19: a saúde e a "saúde" do continente africano". *Boletim*

de Economia e Política Internacional 27. <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art5>.

Brito, Carlos & Darlan Alvarenga. 2018. "População brasileira chegará a 233 milhões em 2047 e começará a encolher, aponta IBGE". *G1*, 25 de agosto de 2018. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/07/25/populacao-brasileira-chegara-a-233-milhoes-em-2047-e-comecara-a-encolher-aponta-ibge.ghtml>.

Castells, Manuel. 1999. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz e Terra.

Diop, Cheikh Anta. 1948. "When Can We Talk of an African Renaissance". *Le Musée* (Novembro de 1948). Relançado em 1996 In *Towards the African Renaissance: Essays in African Culture and Development 1946 – 1960*. Tradução Egbuna P. Modum, página 37. London: Karnak House.

Gopaldas, Ronak. 2023. "Will the Invasion of Ukraine Change Russia-Africa Relations?" Paper. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2023/04/26/will-invasion-of-ukraine-change-russia-africa-relations-pub-89596>.

Hajjar, Bandar. 2020. "The Children's Continent: Keeping up with Africa's Growth". *World Economic Forum; Youth Perspectives*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/the-children-s-continent/>.

Miller, Eric A. 2022. "More Chinese Military Bases in Africa: a Question of When, not if". *Foreign Policy Magazine*, 16 de agosto de 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/08/16/china-military-bases-africa-navy-pla-geopolitics-strategy/>.

Penna Filho, Pio & Robert Badou Koffi. 2014. "A França na África: as intervenções militares e suas motivações – o caso da Costa do Marfim". *Carta Internacional* 9 (2): 156-172. <https://doi.org/10.21530/ci.v9n2.2014.197>.

Statista Research Department. 2012. "Countries with the Highest Rate of GDP Growth in the

World from 2001 to 2010". *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/240666/rapid-economic-growth-by-country/>.

The World Bank. 2023. "Sub-Saharan Africa's Economic Growth Dropped to 3.6% in 2022 from 4.1% in 2021 and is Expected to Dip to 3.1% in 2023. Global Economic Sluggishness, Lingering Inflation, and Tough Financial Conditions with High Debt Contribute to this Decline". *The World Bank in Africa* <https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview>.

US-China Economic and Security Review Commission. 2020. "China's Strategic Aims in Africa". *2020 Annual Reports to Congress*: 136-199. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/Chapter\\_1\\_Section\\_3--Chinas\\_Strategic\\_Aims\\_in\\_Africa.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/Chapter_1_Section_3--Chinas_Strategic_Aims_in_Africa.pdf).

Worldometer. 2023. *Africa Population (Live)*. <https://www.worldometers.info/world-population/africa-population/>.

Zezeza, Paul Tiyambe. 2009. "What Happened to the African Renaissance? The Challenges of the Development in the Twenty-First Century". *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 29 (2): 155-170. [https://muse.jhu.edu/article/315175/pdf?casa\\_token=9eBS4PisqI8AAAAA:YTb4pzZti7bPNfj08EMImFOsxHOkLNZpoAei91X\\_QdaT7\\_noY9McY19ySm7crKXeXk9MPY7d#info\\_wrap](https://muse.jhu.edu/article/315175/pdf?casa_token=9eBS4PisqI8AAAAA:YTb4pzZti7bPNfj08EMImFOsxHOkLNZpoAei91X_QdaT7_noY9McY19ySm7crKXeXk9MPY7d#info_wrap).

**Como citar:** Penna Filho, Pio. 2023. "A África no século XXI". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 59-78.

**To cite this work:** Penna Filho, Pio. 2023. "Africa in the 21st Century." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 59-78.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.01.59-78.pt>

Recebido: 13 de junho de 2023

Aceito para publicação: 3 de junho de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# Diplomacia literária: nova cartografia para as relações Brasil-África

---

**Alexandre dos Santos**

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo propor uma diplomacia literária como vetor de uma dupla ação: a de aproximações bilaterais entre o Brasil e os países do continente africano e a desconstrução de estereótipos historicamente associados ao continente africano e suas populações. Uma diplomacia literária é importante no campo das relações internacionais por oferecer a possibilidade de desenvolvimento de uma nova cartografia de relações e afinidades. Para tanto, apresentamos uma genealogia da construção semiótica da inferioridade e incivilidade do “outro” africano, cerne do que entendemos hoje como racismo estrutural.

**Palavras-chave:** Brasil; África; relações internacionais; cultura; literatura.

## **Literary Diplomacy: A New Cartography for Brazil-Africa Relations**

**Abstract:** This article proposes literary diplomacy as a vector for a dual action: the bilateral approach between Brazil and the countries of the African continent, and the deconstruction of stereotypes historically associated with the African continent and its populations. Literary diplomacy is vital in international relations because it offers the possibility of developing a new cartography of relationships and affinities. Therefore, we present a genealogy of the semiotic construction of the inferiority and incivility of the African “other,” the core of what we understand today as structural racism.

**Keywords:** Brazil; Africa; international relations; culture; literature.


Quando publicou, em 1939, um dos clássicos das Relações Internacionais, *Vinte anos de crise, 1919 – 1939*, Edward Hallett Carr (2001, 143) defendeu que o poder político na esfera internacional estaria dividido em três categorias básicas e interdependentes: o poder militar, o poder econômico e o poder sobre a opinião. Para Carr (2001, 172), este último não seria menos essencial do que os demais para se alcançarem objetivos políticos “e tem estado sempre associado a eles. A arte da persuasão sempre se constituiu em uma parte necessária da bagagem de um líder político”. Segundo Carr, o mundo moderno – e ele publica sua obra às vésperas da II Guerra Mundial – entrava em nova fase, em que a propaganda deixava de ser um instrumento de influência sobre uma elite social educada e unida por estreitos laços de interesses, para se tornar uma arma de dominação e controle do pensamento das massas. Se as digressões de Carr a respeito dos efeitos da propaganda na opinião pública podem nos parecer óbvias hoje – em um ambiente de disputas de narrativa nas redes sociais que levaram os conceitos de propaganda e convencimento às raias do paroxismo –, o que ele quis nos chamar a atenção foi sobre a extensão histórica na qual esse instrumento vem sendo explorado e seus resultados efetivos.

Desde Carr, vários autores vêm se dedicando às análises da cultura de massa como disseminação de ideias e valores moldados pelos interesses de poder e de que forma esses discursos e narrativas são efetivamente incorporados às produções (culturais ou não) como instrumentos de construção de imagéticas e de exercício de poder e dominação.<sup>1</sup> Um dos instrumentos mais antigos, importantes e eficientes desenvolvidos para moldar e compartilhar as narrativas oficiais (sociais, políticas e históricas) foi – e continua sendo – o que Carr (2001, 174) chama de “educação popular universal”. Para além da indústria cultural (no conceito de Adorno e Horkheimer), é nas escolas e universidades que os discursos narrativos – que carregam consigo relações de poder e dominação (como lembram Foucault e Gramsci, por exemplo) – ganham “respaldo” científico e se tornam conhecimento comum e naturalizado quando não questionados. O Estado, seja uma democracia liberal ou uma autocracia, fornece e baliza a educação, portanto determina o(s) conteúdo(s).

---

1. De Theodor W. Adorno e Max Horkheimer (1947 [1985]) a Edward Said (1993 [2011]), passando, claro, por Antonio Gramsci (1948), Michel Foucault (1969 [2008]) e Pierre Bourdieu (1979 [2007]) e seguindo até Michael Shapiro (Shapiro & Opondo 2012), entre outros.

---

**Alexandre dos Santos**  é jornalista formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio, professor e doutorando em Relações Internacionais pelo mesmo Instituto. É um dos autores da coletânea *África no mundo contemporâneo: estruturas e relações*, organizada por Jonuel Gonçalves (Garamond 2014).



Nesse contexto, a Europa na qual Carr escreveu e publicou *Vinte anos de crise* era a mesma que há mais de meio século ocupava 90% do continente africano (com a exceção das regiões da Abissínia/Etiópia e da Libéria) e subjugava seus povos. Parte da naturalização da violenta ocupação imperialista, da exploração de recursos naturais e da mão de obra e do aculturamento forçado foi justificada pelo conceito de expansão dos baluartes civilizatórios da branquitude europeia. A construção e o compartilhamento de uma imagética da Europa ocidental como universo etnocêntrico e mola propulsora do desenvolvimento da humanidade rumo à paz (kantiana) seguiram os mesmos moldes de uma genealogia (para evocar Foucault) de construção e compartilhamento do saber mais antiga, fruto de elaborações semióticas tomadas como “verdades” desde Heródoto de Halicarnasso (cf. 2019).

*Parte da naturalização da violenta ocupação imperialista, da exploração de recursos naturais e da mão de obra e do aculturamento forçado foi justificada pelo conceito de expansão dos baluartes civilizatórios da branquitude europeia.*

Heródoto inicia no século V AEC uma práxis particular e dialética da representação dos povos do continente africano. Em um primeiro momento reverencia o povo de Kemet, reconhecendo sua contribuição à civilização helênica, como nos chama a atenção o historiador e antropólogo senegalês, Cheikh Anta Diop (1967, 4):

*Sem dúvida, a razão básica para isso é que Heródoto, após relatar seu testemunho ocular nos informando que os egípcios eram pretos, então, demonstrou, com honestidade rara (para um grego), que a Grécia tomou emprestado do Egito todos os elementos de sua civilização, mesmo o culto dos deuses, e que o Egito foi o berço da civilização (Tradução própria).*

Em um segundo momento, Heródoto é capaz de descrever o Oeste do Lago Tritonis<sup>2</sup> como um território habitado por animais selvagens e criaturas fantásticas e estranhas como “homens com cabeça de cão, sem cabeça e com olhos no peito (...)” (Mudimbe 2019, 125). E mais: “Os homens daquelas regiões são negros por

2. De acordo com as descrições do próprio Heródoto, o Lago Tritonis era um lago de água salgada com mais de dois mil quilômetros quadrados que se conectava ao Mar Mediterrâneo. O lago ficava ao Sul da cidade de Cartago (na atual Tunísia) e a Oeste do atual Egito, na região da atual Líbia. É no Lago Tritonis que acontece parte das aventuras de Jasão e dos Argonautas em busca do Velocino de Ouro. Ver: <https://alvor-silves.blogspot.com/2011/03/lago-tritonis.html>.

causa do calor e os ‘etíopes’ da Líbia são entre todos os homens os de cabelos mais crespos”. Está nessas passagens aquilo que tanto Cheikh Anta Diop quanto o filósofo congolês Valentin-Yves Mudimbe identificam – cada um a seu modo – como as origens das diferenciações fenotípicas entre os povos europeus – neste caso, os helênicos – e as sociedades do Norte do continente africano. O desenvolvimento e compartilhamento de “verdades” construídas a partir das “experiências empíricas” de Heródoto é que atestavam a selvageria e a deformidade, tanto física quanto moral, dos “africanos”. São esses “saberes” que contaminarão o pensamento e o imaginário europeu ocidental daí para diante:

*Por séculos, fatos questionáveis de Heródoto, Diodoro da Sicília e Plínio foram amplamente aceitos. No século XVI, por exemplo, John Lok, que supostamente conheceu pessoas do Oeste da África, apresentou um relato obviamente derivado de fontes clássicas: ele descreveu “negros, um povo de vida bestial, sem um Deus, nem religião”, “outros povos cujas mulheres são compartilhadas”; “a região chamada Troglodytica, cujos habitantes moram em cavernas ou covis: pois eles são suas casas, e a carne de serpentes seu alimento”; e “pessoas sem cabeças, com os olhos e bocas no peito”. Isso é uma recitação fiel de Heródoto, Diodoro da Sicília e Plínio. No outro extremo, antropólogos do século XIX retratam o paradigma essencial da invenção europeia da África: Nós/Eles. Muitas vezes, eles expressam a crença de que o africano é uma negação de toda a experiência humana, ou, pelo menos, uma exceção exemplar em termos da evolução (Mudimbe 2019, 127).*

O “realismo fantástico” do mercador John Lok – que teve o seu diário *A viagem de mister John Lok à Guiné no ano de 1554* (Hakluyt 1904) publicado em 1572 – também foi criticado pela escritora Chimamanda Ngozi Adichie (2009; 2019):

*Aqui segue uma citação do comerciante londrino John Lok, que navegou pela África Ocidental em 1561 e guardou um relato fascinante sobre a própria viagem. Após referir-se aos negros africanos como “bestas que não têm casas”, ele escreve que eles também são pessoas sem cabeças, que “têm sua boca e olhos em seus seios”. Eu rio toda vez que leio isso, e deve-se admirar a imaginação de John Lock. Mas o que é importante sobre sua escrita é que ela representa o início de uma tradição de contar histórias africanas no Ocidente. Uma tradição da África Subsaariana como um lugar negativo, de diferenças, de escuridão, de pessoas que, nas palavras do maravilhoso poeta Rudyard Kipling, são “metade demônio, metade criança”.*

Chimamanda chama a atenção para uma genealogia da construção de uma imagética dos povos negros do continente africano, que serviu a um propósito semiótico que tanto Sueli Carneiro (2005) quanto Grada Kilomba (2020) identificam na construção do outro “não europeu”, que Foucault associa aos discursos de dominação e que Said vai responsabilizar como instrumentos de naturalização do imperialismo/colonialismo.

Quando Chimamanda (2009; 2019) afirma que “o poder é a capacidade de contar a história de outra pessoa, tornando-a a história definitiva dela”, ela está chamando a atenção para os mais de 25 séculos em que os povos negros africanos vêm sendo tolhidos de sua humanidade e de sua história, desde Heródoto, aprisionados em uma história única que cria estereótipos:

*E o problema com os estereótipos não é o fato de serem falsos, mas incompletos. Fazem uma história se tornar a única história. (...) Enfatizam como somos diferentes em vez de o quanto somos semelhantes.*

Durante a segunda metade da Idade Média, uma nova argumentação dogmática/religiosa reforçou a visão do continente africano como o local de feras sub-humanas e inumanas deformadas: o “mito camítico” ou “maldição de Cam”.<sup>3</sup> De acordo com o antropólogo belgo-ruandês Jacques D’Adesky (N’Diaye apud D’Adesky 2022, 79), é ainda na Idade Média que se sedimenta a noção de que os povos do continente africano podem ser escravizados, e o mito camítico referenda a associação entre o ser humano negro africano e a escravidão:

*Até o século XI, este trecho bíblico havia conservado um caráter abstrato sem jamais ter sido associado a qualquer noção de cor ou de raça. Os letrados árabes-muçulmanos foram os primeiros a recorrer à maldição de Cam para justificar a escravidão da população africana.*

A escravização de pessoas negras capturadas no continente africano, nos sistemas índico e atlântico, foi justificada pelo vaticínio de Noé e tornada uma “verdade histórica”, não apenas pelos muçulmanos, mas também pela Igreja Católica Apostólica Romana. A partir da virada do século XV para o XVI – e durante os

3. De acordo com Gênesis 9:27, após se restabelecer depois do dilúvio, Noé se embebedou de vinho e se deitou nu na entrada da sua tenda. Um de seus filhos, Cam, viu o pai e chamou os irmãos, Jafé e Sem, para testemunhar a cena. Os irmãos cobriram a nudez do pai e relataram a ele o acontecido. Tomado pela cólera e vergonha, Noé expulsa Cam e amaldiçoa a descendência dele a ser serva dos servos dos irmãos. Não há qualquer menção ao enegrecimento da pele decorrente dessa “maldição”.

três séculos e meio seguintes – uma nova fase da construção de histórias únicas para os povos africanos se dá a partir do compartilhamento de saberes fundamentados nessa “verdade religiosa”. Uma delas é o poligenismo, que está presente em menor ou maior grau na filosofia iluminista, de Lord Kames a David Hume e de Voltaire (François Marie Arouet) a Friedrich Hegel, mesmo que esses autores, em essência, tenham desafiado os dogmas cristãos:

*O Poligenismo (...) defendia que o gênero humano não teve uma origem comum e que as raças humanas consistiam em espécies distintas de homens, que se desenvolveram de forma independente. (...) única explicação científica plausível para variações raciais de cor da pele, estatura e forma da cabeça entre os homens (Hahn 2013, 12).*

Assim, a ideia de hierarquização entre as “raças humanas” se sofisticava no pensamento europeu a partir do Iluminismo:

*O padrão da avaliação iluminista (...) repousa na convicção de que o caminho que todos os povos devem seguir para se autodeterminarem foi desbravado pela Europa. (...) Da compreensão unilateral da razão – acoplada ao modelo europeu – segue-se uma das faces mais cruéis do etnocentrismo: o racismo. Os que estão na minoridade da razão têm uma cor definida e servem para mostrar que as luzes dos diversos discursos iluministas paradoxalmente deixam na sombra tudo aquilo que não for expressão da cultura europeia, especialmente, claro, o continente “negro” (Andrade 2017, 301-302).*

Em paralelo às teorizações filosóficas iluministas, os naturalistas – como Carl von Linné e Johann Friedrich Blumenbach – estabeleceram os alicerces para as teorizações sobre a hierarquização da raça humana. Linné divide o *Homo sapiens* em seis formas variantes, entre elas quatro principais, separadas pela tonalidade da pele, presentes em regiões específicas do globo: “o ‘homem europeu’ (branco), o ‘homem americano’ (moreno), o ‘homem asiático’ (amarelado) e o ‘homem africano’ (preto)” (D’Adesky 2022, 108). Blumenbach, por sua vez, parte do pressuposto de que se poderiam distinguir as diferentes classes humanas a partir da comparação com a “mais bela raça de homens”, criada à imagem de Deus, originária do Cáucaso e a partir da qual se poderia auferir o grau de “degeneração” das demais raças.

Mas é Joseph-Arthur de Gobineau (cf. 2021) quem hierarquiza mais profundamente as “raças”, tendo a branca como a superior em todos os aspectos e representando o topo do desenvolvimento humano, com as raças amarelas e ameríndias no meio da pirâmide e os negros representados na base, como uma antítese à branquitude. Quando os sociólogos da segunda metade do século XIX adaptaram a Teoria da Evolução das Espécies, de Charles Darwin, para o contexto social, esse arcabouço “científico” estará pronto para justificar o que os iluministas e os naturalistas vinham teorizando desde o século XVIII. Ao fim do século XIX, tem-se a certeza – respaldada científica e filosoficamente – de que, no histórico de adaptação da espécie humana ao meio ambiente, são os brancos “caucasianos” os que apresentaram a melhor aptidão física e intelectual para desenvolver o projeto de “civilização”.

É o protagonismo e a expansão dos conceitos dessas teorias racistas, na segunda metade do século XIX, que varrem as contribuições milenares das civilizações e povos do continente africano para debaixo do tapete da história. Entre as teorias mais impactantes – até hoje – está o conceito de *eugenia*, a possibilidade de estimular os portadores das melhores características genéticas brancas a se reproduzirem a fim de evitar as mestiçagens degenerativas e “purificar” a branquitude (Stepan 1991, 1). Desenvolvida por Francis Galton (cf. 2022) em *Inquiries into Human and its Development*, a noção de purificação foi publicada pela primeira vez em 1883 e seria a base para a teoria da superioridade ariana defendida pelo partido Nazista a partir da década de 1930.

Não há coincidência entre a popularização dessas teorias, o surgimento do darwinismo social e os fatos históricos que marcam o fim do século XIX. Pouco mais de um ano após a publicação do conceito de *eugenia*, a cidade de Berlim foi sede do encontro entre as maiores economias liberais em expansão. Foi durante a Conferência de Berlim (novembro de 1884 a fevereiro de 1885) que se estabeleceram as regras de expansão das áreas de influência comercial das principais economias da Europa Ocidental para o interior do continente africano. A partir delas – e da possibilidade de arbitragem de conflitos – o imperialismo europeu organizou a ocupação de todo o continente, que em 1930 já estava completa, com as exceções dos territórios onde hoje se encontram a Libéria e a Etiópia (Wesseling 1998).

No esteio do neocolonialismo, dois movimentos intelectuais/ideológicos se tornaram importantes. O primeiro, a romantização dos violentos processos de ocupação colonial como uma missão civilizatória da branquitude europeia. O segundo, o processo de apagamento dos saberes das áreas ocupadas pelas metrópoles imperialistas/colonialistas e das contribuições históricas desses povos para o próprio processo civilizatório no qual a Europa Ocidental se apoiou – para se vender como vanguarda

– na passagem dos séculos XIX para o XX. Apagamento ou “epistemicídio”, como defendem Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses (2009, 10).

A imposição de uma narrativa do conhecimento através do prisma etnocêntrico europeu, como uma práxis que vem desde Heródoto, se torna, nesse momento, um “dispositivo” foucaultiano<sup>4</sup> de esvaziamento da complexidade do mundo não europeu e uma arma de dominação e controle – que Carr viria a teorizar três décadas depois – como propaganda da missão civilizatória da branquitude europeia ocidental. Esse “dispositivo de racialidade” pode ser resumido no conceito de “fardo do homem branco”, cunhado pelo poeta britânico Rudyard Kipling (1899):

*Tomai o fardo do Homem Branco –  
Envia teus melhores filhos  
Vão, condenem seus filhos ao exílio  
Para servirem aos seus cativos;  
Para esperar, com arreios  
Com agitadores e selváticos  
Seus cativos, servos obstinados,  
Metade demônio, metade criança*

Nessa mesma direção, Sueli Carneiro (2005,42) afirma que esse “dispositivo de racialidade” é representado por uma “dualidade entre positivo e negativo, tendo na cor da pele o fator de identificação do normal, e a brancura será a sua representação. (...) [U]ma ontologia do ser e uma ontologia da diferença, posto que o sujeito é, para Foucault, efeito das práticas discursivas”. E ela continua a delinear os efeitos desse dispositivo ao afirmar que ele “ao demarcar o estatuto humano como sinônimo de brancura irá por consequência redefinir todas as demais dimensões humanas e hierarquizá-las de acordo com a sua proximidade ou distanciamento desse padrão”.

Um padrão de relações assimétricas foi imposto pelos colonizadores aos colonizados através de diversos instrumentos/dispositivos que reforçavam o que o escritor queniano Ngũgĩ wa Thiong’o (1986 [2021]) chamou de “colonização da mente”: como os dispositivos que referendam a violência física e psicológica que desumaniza ambos os lados, segundo o que descrevem Aimé Césaire (2020), Frantz Fanon (2015) e Albert Memmi (2007); pela produção de conhecimento eurocentrado e através da Educação (tanto nas metrópoles quando nas colônias), como analisam Marc Ferro

4. Conjunto de instrumentos, instituições, discursos e práticas que se entrelaçam expressando relações de poder que se traduzem em formas específicas de narrativas, conhecimentos e subjetividades.

(1983) e Joseph Ki-Zerbo (2010); ou por meio das produções culturais, sejam elas literárias, como afirmam Edward Said e Paul Sheeran (2007), ou audiovisuais, de acordo com o que cita Homi K. Bhabha (1998).

Como consequência desse apagamento violento e epistemicida, o historiador holandês Henk L. Wesseling (1998, 11) vai propor a questão: “A África tem uma história?”

*Até pouco tempo atrás, essa pergunta recebia uma resposta negativa. Numa passagem hoje célebre, escrita em 1965, o famoso historiador inglês, Hugh Trevor-Roper, comparando a história europeia à africana, concluía que a última na realidade não existia. O passado africano, escreveu, tem pouco mais a oferecer que “giros inúteis de tribos bárbaras em cantos pitorescos mas irrelevantes do globo”. Podemos chamar Trevor-Roper de conservador, mas o marxista húngaro Endre Sik expressou em 1966 mais ou menos a mesma opinião: “Antes de encontro com os europeus, a maioria dos povos africanos levava ainda uma vida primitiva e bárbara, muitos deles até no nível mais baixo da barbárie. (...) Portanto é irrealista falar de sua ‘história’ – na acepção científica da palavra – antes do surgimento dos invasores europeus”.*

Por sua vez, o historiador burquinabê Joseph Ki-Zerbo (2013, 32) também vai responder à pergunta de Wesseling com uma década de antecedência – como se personificasse um antigo provérbio iorubano – ao “acertar um pássaro, ontem, com uma pedra que lançou hoje”:

*A África tem uma história. Abatido por vários séculos de opressão, esse continente presenciou gerações de viajantes, de traficantes de escravos, de exploradores, de missionários, de procônsules, de sábios de todo o tipo, que acabaram por fixar sua imagem no cenário da miséria, da barbárie, da irresponsabilidade e do caos. Essa imagem foi projetada e extrapolada ao infinito ao longo do tempo, passando a justificar tanto o presente quanto o futuro.*

A partir do fim dos anos 1950 – quando um movimento de independências soprou pelo continente africano – surgiu, de maneira organizada e orquestrada, uma série de contranarrativas e contradiscursos produzidos pelos povos dos Estados africanos que haviam acabado de conquistar suas autonomias. Os principais vetores desses movimentos foram a literatura (cf. Said 2011) e as produções acadêmicas, que tinham por objetivo reavaliar a antiga construção e reificação da antítese “eu” (euro-

peu) / “outro” (africano) e em busca do desenvolvimento de novas “outridades”<sup>5</sup> (Kilomba 2020). A produção, edição e publicação dos oito volumes da coleção *História Geral da África* durante os anos 1980 foi o grande divisor de águas para essa “reconquista” narrativa e para uma “epistemiorressurreição”.

### **A DIPLOMACIA CULTURAL EM PROL DE UMA EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA**

O legado mais perverso dos quatro séculos que compõem o período da escravidão atlântica e a ocupação colonial do continente africano foram a naturalização das estruturas de privilégio da branquitude e a institucionalização de práticas de racismo social e cotidiano – tanto nas Américas (durante o colonialismo clássico) quanto no continente africano (durante o neocolonialismo). O trabalho de identificar e desfazer esses dispositivos se tornou uma missão da educação antirracista e da defesa de ações afirmativas que diminuam as disparidades econômicas, sociais e educacionais entre pessoas de diferentes grupos étnico-raciais e das representações equitativas de “outridades” nas áreas social, educacional e do trabalho, públicas ou privadas.

No Brasil, para além da política de cotas raciais e sociais, implementada de forma pioneira pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 2000, a aprovação da Lei 10639, de 9 de janeiro de 2003<sup>6</sup>, foi um marco na identificação do sistema educacional brasileiro como uma instituição construída para operar o eurocentrismo (Ferro 1983), influenciando a formação do pensamento crítico e naturalizando o que Aníbal Quijano (2005) definiu como “colonialidade do poder”,

*A partir do fim dos anos 1950 – quando um movimento de independências soprou pelo continente africano – surgiu, de maneira organizada e orquestrada, uma série de contranarrativas e contradiscursos [cujos] principais vetores foram a literatura e as produções acadêmicas...*

5. Outridade é um conceito que amplia a compreensão de identidade, rompendo com as noções preconcebidas tradicionais de identidade fixa e binária, abrangendo a complexidade e a multiplicidade das identidades e experiências humanas e valorizando a diversidade. É um conceito que busca confrontar os legados do colonialismo e do racismo, ampliando as vozes dos que foram invisibilizados e periferizados, reconhecendo suas sabedorias e valorizando oficialmente seus saberes. Ao fazer isso, expõem-se as relações de dominação e opressão e as segregações mantidas por um habitus social, propondo um questionamento a respeito do racismo cotidiano e uma conscientização antirracista e inclusiva.

6. A Lei 10639, de 9 de janeiro de 2003, estabelece, no Art. 26-A, que nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História da África e Cultura Afro-Brasileira. Com relação ao conteúdo programático, a Lei determina, no § 1º, que, “a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil”.



a compreensão de que ainda somos fortemente influenciados por ideologias dos períodos colonial e neocolonial, mesmo após as independências dos países ocupados nas Américas e no continente africano (Maia & Melo 2020).

E quanto às gerações que já passaram pelos bancos escolares e pelas universidades e que estão, hoje, em todas as áreas do mercado de trabalho, sejam públicas ou privadas? Como promover uma mudança de percepção e de perspectiva, inclusive para profissionais liberais, políticos, diplomatas, líderes empresariais, formadores de opinião e de diversas outras categorias que carregam consigo – muitas vezes sem perceber ou questionar – essa “colonialidade do poder”?

*No Brasil, a reflexão acerca dos desafios africanos é modesta e tardia. A interpretação dominante acerca do futuro do continente é plasmada por olhares enviesados que se repetem com regularidade gritante. Meios de comunicação insistem em apresentar uma África indolente e ditatorial, onde o Brasil quase nada tem a fazer. Empresários e empresas nacionais, mesmo acumulando ganhos comerciais no momento, ainda duvidam das possibilidades do agir em terreno africano de forma mais duradoura, a impulsionar a logística que a África requer e que o Brasil pode bem aproveitar. (...) As tragédias e genocídios ganham a cor espetacular das telas televisivas, enquanto as experiências de estabilização e crescimento econômico, assim como as iniciativas políticas de redução da pobreza e das doenças endêmicas na África, são silenciadas. (Saraiwa 2008, 89-90).*

Roberto Borges e Rosane Borges (2012, 180) propõem uma reflexão a respeito da “gramática de produção de um sistema de signos dispersos pelo tecido social, adequando-se às máquinas tecnológicas de produção de sentido da contemporaneidade”. Nesse caso, ela se refere à construção de uma imagética sobre a mulher negra nos sistemas midiáticos brasileiros, mas podemos fazer um paralelo imediato com a necessidade de desconstrução de uma semiótica a respeito do continente africano. A autora bell hooks (1992 apud Borges & Borges 2012, 186) sustenta, enfaticamente, “que só um novo sistema de representações do negro e da mulher negra poderá livrá-los dos estigmas que os aprisionam em categorias desumanizantes”. Mesmo hoje, a gramática midiática de produção de signos associa ao continente africano imagens de fome, pobreza, conflitos, doenças, assistência humanitária, subdesenvolvimento, safáris, praias paradisíacas, comidas e rituais culturais exóticos etc. Uma “gramática” associada a imagens plasticamente fortes – algumas belíssimas – corroborando a ideia de que o continente africano e seus povos são “visuais” (assim como o belo e o grotesco são), mas a “África real” e os povos do continente estão invisíveis ou continuam invisibilizados.

Sabemos pouco sobre a produção intelectual dos acadêmicos africanos, aliás sequer sabemos que cerca de 9% das universidades estão no continente e que há um total de 1.279 instituições de ensino superior (UniRank 2023). Existem mais de 100 *think tanks*<sup>7</sup> presentes em 38 dos 54 países do continente africano (ACBF 2021). Entre eles, destaco o que é considerado o mais antigo, o Nigerian Institute of International Affairs (Niia), fundado em Lagos, em 1961, um ano depois da independência da Nigéria; e dois dos mais influentes: o Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais na África (Codesria), estabelecido em 1973 em Dacar, capital do Senegal, e o Institute for Security Studies (ISS), criado em 1991 e baseado na Cidade do Cabo, África do Sul.

Das mais de 1.200 empresas unicórnio<sup>8</sup> em atividade (CB Insights 2023), sete estão no continente africano (Ajene 2023). Essa é uma parte superficial da África invisível que pouco faz parte do repertório imagético das mídias tradicionais. Na contramão dessa tendência, a Netflix é a empresa de *streaming* que mais investe em conteúdos audiovisuais produzidos no continente africano. Foram mais de € 160 milhões investidos desde 2016 na produção de conteúdos na África do Sul, Quênia e Nigéria e para a aquisição de filmes e séries já em desenvolvimento (Oluwole 2023).

Porém, a tese que defendo neste artigo é que, para além do acesso e consumo de material audiovisual produzido em países do continente africano; para além da revisão dos livros didáticos e da inserção do ensino da História da África e Cultura Afro-Brasileira no ensino básico e universitário; para além do exercício de um novo olhar na cobertura midiática a respeito do continente africano, as literaturas de ficção e autobiográficas produzidas por autores e autoras africanos e africanas têm um potencial poderoso de se tornar um instrumento não apenas de aproximação, mas de desconstrução de estereótipos e de combate às histórias únicas a respeito

*...as literaturas de ficção e autobiográficas produzidas por autores e autoras africanos e africanas têm um potencial poderoso de se tornar um instrumento não apenas de aproximação, mas de desconstrução de estereótipos e de combate às histórias únicas a respeito do continente africano e seus povos.*

7. *Think tanks* independentes são geralmente considerados organizações públicas ou privadas que realizam pesquisas para influenciar a formulação de políticas em favor do interesse público. O interesse público é uma característica essencial em um campo cada vez mais lotado por organizações partidárias e de defesa que servem a uma causa específica.

8. Unicórnio é um termo usado para caracterizar uma empresa privada (ou de capital fechado) que tenha atingido o valor de pelo menos US\$ 1 bilhão em avaliação de mercado.

do continente africano e seus povos. Essa desmistificação, ou nova semiótica, seria parte importante de uma “diplomacia cultural”, como defende Paul Sheeran (2007). Mais especificamente ainda, de uma “diplomacia literária” – como prefiro chamar – entre o Brasil e os países do continente africano, uma troca efetiva – amparada por políticas públicas – de commodities literárias que estaria a serviço de ao menos dois propósitos no médio e longo prazo.

O primeiro desses propósitos teria como objetivo o apoio às ações de desconstrução de estereótipos e de elaboração de novas semióticas e representações das populações negras, tanto africanas quanto das afro-diásporas. Estaria embaçado no fomento à publicação e adoção, em escolas e universidades, de obras ficcionais, não ficcionais, autobiográficas e acadêmicas de autores e autoras do continente africano e da afro-diáspora.

O segundo propósito visaria, a partir da adoção do primeiro, a uma ação de médio e longo prazo de “construção de intimidades” e diminuição do “estranhamento cultural”, favorecendo os processos de aproximações perenes entre o Brasil e os Estados do continente africano, facilitando e potencializando as relações internacionais, sociais, militares, econômicas, financeiras etc.

É inegável que muitos de nós possuímos, em menor ou maior grau, certa “intimidade” com as culturas e comportamentos sociais e políticos dos estadunidenses, franceses e ingleses, por exemplo, dados nosso contato e nossas experiências com as produções audiovisuais e a literatura ficcional, autobiográfica e acadêmica produzida por esses centros. Como defende Edward Said, a literatura ocidental teve um profundo impacto de exportar para o “novo mundo” – e outras regiões do planeta, principalmente a partir do século XVIII – os preceitos civilizatórios europeus e a imagem da pessoa branca como munida de uma predisposição à liderança. Entre vários exemplos, Said usa “Robinson Crusóé”, de Daniel Defoe, para defender essa construção da imagética da perfeição branca europeia, cuja raiz genealógica está ligada diretamente a Heródoto (Said 2011).

Ainda hoje o consumo de bens culturais do Norte Global ocidental mantém essa nossa sensação de intimidade. Por exemplo, reconhecemos a narrativa dominante da conquista do Oeste estadunidense por meio dos filmes de John Ford e das obras literárias de Willa Cather (*O Pioneiro*) e de Mark Twain (*Roughing it*), assim como também temos contato com as narrativas alternativas dessa mesma história com o filme de Yves Simoneau *Enterrem meu coração na curva do rio*, baseado no livro de mesmo nome escrito por Dee Brown. Da mesma forma, conhecemos de cor as ruas e bairros mais famosos de Paris pelos quais Arsene Lupin flana nos livros de Maurice Leblanc e reconhecemos imediatamente a 221B Baker

Street e a Rua dos Alfeneiros nº 4, endereços de Sherlock Holmes e Harry Potter, respectivamente. Sintomático também é admitir que conhecemos todos os super-heróis que vivem em Nova Iorque, mas não os que vivem em Lagos, na Nigéria, a capital mundial dos super-heróis negros (Barnett 2017), onde também estão os principais estúdios de quadrinhos do continente africano e a terceira maior produtora de audiovisual do planeta: Nollywood, que está atrás em termos produtivos apenas de Bollywood – a indústria do audiovisual indiana – e Hollywood (que não precisamos apresentar, e o fato de isso não ser necessário corrobora as argumentações deste parágrafo). É esse grau de “transcendência” e “universalização” das narrativas geradas no continente africano que me fazem defender que a literatura produzida por autores e autoras africanos/as tem o poder de corroer estereótipos, suplantar preconceitos, combater os racismos, aproximar culturas e diminuir o estranhamento ao criar “intimidade”. Como Said também defendeu, as narrativas dos povos oprimidos pelo imperialismo/colonialismo são os contradiscursos e as contranarrativas usadas como antídoto para o “colonialismo do poder”, definido por Quijano (2005).

Nunca se publicaram tantas obras de escritores e escritoras do continente africano e afro-diaspóricos como nos últimos 20 anos no Brasil. O que é também um reflexo, do ponto de vista mercadológico, já que não há listas dos principais prêmios e comendas literárias da última década que não tenham a presença de, ao menos, um/a finalista de origem africana.<sup>9</sup> Porém, as publicações dessas obras no Brasil não têm o mesmo cunho de planejamento estratégico do que foi a publicação da “Coleção Autores Africanos” pela antiga editora Ática nos anos 1980.<sup>10</sup> A coleção foi elaborada por Anderson Fernandes Dias, um dos criadores da Editora Ática, e o professor Fernando Albuquerque Mourão, um dos fundadores do Centro de Estudos Africanos da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (1965). Seu objetivo era apresentar um mapa literário do continente africano aos leitores brasileiros e dar visibilidade a narrativas até então inéditas de autores que falavam sobre seus próprios países. A iniciativa de Dias e Mourão durou pouco mais de uma década e foi uma empreitada privada (Cruz 2020). Meu argumento é que iniciativa semelhante deveria ser adotada como política de Estado em prol da “bibliodiversidade”. O apoio e incentivo à tradução e publicação de obras literárias produzidas por autores africanos seriam instrumentos importantes nas relações internacionais, bem como de reversão da “colonialidade do poder”.

---

9. Nos últimos dez anos tivemos um prêmio Nobel, Abdulrazak Gurnah (2021); três prêmios Camões, Mia Couto (2013), Germano Almeida (2018) e Paulina Chiziane (2021); um prêmio Oceanos, Djaimília Pereira de Almeida (2019); um International Booker Prize, David Diop (2021), e um Prix Goncourt, Mohamed Mbougar Sarr (2021).

10. Mesmo já tendo alguns autores de África publicados esporadicamente no Brasil desde o fim da década de 1930 – por iniciativa das editoras Nova Fronteira e Civilização Brasileira –, entre 1979 e 1991 houve o planejamento e lançamento, de forma inédita e sistemática, de 27 obras de autores de Angola, Moçambique, Cabo Verde, Somália, Costa do Marfim, Tunísia, Nigéria e Senegal.

Relato aqui algumas das experiências práticas que venho promovendo no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio com o uso das literaturas produzidas no continente africano para abrir novas portas de acesso e compreensão (ou criação de intimidade, como defendo neste texto) a temas já apresentados, debatidos e analisados pela História e as Ciências Sociais. Por que não somar à narrativa das ocupações coloniais a visão que o escritor nigeriano Chinua Achebe (2009) nos apresenta – desse mesmo fato histórico – em *O mundo se despedaça*? Por que não discutir as dinâmicas da escravidão atlântica usando também, como narrativa analítica, a obra *A estação das sombras*, da escritora camaronesa Léonora Miano (2017)? Ou confrontar a história oficial dos processos de resistência às ocupações coloniais e dos movimentos independentistas com as apresentadas pelo queniano Ngũgĩ wa Thiong’o (2015) em *Um grão de trigo* e pelo angolano Pepetela (2013) em *Mayombe*? Ou por que não prever outras perspectivas de análise das motivações que levam às migrações para o Norte Global, como as apresentadas pela zimbabuana NoViolet Bulawayo (2014) em *Precisamos de novos nomes* e pela camaronesa Imbolo Mbue (2016) em *Aqui estão os sonhadores*?

*Um dos provérbios mais conhecidos em todo o continente africano diz que “enquanto o leão não aprender a escrever, a história da caça será contada pelo caçador”. O leão não só já aprendeu a escrever como produziu – e produz – uma extensa obra. É hora de lê-lo.*

São apenas alguns exemplos de como as literaturas produzidas no continente africano podem ser encaradas como instrumentos pós-coloniais poderosos para a desconstrução de estereótipos, para a superação da história única e para a criação de intimidades com o outro. Uma diplomacia literária eficaz é capaz de promover não só a publicação e distribuição de obras literárias e acadêmicas do continente africano no Brasil, mas o intercâmbio com as Áfricas.<sup>11</sup>

Um dos provérbios mais conhecidos em todo o continente africano diz que “enquanto o leão não aprender a escrever, a história da caça será contada pelo caçador”. O leão não só já aprendeu a escrever como produziu – e produz – uma extensa obra. É hora de lê-lo. ■

11. Uso “Áfricas”, no plural, para salientar a imensa diversidade representadas pelos povos e culturas que formam os 54 países do continente.

## Referências bibliográficas

- Achebe, Chinua. 2009. "O mundo se despedaça". São Paulo: Companhia das Letras.
- ACBF. 2001. "Digital Transformation in Post-Covid Africa: Opportunities, Challenges and Options for Building Back Better". *Relatório de 2021 Africa Think Tank Summit*. Harare: The African Capacity Building Foundation. <https://elibrary.acbf.org/acbf/collect/acbf/index/assoc/HASH3623/a739d6f0/f2c79ba2/db.dir/AFRICA%20THINK%20TANK%20REPORT%20english.pdf>.
- Adichie, Chimamanda Ngozi. 2009. "O perigo da história única". *Vídeo TEDGlobal 2009*, 18:33. Transcrição disponível em português. [https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_ngozi\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story/](https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/).
- Adichie, Chimamanda Ngozi. 2019. *O perigo de uma história única*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Adorno, Theodor & Max Horkheimer. 1985. *Dialética do esclarecimento*. São Paulo: Zahar.
- AFP. 2016. "African Superheroes: 'You Don't Have to be White to Save the World'". *The Guardian*, 22 de janeiro de 2016. <https://guardian.ng/news/african-superheroes-you-dont-have-to-be-white-to-save-the-world/>.
- Ajene, Emeka. 2023. "The Complete List of African Unicorns Today." *Afridigest*, fevereiro de 2023. <https://afridigest.com/complete-list-african-unicorns-today/>.
- Andrade, Érico. 2017. "A opacidade do iluminismo: o racismo na filosofia moderna". *Kriterion* 58 (137): 291-309. <https://doi.org/10.1590/0100-512X2017n13704ea>.
- Barnett, David. 2017. "Nigeria's Comic Book Explosion: Why Lagos Is the New Gotham". *The Independent*, 29 de setembro de 2017. [https://www.independent.co.uk/news/long\\_reads/marvel-black-panther-africa-comic-books-nigeria-lagos-new-gotham-a7973871.html](https://www.independent.co.uk/news/long_reads/marvel-black-panther-africa-comic-books-nigeria-lagos-new-gotham-a7973871.html).
- Bhabha, Homi K. 1998. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bleiker, Roland. 2001. "The Aesthetic Turn in International Political Theory". *Millennium* 30 (3): 509-533. <https://doi.org/10.1177/03058298010300031001>.
- Bourdieu, Pierre. 2007. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Zouk.
- Bulawayo, NoViolet. 2014. *Precisamos de novos nomes*. São Paulo: Biblioteca Azul.
- Buruma, Ian. 2021. "Racism & Enlightenment". *Persuasion*, 22 de fevereiro de 2021. <https://www.persuasion.community/p/ian-buruma-racism-and-enlightenment>.
- Carneiro, A. Sueli. 2005. *A construção do outro como não ser como fundamento do ser*. Tese de doutorado em Educação. Universidade de São Paulo.
- Carr, Edward Hallett. 2001. *Vinte anos de crise: 1919-1939 : uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Clássicos IPRI 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. [https://funag.gov.br/loja/download/40-Vinte\\_Anos\\_de\\_Crise\\_-\\_1919-1939.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/40-Vinte_Anos_de_Crise_-_1919-1939.pdf).
- CB Insights Tracker. 2023. "The Complete List of Unicorn Companies". *CBinsights*. <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies>.
- Césaire, Aimé. 2020. *Discurso sobre o colonialismo*. São Paulo: Veneta.
- Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais na África (Codesria). <https://codesria.org/>.
- Coulton, G. G. 2010. *Medieval Panorama: the English Scene from Conquest to Reformation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511697036>.
- Curtin, P. D. 2013. "Tendências recentes das pesquisas históricas africanas e contribuição à história em geral". *História geral da África* 1, organizado por J. Ki Zerbo: 54-71. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000042757\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000042757_por).

- D'Adesky, Jacques. 2022. *Uma breve história do racismo: intolerâncias, genocídio e crimes contra a humanidade*. Rio de Janeiro: Cassará.
- Da Silva Borges, Roberto Carlos & Rosane Borges. 2012. "Coleção negras e negros: pesquisas e debates". *Mídia e racismo*. Petrópolis: DP & Alii.
- De Gobineau, Arthur. 2021. *Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas*. Curitiba: Antonio Fontoura.
- De Sousa Santos, Boaventura & Maria Paula Meneses. 2009. *Epistemologias do sul*. Coimbra: Edições Almedina.
- Diop, Cheikh Anta. 1967. *Antériorité des civilisations nègres: mythe ou vérité historique?* Paris: Présence Africaine.
- Fage, J. D. 2011. "A evolução da historiografia africana". *História geral da África* (10): 1-23. São Paulo: Cortez.
- Fanon, Frantz. 2015. *Os condenados da Terra*. Juiz de fora: Editora UFJF.
- Ferreira, Adínia Santana. 2021. *A história da África nos livros didáticos: reflexões sobre PNL D 2018*. Universidade de Brasília: Tese de doutorado em História. [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/42950/1/2021\\_Ad%C3%ADniaSantanaFerreira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/42950/1/2021_Ad%C3%ADniaSantanaFerreira.pdf).
- Ferro, Marc. 1983. *Manipulação da história no ensino e nos meios de comunicação*. São Paulo: Ibrasa.
- Foucault, Michel. 2008. *A arqueologia do saber*. São Paulo: Forense Universitária.
- Galton, Francis. 2022. *Inquiries into Human Faculty and its Development*. Legare Street Press.
- Gilroy, Paul. 2001. *O Atlântico negro. Modernidade e dupla consciência*. Rio de Janeiro: Ucam/ Editora 34.
- Gramsci, Antonio. 2002. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hahn, Alexandre. 2013. *Ensaio introdutório à "Determinação do conceito de uma raça humana", de Immanuel Kant*.
- Hakluyt, Richard. 1904. *The Principal Navigations, Voyages, Traffiques & Discoveries of the English Nation*. Vol. V. Glasgow: James MacLehose and Sons.
- Heródoto. 2019. *Box história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- hooks, bell. 1992. *Black Looks: Race and Representation*. Boston: South End Press.
- Institute for Security Studies (ISS). <https://issafrica.org/>.
- Kilomba, Grada. 2020. *Memórias da plantação, episódios de racismo cotidiano*. Rio de Janeiro: Editora Cobogó.
- Kipling, R. 1899. "The White Man's Burden". *McClure's Magazine* (12). <https://pdcrodas.webs.ull.es/anglo/KiplingTheWhiteMansBurden.pdf>.
- Ki-Zerbo, Joseph (editor). 2010. *História geral da África*. Vol I. 2 ed. rev. Brasília: UNESCO.
- Ki-zerbo, Joseph. 2013. "Introdução Geral". In *Síntese da coleção história geral da África: pré-história ao século XVI*, organizado por Valter Roberto Silvério, 17-24. Brasília: Unesco/UFSCar.
- M'bokolo, Elikia. 2009. *África negra. História e civilizações*. Salvador: EDUFBA/ São Paulo: Casa das Áfricas.
- Mbue, Imbolo. 2016. *Aqui estão os sonhadores*. São Paulo: Globo Livros.
- Mattos, Hebe Maria. 2003. "O ensino de história e a luta contra a discriminação racial no Brasil". *Ensino de história: conceitos, temáticas e metodologia*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra: 127-136. <https://doi.org/10.5752/P.2237-8871.2011v12n17p59>.
- Memmi, Albert. 2007. *Retrato do colonizado precedido pelo retrato do colonizador*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Miano, Léonora. 2017. *A estação das sombras*. São Paulo: Pallas.
- Mudimbe, Valentin-Yves. 2019. *A invenção da África: gnose, filosofia e a ordem do conhecimento*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Nigerian Institute of International Affairs (Niia). <https://niia.gov.ng/>.
- Oluwole, Victor. 2023. "Netflix to Expand Operations in Africa After Successful

- Investment in Local Content Production". *Business Insider Africa*, 13 de abril de 2023. <https://africa.businessinsider.com/local/lifestyle/netflix-to-expand-operations-in-africa-after-successful-investment-in-local-content/lhl9pq2>.
- Pepetela. 2013. *Mayombe*. Rio de Janeiro: Leya Brasil.
- Quijano, Aníbal. 2005. "Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina". In *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*, organizado por Aníbal Quijano, 117-142. Buenos Aires: CLACSO. <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1661>.
- Ribeiro Cruz, Clauber. 2020. "Na tessitura do tempo: a coleção de autores africanos". *Revista do NEPA/UFF* 12 (24): 45-56. <https://doi.org/10.22409/abriluff.v12i24.38328>.
- Ribeiro Maia, Bruna Soraia & Vico Dênis de Sousa Melo. 2020. "A colonialidade do poder e suas subjetividades". *Teoria e Cultura* 15 (2): 231-242. <https://doi.org/10.34019/2318-101X.2020.v15.30132>.
- Said, Edward W.. 2011. *Cultura e imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Saraiva, J. Flávio Sombra. 2008. "A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?" *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1): 87-104. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100005>.
- Shapiro, Michael & Samson Opondo. 2012. *The New Violent Cartography: Geo-Analysis After the Aesthetic Turn*. New York: Routledge.
- Sheeran, Paul. 2007. *Literature and International Relations*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315592626>.
- Stepan, N. L. 1991. *The Hour of Eugenics: Race, Gender, and Nation in Latin America*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Thiong'o, Ngũgĩ wa. 2015. *Um grão de trigo*. Rio de Janeiro: Alfaguara.
- Thiong'o, Ngũgĩ wa. 2021. *Descolonização mental*. Rio de Janeiro: Filhos da África/Diáspora Africana.
- UniRank. 2003. "Top Universities in Africa". <https://www.4icu.org/top-universities-africa/>.
- Vasconcelos, José Wilamy Cordeiro. 2017. *Preto e branco – a origem*. <https://www.webartigos.com/artigos/preto-e-branco-a-origem/149364>.
- Von Linné, Carl. 2022. *Systema Naturae Per Regna Naturae Regna Tria Naturae*. Legare Street Press.
- Wesseling, H. L. 1998. *Dividir para dominar, a partilha da África 1880-1914*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Como citar:** Santos, Alexandre dos. 2023. "Diplomacia literária: nova cartografia para as relações Brasil-África". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 79-96.
- To cite this work:** Santos, Alexandre dos. 2023. "Literary Diplomacy: A New Cartography for Brazil-Africa Relations." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 79-96.
- DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.02.79-96.pt>

Recebido: 1º de junho de 2023

Aceito para publicação: 4 de julho de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.



# Dividendos demográficos e a ascensão africana através da juventude

---

**Pedro Andrade Matos**

**Resumo:** A África está crescendo, mas não se transformando. No setor de serviços, no qual decorre esse crescimento, predomina o capital estrangeiro que aproveita a liberdade financeira e econômica e repatria os lucros, sem investimento a longo prazo nos países africanos. Há, no entanto, um trunfo que pode mudar o rumo da ascensão africana: a sua população jovem em crescimento. Por meio do empoderamento dos jovens, a África pode colher os benefícios do seu dividendo demográfico, transformando essa enorme força demográfica em impulsionadores de progresso econômico, inovação tecnológica, estabilidade política e desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** África; crescimento; desenvolvimento; população jovem.

## **Demographic Dividends and African Ascension Through Youth**

**Abstract:** Africa is growing but not transforming. The service sector, where this growth occurs, is dominated by foreign capital that takes advantage of financial and economic freedom and repatriates the profits without long-term investment in African countries. However, one trump card could change the course of Africa's rising: its growing young population. By empowering its youth, Africa can reap the benefits of its demographic dividend, turning this substantial demographic force into drivers of economic progress, technological innovation, political stability, and sustainable development.

**Keywords:** Africa; growth; development; young population.

No contexto da guerra Rússia-Ucrânia, desenvolveu-se uma dinâmica geopolítica interessante envolvendo os países africanos e as principais potências internacionais. No início de janeiro de 2023, o novo ministro dos Negócios Estrangeiros da China, Qin Gang, iniciou o seu mandato realizando viagem a cinco países africanos (Deutsche Welle 2023). No mesmo mês, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia, Sergey Lavrov, fez uma viagem a Angola e à África do Sul, em busca de apoio diplomático (Público 2023).


Em março, o presidente francês Emmanuel Macron fez também uma rápida viagem a Gabão, Angola e República Democrática do Congo, visando estabelecer o que ele definiu por “relacionamento responsável” com o continente africano (VOA 2023). No fim de março, a vice-presidente dos Estados Unidos Kamala Harris visitou três países africanos (Gana, Tanzânia e Zâmbia) simbolizando as principais orientações da política externa do governo Biden para os países do continente. Gana é uma das principais democracias africanas e referência em termos de segurança e estabilidade política. Tanzânia é liderada por uma mulher, a presidente Samia Suluhu, e possui forte presença chinesa em áreas estratégicas, como mineração, transporte, agricultura e pesca. E Zâmbia é o país africano detentor de maior dívida com a China (cerca de US\$ 6 bilhões).

No seu discurso em Acra, capital de Gana, a vice-presidente diz estar “entusiasmada com o crescimento demográfico do continente” (RFI 2023). O discurso entusiasmado em relação ao crescimento demográfico africano não é comum, sobretudo em se tratando de líderes políticos de países desenvolvidos. A título memorativo, em 2018, o presidente Macron afirmou que a alta natalidade na África era um problema.

A África que está a chamar a atenção das potências globais não é aquela vista como problema, é uma África em ascensão, em que, não obstante o peso do colonialismo e do imperialismo nos assuntos hodiernos do continente, os países africanos estão celebrando ganhos sociais, políticos e econômicos, embora não suficientes para a transformação social.

O motor que poderá comandar o desenvolvimento africano desta vez é diferente: não são os recursos naturais (esgotáveis), mas, sim, os recursos humanos (geradores de outras riquezas e multiplicadores de valências africanas), em razão da

---

**Pedro Andrade Matos**  é doutor em *Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)*. Atualmente é professor em tempo integral na *Universidade de Santiago (Cabo Verde)*. Desenvolve pesquisas nas áreas de *Inserção Internacional dos Países Africanos, Desenvolvimento Sustentável e Mudanças Climáticas*.

Janela de Oportunidade Demográfica, que, se bem aproveitada, pode traduzir-se em um alto crescimento econômico por dividendo demográfico.

Este ensaio busca discutir como o dividendo demográfico contribui para a ascensão africana e quais as estratégias para aproveitar essa oportunidade demográfica de modo a transformar positivamente a vida dos africanos.

Entende-se que esse dividendo demográfico tem capacidade de patrocinar o desenvolvimento africano, desde que sejam fornecidas oportunidades adequadas de educação, saúde, emprego e participação política. Através do empoderamento dos jovens, a África pode colher os benefícios do seu dividendo demográfico, transformando essa enorme força demográfica em impulsores de progresso econômico, inovação tecnológica, estabilidade política e desenvolvimento sustentável.

Neste ensaio, conduziu-se uma revisão bibliográfica abrangente sobre o dividendo demográfico, o contexto africano, os desafios e as oportunidades do desenvolvimento nos países africanos. Fez-se uma análise qualitativa dos fatores que influenciam a capacitação dos jovens, como acesso a educação, habilidades profissionais, inclusão social, participação política e acesso a serviços básicos. A análise é complementada por dados demográficos sobre a população e o crescimento econômico, provenientes de instituições africanas e internacionais e de pesquisas acadêmicas.

Na primeira parte deste artigo discutem-se os desafios analíticos e metodológicos para analisar o continente africano e os seus fenômenos. Na segunda parte adiciona-se a dimensão histórica para compreender a influência da variável internacional na trajetória do desenvolvimento africano. Na terceira parte faz-se um debate teórico quanto à ascensão africana, tratando como o dividendo demográfico constitui uma janela de oportunidade para o desenvolvimento dos países do continente. Esse ponto

*A África que está a chamar a atenção das potências globais não é aquela vista como problema, é uma África em ascensão, em que (...) os países africanos estão celebrando ganhos sociais, políticos e econômicos, embora não suficientes para a transformação social. O motor que poderá comandar o desenvolvimento africano desta vez é diferente: não são os recursos naturais (esgotáveis), mas, sim, os recursos humanos...*

é aprofundado na quarta parte do artigo, em que se argumenta como a população jovem africana empoderada e consciente poderá constituir um trunfo para a ascensão africana, na medida em que é capaz de gerar e multiplicar outras riquezas. Por fim, a quinta parte questiona quem está se beneficiando da ascensão africana, tendo em vista a persistência das altas taxas de pobreza nos países africanos.

## PREPARANDO O TERRENO PARA ANÁLISE

É sempre desafiador analisar um continente que é plural, complexo e multifacetado, lar de inúmeras línguas, riquezas e povos, que juntos se transformam em potencialidade para explorar negócios em diferentes contextos culturais.

O desafio analítico começa pelos dados, pobres em razão da baixa produção de estatísticas e limitada cobertura em termos temáticos e espaciais. Sabe-se menos daquilo que se gostaria de saber sobre a transformação nas economias africanas e, sobretudo, desse recente processo de dividendo demográfico, o que exige do pesquisador a mobilização de maior número de variáveis, parâmetros e estudos comparados para construir uma análise robusta sobre o tema. Vale salientar que as produções de estatísticas confiáveis possibilitam monitorar a governança e o desempenho econômico, indispensáveis para os países mais pobres; monitorar a redução da pobreza; e conduzir e avaliar as políticas públicas (Sumberg & Hunt 2019, Hang et al. 2023).

A África desafia também as teorias que vaticinavam que os países do continente não reuniam condições para a expansão econômica. Sendo assim, como explicar o rápido crescimento de Etiópia e de Costa do Marfim, a despeito de contínuos conflitos? Ou como Ruanda – um país que enfrentou um terrível conflito interétnico, gerando um genocídio –, tornou-se modelo de paz e estabilidade institucional? (Nachum et al. 2022). De fato, a África desafia a expectativa de que “condições extremas não deveriam ser propícias à forte cultura empreendedora e confortável com a assunção de riscos que permeiam o continente” (Nachum et al. 2022).

Outro ponto importante é a matriz das economias africanas, dominada pelo setor informal, que tem catalisado o processo de crescimento econômico, responsável por 80% dos empregos gerados. Efetivamente, a estrutura das economias africanas indica que 60 a 80% da alimentação são produzidos pelo setor informal, movido à base de empreendedorismo, do qual 70% são constituídos por mulheres (Peet & Hartwick 2009).

Essa matriz coloca desafios analíticos, porque as convencionais ferramentas e metodologias macroeconômicas para medir o Produto Interno Bruto (PIB), de indicadores provenientes do mercado formal, não conseguem captar as contribuições da

economia informal e, muito menos, o papel das mulheres nessas economias. Então, muito daquilo que é próprio da matriz econômica africana continua ausente na medição do PIB e sem dados disponíveis para setores de agricultura familiar, trocas de bens e das atividades econômicas informais (Jerven 2015).

A inclusão desses setores é vital, porque permite também a ascensão analítica e política da população rural como ator econômico especial na avaliação do desenvolvimento africano, considerando a agricultura como o setor de oportunidade para jovens rurais que continuarão a viver nessas áreas (Sumberg & Hunt 2019). Assim sendo, há uma lógica retroalimentar: falar de ascensão africana é falar da contribuição de sua população jovem que está no meio rural, cuja principal atividade é a agricultura, ocupada por mulheres.

Estudar a ascensão africana a partir do nível de análise e realidade dos países do continente permite identificar o tipo de dinâmica que a África está criando, valorizando a sua agência nas relações internacionais, e revelar as estratégias empregadas para suplantar o impacto secular do (neo)colonialismo e imperialismo nos seus espaços.

Há também uma questão de escala comparativa. A África é um continente com 30 milhões de km<sup>2</sup>, do qual 23% da área terrestre consistem em florestas e bosques, e 27% equivalem a terras aráveis, sendo um quinto cultivado (IPBES 2018). Cerca de 30% de áreas para expansão na agricultura no mundo encontram-se na África Subsaariana. O continente é rico em biodiversidade e serviços ecossistêmicos, possui riqueza de conhecimento indígena e local que constituem ativos estratégicos para o desenvolvimento sustentável de suas regiões (IPBES 2018).

Em termos demográficos, possui uma população de 1 bilhão e 400 milhões de pessoas, sendo a maioria jovem, que cresce rapidamente em comparação à média global. Essa parcela jovem pode constituir um valioso capital humano africano empreendedor, que dita um papel determinante na ascensão africana, porque esse processo tem sido feito de baixo para cima (Nachum et al. 2022).

Além dessa população, a África conta com uma diáspora de 160 milhões de pessoas espalhadas por todos os continentes, que possuem formação qualificada, recursos econômicos e conhecimentos válidos para o desenvolvimento de seus países. A diáspora constitui uma das armas secretas do desenvolvimento do continente africano (Kajunju 2013), cujas remessas estimadas em mais de US\$ 40 bilhões ao ano ultrapassam a ajuda externa enviada aos países africanos (Ratha & Plaza 2011).

Importa no contexto africano, portanto, considerar as dinâmicas estabelecidas ao nível micro, incluindo os laços familiares, étnicos, comunitários, relação entre instituições formais e informais e o papel da diáspora no desenvolvimento dos países (Nachum et al. 2022).

## A HISTÓRIA IMPORTA!

A África é um continente que não pode ser compreendido isolando a variável internacional e retirando o colonialismo da paisagem política e econômica de seus países. Não há como isolar o efeito do tráfico negreiro, que retirou do continente milhões de recursos humanos, e nem do poder colonial que excluiu o africano do seu próprio processo de desenvolvimento (Nunn 2009), enquanto sujeitos do Direito, assim como beneficiários dos direitos (Mandani 1999).

A África passou, efetivamente, por dois processos sem comparação histórica e regional: (neo)colonialismo e imperialismo, reproduzidos na Conferência de Berlim (1884-1885), em que se decidiu, de maneira arrogante, o direito de ocupar, explorar e destruir o continente, sem consultar os líderes africanos da época, nem, muito menos, se preocupar com o bem-estar dos povos africanos (Uzoigwe 2010). Houve destruição dos Estados e criação de outros Estados, cuja razão de ser foi a escravatura (Acemoglu & Robinson 2010).

Para Joseph Ki-Zerbo (2006) houve um “embargo histórico”, englobando destruições físicas do continente, os seus centros de conhecimentos, suas técnicas e tecnologias. O desaparecimento dessas estruturas e condições provocou a hibernação do espírito humano africano, em razão do impacto do colonialismo, confinando a África à imitação, ao consumo das invenções estrangeiras e não à promoção da criatividade endógena. O colonialismo constituiu-se, desse modo, um obstáculo no avanço da ciência e tecnologia africanas (Viriri & Mungwini 2010).

As heranças institucionais pós-coloniais, essencialmente o sistema majoritário, prejudicaram muito as partes menores das sociedades etnicamente diversificadas em participar da construção do interesse nacional (Murithi 1998). Nesse sentido, as raízes das causas do subdesenvolvimento africano estão relacionadas à qualidade das instituições e à trajetória dessas instituições (Acemoglu & Robinson 2010, Jerven 2015).

*A África é um continente que não pode ser compreendido isolando a variável internacional e retirando o colonialismo da paisagem política e econômica de seus países. Não há como isolar o efeito do tráfico negreiro (...) e nem do poder colonial... A África passou, efetivamente, por dois processos sem comparação histórica e regional: (neo)colonialismo e imperialismo...*

O “legado colonial” considera que a colonização não se evaporou nos países africanos – quando estes triunfaram, a independência política, as heranças e as amarras institucionais produziram um “mundo pós-colonial neocolonizado” (Ndlovu-Gatsheni 2013). Países africanos emergiram na independência com um conjunto complexo de instituições (econômicas e políticas) dependentes do processo histórico (Acemoglu & Robinson 2010).

Malgrado o impacto colonial, o continente conduziu uma dramática reviravolta depois da década de 1990, conseguindo um crescimento econômico sem comparação regional (com exceção da China), devido à melhoria nos fundamentos macroeconômicos e governança, superciclo das commodities e descobertas de novos recursos naturais (Beegle et al. 2016).

A governança foi determinante para essa reviravolta, a partir da transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, representando uma etapa importante para uma nova África, ciente de que o flagelo de conflitos constitui impedimento para o desenvolvimento socioeconômico do continente, e revelando-se imperiosa a construção de uma comunidade de Estados Africanos para negociar instituições comuns, normas, princípios e políticas com que todos os africanos pudessem concordar (Landsberg 2008).

O Tratado de Abuja (1991), que institui a Comunidade Econômica Africana, inaugura uma arquitetura institucional inovadora a ser estruturada em um período de 34 anos, em seis etapas:

1. primeira (1994-1999) – reforço do quadro institucional das comunidades regionais existentes e criação de novas comunidades regionais onde elas não existem;
2. segunda (1999-2007) – (i): estabilização das barreiras tarifárias e não tarifárias, dos direitos aduaneiros e impostos e taxas internas; (ii): reforço da integração setorial aos níveis regional e continental em todas as áreas de atividade;
3. terceira (2007-2017) – criação de uma zona de livre troca para a progressiva eliminação dos obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio intracomunitário e criação de uma União Aduaneira;
4. quarta (2017-2019) – coordenação e harmonização dos sistemas tarifários e não tarifários entre as diferentes comunidades econômicas regionais;
5. quinta (2019-2023) – estabelecimento de um Mercado Comum Africano, através da adoção de uma política comum, harmonização das políticas monetárias, constituição de recursos próprios da comunidade;

6. sexta (2023-2028) – pressupõe: (i) consolidação e reforço do Mercado Comum Africano através da livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços; (ii) integração de todos os setores, criação de um mercado interno único e de uma união econômica e monetária pan-africana; (iii) finalização de um Fundo Monetário Africano, criação de um Banco Central Africano único e de uma moeda africana única.

A implementação das etapas encontrou entraves de várias ordens, incluindo a clivagem da cultura legislativa (direito francófono, direito lusófono, direito anglófono), gerando pouca harmonização entre as políticas setoriais no nível continental; estruturas de filiação múltiplas e a justaposição que fizeram propagar os problemas de um membro em uma Comunidade Econômica Regional para outra comunidade pertencente. Ademais, o estabelecimento de instituições supranacionais, nomeadamente banco central independente, que funcionaria como uma agência de contenção no nível continental, conflitua com a estrutura dos bancos centrais nacionais, que geralmente não são independentes e são forçados a financiar os déficits públicos.

Não obstante esses desafios, as propostas e os seus objetivos específicos mostraram uma África ambiciosa, que deseja criar instrumentos para a transformação da realidade socioeconômica dos países, apostando nas experiências e instituições africanas, o que ficou plasmado na criação da maior área de livre comércio desde a criação da Organização Mundial do Comércio: a Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA na sigla em inglês), negociada a partir de 2012.

O projeto dessa área de livre comércio visa corrigir uma anomalia histórica, em que a maioria do comércio africano é para fora do continente, dominado pela exportação de materiais extrativos e importação de bens manufaturados, complementada por outra realidade: o comércio intra-africano é diversificado, mas relativamente baixo, devido a direitos aduaneiros entre as Comunidades Econômicas Regionais. O acordo AfCFTA entrou em vigor em 29 de abril de 2019 e, em julho do mesmo ano, entrou em fase operacional, cuja expectativa é impulsionar em 7% a renda da África, no valor de US\$ 450 bilhões até 2035, permitindo que mais de 30 milhões de pessoas sejam retiradas da pobreza extrema. Por meio dessa área de livre comércio, os países africanos podem construir um mercado continental único de bens e serviços, garantido pela circulação de capitais e pessoas, lançando bases para a eventual União Aduaneira Continental.

Merece destaque o processo de estabilidade regional pela diminuição dos conflitos e fim das guerras civis, quando os países tiveram um árduo processo de realizar a (re)conciliação entre grupos étnicos, a partir da década de 1990. De fato, o processo de reconciliação permitiu que a África do Sul restaurasse a paz e garantisse



condições para a construção democrática e econômica do país sob Nelson Mandela (Yadav 2007). De igual modo, a reconciliação contribuiu significativamente para o desenvolvimento de Ruanda, transformando o país em um modelo de reconciliação ao nível mundial e na referência de desenvolvimento no continente africano (Kinzer 2014, Kamanzi 2021).

Houve também uma grande coincidência, na década de 2000, entre a África e as potências emergentes: a África conseguiu a estabilidade e precisava de reconstrução econômica, e os países emergentes precisavam de recursos naturais. Essa parceria surtiu efeito. O relatório do Fundo Monetário Internacional de 2011, sobre a perspectiva econômica regional para a África Subsaariana, vai ressaltar essa reorientação do comércio africano com os parceiros não tradicionais (China, Índia e Brasil), bem como o investimento direto estrangeiro (IDE) em áreas de infraestrutura, agricultura e telecomunicações.

A presença dos países emergentes no continente desencadeou uma dinâmica econômica que obrigou os parceiros tradicionais africanos (EUA e países europeus) a repensar as modalidades de suas políticas externas para os países africanos, senão perderiam espaços. Essa dinâmica permitiu que as principais economias mundiais olhassem para África não apenas como mero recipiente da ajuda, mas um alvo estratégico de bilhões de dólares em investimentos e atividades econômicas (Nachum et al. 2022). Essa reorientação ampliou o comércio internacional, reduziu os custos de fatores de produção, possibilitou transferências de tecnologia e economias de escala. Não obstante, persiste a necessidade de mudar o foco de investimento na África para além dos recursos minerais, porque as relações econômicas baseadas nesses recursos podem minar as iniciativas e o próprio empreendedorismo africano (Tjønneland 2015).

*A presença dos países emergentes no continente desencadeou uma dinâmica econômica que obrigou os parceiros tradicionais africanos (EUA e países europeus) a repensar as modalidades de suas políticas externas para os países africanos, senão perderiam espaços.*

A região da África Subsaariana testemunhou, a partir da década de 1990, praticamente 20 anos de crescimento econômico, ininterrupto e robusto, de 4,5% (Frankema & Waijenburg 2018, Dekker & Pouw 2022, Beegle et al. 2016). Em 2021, o PIB da África cresceu 6,9%, conforme as previsões, mostrando grande capacidade

de recuperação pós-Covid-19, sendo a demanda global de petróleo, combinada ao crescimento do consumo das famílias e investimento, os impulsionadores desse crescimento (Banco Mundial 2023).

A África derrubou os prognósticos de que não conseguiria sobreviver à Covid-19 e foi uma das regiões que teve menor número de mortes devido ao vírus SARS-CoV-2 (Folayan et al. 2021). O continente sobrevive também às teses de que a guerra na Ucrânia fosse destruir a sua frágil economia e fraca capacidade agrícola. As economias mostram resiliência, a despeito do impacto da guerra Rússia-Ucrânia e dos riscos das mudanças climáticas que fizeram desacelerar a economia africana, que foi de 3,6% em 2022, contra 4,1% em 2021, quando o continente se recuperava da Covid-19.

Motores dessa resiliência são o consumo e o investimento privado do lado da demanda, e expansão do setor de serviço do lado da oferta, bem como um conjunto de esforços internos para mitigar o impacto dos choques externos às economias e à restauração da segurança e estabilidade em regiões em conflito, contribuindo para aumentar a confiança dos investidores (Banco Mundial 2023).

## ÁFRICA EM ASCENSÃO E O DIVIDENDO DEMOGRÁFICO

Em 2011, a revista *The Economist* retrata uma “África em Ascensão”, com uma perspectiva inovadora: uma imagem positiva sobre o continente, a dar conta, após décadas de baixo crescimento, que o continente tinha chance real de seguir os passos da Ásia, em alusão ao milagre econômico asiático.

A revista editou, em março de 2013, “África Aspirante”, que descrevia um continente esperançoso, cujas vidas melhoraram com acesso a produtos tecnológicos, como celulares e iPads. No ano seguinte, a revista *Time* repetiu o título da capa da *The Economist* (*Africa Rising*). Por fim, a edição de 2019 estampa *The new scramble for Africa*. Nessa edição, os editores levantaram uma hipótese instigante: **“dessa vez, os vencedores podem ser os próprios africanos”** (grifo do autor)

Vários artigos acadêmicos começaram a analisar a ascensão da África pelo dividendo demográfico (Taylor 2014, Drummond et al. 2014, Amankwah-Moah et al. 2018, Frankema & Waijenburg 2018, Nachum et al. 2022, Crombach & Smits 2022, M’baye 2023).

O dividendo demográfico refere-se à aceleração do crescimento econômico ocasionada pela mudança na estrutura etária da população (Crombach & Smits 2022, M’baye 2023), salientando que o efeito de dividendo demográfico no crescimento da economia é causado pela transição demográfica (Woldegiorgis 2023).

O trabalho *Africa Rising? A Historical Perspective*, de Frankema & Waijenburg (2018), explora como o recente *boom* econômico africano desencadeou esperanças e expectativas de modo a retirar milhões de africanos da linha de pobreza no horizonte temporal de 2030. A partir de estudos comparativos de trajetórias de desenvolvimento de países como Inglaterra, Japão e Gana, os autores não são otimistas quanto à realização dessa expectativa, considerando o curto horizonte temporal e os condicionalismos históricos nos países africanos.

No artigo *Africa Rising: Harnessing the Demographic Dividend* (2014), os autores Paulo Drummond e colaboradores discutem como o crescimento demográfico cria uma janela de oportunidade que, se bem aproveitada, pode traduzir-se em um alto crescimento econômico, mediante o dividendo demográfico. A análise foi amparada nas experiências de outras regiões, indicando que no continente africano o dividendo demográfico vai variar por países, em função da população em idade ativa inicial, assim como por velocidade e magnitude da transição demográfica.

O trabalho *The Demographic Window of Opportunity and Economic Growth at Sub-National Level in 91 Developing Countries*, de Crombach & Smits (2022), indica o efeito positivo do crescimento demográfico particularmente forte em regiões rurais, com níveis mais baixos de corrupção e instituições capazes de aproveitar essa oportunidade para transformar os seus países.

James Sumberg e Stephen Hunt (2019), porém, indagam: *Are African Rural Youth Innovative? Claims, Evidence and Implications*. Eles argumentam que, se a população jovem africana e o potencial dividendo demográfico são importantes para a ascensão africana, então deve ser prioridade incluir a população jovem rural

*A África derrubou os prognósticos de que não conseguiria sobreviver à Covid-19 e foi uma das regiões que teve menor número de mortes (...). O continente sobrevive também às teses de que a guerra na Ucrânia fosse destruir a sua frágil economia e fraca capacidade agrícola. As economias mostram resiliência, a despeito do impacto da guerra Rússia-Ucrânia e dos riscos das mudanças climáticas que fizeram desacelerar a economia africana...*

africana nas políticas públicas de inovação e criatividade. Eles defendem a proposta, anunciando que “investir na juventude africana rural estimulará a transformação agrícola e contribuirá para o dividendo demográfico” (Sumberg & Hunt 2019, 135).

Diferentemente de outras regiões, a África terá que considerar o meio rural do mesmo jeito que o meio urbano no processo de políticas públicas e investimento, lembrando que a África das áreas urbanas é totalmente diferente da África das áreas rurais, sendo estas abandonadas em termos de políticas públicas (Lall et al. 2017).

No artigo *Fertility, Employment, and the Demographic Dividend in Sub-Saharan African Countries with Incipient Demographic Transition: Evidence from Mali*, o autor Cheick Kader M’baye (2023) trata a alta taxa de fertilidade das mulheres africanas como uma perspectiva valorativa para o dividendo demográfico. Ressalta que as mulheres africanas têm a maior taxa de fertilidade do mundo: 5,6 filhos por taxa de fertilidade em sua vida reprodutiva, em comparação com a média global de 2,5 filhos (Woldegiorgis 2023).

Para M’baye, os tomadores de decisão devem repensar as políticas capazes de capturar um dividendo demográfico eficiente por meio do aumento da produtividade do trabalho na economia informal, em vez de se concentrarem em políticas de redução da fertilidade. O planejamento familiar, contudo, é importante enquanto instrumento político robusto para superar a pressão populacional e aproveitar o dividendo demográfico de maneira sustentada (Woldegiorgis 2023).

## **TRUNFO DE ASCENSÃO AFRICANA: A JUVENTUDE EMPODERADA E CONSCIENTE**

O crescimento da população no século XXI difere do século XX. Entre 1960 e 2020, foram somadas à população mundial 4,9 bilhões de pessoas; desse número, 856 milhões eram crianças (0-14 anos) e 3,3 bilhões correspondiam à população em idade ativa (15-64 anos), além de 576 milhões referentes às pessoas 65+ (Lam et al. 2019). Em termos regionais, a África adicionou, durante o período, mais de 874 milhões de pessoas em idade ativa. Em comparação, projeta-se a adição de mais 3,1 bilhões de pessoas entre 2020 e 2100; desse valor, 1,4 bilhão de pessoas correspondem à população em idade ativa.

Enquanto no primeiro período (1960-2020) a Ásia correspondia a 2,2 bilhões de pessoas em idade ativa e representava 62% do crescimento da população global, a perspectiva atual dessa região é de tímido aumento populacional, da ordem

de 78 milhões de pessoas, tendo crescimento positivo apenas a faixa de idosos, representando 2,5% do crescimento entre 2020 e 2100 (Lam et al. 2019, 16).

O século XXI é da África, onde está acontecendo a revolução demográfica: o continente será responsável pelos 87% do crescimento da população global entre 2020 e 2100. Esses números compõem um mercado extraordinário de produção e consumo. A parcela da população em idade ativa da África impacta positivamente o seu potencial produtivo no momento em que as principais economias mundiais enfrentam uma população envelhecida (Drummond et al. 2014).

A África precisa de 1,5 milhão de empregos por mês, com a perspectiva de crescer a 2 milhões para o ano de 2040, tendo 600 milhões da população em idade ativa, que trabalham e consomem (Lam et al. 2019, 2). Ademais, a África é o único continente com uma população rural em crescimento, projetada a aumentar para 40% de 2020 a 2050, acompanhada de um exponencial crescimento urbano em torno de 170% no mesmo período.

O emprego, realmente, tem um efeito positivo no dividendo demográfico, como apontou Cheick M'baye (2023) ao estudar a transição demográfica no Mali. Lamar Crombach e Jeroen Smits (2022) também encontraram a mesma relação. Analisando 91 países pobres e em desenvolvimento, concluíram que o dividendo demográfico varia em razão da capacidade de criação de emprego, construção do capital humano e boa governança, nomeadamente a oferta de educação e saúde acessíveis e de alta qualidade a todos, influenciando positivamente a formação do capital humano.

O milagre econômico asiático aconteceu pelo dividendo demográfico, dentre outros fatores. Há então uma expectativa de que esse milagre possa acontecer no continente africano, malgrado as diferenças políticas e econômicas entre as duas regiões do globo. De fato, a grande incerteza é se as economias africanas estão preparadas para absorver esse dividendo demográfico por meio de instituições que garantam a criação de empregos, direitos trabalhistas, qualificação superior e respostas às demandas da população em termos de produtos e serviços.

Essas incertezas precisam ser debeladas, para que a transição demográfica não se traduza em um cenário de um exército de jovens desempregados, com significativos riscos e tensões sociais (Drummond et al. 2014). Por isso, as cidades africanas devem resolver os principais problemas, permitindo ao trabalhador a aplicação de suas capacidades e o consumo de um leque de produtos, fazendo movimentar a economia. Realmente, para as áreas urbanas produzirem melhor, é necessário trazer para a cidade habilidades únicas que afetam a produtividade (Lall et al. 2017).

## ÁFRICA EM ASCENSÃO PARA QUEM?

Nem todos os países africanos estão em “ascensão”, vários enfrentam volatilidades macroeconômicas, alta taxa de desemprego e outros desafios políticos e sociais (Nachum et al. 2022). O crescimento não é uniforme ao longo das regiões africanas, como registrado em 2022: África Central - 4,7%; África Austral - 2,5%; África Ocidental - 3,6%; Norte da África - 4,3%; Leste da África - 4,2% (Banco Mundial 2023). Alguns países, todavia, apresentaram resiliência no contexto dos choques externos e dos constrangimentos estruturais e cresceram a taxas relevantes, incluindo Quênia (5,2%), Costa do Marfim (6,7%) e República Democrática do Congo (8,6%) (Banco Mundial 2023).

Em termos políticos, a África Ocidental continua a ser a sub-região mais democrática, com 50% das democracias do continente, embora enfrentasse, em 2020, rupturas democráticas no Mali com um golpe militar e extensão dos limites constitucionais dos mandatos na Costa do Marfim e na Guiné (IDEA 2021). Na sequência, a África Austral é a sub-região mais democrática, com quase 39% das democracias no continente e apenas dois dos 19 regimes autoritários da região (Eswatini e Zimbábue); sendo regiões democráticas, possuem também as sociedades mais participativas em termos políticos (África Ocidental 0.65 e África Austral 0.60).

A África Oriental, no entanto, tem o Quênia como o único regime democrático na sub-região. Tanzânia possui um regime híbrido, enquanto os demais países são autoritários. No Norte da África, a Tunísia é o único regime democrático, permanecendo na região um regime híbrido (Marrocos) e cinco regimes autoritários (Argélia, Egito, Líbia, Sudão do Sul e Sudão) (IDEA 2021). Atualmente há um conflito no Sudão envolvendo o exército sudanês e as forças paramilitares do país, com o temor de o conflito se espalhar pela região, que já é sensível em termos securitários e com fronteiras pouco controladas.

A África Central é a sub-região menos democrática, com recorrentes golpes militares no Chade, conflitos na República Democrática do Congo e questões transfronteiriças de grupos extremistas violentos, como o Boko Haram (IDEA 2021).

Conforme o Índice Ibrahim de Governança Africana (IAG), o estado de governança no continente tem sido comprometido por baixo progresso de desenvolvimento humano, estado de direito, participação, direitos e inclusão, bem como pelas bases econômicas e da segurança nas macrorregiões africanas (Mo Ibrahim 2023). O ideal está longe – em um continente de 54 países, apenas quatro (Cabo Verde, Gana, Senegal e África do Sul) pontuam alto no governo representativo (IDEA 2021). Nos cinco

anos até 2020, 13 países africanos alteraram e/ou eliminaram disposições constitucionais sobre os limites do mandato presidencial (IDEA 2021).

Obviamente, no processo de ascensão há ganhadores (uma pequena elite africana) e perdedores (a maioria dos africanos enclausurados na miséria e privação) (Khisa 2019). A narrativa de ascensão é sustentada mormente por variáveis e contextos econômicos (foco no crescimento econômico), o que atrela a performance africana à dependência da economia global: do preço internacional das commodities e do próprio lugar que o continente ocupa na divisão internacional do trabalho (Taylor 2014, Khisa 2019). Por isso, a referida narrativa mascara a contínua posição marginal do continente nas estruturas capitalistas globais de poder (Khisa 2019).

O crescimento econômico não se traduz na redução das desigualdades sociais, tendo as sociedades africanas persistido na pobreza, a despeito de 20 anos de crescimento relevante. Na verdade, há autores a indicar que a África não está crescendo (Jerven 2015), ou cresce lentamente, devido à falta de capital social, falta de abertura ao comércio, serviços públicos deficientes, tamanho do território e alta dependência da ajuda externa.

É, portanto, uma ascensão feita sobre pés de barro, mormente pela extração de recursos não renováveis, persistindo problemas sociais ainda para promover economias de escala e atrair investimentos em áreas complexas. O crescimento é superficial, por não estar acontecendo nos setores estruturantes controlados pelos africanos nem envolver todos os africanos como agentes de produção e consumo.

Esse crescimento tem ocorrido sobre instituições extrativas controladas pelas elites africanas em aliança com as elites globais. Nesse sentido, considerar o efeito das instituições no desenvolvimento africano requer considerar o papel das pessoas que moldam essas instituições (Nachum et al. 2022).

*O crescimento econômico não se traduz na redução das desigualdades sociais, tendo as sociedades africanas persistido na pobreza, a despeito de 20 anos de crescimento relevante. (...) É, portanto, uma ascensão feita sobre pés de barro... O crescimento é superficial, por não estar acontecendo nos setores estruturantes controlados pelos africanos nem envolver todos os africanos como agentes de produção e consumo.*

A resposta de Acemoglu & Robinson (2010) no artigo *Why Is Africa Poor?* é institucional: os cidadãos africanos não têm incentivos para poupar e investir, assim como os políticos não têm incentivos para prover bens públicos. Isso gera um abandono duplo da África: primeiro, dos africanos que não se sentem seguros e incentivados a aplicar as suas capacidades e seus recursos, procurando a emigração como a solução; segundo, dos políticos que, diante de uma sociedade acrítica e não participativa, não inovam e não prestam conta da coisa pública.

Nesse sentido, o crescimento sobre recursos naturais tem encapsulado as economias africanas nos limites do próprio continente, com dificuldades de internacionalização e competição (Lall et al. 2017). As economias africanas precisam estimular a produção de bens e serviços com maior valor agregado e por processos mais eficientes no intuito de conquistar novos mercados e aumentar o comércio regional.

Os setores que têm alavancado o crescimento econômico nos países africanos (telecomunicações, bancos, seguros, lazer e hotelaria) são liderados pelo capital transnacional que desfruta da liberdade de repatriar lucros sem fazer investimentos físicos de longo prazo nos países instalados; portanto, há baixo grau de aderência à resolução dos problemas crônicos da África (Khisa 2019).

É urgente, nesse viés, uma tomada de consciência por parte dos jovens africanos que estão se qualificando a permanecer e/ou voltar para os países de origem, de modo a participarem ativamente no processo de desenvolvimento, tanto nos espaços urbanos, quanto nos rurais. Por isso, importa renovar os mecanismos redistributivos no sistema econômico, notadamente as transferências de renda e a proteção social (Dekker & Pouw 2022), sendo necessário criar políticas justas e eficazes para a educação, saúde e a habitação, de modo a evitar que as cidades cresçam de maneira desorganizada, enquanto produto de injustiça social, manifestada no alto custo dessas cidades, problemas de transporte público e baixa mobilidade urbana. Ou seja, as cidades estão crescendo de maneira desconectada, devido ao próprio tamanho e complexidades dessas áreas urbanas. Portanto, a urbanização das pessoas não está acompanhada pela urbanização do capital (habitação, infraestruturas, oportunidades) (Lall et al. 2017).

## CONCLUSÃO

A pesquisadora Pinar Tank (2012) coloca algumas questões à ascensão das potências médias. Embora se referisse a países, incluindo China, Rússia, Índia, Brasil e Turquia, os desafios elencados pela autora servem para se pensar a firmeza da ascensão africana.



O primeiro desafio é como traduzir o poder econômico em poder político no ambiente internacional. Isso ocorre porque aqueles que detêm um forte poder econômico muitas vezes têm a capacidade de exercer pressão política. Essa tradução sugere que o poder econômico é uma ferramenta para conquistar e exercer uma influência política na arena internacional. A grande questão reside em quais mãos africanas está concentrado esse poder e se há vontade por parte dessas pessoas de convertê-lo em poder político no espaço internacional a favor dos africanos.

O segundo desafio levantado por Tank corresponde ao reconhecimento perante os demais países no sistema internacional e enquanto um poder regional por seus vizinhos. As relações internacionais e o sistema internacional ainda não estão abertos à agência africana e às contrapartidas que os países africanos podem oferecer à agenda global. Basta ver a baixa inclusão de perspectivas e interesses africanos na agenda das mudanças climáticas.

E a proposta de uma agenda disruptiva no sistema internacional demanda um exame empírico e cuidadoso por parte dos países africanos, que poucos líderes africanos ousam implementar. O último que tentou desafiar os interesses dos países desenvolvidos no continente foi caçado e morto como um animal: Muammar Gaddafi.

O terceiro é a projeção do poder brando (*soft power*), que é tributário do contexto interno, tanto em termos econômicos (crescimento econômico) quanto políticos (democracia e autocracia). Infelizmente, os países africanos padecem de uma incoerência interna significativa: a economia cresce, mas a democracia nem tanto.

A estabilidade política fornece um ambiente propício para desenvolvi-

*O investimento no capital humano é fundamental para aproveitar o dividendo demográfico; assim sendo, países africanos com níveis altos de educação e saúde vão se beneficiar mais... Os países africanos têm essa janela de oportunidade demográfica, porque são jovens capazes de liderarem o processo de inovação. (...) Que não sejam eles apenas jovens que dominam tecnologias, mas que tenham uma consciência crescente dos direitos humanos para uma mobilização cidadã e participativa na transformação política.*

mento econômico e investimentos em infraestrutura. Assim sendo, um regime político que desfruta de muita legitimidade e apoio interno tem maior probabilidade de obter consenso e unidade nacional em relação a seus objetivos regionais. Um governo eficiente e capaz de fornecer serviços públicos, garantir a segurança interna e lidar com questões sociais e econômicas tende a ganhar respeito e influência na região. O regime importa porque um regime democrático pode priorizar a promoção de valores democráticos e direitos humanos em sua política externa, buscando estabelecer alianças com outros países democráticos na região.

Essas condições políticas são necessárias, porque o milagre econômico não se faz sozinho. O investimento no capital humano é fundamental para aproveitar o dividendo demográfico; assim sendo, países africanos com níveis altos de educação e saúde vão se beneficiar mais, o que explica o milagre econômico na Ásia, mormente com investimentos na educação, saúde e capital físico realizados de maneira inclusiva e com políticas estruturantes.

Os países africanos têm essa janela de oportunidade demográfica, porque são jovens capazes de liderarem o processo de inovação. A população jovem pode ser mais conectada do que outra população e mais aberta a adotar novas tecnologias, concentrando as suas habilidades e conhecimentos para o futuro da agricultura africana em um contexto de mudanças climáticas. Devem ser asseguradas, então, as condições para que a agricultura seja um negócio produtivo e competitivo, garantindo aos jovens acesso a créditos, modalidades de poupança e seguro rural (Sumberg & Hunt 2019). Que não sejam eles apenas jovens que dominam tecnologias, mas que tenham uma consciência crescente dos direitos humanos para uma mobilização cidadã e participativa na transformação política. ■

## Referências Bibliográficas

- Acemoglu, Daron & James A. Robinson. 2010. "Why Is Africa Poor?" *Economic History of Developing Regions* 25 (1): 21-50. <https://doi.org/10.1080/20780389.2010.505010>.
- Amankwah-Amoah, Joseph, Y. Debrah & A. Boso. 2018. "Africa Rising in an Emerging World: An International Marketing Perspective." *International Marketing Review* 35 (4): 550-559. <https://doi.org/10.1108/IMR-02-2017-0030>.
- Banco Mundial. 2023. "The World Bank in Africa. Overview: Context". *The World Bank*. <https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview>.
- Beegle, Kathleen, Luc Christiansen, Andrew Dabalen & Isis Gaddis. 2016. *Poverty in a Rising Africa*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/22575>.
- Crombach, Lamar & Jeroen Smits. 2022. "The Demographic Window of Opportunity and Economic Growth at Sub-National Level in 91 Developing Countries". *Social Indicators Research* 161: 171–189. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02802-8>.
- Dekker, M & N. Pouw. 2022. "Introduction to the Special Issue: Policies for Inclusive Development in Africa." *The European Journal of Development Research* 34: 2137–2155. <https://doi.org/10.1057/s41287-022-00561-x>.
- Deutsche Welle (DW). 2023. "Novo MNE chinês inicia mandato com visita a África". *Deutsche Welle*, 9 de janeiro de 2023. <https://www.dw.com/pt-002/novo-mne-chin%C3%AAs-inicia-mandato-com-visita-a-%C3%A1frica-que-inclui-angola/a-64330650>.
- Drummond, Paulo, Vimal Thakoor & Shu Yu. 2014. "Africa Rising: Harnessing the Demographic Dividend". *IMF Working Paper* 14 (143). African Department, 5 de agosto de 2014. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Africa-Rising-Harnessing-the-Demographic-Dividend-41819#:~:text=Summary%3A,and%20yield%20a%20demographic%20dividend>.
- Folayan, M.O., B. Brown, B. Haire, C.P. Babalola, N. Ndemi. 2021. "Considerations for Stakeholder Engagement and Covid-19 Related Clinical Trials' Conduct in Sub-Saharan Africa." *Developing World Bioethics* 21 (1): 44–50. <https://doi.org/10.1111%2Fdwdb.12283>.
- Fundo Monetário Internacional. 2011. "Perspectiva econômica regional para a África Subsariana: FMI destaca progressos recentes em matéria de crescimento e inclusão, mas alerta sobre riscos de deterioração da economia mundial". Comunicado de Imprensa nº 11/366 (P). FMI, 19 de Outubro de 2011. <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/sec/pr/2011/pr11366p.pdf>.
- Hang, Hai-Anh H., John Pullinger, Umar Serajuddin, Brian Stacy. 2023. "Statistical Performance Indicators and Index—A New Tool to Measure Country Statistical Capacity". *Scientific Data* 10: 146. <https://doi.org/10.1038/s41597-023-01971-0>.
- IDEA. 2021. *The State of Democracy in Africa and Middle East 2021. Resilient Democratic Aspirations and Opportunities for Consolidation*. Strömsborg: IDEA 21 <https://doi.org/10.31752/idea.2021.94>.
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services - IPBES. 2018. *Report of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the Work of its Sixth Session*. Medellín: IPBES 6 (15). <https://www.ipbes.net/resource-file/17820>.
- Jerven, Morten. 2015. *Africa: Why Economists Get it Wrong*. London; New York: Zed Books.
- Kajunju, Amini. 2013. "Africa's Secret Weapon: The Diaspora". *CNN*, 1º de novembro de 2013. <https://edition.cnn.com/2013/11/01/opinion/africas-secret-weapon-diaspora/index.html>.
- Kamanzi, Anna. 2021. "A Nation without Ethnicity: The Rwandan Reconciliation Model". *IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs*, 29 de outubro de 2021. <https://www.iwgia.org/en/news/4556-a-nation-without-ethnicity-the-rwandan-reconciliation-model.html>.
- Khisa Moses. 2019 "Whose Africa is Rising?" *Review of African Political Economy* 46 (160): 304-316. <https://doi.org/10.1080/03056244.2019.1605589>.

- Kinzer S, Pimentel M & Kim C. 2014. "Reconciliation and Development in Kagame's Rwanda". *The Brown Journal of World Affairs* 20 (2): 93–101. <http://www.jstor.org/stable/24590976>.
- Ki-Zerbo, Joseph. 2006. *Para quando a África? Entrevista com René Hollenstein*. Rio de Janeiro: Pallas.
- Lam David, Leibbrandt Murray, Allen James. 2019. *The Demography of the Labor Force in Sub-Saharan Africa: Challenges and Opportunities*. GLMLIC Synthesis Paper No. 10. <https://g2lm-lic.iza.org/publications/sp/sp10/>.
- Landsberg, Chris. 2008. "The Birth and Evolution of NEPAD". In *The African Union and its Institutions*, organizado por Timothy Murithi, John Akokpari, Angela Muvumba Sellström. Auckland Park: Jacana Media.
- M'baye, Cheick Kader. 2023. "Fertility, Employment, and the Demographic Dividend in Sub-Saharan African Countries with Incipient Demographic Transition: Evidence from Mali". *Journal of Population Research* 40 (7). <https://doi.org/10.1007/s12546-023-09299-7>.
- Mamdani, M. 1999. "Indirect Rule, Civil Society, and Ethnicity: The Africa Dilemma". In *Out of One, Many Africas: Reconstructing the Study and Meaning of Africa*, organizado por W.G. Martin & M.O West, 189-196. Estados Unidos: University of Illinois Press.
- Mo Ibrahim. 2023. *IAG de 2022: Principais conclusões*. Mo Ibrahim Foundation.
- Murithi Timothy. 1998. "Electoral Systems and the Management of Ethnic Conflict in Africa". In *Contemporary Political Studies*, organizado por Andrew Dobson & Jeff Stanyer. Nottingham: Political Studies Association.
- Nachum Lilac, Charles E. Stevens, Aloysius Newenham-Kahindi, Sarianna Lundan, Elizabeth L. Rose & Leonard Wantchekon. 2022. "Africa Rising: Opportunities for Advancing Theory on People, Institutions, and the Nation State in International Business". *Journal of International Business Studies* 54: 938–955. <https://doi.org/10.1057/s41267-022-00581-z>.
- Nunn, Nathan. 2009. "The Importance of History for Economic Development". *Annual Review of Economics* 1 (1): 65–9. <https://doi.org/10.1146/annurev.economics.050708.143336>.
- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. 2013. *Coloniality of Power in Postcolonial Africa: Myths and Decolonization*. Dakar: CODESRIA.
- Peet Richard & Elaine Hartwick. 2009. *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*. New York: The Guilford Press.
- Público. 2023. "Périplo africano de Lavrov leva-o a Angola à procura de apoios". *PÚBLICO e Lusa*, 25 de janeiro de 2023. <https://www.publico.pt/2023/01/25/mundo/noticia/periplo-africano-lavrov-levao-angola-procura-apoios-2036318>.
- Ratha Dilip & Sonia Plaza. 2011. "Harnessing Diasporas Africa Can Tap Some of its Millions of Emigrants to Help Development Efforts". *Finance & Development* 48 (3): 48-51. <https://doi.org/10.5089/9781451953633.022>.
- RFI. 2023. "Viagem de Kamala Harris à África é ofensiva dos EUA para conter presença russa e chinesa no continente!" *RFI*, 31 de março de 2023. <https://www.rfi.fr/br/%C3%A1frica/20230331-viagem-de-kamala-harris-%C3%A0-%C3%A1frica-%C3%A9-ofensiva-dos-eua-para-conter-presen%C3%A7a-russa-e-chinesa-no-continente>.
- Sumberg, James & Stephen Hunt. 2019. "Are African Rural Youth Innovative? Claims, Evidence, and Implications". *Journal of Rural Studies* 69: 130–136. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.05.004>.
- Taylor, Ian. 2014 "Is Africa Rising?" *The Brown Journal of World Affairs, Fall/Winter* 21 (1): 143-161. <http://www.jstor.org/stable/24591037>.
- Tjønneland, Elling N. 2015. "African Development: What Role Do the Rising Powers Play?" *NOREF Report* – January. <https://www.cmi.no/publications/5349-african-development>.
- União Africana. 2000. *Acto Constitutivo da União Africana*. Lomé: Conselho Jurídico da OUA.
- Uzoigwe, Godfrey. 2010. "Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral". In *História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935*, organizado por Albert Adu Boahen, Cap. 2. Brasília: UNESCO.
- Viriri, Advice & Pascal Mungwini. 2010. "African Cosmology and the Duality of Western Hegemony: the Search for African Identity".

*The Journal of Pan African Studies* 3 (6): 27-42. <http://www.jpanafrican.org/docs/vol3no6/3.5AfricanCosmo.pdf>.

VOA. 2023. "Macron visita África com nova estratégia na carteira". VOA, 1º de março de 2023. <https://www.voaportugues.com/a/macron-visita-%c3%a1frica-om-nova-estrat%c3%a9gia-africana-na-carteira/6984508.html>.

Mulugeta Woldegiorgis, Mesfin. 2023. "Towards Inclusive Development through Harnessing Demographic Dividend? Empirics for Africa". *Journal of Social and Economic Development*. <https://doi.org/10.1007/s40847-023-00243-2>.

Yadav, A. K. 2007. "Nelson Mandela and the Process of Reconciliation in South Africa".

*India Quarterly: A Journal of International Affairs* 63 (4): 49–84. <https://doi.org/10.1177/097492840706300403>.

**Como citar:** Matos, Pedro Andrade. 2023. "Dividendos demográficos e a ascensão africana através da juventude". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 97-117.

**To cite this work:** Matos, Pedro Andrade. 2023. "Demographic Dividends and African Ascension Through Youth." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 97-117.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.03.97-117.pt>

Recebido: 5 de junho de 2023

Aceito para publicação: 20 de junho de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# A África e a cooperação internacional para o desenvolvimento: evidências da agência nos projetos de cooperação Sul-Sul com o Brasil

---

**André Cavaller Guzzi**

**Letícia Cunha de Andrade**

**Resumo:** A partir das negociações de cooperação Sul-Sul com o Brasil, o artigo examina como países africanos encontraram oportunidades de exercer agência em negociações e projetos internacionais apesar de limitações de poder, por meio da análise dos casos ProSavana e Mais Alimentos.

**Palavras-chave:** agência; África; cooperação Sul-Sul; China; Brasil.

## **Africa and the International Development Cooperation: Evidence of the Agency in South-South Cooperation Projects with Brazil**

**Abstract:** Based on the South-South cooperation negotiations with Brazil, the article examines how African countries found opportunities to exercise agency in international negotiations and projects despite power limitations by analyzing the ProSavana and Mais Alimentos cases.

**Keywords:** agency; Africa; South-South cooperation; China; Brazil.

O presente trabalho busca analisar a agência dos países africanos nas negociações sobre os projetos de cooperação Sul-Sul com o Brasil. Por agência, entende-se a capacidade – ou o nível de capacidade – dos países em causar impactos ou mudanças em tomadas de decisão conforme seus interesses no sistema internacional (Coffie & Tiky 2021; Chipaike & Knowledge 2018; Brown 2012). Apesar de tradicionalmente o campo das Relações Internacionais atribuir pouca atenção à agência dos países da África, mudanças no sistema internacional nas primeiras décadas do século XXI possibilitaram maior espaço de manobra dos países do continente para exercer, mesmo que ainda de forma limitada, sua agência em negociações multi e bilaterais sobre temas como mudanças climáticas, comércio internacional, intervenção militar, assistência e cooperação (Brown & Harman 2013).

Dentre as mudanças do cenário internacional, destaca-se sobretudo a ascensão da China e de outros países do Sul Global, como Índia, Brasil e África do Sul, como potências globais e regionais que passaram a ter maior interesse pelo continente africano, seja pela busca de recursos naturais, atuação de suas empresas no continente, ou para firmar blocos de interesse em fóruns internacionais (Dollar 2016; Bracho 2015; Brown & Harman 2013; Moyo 2009; Woods 2008; Manning 2006). Tais países passaram a ser uma alternativa de países do continente africano para a relação de comércio e obtenção de investimentos, assistência e projetos de cooperação, tradicionalmente realizados com países do Norte Global, como Estados Unidos, Europa Ocidental e através de organizações internacionais.

Sobre as negociações atreladas à cooperação e assistência dos países da África, apesar de existir uma literatura sobre agência dos países do continente para negociar com doadores do Norte Global e com a China, são poucos os trabalhos que têm colocado em foco a agência desses países nos projetos de cooperação Sul-Sul em parceria com outras nações do Sul Global, como no caso do Brasil. É para preencher essa lacuna que o presente trabalho procura responder à seguinte pergunta: em que medida a agência dos atores africanos provoca mudanças nas dinâmicas da cooperação Sul-Sul com o Brasil?

---

**André Cavaller Guzzi** é professor de Relações Internacionais no curso de Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas. É doutor em Ciência Política pela City University of New York.

**Letícia Cunha de Andrade Oliveira** é analista de Relações Internacionais, historiadora, coordenadora e professora de cursos de Relações Internacionais do Vale do Paraíba. É doutora em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.

Para responder a essa questão, o trabalho analisa a agência dos países da África em dois projetos de cooperação Sul-Sul do Brasil na área de desenvolvimento agrícola: o Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI), negociado com vários países como Gana, Zimbábue, Moçambique, Senegal, Quênia, Camarões, Namíbia e Tanzânia; e o ProSavana, em Moçambique. Para a análise desses programas a partir de um olhar sobre a agência dos países da África, será utilizado o modelo de Brown e Harman (2013), que leva em consideração, primeiro, o contexto que possibilita o espaço de manobra para tais países negociarem sua inclusão no projeto, além de seus termos e limites, e o que pode ser feito com essa possibilidade. Em seguida, são abordados os aspectos que definem o tipo e o nível de agência: os agentes envolvidos (Estado, sociedade civil ou setor privado), a arena internacional (o que se pretende alcançar e para quem) e os instrumentos utilizados para alcançar tais objetivos desejados (por exemplo, denúncias em fóruns internacionais, barganha comercial e uso de força) (Brown & Harman 2013). Com esses elementos é possível identificar em quais momentos e quais atores conseguem ter agência e, portanto, inferir sobre as condições que tornam a agência possível.

A partir da análise dos projetos mencionados, observa-se que, em ambos, tanto os Estados quanto organismos da sociedade civil utilizaram instrumentos para alcançar seus objetos. Por exemplo, o governo da Nigéria cobrou maior agilidade do governo brasileiro para sua inserção no PMAI, afirmando que, se o país não desse uma resposta rápida e assertiva sobre sua entrada, recorreria à China para um acordo similar. No caso do ProSavana, organizações da sociedade civil se articularam para cobrar dos países que fazem parte do projeto maior transparência sobre seu objetivo, utilizando a mídia para denunciar os efeitos negativos da iniciativa sobre os agricultores locais. A agência dos países africanos identificada nas negociações e decisões sobre assistência e cooperação internacionais, como as dos casos mencionados, possibilita uma análise da cooperação Sul-Sul com o Brasil a partir da perspectiva dos países africanos na parceria e se distancia daquela passividade que, por tanto tempo, prevaleceu na literatura sobre a África.

Assim, o presente trabalho está estruturado da seguinte maneira: na parte seguinte será apresentada uma revisão da literatura sobre ausência de agência da África no campo das Relações Internacionais. Depois, será feita uma discussão sobre cooperação Sul-Sul e o modelo brasileiro de cooperação. Em seguida, será apresentada a metodologia para identificar a agência nos projetos e os recursos utilizados na pesquisa. Na sequência, os dois projetos mencionados acima – ProSavana e Mais Alimentos – serão analisados e, por fim, serão feitas algumas considerações a respeito da agência dos países africanos.



## ÁFRICA NA LITERATURA: DE ATOR PASSIVO A ATOR AGENTE

Na literatura das relações internacionais, é recente a discussão sobre a agência dos países do continente africano. Isso se explica sobretudo em razão da forte tradição realista no estudo das relações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial, que analisa o sistema internacional a partir das grandes potências, e do reforço a essa tradição pelos neorealistas, como Kenneth Waltz (1979), ao defenderem que apenas tais atores são capazes de impactar o sistema internacional para atingir seus objetivos. Vale destacar também a leitura crítica sobre o campo das Relações Internacionais: por ser oriunda predominantemente de centros de pesquisas de grandes potências ocidentais – Estados Unidos e países da Europa ocidental – visa estudar o sistema internacional *para e a partir da perspectiva de* tais países.

Apesar de a presença da África na literatura das relações internacionais ser incontestável, ela costuma ser descrita como objeto, ou seja, sendo submetida e subordinada aos interesses e objetivos das grandes potências internacionais. Conforme explicam Coffie e Tiky (2021), Okon e Ojatorotu (2018) e Blaauw (2014), diversos fatores históricos, econômicos e políticos colocaram a África em uma situação de submissão às potências internacionais e contribuíram para criar uma imagem do continente como ator passivo frente às decisões e interesses de tais potências. Esses fatores são a histórica subjugação do continente, dados seu passado colonial e o tráfico dos escravos; as guerras de aproximação no contexto da Guerra Fria; o envolvimento de organizações internacionais nos processos de manutenção de paz e de construção dos Estados no pós-guerra civil, impondo soluções *top-down* e externas ao continente; os programas de ajuste estrutural (SAP na sigla em inglês) das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), a partir dos anos 1980, condicionando o acesso à ajuda internacional a reformas econômicas em prol de uma agenda neoliberal; a forte dependência econômica internacional e a exploração de recursos naturais pelas grandes potências.

Com o intuito de investigar os processos de exploração, submissão e dependência da África pelas potências globais após o processo de independência, uma extensa literatura passou a utilizar o conceito de neoimperialismo (Okon & Ojatorotu 2018; Zack-Williams 2013; Harvey 2004). Para essa literatura, o “neo” é uma maneira de diferenciar as relações contemporâneas de dependência e exploração dos países da África daquelas que foram perpetuadas pelos países colonizadores da Europa, a partir do século XIX, e levadas a cabo até o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, e o processo de independência dos países do continente, a partir da década de 1950. Ou seja, a literatura não propõe uma nova construção conceitual, mas busca identificar a continuidade das ações de exploração no continente com uma nova

roupagem, tal como intervenção militar, dependência econômica, elevados preços de transferência, repatriação de lucros e acordos de parceria econômica assimétrica (Zack-Williams 2013; Harvey 2004).

Outra característica identificada na literatura sobre a África nas relações internacionais é o afropessimismo, a ideia de que o continente é uma região miserável, marginalizada, explorada e vítima do neoimperialismo sob todas as formas. Autores como Vieira (2006) explicam que a narrativa do afropessimismo, enquanto aponta para questões centrais dos problemas enfrentados pelo continente, foi sendo reproduzida por diversos atores para justificar, e até legitimar, a intervenção em seus países e a imposição do neoimperialismo: as grandes potências foram as primeiras a construir e a reproduzir essa ideia de uma África pobre e carente de ajuda, narrativa que ainda utilizam para adentrar no mercado africano por meio das parcerias comerciais assimétricas e dos projetos de assistência e cooperação internacional. A literatura também identifica a perpetuação de tal narrativa nos discursos de organizações não governamentais (ONGs) que buscam promover ajuda ao continente a partir de recursos de Estados e do setor privado e, para isso, realizam campanhas publicitárias que se fundamentam na representação do outro carente e necessitado, que demanda o socorro do eu heroico e salvador (Bitencourt 2021).

*Outra característica identificada na literatura sobre a África nas relações internacionais é o afropessimismo, a ideia [que], enquanto aponta para questões centrais dos problemas enfrentados pelo continente, foi sendo reproduzida por diversos atores para justificar, e até legitimar, a intervenção em seus países e a imposição do neoimperialismo...*

Em virtude das mudanças no cenário internacional no começo do século XXI, como explicado na introdução, muitos estudos passaram a realizar análises de caso que mostram diferentes contextos em que os países africanos foram capazes de defender seus interesses nas mesas de negociação sobre comércio internacional e ajuda e assistência provenientes do Norte Global e da China. Por exemplo, Mohan e Lampert (2013) explicam que a Zâmbia, por meio de negociações, conseguiu dobrar o valor dos royalties recebidos pela concessão da exploração das minas de cobre pelos chineses, e que Gana e Nigéria lograram impor a contratação de mão de obra nativa nos empreendimentos chineses em seus territórios. Mais recentemente,

o estudo de Jaensch (2021) mostra que a Tanzânia resistiu às pressões da União Africana e dos Estados Unidos para implementar passivamente políticas projetadas no exterior para combater terroristas na Somália e, ao invés disso, implementou uma política externa própria priorizando sua segurança nacional.

Na bibliografia sobre assistência internacional, uma nova literatura busca trazer agência aos países africanos. Algumas obras discutem as negociações entre as IFIs e os países africanos, comparando as diferentes capacidades institucionais dos países para negociar as condições de empréstimos estabelecidas pelas instituições internacionais (Woodward 2017, Whitfield & Fraser 2010; Whitfield 2009.) Ainda sobre essas negociações, estudos enfatizam a importância dos países emergentes do Sul Global, sobretudo a China, como instrumentos de manobra nas negociações com essas instituições e outros doadores tradicionais do Norte Global (Grimm 2013; Brautigam 2009; Woods 2008).

Por outro lado, pouco se discute sobre a agência dos países da África em relação às negociações com as potências do Sul Global e a competição entre tais potências. Mohan e Lampert (2013), por exemplo, explicam que diversos artigos discutem a cooperação China-África, colocando os chineses enquanto atores que dominam a agenda de cooperação e os africanos como atores que simplesmente aceitam o que a China tem a oferecer sem sequer negociar. O estudo de Grimm (2013) explica a diferença entre o que a presença da China representou para as negociações com doadores tradicionais e as relações estabelecidas entre os países africanos com a China. Ao analisar as negociações de Ruanda com os doadores tradicionais e com os chineses, Grimm afirma que o país africano foi bem-sucedido ao utilizar a China como espaço de manobra para negociar com os doadores tradicionais, mas não conseguiu reduzir o controle chinês sobre as decisões relacionadas à assistência concedida ao país.

## **DA ASSISTÊNCIA PARA A COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO**

Os projetos de cooperação Sul-Sul do Brasil ganharam destaque nos mandatos do presidente Lula da Silva (2003-2010) e, em menor medida, de Dilma Rousseff (2011-2016), que tinham como objetivo de sua política externa colocar o Brasil como *global player* por meio da intensificação de sua posição no Sul Global e diversificando as parcerias Sul-Sul. Assim, nos anos 2000, o Brasil ampliou seu papel como potência regional, voltando suas atenções também para o continente africano. Para esse estreitamento, o governo do Brasil construiu um discurso reforçando sua relação histórica com o continente, principalmente por meio do comércio, além de similaridades sobre os processos de colonização e desenvolvimento

tardio. Também como parte do discurso, o governo brasileiro mencionou que as condições domésticas, geográficas, climáticas e sociais semelhantes entre o país e os Estados africanos representam desafios semelhantes para eles e, como consequência, permitem trocas de práticas e conhecimentos para superá-los. É por meio dessa retórica que o Brasil ampliou sua participação na África nas primeiras décadas do século XXI.

Uma das formas de aproximação utilizada foi a cooperação técnica, reconhecida no sistema internacional como uma prática comum de cooperação Sul-Sul, cujos princípios foram definidos em conferências internacionais, como as de Buenos Aires em 1978 e Nairóbi em 2008. Definida como contribuição não monetária prestada entre os países em desenvolvimento para o compartilhamento de conhecimento em uma área específica, a cooperação técnica parte dos seguintes princípios: primeiro, a transferência de conhecimento tem como objetivo melhorar o desenvolvimento dos parceiros; segundo, a cooperação acontece sob demanda, ou seja, o provedor da cooperação não decide quais objetivos de desenvolvimento devem ser alcançados nos países parceiros, nem como tais objetivos devem ser alcançados; terceiro, a cooperação deve proporcionar benefícios mútuos entre o provedor dos programas de cooperação e seus parceiros. Assim, esses princípios sugerem que a cooperação técnica entre os países do Sul Global pressupõe uma agência dos países participantes do projeto, já que ela é implementada sob demanda e busca alcançar benefícios comuns entre as partes.

No entanto, na prática, os atores com maior poder ainda conseguem exercer influência e controle na cooperação técnica. A primeira evidência disso pode ser notada na assistência técnica realizada pelos países do Norte Global (já que essa modalidade não é exclusiva dos países do Sul). Conforme observado no Relatório de Monitoramento Global de 2006, “a assistência técnica é frequentemente criticada por ser excessivamente cara devido ao alto custo de especialistas internacionais [...], além de muito fragmentada e descoordenada”. Além disso, como explica Woodward (2017, 143), a assistência técnica pode ter um objetivo estratégico para os doadores tradicionais:

*Os doadores bilaterais usam assistência técnica, como bolsas de estudos para locais para estudar nos países dos doadores e treinamento no país de pessoas em posições-chave, para inculcar doutrinas, linguagem, mentalidade, normas profissionais e habilidades que doadores específicos – como as IFIs, o Tesouro dos EUA, a UE ou os departamentos de Defesa dos EUA e da Grã-Bretanha [...] – querem e precisam. Tal treinamento também pretende estabelecer redes profissionais de longo prazo e inter-*

*perabilidade entre países no futuro. Mesmo doadores bilaterais e fundações privadas, como a Open Society, oferecem às ONGs locais workshops sobre como redigir uma proposta de doação, de acordo com os procedimentos operacionais dos financiadores, para avaliação e concessão dos financiamentos (tradução nossa).*

A segunda evidência é que, tanto para os países do Norte quanto os do Sul Global, existe uma inter-relação entre a sua assistência e cooperação técnica, respectivamente, e os seus interesses nacionais. No caso do Brasil, por exemplo, sua aproximação com a África, por meio, dentre outras medidas, de projetos de cooperação Sul-Sul abriu portas para que várias empresas brasileiras, sobretudo empreiteiras e de exploração de recursos naturais, passassem a operar ainda mais no continente africano. É justamente nesse aspecto que o presente trabalho pretende contribuir, mostrando, com evidências encontradas nos diálogos entre o governo brasileiro e países africanos, que tais projetos de cooperação não representavam apenas os interesses do lado mais poderoso, no caso o Brasil, mas também dos países africanos parceiros do projeto.

Portanto, a ausência de uma discussão de agência dos países da África nos projetos de cooperação Sul-Sul pode ser consequência de que esses projetos trazem em seu discurso princípios de solidariedade e horizontalidade entre os parceiros da cooperação. No entanto, quando analisados na prática, percebe-se que alguns projetos de cooperação Sul-Sul levados a cabo pelo governo brasileiro, sobretudo durante os governos de Lula, não são necessariamente mutuamente constitutivos – como definidos na teoria – e que, portanto, a agência dos países africanos também é limitada nesses projetos de cooperação, sobretudo quando combinados com a promoção de linhas de crédito. Esses são os casos dos projetos que serão analisados a seguir.

## **METODOLOGIA**

Para alcançar o objetivo proposto neste artigo, buscamos identificar a agência nas negociações dos países da África com o Brasil e, mais especificamente, nos projetos de cooperação Sul-Sul. Para entender a agência, como explicado anteriormente, será utilizada a construção analítica de Brown e Harman (2013) que, para compreender o tipo ou nível de agência que um ator detém, identificam os agentes envolvidos, a arena em que a negociação ocorre e os instrumentos utilizados para alcançar os objetivos. Para os autores, devido às limitações de poder enfrentadas pelos países da África no sistema internacional, a agência dos atores

do continente deve ser analisada a partir da identificação de espaços de manobra existentes e das forças, internas e externas, que ampliam ou restringem tais espaços (Brown & Harman 2013, 4).

Sobre o material para a pesquisa, foi utilizado um banco de telegramas trocados entre o Itamaraty e os países africanos de 2010 a 2018, resultado da investigação de doutoramento de um dos autores do trabalho sobre a cooperação Sul-Sul entre Brasil e países da África. A identificação de trechos pertinentes nas mais de dez mil páginas de telegramas foi feita a partir do uso do comando de busca do Adobe.

O acesso à comunicação telegráfica foi concedido depois de um requerimento junto ao Arquivo Central do Itamaraty e mediante preenchimento de formulário específico, após o que o órgão disponibilizou um técnico durante cinco dias para assessorar a pesquisa nos bancos de dados virtuais. A pesquisa, feita em um computador conectado à Intranet do órgão, retornou milhares de páginas, e a identificação de trechos pertinentes foi feita utilizando-se como palavras-chave “setor privado”, “sociedade civil” e nomes de diversos projetos de cooperação entre Brasil e África. Dessas palavras-chave, em termos de projetos de cooperação, as que mais retornaram resultado foram “Programa Mais Alimentos Internacional” (PMAI) e “ProSavana”, além de conversas relacionadas à atuação de representantes da sociedade civil e do setor privado, como se verá a seguir. Por isso, optou-se por apresentar esses resultados a partir de considerações iniciais sobre esses dois projetos de cooperação.

## **A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL E A AGÊNCIA DOS PAÍSES AFRICANOS**

A análise dos telegramas e as entrevistas revelaram a agência de três grupos de atores na cooperação Brasil-África – os Estados, a sociedade civil e o setor privado – com atuação ligada aos projetos de cooperação PMAI e ProSavana.

### **Os Estados Africanos**

O PMAI foi criado em 2010 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Inspirado em um programa doméstico brasileiro chamado Mais Alimentos, o PMAI tinha como principal objetivo combinar a convencional cooperação técnica em agricultura com uma linha de crédito direcionada a pequenos agricultores estrangeiros para a aquisição de maquinário brasileiro voltado para o mercado agrícola (Andrade 2019; Leite et al. 2014).

Até 2012, oito países africanos (Gana, Zimbábue, Moçambique, Senegal, Quênia, Camarões, Namíbia e Tanzânia) solicitaram formalmente a adesão ao pro-

jeto (Leite et al. 2014), tendo o governo da Nigéria mostrado vívido interesse no PMAI e demandado uma resposta “tempestiva (e positiva) da adesão nigeriana ao programa”, conforme narrado em telegrama:

*O assessor do ministro afirmou que o governo nigeriano, apenas nos últimos seis meses, teria recebido oito visitas de autoridades chinesas para tratar do interesse nigeriano em adquirir máquinas agrícolas. [...] O assessor especial confidenciou, no entanto, que experiências com máquinas chinesas, geralmente de baixa qualidade (disse que apenas 30 de 800 tratores adquiridos há dois anos de empresas chinesas encontram-se em plena operação e sem problemas técnicos), levaram as autoridades nigerianas a manter a expectativa de adesão ao programa [PMAI] para aquisição imediata de tratores do Brasil. Nesse sentido, Kwasari revelou haver disputa interna no MADR sobre eventual solução a ser adotada para a mecanização do país (chinesa ou brasileira), tendo em vista a demora no anúncio da adesão nigeriana ao PMAI (Andrade 2019, 66).*

A Nigéria pressionou pela assinatura de Memorando de Entendimento com o Brasil para ingresso no PMAI e enviou comitiva ao Brasil especialmente para tratar do tema, mas o programa foi suspenso em 2017, antes da adesão do governo nigeriano. Sem resposta positiva do Brasil, a Nigéria, de fato, procurou o governo chinês para fechar acordos de cooperação para o desenvolvimento da agricultura.

Ainda comentando sobre o PMAI, mas agora em torno de outro país, quando o programa ainda estava em vigor, os pequenos agricultores moçambicanos tinham uma reclamação justa sobre os equipamentos para a lavoura importados de empresas brasileiras. Essas empresas enviaram um lote fechado e inegociável de produtos, sobre o qual o governo moçambicano não pôde opinar, tendo concordado em importar o lote e tendo incentivado os agricultores moçambicanos a financiá-lo por completo, embora estivesse certo de que muitas máquinas jamais seriam utilizadas. Todavia, dada a quantidade de reclamações, o governo moçambicano exigiu do governo brasileiro a negociação dos produtos que seriam enviados na etapa seguinte do programa, que nunca chegou a ocorrer, porque ele foi suspenso pouco tempo depois em virtude de débitos adquiridos pelo governo moçambicano junto ao governo brasileiro em decorrência do financiamento das obras do Aeroporto de Nacala pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Andrade 2019).

Apesar da suspensão do PMAI em Moçambique, o governo recipiendário da cooperação, motivado pelas reclamações dos agricultores, passou a mostrar agência após a primeira etapa do projeto. O mesmo aconteceu em relação à

empresa moçambicana que prestava assistência técnica para os produtos importados do Brasil – em 2018, o governo moçambicano destacou que a empresa não tinha condições de assistir agricultores de províncias distantes de Maputo e sondou a possibilidade de indicação de empresas que pudessem concorrer com a designada pela empresa brasileira que havia exportado o maquinário; a resposta foi negativa, mas ocorreu após pressão por uma visita técnica para averiguação da situação (Andrade 2019).

Essas evidências mostram que os Estados africanos têm cada vez mais exercido sua agência quando se trata da cooperação Sul-Sul, embora, em alguns casos, essa postura não mude de fato a condição assimétrica dos relacionamentos com o Sul Global. Apesar dessas limitações, o caso da Nigéria mostra que, de fato, a China tem um papel relevante para as estratégias de negociação dos países para negociar o acordo de cooperação com o Brasil. Assim, pode-se afirmar que a agência africana existe, se manifesta de diversas formas e provoca efeitos variados, desde uma simples pressão sem resultados satisfatórios até o fechamento de acordos de cooperação internacional.

Além do caso do PMAI, vale destacar outras evidências identificadas nos telegramas das embaixadas do Brasil nos países da África. Os Estados convidaram empresas brasileiras para participar de feiras internacionais de comércio e de processos de licitação para prestação de serviços em obras públicas em seus territórios e manifestaram tacitamente a vontade de que o setor privado brasileiro penetrasse comercialmente em seus territórios.

Um dos exemplos mais ilustrativos nesse sentido é o Zimbábue, que observou durante a II Reunião da Comissão Mista Brasil-Zimbábue, realizada em 2012, que pela primeira vez o Brasil participara da Feira Internacional do Comércio do Zimbábue naquele ano e, no mesmo espírito, convidou as empresas brasileiras a participarem da edição do ano seguinte. Além disso, conforme narra outro telegrama, a Argélia e a Zâmbia, entre 2010 e 2018, também convidaram empresas brasileiras a manifestarem seu interesse na participação em licitações do setor energético realizadas nos dois países.

A manifestação tácita da vontade de que empresas brasileiras penetrassem comercialmente em seus territórios foi feita por muitos países africanos e narrada por diversos embaixadores ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em 2010, a embaixadora do Brasil na Nigéria narrou o seguinte em telegrama:

*[...] o empresário nigeriano Ladan Jibrilu (que tem vínculos, inclusive familiares, com o Brasil) falou ao embaixador Patriota sobre o interesse da Nigéria em parcerias com o Brasil em energia. Disse que o ministro da Energia havia encaminhado*



*memorando ao presidente Jonathan recomendando que os setores público e privado brasileiros participem de projetos de geração de energia elétrica na Nigéria. O assunto poderia, eventualmente, ser abordado pelo presidente Jonathan durante seu encontro com o presidente Lula na Ilha do Sal (Telegrama enviado pela embaixada brasileira em Abuja ao MRE em 2010. Arquivo do Itamaraty).*

Os mesmos interesses foram manifestados por Argélia, Gana, Senegal, Gâmbia e Zimbábue, e narrados em diversos telegramas de embaixadores dirigidos ao MRE entre 2010 e 2018, sendo ilustrativo o caso de Gana, quando convidado para um evento na área da saúde no Brasil:

*Reiterei, também, o convite já encaminhado ao ministro Opong-Fosu para participar do Fórum Global de Nutrição Infantil, a ter lugar nos próximos 20 a 24/5, na Costa do Saúpe, Bahia. [...] O ministro reagiu muito positivamente e disse que seu interesse na viagem ao Brasil ia além da participação no Fórum. Segundo afirmou, gostaria de conhecer um pouco mais acerca das experiências brasileiras em áreas como urbanização, saneamento básico, manejo de dejetos, modernização de favelas e sistemas de esgoto. Como fez questão de ressaltar, o ritmo de crescimento de seu país tem se dado em velocidade mais acelerada do que a capacidade do governo de prover infraestrutura adequada para as novas áreas urbanas que surgem. Mencionei a possibilidade de o ministro procurar, com a minha ajuda, algumas das empresas brasileiras aqui já instaladas que muito teriam a oferecer nesses setores. Ressaltei, ainda, que algumas delas têm escritórios na capital baiana e na capital pernambucana, locais muito próximos à sede do evento, o que facilitaria o seu deslocamento para um contato mais direto para examinar o que essas empresas teriam a oferecer... (Telegrama enviado pela embaixada brasileira em Acra ao MRE em 2013. Arquivo do Itamaraty).*

## **A Sociedade Civil**

A sociedade civil mostra que não existem fronteiras que impeçam parcerias. Um caso bastante ilustrativo dessa agência se refere ao ProSavana. Suspenso em 2020, o programa foi uma iniciativa trinacional envolvendo Moçambique, Japão e Brasil. Executado no âmbito do Programa de Parceria Japão-Brasil, visava transformar em uma região produtora de alimentos a região conhecida como Corredor de Nacala, que se estendia desde o Porto de Nacala, no Oceano Índico, rumo a Oeste, e chegava à Lichinga, no extremo Noroeste de Moçambique, na fronteira

com o Malauí. O ProSavana tinha como conceito a promoção do desenvolvimento agrícola regional em Moçambique a partir da tecnologia desenvolvida e acumulada pelo Brasil ao longo da implementação do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados Brasileiros (Prodecer) (Fingermann 2014).

O ProSavana enfrentou muita resistência dos camponeses e da sociedade civil brasileira e moçambicana, que o denunciavam como mecanismo de grilagem de terras, já que a cooperação trilateral se dava a partir da financeirização e estrangeirização de terras moçambicanas em prol dos países parceiros e não se adequava aos interesses dos camponeses moçambicanos (Nascimento 2020).

O fato é que o programa ocorreu no contexto da crise global de alimentos que potencializou a corrida pelas terras de países periféricos, sobretudo africanos, e fez surgir uma nova dinâmica nas relações político-econômicas Sul-Sul, com o protagonismo de países emergentes (como o Brasil), que impulsionaram a demanda pelas commodities para suprir as necessidades de consumo crescente. Por isso, o programa consistia em um megaprojeto de caráter exploratório, marcado pela submissão da agricultura familiar à agricultura comercial de larga escala voltada para a exportação (Nascimento 2020).

Quando da suspensão do ProSavana, em 2020, os camponeses comemoraram, embora tenham reconhecido a possibilidade de novas tentativas semelhantes (inclusive dos mesmos parceiros, Brasil e Japão) e a necessidade de programas voltados, de fato, para o desenvolvimento da agricultura familiar moçambicana, e não para a priorização da agricultura em larga escala.

No caso do ProSavana, que foi desde o início acompanhado pela embaixada brasileira em Moçambique, havia ativismo vindo tanto da sociedade civil brasileira quanto da sociedade civil moçambicana, que se uniram para protestar contra o programa, conforme narrado em telegrama:

*O ProSavana tem sido criticado por algumas organizações da sociedade civil sob o pretexto de que pretende usurpar terras de camponeses para a implantação de modelo de agricultura extensiva trazido do cerrado brasileiro, causando o deslocamento involuntário de pequenos agricultores. Nota-se que muitas dessas organizações são influenciadas por associações não moçambicanas, inclusive brasileiras (Andrade 2019, 41).*

Um ano mais tarde, por ocasião de um evento realizado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em Maputo, a embaixada brasileira relatou em telegrama ao Itamaraty um episódio:

*Com discurso inflamado, disse [o Sr. Agostinho Bento, representante da União Nacional dos Camponeses] que a terra dos camponeses moçambicanos está “ameaçada por gladiadores estrangeiros”, suscitando receios de reassentamentos e outros prejuízos. Afirmou que a FAO apoia o Fundo Nacala e que está envolvida no ProSavana; o Programa, por sua vez, também estaria envolvido com o Fundo Nacala; e que o ProSavana, assim como outras iniciativas estrangeiras, irá “aniquilar por completo a agricultura familiar”. Afirmou, conforme havia sido feito na primeira parte do seminário, que a USAID está envolvida nos campos de experimentação liderados pela Embrapa e pela JICA em Nampula (no âmbito do ProSavana) (Andrade 2019, 42).*

No caso específico do ProSavana, a agência da sociedade civil e de movimentos sociais como a Via Campesina não chegou a ser responsável pela suspensão do programa, que só chegou a um fim após decisão do Brasil e do Japão, mas conscientizou a comunidade internacional sobre os grandes projetos que privilegiam o agronegócio em detrimento da agricultura familiar.

Esse avanço é importante e acende um alerta sobre a incongruência de um projeto que privilegia a agricultura em larga escala em um país onde a área média cultivada pelos pequenos agricultores é de 1,1 hectare por família, área consideravelmente menor do que a área média cultivada pelos agricultores familiares brasileiros (Andrade 2019).

Ademais, quase inexistente agricultura em larga escala em Moçambique; quando amplos latifúndios são vistos, geralmente pertencem a estrangeiros. Assim, o ProSavana atendeu a interesses específicos dos países emergentes do Sul Global e dos países desenvolvidos, tendo retornado muito pouco em termos de resultados positivos para Moçambique. Daí a principal crítica e denúncia da sociedade civil organizada.

## **O Setor Privado**

As análises sobre cooperação internacional geralmente discutem muito o papel dos Estados, da sociedade civil, das organizações governamentais internacionais e até mesmo das ONGs, mas tratam pouco da atuação do setor privado (Oliveira & Pal 2018).

No caso do PMAI, as empresas que exportaram para os países parceiros, e sobretudo para Moçambique, tiveram bastante autonomia, não só definindo o lote de máquinas que seriam exportadas, mas também escolhendo a única empresa autorizada a prestar assistência técnica (Andrade 2019).

Aqui, fica clara a agência do setor privado, mas e quando se trata da agência do setor privado africano? Pode-se dizer que ela existe, mas ocorre de forma isolada e sem força política importante. Para ilustrar, é possível identificar a agência do setor privado africano no episódio envolvendo a Nigéria mencionado acima, na citação retirada de telegrama enviado pela embaixada brasileira em Abuja ao MRE em 2010.

Por fim, vale dizer que a atuação do setor privado não deve ser vista de forma dissociada da atuação estatal – existe uma relação entre as iniciativas brasileiras de cooperação para o desenvolvimento e os investimentos privados em Moçambique (Garcia, Kato 2016), o que ficou claro durante a análise de um telegrama trocado entre a embaixada brasileira em Acra e o MRE:

*[...] o ministro [de Gana] indagou sobre a possibilidade de o governo ganense comprar fertilizantes do Brasil por meio do Programa Mais Alimentos Internacional. [...] creio que se abrem novas possibilidades de ampliação da presença brasileira no setor agropecuário ganense, tanto na instalação de novas empresas no país, quanto na identificação de áreas concretas de cooperação (Telegrama enviado pela embaixada brasileira em Acra ao MRE em 2017. Arquivo do Itamaraty).*

O pedido do ministro ganês mostra que o Estado apoia e impulsiona as demandas do setor privado, o que é natural nas relações internacionais, já que o Estado provê para o setor privado a legitimidade necessária para fazer demandas junto a outros países. É curioso notar que, no caso da sociedade civil, as demandas geralmente não são apoiadas pelos Estados e, por isso, são menos impactantes em termos de promoção de mudanças.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar em que medida a agência dos países da África provoca mudanças nas dinâmicas da cooperação Sul-Sul. Apesar das evidências da agência do continente africano na política internacional, que pode ser exercida em diversos níveis a partir da combinação de esforços estatais e não estatais, é preciso reconhecer que ela não é ilimitada, pois esbarra no poder dos Estados mais fortes e na dependência dos próprios países africanos em relação aos parceiros mais desenvolvidos. Todavia, mesmo que ainda restrita, esta agência dos países africanos, que hoje pode ser reconhecida nas negociações e decisões sobre assistência e cooperação internacionais, é mais útil do que aquela passividade que por tanto tempo prevaleceu na literatura e, quem sabe, pode ser

o início de relações internacionais um pouco menos assimétricas.

O trabalho contribui para a literatura sobre agência africana nas relações internacionais ao apresentar evidências empíricas que comprovam a existência da agência de atores africanos, ainda que limitada e incapaz de promover grandes mudanças no cenário internacional, e ao mostrar que tal agência não se limita ao Estado, mas caracteriza também a atuação da sociedade civil e do setor privado, este último respaldado em grande medida pelos governos africanos.

Demandas como a da Nigéria para ingressar no PMAI mostram que estreitar laços financeiros e comerciais com o Brasil é do interesse dos próprios países demandantes do projeto de cooperação. E justamente em virtude desse interesse por parte dos países receptores é que a atuação do Brasil não pode ser encarada como algo imposto de cima para baixo ou mero “neoimperialismo tupiniquim”. Essa noção, utilizada principalmente para analisar a cooperação Brasil-África, é simplista, estereotipada e equivocada ao assumir que a relação com o continente africano seja desinteressada do lado brasileiro e passiva do lado africano, sem ganhos para o Brasil e gentil com uma África carente e marginalizada (Andrade 2019).

Ademais, duas ressalvas sobre o estudo de agência na África precisam ser feitas. Um estudo que a coloca no centro das atenções não é um contraponto e nem minimiza as ações exploratórias das potências (sejam elas do Sul ou do Norte Global) na África. Ao contrário, ele serve para mostrar agentes e ações que buscam resistir a tais pressões externas. Ele também ajuda a entender a variação entre os atores na África, como (e se) são capazes de influenciar nas tomadas de decisão nas relações internacionais. O que resta observar na agência é o quanto ela impacta de fato na melhoria da sociedade desses países. A segunda ressalva é que a agência dos atores no continente não é algo novo, sempre esteve presente na história da África, desde atos de resistência contra os países colonizadores, no processo de independência e na construção do Estado (Brown & Harman 2013). Isso justifica ainda mais a necessidade de incluir a agência dos países da África nas discussões de relações internacionais, como nos projetos de cooperação Sul-Sul. ■

*[M]esmo que ainda restrita, esta agência dos países africanos, que hoje pode ser reconhecida nas negociações e decisões sobre assistência e cooperação internacionais, é mais útil do que aquela passividade que por tanto tempo prevaleceu na literatura e, quem sabe, pode ser o início de relações internacionais um pouco menos assimétricas.*

## Referências Bibliográficas

- Banco Mundial. 2007. *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. International Development Association Resource Mobilization (FRM). IDA15.
- Bitencourt, Daiane. 2021. "O ethos do herói voluntário e os estereótipos sobre a África no discurso humanitário." *Letrônica* 14 (4): 1-12. <https://doi.org/10.15448/1984-4301.2021.4.39842>.
- Blaauw, Lesley. 2014. "Challenging Realists International Relations Theory: Soft Balancing and Agency in the International Relations of African States". *Afro Asian Journal of Social Sciences* 5 (53).
- Bracho, Gerardo. 2015. "In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenges of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda". *Discussion Paper*. German Development Institute, Bonn.
- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, William. 2012. "A Question of Agency: Africa in International Politics". *Third World Quarterly* 33 (10): 1889-1908.
- Brown, William & Sophie Harman. 2013. "African Agency in International Politics: An Introduction". *Routledge Studies in African Politics and International Relations*, 1-15. <http://oro.open.ac.uk/34468/2/9F4AD4DD.pdf>.
- Chipaike, Ronald & Matarutse Knowledge. 2018. "The Question of African Agency in International Relations". *Cogent Social Sciences* 4 (1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2018.1487257>.
- Coffie, Amanda & Lembe Tiky. 2021. "Exploring Africa's Agency in International Politics". *Africa Spectrum* 56 (3): 243-253. <https://doi.org/10.1177/00020397211050080>.
- De Mello e Souza, André. 2013. "Brazil's Development in Africa: A New Model?" *Fifth BRICS Academic Forum*, Durban, South Africa.
- Dollar, David. 2016. *China's Engagement with Africa: From Natural Resources to Human Resources*. Brookings Institute.
- Fingermann, Natália. 2014. *A cooperação trilateral brasileira em Moçambique: um estudo de caso comparado, o ProAlimentos e o ProSavana*. Tese de Doutorado FGV. <http://hdl.handle.net/10438/11608>.
- Garcia, Ana & Karina Kato. 2016. "Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique". *Cadernos CRH* 29 (76): 69-86. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000100005>.
- Grimm, Sven. 2013. "Aid Dependency as a Limitation to National Development Policy? The Case of Rwanda". In *Routledge Studies in African Politics and International Relations*, organizado por William Brown & Sophie Harman, 81-96.
- Harvey, David. 2004. "The New Imperialism: Accumulation by Dispossession". *The 'New' Imperial Challenge. Socialist Register* 40: 63-87. <https://socialistregister.com/index.php/srv/issue/view/441>.
- Jackson, Robert. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. New York: Cambridge University Press.
- Jaensch, Stephanie. 2021. "Understanding African Agency in Peace and Security: Tanzania's Implementation of 'Non-Indifference' in Somalia". *Africa Spectrum* 56 (3): 274-292. <https://doi.org/10.1177/00020397211993482>.
- Leite, Iara, Bianca Suyama, Laura Waisbich & Melissa Pomeroy. 2014. "Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the State of the Debate". *Evidence Report, Institute of Development Studies* 59. <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>.
- Manning, Richard. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?" *Development Policy Review* 24 (4): 371-385. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00330.x>.
- Moyo, Dambisa. 2009. "Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa". *Ethics & International Affairs* 23 (2): 219-19. [https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2009.00211\\_2.x](https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2009.00211_2.x).

Mohan, Giles & Ben Lampert. 2013. "Negotiating China: Reinserting African Agency into China-Africa Relations". *African Affairs* 112 (446): 92-110. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads065>.

Nascimento, Ana Caroline Neves. 2020. *Uma quimera do desenvolvimento: uma análise do ProSavana em Moçambique*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38440>.

Odoom, Isaac & Nathan Andrews. 2017. "What/Who is Still Missing in International Relations Scholarship? Situating Africa as an Agent in IR Theorizing". *Third World Quarterly* 38 (1): 42-60. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1153416>.

Okon, Enoch & Victor Ojatorotu. 2018. "Imperialism and Contemporary Africa". *Journal of African Foreign Affairs* 5 (2): 227-249. <https://www.jstor.org/stable/26664071>.

Oliveira, Leticia Cunha de Andrade. 2019. *A transferência de políticas entre países: um estudo de caso sobre o Programa Mais Alimentos em Moçambique*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/T.101.2020.tde-16012020-115130>.

Oliveira, Osmany & Leslie Pal. 2018. "Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções". *Revista de Administração Pública* 52 (2): 199-220. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/74659>.

Ovadia, Jesse. 2013. "Accumulation With or Without Dispossession? A 'Both/And' Approach to China in Africa With Reference to Angola". *Review of African Political Economy* 40 (136): 233-250. <https://www.jstor.org/stable/42003333>.

Saraiva, José Flávio. 2011. "Uma nova África atlântica nas relações internacionais do século XXI". *Relaciones Internacionales* 20: 297-319.

Vieira, Francisco. 2006. "Do eurocentrismo ao afropessimismo: reflexão sobre a construção do

imaginário da África no Brasil". *Revista em debate* 3. <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9317@1>.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

Whitfield, Lindsay. 2009. *The Politics of Aid: African Strategies of Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.

Whitfield, Lindsay & Alastair Fraser. 2010. "Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments". *International Negotiations*, 15: 341-366.

Woods, Ngaire. 2008. "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance". *International Affairs* 84 (6): 1205-1221. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00765.x>.

Woodward, Susan. 2017. *The Ideology of Failed States; Why Intervention Fails*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316816936>.

Zack-Williams, Alfred. 2013. "Neo-Imperialism and African Development". *Review of African Political Economy*, 40 (136): 179-184. <https://doi.org/10.1080/03056244.2013.797759>.

**Como citar:** Guzzi, André Cavaller & Leticia Cunha de Andrade. 2023. "A África e a cooperação internacional para o desenvolvimento: evidências da agência nos projetos de cooperação Sul-Sul com o Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 118-135.

**To cite this work:** Guzzi, André Cavaller & Leticia Cunha de Andrade. 2023. "Africa and the International Development Cooperation: Evidence of the Agency in South-South Cooperation Projects with Brazil." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 118-135.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.04.118-135.pt>

Recebido: 13 de junho de 2023

Aceito para publicação: 26 de junho de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# O Brasil de volta à África? Desafios e oportunidades para o engajamento brasileiro com o continente africano

---

**Danilo Marcondes**

**Resumo:** O artigo apresenta uma análise propositiva dos desafios e oportunidades para o engajamento entre Brasil e África no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, contemplando a interação diplomática; o aspecto multilateral; o campo da defesa e da segurança; cooperações técnicas; a relação comercial e econômica e os aspectos internos associados à dimensão racial e ao apoio aos brasileiros no continente africano, revisitando iniciativas inovadoras de administrações anteriores do Partido dos Trabalhadores (PT) e sinalizando as discontinuidades que podem ser revistas.

**Palavras-chave:** Brasil; África; cooperação; Atlântico Sul; governo Lula.

## **Brazil Back in Africa? Challenges and Opportunities for Brazilian Engagement with the African Continent**

**Abstract:** The article presents a propositional analysis of the challenges and opportunities for the engagement between Brazil and Africa in the third term of Luiz Inácio Lula da Silva, contemplating the diplomatic interaction; the multilateral aspect; the field of defense and security; technical cooperations; the commercial and economic relationship and the internal aspects associated with the racial dimension and support for Brazilians on the African continent, revisiting innovative initiatives from previous administrations of the Workers' Party (PT) and signaling the discontinuities that can be revised.

**Keywords:** Brazil; Africa; cooperation; South Atlantic; Lula administration.




A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2023 trouxe grandes expectativas em relação à política externa, em especial no que diz respeito à retomada de relações com um conjunto de países e regiões que foram pouco contemplados na administração anterior. No que diz respeito especificamente às relações com os Estados africanos, o governo anterior não conseguiu aproveitar as possibilidades de interação com o continente (Neto & Alencastro 2019), mesmo antes do impacto da pandemia da Covid-19.

O peso da história e da herança cultural comum são elementos inegáveis da relação Brasil-África (Costa e Silva 2011). No entanto, em um mundo altamente globalizado e de grande competição, a manutenção de relações vibrantes e significativas está relacionada ao aproveitamento de iniciativas concretas, à maturidade de reconhecer as limitações e impedimentos de ambos os lados e à disposição de entender as demandas dos parceiros africanos.

Com base nas considerações anteriores, o texto pretende apresentar algumas contribuições abrangentes, mas não exaustivas, a respeito dos desafios e oportunidades para o engajamento entre Brasil e África para o governo Lula 3. Longe de apresentar apenas um olhar acadêmico sobre as relações Brasil-África, a análise desenvolvida busca ser propositiva. Partindo de alguns temas identificados como centrais para o engajamento Brasil-África, destacam-se quais elementos podem ser desenvolvidos de forma a permitir o devido retorno do Brasil ao continente africano. O artigo faz justiça ao recapitular estratégias e iniciativas inovadoras implementadas em administrações anteriores do governo do Partido dos Trabalhadores, como a expansão da presença diplomática no continente africano. No entanto, o texto também apresenta lacunas e perdas de oportunidade que podem ser recuperadas no governo atual, como a retomada das relações comerciais e da presença de atores governamentais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O texto contempla diferentes componentes da relação Brasil-África, sendo dividido da seguinte forma: 1) a interação diplomática; 2) o aspecto multilateral do relacionamento; 3) o campo da defesa e da segurança; 4) a dimensão da coo-

---

**Danilo Marcondes**  é professor da Escola Superior de Guerra (ESG) e PhD em Politics and International Studies pela Universidade de Cambridge. Bolsista de produtividade do CNPq e Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Suas áreas de interesse se concentram em Relações Brasil-África, Diplomacia de Defesa, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Segurança Internacional, com ênfase no espaço do Atlântico Sul. As opiniões expressas aqui são de caráter pessoal.

peração técnica; 5) a relação comercial e econômica; e 6) os aspectos internos associados ao relacionamento, tanto do ponto de vista da dimensão racial quanto do apoio aos brasileiros no continente africano.

## O COMPONENTE DA ATUAÇÃO DIPLOMÁTICA NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

Um dos elementos mais importantes associados ao relacionamento do Brasil com os Estados africanos diz respeito ao patrimônio representado pela rede diplomática brasileira no continente africano. Em 2011, o Brasil chegou a possuir a quinta maior presença diplomática no continente africano, sendo que mais da metade das embaixadas brasileiras tinham sido inauguradas ou reinauguradas nos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Fellet 2011). Em um mundo virtualmente conectado – e marcado pela facilidade dos meios de comunicação –, a manutenção de representações físicas parece, à primeira vista, um anacronismo. No entanto, preserva um caráter simbólico importante de acompanhamento direto de temas diversos e também de valorização do relacionamento bilateral.

Do ponto de vista da atuação brasileira, a tendência de desengajamento com o continente africano nos últimos anos foi refletida no fechamento de representações diplomáticas residentes no continente. Por exemplo, foram fechadas as embaixadas em Serra Leoa e Libéria (ambas em 2020) e também a embaixada no Malauí (2022), inaugurada há menos de uma década. O fechamento de embaixadas brasileiras no continente africano não é novidade, já que muitas representações foram encerradas na década de 1990. No entanto, trata-se de estratégia incompatível com o nível de relacionamento que o Brasil procura manter com o continente africano. Levantamento recente realizado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil indicou a existência de 216 represen-

*Em um mundo virtualmente conectado – e marcado pela facilidade dos meios de comunicação –, a manutenção de representações físicas parece, à primeira vista, um anacronismo. No entanto, preserva um caráter simbólico importante de acompanhamento direto de temas diversos e também de valorização do relacionamento bilateral.*

tações brasileiras no exterior (considerando embaixadas, consulados e missões), sendo a Europa o continente contemplado com maior número de representações (61) (Jardim 2021). No período contemporâneo, nota-se também a redução da presença diplomática africana em Brasília, com o fechamento das representações residentes da Etiópia, Burundi e Benim.

No caso da Etiópia, a embaixada residente em Brasília foi inaugurada em 2011 e fechada em 10 de outubro de 2021, como parte de uma iniciativa que levou ao fechamento de 30 das 61 embaixadas etíopes no mundo, por motivos associados aos custos de manutenção (Larnyoh 2021). No caso do Burundi, o país inaugurou sua embaixada residente em Brasília em março de 2012, mas o gesto não foi reciprocado pelo Brasil. O MRE indica que a embaixada do Burundi foi fechada oficialmente em 1º de janeiro de 2021, mas o site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Burundi indica 6 de outubro de 2020 como data do encerramento da embaixada em Brasília (Republic of Burundi 2021). A embaixada do Benim em Brasília foi encerrada oficialmente em 25 de julho de 2020. O fechamento da embaixada esteve relacionado a motivações de natureza econômica, que levaram o Benim a manter apenas 11 embaixadas residentes e um consulado-geral (Africa Intelligence 2020).

Além da necessidade de revalorizar a presença diplomática brasileira no continente africano, é preciso diversificar essa presença. Por motivos históricos e pela imposição da realidade geográfica, as interações entre o Brasil e o continente africano privilegiaram a porção atlântica e os países lusófonos (Sombra Saraiva 1996). É necessário ampliar essa presença, principalmente na costa Oeste africana, assim como na região dos Grandes Lagos. Por exemplo, atualmente, a embaixada do Brasil em Nairóbi inclui na sua jurisdição, além do Quênia, o Burundi, Ruanda, a Somália e Uganda. Em período recente, já foi aventada a possibilidade de abertura de uma embaixada residente em Ruanda (Oliveira 2023a).

A ausência brasileira em determinados contextos geográficos específicos no continente africano pode ser mitigada via o estabelecimento de diálogos bilaterais com países terceiros que possuem presença diplomática nos Estados africanos onde o Brasil está ausente. Por exemplo, no caso da Somália, nota-se a expressiva presença diplomática da Turquia, incluindo frequência aérea entre Istambul e Mogadíscio, e projetos de cooperação desenvolvidos pela Agência Turca de Cooperação e Coordenação (TIKA). Em contrapartida, o Brasil pode dialogar com a Turquia sobre os países da costa atlântica africana.

O Brasil precisa recuperar também a capacidade de acompanhamento das relações dos países africanos com atores globais importantes. No passado, a relação

entre China e África foi incluída no Grupo de Trabalho sobre Avaliação da Cooperação com a China, criado no MRE<sup>1</sup>. Da mesma forma, os dois países desenvolveram um Diálogo Brasil-China sobre temas africanos, que se reuniu pela primeira vez em 2010 (Menezes 2013, 245).

A revalorização da importância do relacionamento com os Estados africanos não deve ser medida apenas a respeito da comparação com outras potências emergentes, como Índia e Turquia, mas, sim, também em relação ao interesse dos Estados latino-americanos em desenvolver relações com o continente africano. Como exemplo do crescente interesse, destaca-se a visita da delegação liderada pela vice-presidente da Colômbia, Francia Márquez, à África do Sul, ao Quênia e à Etiópia em maio de 2023 (Cancillería 2023). A visita faz parte da *Estratégia África 2022-2026* desenvolvida pela Colômbia com o objetivo de ampliar a presença diplomática no continente africano e incorporada ao Plano Nacional de Desenvolvimento lançado pelo presidente Gustavo Petro (Cancillería 2022).

## ASPECTOS MULTILATERAIS DA RELAÇÃO BRASIL-ÁFRICA

Nas diferentes ocasiões em que esteve ocupando assentos não permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o Brasil forneceu especial atenção aos temas vinculados ao continente africano. Historicamente, a forma como o Brasil atuou em relação ao tratamento dos temas dos conflitos em Angola e Moçambique no CSNU também contribuiu para solidificar a relação bilateral com os dois Estados africanos. Não por acaso, Moçambique foi um dos primeiros Estados a verbalizar apoio a um assento permanente para o Brasil no CSNU. Diplomatas brasileiros já reconheceram que a “chave da reforma está na África”<sup>2</sup> e que é possível incluir os dois assentos permanentes para o continente africano no CSNU, conforme indicado pelo Consenso de Ezulwini.

Além da reforma do CSNU, o tema da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) também possui uma dimensão multilateral, visto que a zona foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1986. Os países africanos representam 21 dos 24 Estados-membros da zona, e o apoio deles é fundamental para garantir que o tema Zopacas permaneça na agenda da Assembleia Geral da ONU. Após uma década, a retomada da Zopacas, com a reunião de abril de 2023, requer acompanhamento direto do MRE e do Ministério da Defesa do Brasil, especialmente devido ao fato de que a próxima reunião está prevista para acontecer no Brasil

---

1. Circular Telegráfica 80781 da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para todas as embaixadas brasileiras na África, 11 de fevereiro de 2011.

2. Despacho telegráfico 305 da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a embaixada do Brasil em Praia, 14 de setembro de 2015.

(Navarro 2023). A ausência, na reunião de abril, de países como África do Sul, Benim, Camarões, Gâmbia, Guiné, República do Congo e República Democrática do Congo<sup>3</sup> sinaliza que o Brasil terá papel importante a desempenhar no convencimento da importância da Zopacas entre os Estados africanos.

No campo específico da reforma da ONU, tema de interesse estratégico para a política externa brasileira, o apoio dos países africanos é fundamental para o sucesso do pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU. Da mesma forma, os votos dos países africanos foram importantes para a eleição de candidatos brasileiros em postos de direção na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e Organização Mundial do Comércio (OMC). No âmbito do CSNU, a relação com os Estados africanos também perpassa temas multilaterais importantes, como a agenda de gênero, em especial o portfólio sobre Mulheres, Paz e Segurança, tema no qual Estados africanos, como a Namíbia, possuem pioneirismo – a Namíbia exercia a presidência do Conselho de Segurança quando da aprovação da emblemática resolução 1325 (*Women, Peace and Security*) em 31 de outubro de 2000. O país criou um Centro Internacional de Mulheres para Paz em outubro de 2020 (ver Nações Unidas 2020).

Além da importância da atuação no CSNU, a atuação diplomática brasileira na Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*) reforça o compromisso do país com esforços multilaterais de manutenção da paz e da segurança no continente africano. Desde que a Guiné-Bissau entrou para a agenda da Comissão em 2007, o Brasil manteve a responsabilidade de ser chefe da configuração específica sobre Guiné-Bissau na Comissão. Por muito tempo, o Brasil foi o único país do Sul Global a exercer essa responsabilidade, mas o Marrocos assumiu a chefia da configuração específica sobre a República Centro-Africana na Comissão de Construção da Paz em 2013.

O fato de o continente africano sediar importantes instituições multilaterais também merece atenção por parte do Brasil. Por exemplo, além da importância da União Africana (UA), deve-se destacar que a embaixada do Brasil no Cairo (Egito) é responsável por acompanhar as relações do Brasil com a Liga dos Estados Árabes, sediada na mesma capital. Da mesma forma, a representação residente em Abidjan (Costa do Marfim) é fundamental para o acompanhamento de instituições multilaterais como o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e com a Organização Internacional do Cacau. Por fim, a embaixada residente em Gaborone (Botsuana) é responsável pelo acompanhamento da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), sediada na mesma cidade.

---

3. A informação sobre os Estados que não compareceram foi fornecida ao autor por meio de consulta informal, realizada em junho de 2023, junto a representante do Ministério da Defesa do Brasil.

No aspecto multilateral, destaca-se o tema da proposta do Santuário de Baleias do Atlântico Sul junto à Comissão Internacional da Baleia (CIB) (Marcondes 2020). A proposta brasileira, que perdura por mais de uma década, já foi apoiada em diferentes momentos pela África do Sul e pelo Gabão. No entanto, muitos Estados africanos, inclusive membros da Zopacas, sofrem pressão política por parte de países baleeiros para votarem contra a proposta, inclusive por meio da oferta de cooperação técnica. As gestões realizadas pelas embaixadas brasileiras junto aos representantes africanos na CIB devem ser mantidas, a fim de sensibilizar esses parceiros a respeito da importância da aprovação do Santuário.

O Brasil também desempenha papel importante em defender uma maior participação e representatividade dos países africanos nos fóruns multilaterais. Por exemplo, na recente reunião do G-7 em Hiroshima (Japão), o Brasil defendeu que a União Africana (UA) seja convidada a ser membro permanente do G-20. Essa declaração foi feita durante encontro com o presidente das Comores, país ocupante da presidência rotativa da União Africana, e funcionou como resposta a contato da UA feito em fevereiro de 2023, que realizou sondagem sobre endosso brasileiro à admissão da UA no G-20 (Brasil 2023). O apoio brasileiro se mostrou de especial importância, devido ao fato de que o Brasil irá assumir a presidência do G-20 em dezembro de 2023 (Moreno 2023a).

## **AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO CAMPO DA DEFESA E DA SEGURANÇA**

Ao contrário de outras áreas de cooperação, como saúde e agricultura, que sofreram diminuição nos últimos quatro anos, o campo da cooperação e defesa manteve-se constante. A cooperação em defesa é um aspecto estratégico do relacionamento do Brasil com os países do continente africano e é desenvolvida sem a necessidade de aporte de grandes recursos financeiros, beneficiando-se de estruturas já existentes, como as academias militares brasileiras, que possuem condições de receber e alojar os alunos africanos. No passado, iniciativas de parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE juntamente com o Ministério da Defesa do Brasil fortaleceram as capacidades de recebimentos desses alunos.

Apesar do reconhecimento e valorização das relações no campo da defesa, nota-se a existência de algumas decisões que poderiam ser revistas de forma a apoiar essa relação. O encerramento da adidância de defesa junto à embaixada do Brasil em Adis Abeba (Etiópia), em março de 2020, acarretou um “entrave adicional para o adensamento das relações entre as Forças Armadas dos dois paí-

ses.”<sup>4</sup> Da mesma forma, o fechamento acarretou uma perda de influência direta junto às diferentes instituições da UA. No passado, o Brasil chegou a manter um oficial como assessor técnico da Marinha do Brasil junto à UA, baseado em Adis Abeba, mas a posição foi encerrada em 2018. O envio de oficial da Marinha do Brasil ocorreu após convite encaminhado pela Comissão da União Africana em 2013, para que esse representante pudesse apoiar a *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*. Pelo menos dois oficiais ocuparam a posição, lotados no Departamento de Paz e Segurança da UA. O último oficial encerrou a missão em junho de 2018.<sup>5</sup> Em um cenário de recursos limitados, a Marinha do Brasil optou por concentrar os esforços no Atlântico Sul, parte do entorno estratégico brasileiro, designando um oficial para apoiar o monitoramento da segurança marítima no Golfo da Guiné a partir de centro regional localizado em Camarões. A revisão da distribuição dos adidos militares no continente africano também merece atenção. Por exemplo, o interesse brasileiro em abrir uma adidância de defesa junto à embaixada em Argel (Argélia) foi sinalizado às autoridades argelinas em 2008, mas a adidância nunca foi aberta.<sup>6</sup> A possibilidade de criação de uma adidância de defesa na Guiné-Bissau vem sendo proposta desde 2011 (Cardoso 2011).

Cabe também destacar que a base industrial de defesa brasileira desempenha papel importante no relacionamento em defesa entre Brasil e o continente africano. Por exemplo, durante a realização no Rio de Janeiro da feira *Latin American Aerospace and Defense (LAAD) 2023*, o Brasil recebeu delegações da Argélia, Benim e Gana. Durante o evento, foi assinado acordo de cooperação em defesa entre Brasil e o Benim (Ministério da Defesa 2023). A aprovação recente pelo Congresso Brasileiro do Acordo de Cooperação em Defesa Brasil-Marrocos também sinaliza as possibilidades de aumento da cooperação em defesa com países da África do Norte, região em que o Brasil possui apenas uma adidância de defesa, residente no Egito. O adido de defesa do Brasil na Espanha é acreditado para atuar como adido de defesa no Marrocos. A adidância do Brasil no Egito foi criada em 1975 e é a mais antiga em funcionamento no continente africano.

Ainda no campo da defesa e segurança, merece especial destaque o engajamento do Brasil com o tema das missões de paz no continente africano, região em que estão localizadas a maioria das missões autorizadas pelo CSNU. A complexidade dessas missões apresenta inúmeros desafios aos países contribuintes com tropas, incluindo o enfrentamento de grupos terroristas, além de desafios logísticos, de saúde e humanitários.

---

4. Embaixada do Brasil em Adis Abeba. Relatório de Gestão (2019-2021).

5. Pedido de Lei de Acesso à Informação 60000.001346/2023-51.

6. Telegrama 561 da embaixada do Brasil em Argel para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, 19 de junho de 2008.

O Brasil não possui contingentes desdobrados em missões da ONU na África desde o encerramento da participação na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (Unavem III) em 1997 (Hamann 2016). No entanto, a ausência de tropas brasileiras nas missões não significa a ausência do envolvimento brasileiro com esforços da ONU em prol da manutenção da paz e da segurança no continente africano. Além da presença dos observadores militares desdobrados em diferentes missões, oficiais generais do Exército Brasileiro ocupam, desde 2013, a chefia do componente militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Congo (Monusco), presente na República Democrática do Congo (RDC), uma das maiores e mais complexas missões em termos de efetivo e de área de responsabilidade.

O general Carlos Alberto dos Santos Cruz foi o primeiro oficial general brasileiro a assumir a função, tendo ocupado o cargo entre junho de 2013 e dezembro de 2015. Foi sucedido pelo general sul-africano Derick Mbuyiselo Mgwebi, que ocupou o cargo de dezembro de 2015 até janeiro de 2018. O General Mgwebi foi sucedido pelo general brasileiro Elias Rodrigues Martins Filho, que assumiu em abril de 2018. Desde então, todos os demais comandantes foram oficiais generais do Exército Brasileiro (Nações Unidas 2018).

Na RDC, o Brasil passou a desdobrar uma equipe móvel de treinamento especializado em selva (*Jungle Warfare Mobile Training Team*), de forma a prestar assistência às forças armadas da RDC e aos contingentes já desdobrados na Monusco (O Estado de São Paulo 2019). Dessa forma, o Brasil foi inserido em experiência única na história das missões da ONU, com a realização de treinamento para contingentes já desdobrados. Com a atuação da equipe móvel, o Brasil encontrou um nicho importante de atuação no campo das operações de paz, em um cenário em que o desdobramento com contingentes ainda não é uma realidade possível. Um dos casos mais recentes de possibilidade não concretizada de desdobramento de tropas brasileiras ocorreu em relação à Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (Minusca) (Uziel & Marcondes 2020).

Além do tema das operações de paz, o tema da segurança marítima é outro componente importante da agenda de segurança. Por parte do Brasil, o acompanhamento de questões de segurança marítima prioriza o espaço do Atlântico Sul e é feito por iniciativas como o Grupo Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné, criado em 2018. Da mesma forma, o envolvimento do Brasil no Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG) permite o diálogo direto e o acompanhamento de iniciativas propostas por atores de fora do espaço do Atlântico Sul, tais como a União Europeia e alguns dos Estados-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte.



O combate à atuação da criminalidade transnacional no espaço do Atlântico Sul também pode estimular a cooperação entre o Brasil e os países africanos (Duarte, Marcondes & Carneiro 2021). As possibilidades de cooperação passam pela necessidade de ampliação da capacidade de acompanhamento dessa realidade no nível policial. No momento, o Brasil possui apenas uma adidância da Polícia Federal (PF) no continente africano, localizada em Pretória (África do Sul) e criada em 2010 (Brasil 2015) com a responsabilidade de cobrir todo o continente. Em 2016, foi aventada a possibilidade de instalação de uma adidância da PF em Praia (Cabo Verde)<sup>7</sup>, que poderia desempenhar papel importante no acompanhamento de casos vinculados ao tráfico de entorpecentes na rota América do Sul-Europa, via o continente africano. O Brasil também pode expandir ofertas de cooperação com países africanos na área policial por meio do Programa Internacional de Cooperação Policial (Intercops), oferecido pela Polícia Federal no aeroporto internacional de Guarulhos (Chaves 2015).

## **A COOPERAÇÃO TÉCNICA COM PAÍSES AFRICANOS**

Como país do Sul Global, o Brasil possui uma série de políticas públicas e boas práticas em diferentes áreas de atuação, tais como saúde, agricultura e educação, que podem servir de inspiração para o desenvolvimento de iniciativas similares em outros países em desenvolvimento e até mesmo em países do Norte. No passado, muitas dessas iniciativas foram reconhecidas por atores internacionais, tais como o Banco Mundial e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (Unaid). Diferentes iniciativas brasileiras também envolveram a atuação de instituições como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

De forma a retomar a importância da cooperação técnica brasileira no campo da agricultura, faz-se necessário recuperar a presença no continente africano de entidades brasileiras do setor, especialmente da Embrapa. O projeto Embrapa África teve sua coordenação residente em Acra (Gana) descontinuada em março de 2015, e seu convênio encerrou-se em dezembro de 2016.<sup>8</sup>

O retorno do Partido dos Trabalhadores (PT) à chefia do Executivo permite a retomada de pautas sociais domésticas que, por meio de iniciativas de cooperação técnica, tiveram repercussão internacional, tal como o tema da segurança alimentar e nutricional. A recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Con-

---

7. Despacho telegráfico 271 da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a embaixada do Brasil em Praia, 10 de novembro de 2016.

8. Informação obtida por meio de solicitação de acesso à informação submetida à Embrapa. Pedido LAI NUP 21212.000347/2023-31, cadastrado em 13 de abril de 2023 e respondido no dia 26 de abril de 2023.

sea) – criado em 1993 e extinto da estrutura ministerial em 2019 (Avelino & Reis sem data) – ao final de fevereiro de 2023 (Moreno 2023b) permite a retomada de um olhar internacional nesse campo de atuação. Da mesma forma, a permanência do Centro de Excelência contra a Fome, criado em 2011 vinculado ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) e sediado em Brasília, garante a participação ativa do Brasil nos esforços internacionais de combate à fome.

No campo da educação, os programas de estudantes-convênio de graduação (PEC-G) e de pós-graduação (PEC-PG) permitem acesso a uma formação universitária no Brasil para estudantes africanos e contemplam tanto cidadãos de países lusófonos quanto não lusófonos.<sup>9</sup> O Programa de Ensino Profissional Marítimo para Estrangeiros (Pepme), oferecido pelo Estado-Maior da Armada da Marinha do Brasil, permite a formação de quadros de oficiais de Marinha Mercante, contribuindo para atividade econômica relevante para os Estados africanos.

## **A PRESENÇA ECONÔMICA E COMERCIAL NO CONTINENTE AFRICANO**

As empresas brasileiras atuam no continente africano desde os primeiros anos da década de 1970, principalmente em projetos de infraestrutura (Campos 2022). Ao longo das décadas, o interesse comercial das empresas brasileiras pelos Estados africanos oscilou.

A partir de 2003, foi pensada uma estratégia para estímulo das relações comerciais entre o Brasil e o continente africano (Zanini 2017). No entanto, algumas iniciativas não tiveram continuidade. Por exemplo, o fechamento do escritório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em Johannesburgo em 2016, três anos após sua inauguração, sinalizou um recrudescimento do acompanhamento de iniciativas no continente africano, que pode ser revisto com uma retomada de uma interação mais direta. Da mesma forma, também pode ser fortalecida a presença da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) no continente, em colaboração com os setores comerciais (Secom) das embaixadas brasileiras residentes.

Ainda que a presença física do BNDES tenha sido reduzida, recente iniciativa do banco, com o apoio do African Export-Import Bank (Afrexim)<sup>10</sup>, permitiu a exportação de três aeronaves da Embraer para o continente africano, no valor de

---

9. Quatro estudantes africanos foram aceitos na primeira edição do programa PEC-G em 1964, mas não há informação sobre a sua origem. Um histórico do programa PEC-G no período 1964-1988 está disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/arquivos/arquivos-teste/cronologia\\_1964\\_1988.pdf](https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/arquivos/arquivos-teste/cronologia_1964_1988.pdf).

10. O Afrexim é uma instituição financeira multilateral africana que apoia o comércio intra-africano e com atores de fora do continente. O banco foi criado em 1993 e tem a sua sede no Cairo.

R\$ 250 milhões para uso na aviação comercial (BNDES 2023). No passado, representante do Afrexim já tinha sinalizado a importância de o Brasil diversificar os produtos com os quais comercializava com os países africanos, assim como diversificar o número de parceiros (Jornal do Brasil 2019).

Para além da atuação do BNDES, a presença bancária brasileira no continente africano também pode ser fortalecida. Em 2003, no primeiro governo Lula, o Banco do Brasil estabeleceu um acordo com dois bancos portugueses (Caixa Geral de Depósitos e Banco Espírito Santo) para beneficiar os seus clientes em países africanos de língua portuguesa e na África do Sul. O acordo também tinha como objetivo aumentar as relações comerciais entre o Brasil e o continente africano (Agência Brasil 2003). O Banco do Brasil (BB) elaborou uma estratégia de internacionalização para o continente africano em 2010, em cooperação com um banco privado brasileiro (Bradesco) e com um banco privado português (Banco Espírito Santo) (Veja 2010). Essa estratégia foi revista a partir de 2017, quando o BB decidiu privilegiar os EUA e a Ásia, reduzindo sua presença no continente africano (Alves 2017). No contexto atual, uma estratégia de retorno do BB à África poderia contar com a cooperação do Standard Bank of South Africa, que possui representação em São Paulo e que apoia eventos relacionados ao comércio e investimentos entre Brasil e África.

O interesse pela assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) com diferentes Estados africanos sinaliza uma disposição do Brasil em aumentar as relações comerciais. Até o momento, foram assinados ACFIs com Angola, Malauí e Moçambique (todos em 2015), Etiópia (2018) e Marrocos (2019) (Brasil 2022). O Brasil poderá também reforçar a proposta de ACFI apresentada à África do Sul em 2016.<sup>11</sup> Da parte brasileira, o país precisa responder à minuta de acordo agrícola apresentada pela África do Sul em setembro de 2020.<sup>12</sup>

Também não pode ser desconsiderado o papel importante desempenhado por entidades como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Câmara de Comércio Afro-Brasileira (Afrochamber) e a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira. A Câmara de Comércio Brasil-África do Sul foi criada em 2020 e também poderá dinamizar as relações comerciais.<sup>13</sup>

Dentre as empresas brasileiras com interesse no continente africano, merece destaque a atuação da Embraer, que possui presença relevante tanto no campo da aviação comercial, quanto no campo da defesa, com o fornecimento de aviões para ações de combate à contrainsurgência, missões de reconhecimento, patrulha cos-

11. Embaixada do Brasil em Pretória. Relatório de gestão (2020-2022), p.6.

12. Embaixada do Brasil em Pretória. Relatório de gestão (2020-2022), p.7-8.

13. Embaixada do Brasil em Pretória. Relatório de gestão (2020-2022), p.7.

teira e treinamento de pilotos, assim como na instalação de radares. A importância comercial da venda de aeronaves para emprego no setor de defesa não pode ser menosprezada. Por exemplo, a venda de três aviões EMB 314 Super Tucanos para a Força Aérea de Burkina Faso em 2011, no valor de US\$ 50 milhões, representou o maior fluxo de comércio entre Brasil e Burkina Faso nos últimos quinze anos.<sup>14</sup> A aquisição por parte de Burkina Faso encorajou outras negociações na região. Por exemplo, em 2015, a Embraer recebeu uma encomenda de Super Tucanos por parte do Mali, país vizinho de Burkina Faso, no valor de US\$ 60 milhões. As quatro aeronaves foram entregues em 2018 (Agência Senado 2018). Em 2018, a Embraer recebeu uma encomenda de 12 Super Tucanos para a Força Aérea da Nigéria, com a primeira aeronave entregue em 2020 (Embraer 2020).

A atuação da Embraer no campo da aviação comercial deveria servir de estímulo para o aumento de conexões aéreas diretas entre o Brasil e os Estados africanos, evitando a necessidade de escalas em destinos na Europa ou Oriente Médio e estimulando o turismo entre Brasil e África. Existe grande potencial de atuação e expansão no continente africano para empresas como Marcopolo (setor de transportes) e Eurofarma (medicamentos). O Brasil também pode atuar para que Estados africanos adotem o padrão nipo-brasileiro de televisão digital. Até o momento, a maioria dos Estados que o adotaram estão localizados na América Latina, mas Botsuana o adotou em julho de 2013.

Por fim, é preciso atenção para as possíveis implicações para as relações comerciais entre Brasil e o continente africano da Zona de Livre Comércio Continental Africana (ZLCCA), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2021 (G1 2021).

## **AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA E A SOCIEDADE BRASILEIRA**

### **A valorização da contribuição e presença africana**

A instituição da obrigatoriedade de ensino de história e cultura afro-brasileira e africana na educação básica em 2003 representou passo importante na valorização da contribuição africana para a formação da sociedade brasileira. No entanto, passados vinte anos, a implementação da legislação apresenta dificuldades em termos de recursos e pessoal (Lacerda 2023).

As relações Brasil-África também podem desempenhar papel importante nos esforços recentes de valorização da diversidade racial e de gênero no âmbito da administração pública federal. Dentre as iniciativas recentes, está o lança-

---

14. Mensagem (SF) n. 35, de 2020 (n. 445/2020 na origem), p. 4.

mento, em março de 2023, de “decreto que reserva às pessoas negras (pretas e pardas) percentual mínimo de 30% na ocupação em Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil 2023b)<sup>15</sup>.

No caso específico do MRE, a valorização da diversidade racial está vinculada à necessidade de aumento do número de diplomatas negros, inclusive na chefia de missões diplomáticas brasileiras e para além de postos localizados no continente africano. O relacionamento com os países africanos dialoga diretamente com políticas de ação afirmativa e a atuação de entidades como a Fundação Palmares. No campo da cultura, como já foi realizado no passado, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) pode ser mobilizado para iniciativas em prol do patrimônio arquitetônico afro-brasileiro em países como Benim, Gana e Nigéria.

No campo da valorização da identidade cultural comum com o continente africano, o exemplo da estratégia diplomática colombiana mencionada anteriormente também pode servir de inspiração. A Colômbia possui a segunda maior população de origem africana na América Latina (Malê 2023), e o governo colombiano nomeou três lideranças da comunidade afro-colombiana para chefiar as embaixadas na África do Sul, em Gana e no Quênia.

A participação de cidadãos de diferentes países africanos no PEC-G e no PEC-PG aumenta a diversidade do corpo estudantil das universidades públicas e privadas brasileiras. De igual importância, a formação de estudantes africanos no Brasil permite o estabelecimento de vínculos entre futuros tomadores de decisão em diferentes Estados africanos e o país.

*No caso específico do MRE, a valorização da diversidade racial está vinculada à necessidade de aumento do número de diplomatas negros, inclusive na chefia de missões diplomáticas brasileiras e para além de postos localizados no continente africano. O relacionamento com os países africanos dialoga diretamente com políticas de ação afirmativa e a atuação de entidades como a Fundação Palmares.*

15. Decreto Nº 11.443, de 21 de março de 2023.

## A importância da assistência a brasileiros no continente africano

O relacionamento com os países africanos também deve ser pensado do ponto de vista da assistência consular prestada pelo MRE. Em países africanos, tal como Moçambique, a comunidade brasileira é variada, composta, por exemplo:

*por funcionários de empresas brasileiras (como Vale, Ambev e outras) e estrangeiras (Exxon Mobile, Total e outras); por funcionários de organismos internacionais (FMI, Banco Mundial e agências do sistema ONU); funcionários de organizações não governamentais dos mais variados portes; e por missionários católicos e evangélicos.*

A pandemia da Covid-19 reforçou a importância do apoio prestado à comunidade brasileira nos países africanos, especialmente no contexto do fechamento das fronteiras e da necessidade de organização de voos de repatriação. A evacuação recente de nacionais brasileiros do Sudão reforça a importância da assistência consular, inclusive frente a situações de conflito e instabilidade política (Oliveira 2023b). Além da importância da assistência consular, é fundamental garantir as condições de trabalho para os funcionários do Serviço Exterior Brasileiro (SEB), incluindo infra-estrutura adequada, recursos financeiros para o funcionamento das atividades e garantias de segurança para os funcionários. Todos os postos diplomáticos brasileiros localizados no continente africano são classificados nas categorias “C” e “D”, considerados como de sacrifício.

Por exemplo, diferenças de entendimento entre o Exército Brasileiro (EB) e o MRE em relação a custos de manutenção e à real necessidade de continuidade levaram o destacamento militar brasileiro responsável pela segurança da embaixada, residência e dos funcionários do SEB em Kinshasa (República Democrática do Congo) a ser desmobilizado em janeiro de 2021.<sup>16</sup>

## CONCLUSÃO

A retomada das relações entre o Brasil e o continente africano ocorre em um contexto particularmente diferente do início do primeiro governo Lula. No âmbito doméstico, as demandas relacionadas à necessidade de coordenação com o Congresso Nacional e com diferentes forças políticas devido à polarização e ao aumento da violência competem com as possibilidades de articulação de uma

---

16. A informação sobre a data de desmobilização está indicada em: “Embaixada do Brasil em Kinshasa. Relatório de Gestão, 31 de janeiro de 2018 a 31 de agosto de 2021”. A informação sobre a falta de entendimento foi sinalizada em consulta informal realizada pelo autor junto a militar do EB.

agenda de política externa ambiciosa e diversificada. Da mesma forma, a necessidade de retomar relações no contexto regional sul-americano, incluindo o retorno à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) reforça a centralidade da articulação com países vizinhos, tais como Argentina, Venezuela e Paraguai. No âmbito global, o peso das relações com Estados Unidos da América (EUA), União Europeia e China também serve de concorrência para a articulação da retomada de contatos com o continente africano (Frazão 2023).

Ainda que os desafios existam, é importante pensar em como a retomada das relações Brasil-África pode privilegiar temas estratégicos. As diferentes seções apresentadas acima discutiram áreas fundamentais na relação Brasil-África, apresentando boas práticas desenvolvidas no passado, assim como iniciativas que foram interrompidas por restrições orçamentárias ou falta de prioridade política, comprometendo a atuação brasileira no continente. As relações com o continente africano são parte importante da retomada do prestígio internacional do Brasil, mas necessitarão de apoio político, de dentro e de fora do governo, assim como recursos de pessoal e financeiros. As dificuldades encontradas no passado apontam que somente um esforço coordenado permitirá que a retórica da retomada seja traduzida em iniciativas concretas. ▬

*Ainda que os desafios existam, é importante pensar em como a retomada das relações Brasil-África pode privilegiar temas estratégicos. (...) As relações com o continente africano são parte importante da retomada do prestígio internacional do Brasil, mas necessitarão de apoio político, de dentro e de fora do governo, assim como recursos de pessoal e financeiros. As dificuldades encontradas no passado apontam que somente um esforço coordenado permitirá que a retórica da retomada seja traduzida em iniciativas concretas.*

## Referências Bibliográficas

- Africa Intelligence. 2020. "Cotonou Set to Close Around a Dozen Embassies". *Africa Intelligence*, 1º de abril de 2020. <https://www.africaintelligence.com/west-africa/2020/04/01/cotonou-set-to-close-around-a-dozen-embassies,108400040-bre>.
- Agência Brasil. 2003. "BB fecha parceria com bancos portugueses para facilitar exportações para países africanos". *Agência Brasil*, 7 de agosto de 2003. <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-08-07/bb-fecha-parceria-com-bancos-portugueses-para-facilitar-exportacoes-para-paises-africanos>.
- Agência Senado. 2018. "Manter embaixada do Brasil no Mali é vantajoso, afirma diplomata". *Agência Senado*, 10 maio de 2018. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/10/manter-embaixada-do-brasil-no-mali-e-vantajoso-afirma-diplomata>.
- Alves, Aluísio. 2017. "Banco do Brasil fecha agências no exterior, mantém Miami e Japão". *Reuters/UOL*, 4 de outubro de 2017. <https://jp.reuters.com/article/bancos-bb-externo-idBRKBN1C9311-OBRSB>.
- Avelino, Daniel & Reis, Vitor. Sem data. "Extinção do Consea". IPEA. *Participação em Foco*. <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea>.
- BNDES. 2023. "BNDES aprova exportação de aeronaves da Embraer junto a banco africano Afrexim". *BNDES*, 13 de abril de 2023. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-aprova-exportacao-de-aeronaves-da-embraer-junto-a-banco-africano-afrexim>.
- Brasil. 2015. "África do Sul. Pretória - ADIPF/PRY". *Polícia Federal*, 13 de novembro de 2015. <https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/adidancias-e-oficialatos/africa/africa-do-sul>.
- Brasil. 2022. "Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)". *Siscomex*, 8 de março de 2022. <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/acfi>.
- Brasil. 2023a. "Em reunião com presidente de Comores, Lula anuncia apoio do Brasil à entrada da União Africana no G20". *Palácio do Planalto*, 21 de maio de 2023. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/em-reuniao-com-presidente-de-comores-lula-anuncia-apoio-do-brasil-a-entrada-da-uniao-africana-no-g20>.
- Brasil. 2023b. "Decreto determina reserva de 30% de vagas às pessoas negras em cargos e funções de confiança". *Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos*, 22 de março de 2023. <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/decreto-determina-reserva-de-30-de-vagas-as-pessoas-negras-em-cargos-e-funcoes-de-confianca>.
- Campos, Pedro Henrique Pedreira. 2022. *O voo do Ícaro. A internacionalização das construtoras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar (1964-1988)*. Jundiaí: Paco Editorial.
- Cancillería. 2023. "Vicepresidenta Francia Márquez Mina inicia visita de alto nível a tres naciones africanas". *Cancillería*, 10 de maio de 2023. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/vicepresidenta-francia-marquez-mina-inicia-visita-alto-nivel-tres-naciones-africanas>.
- Cancillería. 2022. "Vicepresidenta de Colombia y viceministros de la Cancillería socializaron la Estrategia África 2022-2026". *Cancillería*, 14 de outubro de 2022. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/vicepresidenta-colombia-viceministros-cancilleria-socializaron-estrategia-africa-2022>.
- Cardoso, Pedro Escosteguy. 2011. *A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África*. Brasília: FUNAG.
- Chaves, Felipe. 2015. "Polícia Federal além das fronteiras". *Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal*, 31 de agosto de 2015. [https://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia\\_portal.wsp?tmp.edt.materia\\_codigo=7648&tit=Policia-Federal-alem-das-fronteiras](https://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=7648&tit=Policia-Federal-alem-das-fronteiras).
- Costa e Silva, Alberto da. 2011. *Um rio chamado*



Atlântico. *A África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Duarte, Érico, Danilo Marcondes & Camilo Carneiro. 2019. "Facing the Transnational Criminal Organizations in the South Atlantic". In *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*, organizado por Érico Duarte & Manuel Correia de Barros, 11-40. Cham: Palgrave Macmillan.

Embraer. 2020. "Primeiro A-29 Super Tucano da Força Aérea da Nigéria completa voo inaugural com sucesso". *Embraer*, 17 de abril de 2020. <https://www.embraer.com.br/pt/noticias?slug=1206708-primeiro-a-29-super-tucano-da-forca-aerea-da-nigeria-completa-voo-inaugural-com-sucesso>.

Fellet, João. 2011. "Brasil tem 5ª maior presença diplomática na África". *BBC Brasil*, 17 de outubro de 2011. [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111017\\_diplomacia\\_africa\\_br\\_jf](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf).

Frazão, Felipe. 2023. "Viagem de Lula à China define novos rumos da política externa". *O Estado de São Paulo*. <https://www.estadao.com.br/politica/viagem-de-lula-a-china-define-novos-rumos-da-politica-externa/>.

G1. 2021. "Zona de Livre Comércio Continental Africana entra em vigor". *G1*, 1º de janeiro de 2021. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/01/01/zona-de-livre-comercio-continental-africana-entra-em-vigor.ghtml>.

Granato, Fernando. 2023. "Santos abriga descendente direta de ex-escravizado". *Folha de São Paulo*, 25 de março de 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/03/santos-abriga-um-dos-ultimos-descendentes-diretos-de-africanos-escravizados-no-brasil.shtml>.

Guran, Milton 2000. *Agudás: os "brasileiros" do Benim*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Editora Gama Filho.

Hamann, Eduarda Passarelli. 2016. "A força de uma trajetória: o Brasil e as operações da ONU (1947-2015)". *Military Review*: 47-62. [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20160930\\_art009POR.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20160930_art009POR.pdf).

Jardim, Lauro. 2021. "Radiografia diplomática: Itamaraty segue reduto masculino". *O Globo*, 19 de setembro de 2021.

Jornal do Brasil. 2019. "Economista do Afreximbank: Brasil precisa diversificar relações com a África". *Jornal do Brasil*. <https://www.jb.com.br/economia/2019/11/1020392-economista-do-afreximbank-brasil-precisa-diversificar-relacoes-com-a-africa.html>.

Lacerda, Lucas. 2023. "Escolas enfrentam falta de recursos e de equipe para ensino de história africana, diz pesquisa". *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/04/escolas-enfrentam-falta-de-recursos-e-equipe-para-ensino-de-historia-africana-diz-pesquisa.shtml>.

Laryoh, Magdalene Teiko. 2021. "Ethiopian Government to Close 30 Embassies to Save Money". *Business Insider Africa*. <https://africa.businessinsider.com/local/markets/ethiopian-government-to-close-30-embassies-to-save-money/dzpfphp>.

Malê, Elias Santana. 2023. "Afro-colombianos: vítimas do racismo e da violência". *Terra/Nós*. <https://www.terra.com.br/nos/afro-colombianos-vitimas-do-racismo-e-da-violencia,b59608d0520178839ff7f70a3f1354eayqba47li.html#:~:text=Segunda%20maior%20popula%C3%A7%C3%A3o%20negra%20da,representa%205%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20nacional>.

Marcondes, Danilo. 2020. "Conservationist Geopolitics: Brazilian Foreign Policy and the South Atlantic Whale Sanctuary". *Marine Policy*, 120. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X19301666?via%3Dihub>.

Menezes, Gustavo Rocha de. 2013. *As novas relações sino-africanas. Desenvolvimento e implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG.

Ministério da Defesa. 2023. "Acordo entre Brasil e Benin possibilita negociação de produtos de defesa". *Ministério da Defesa*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/acordo-de-cooperacao-entre-brasil-e-benin-possibilita-negociacao-de-produtos-de-defesa>.

Moreno, Sayonara. 2023a. "Brasil assume a presidência do G20 em dezembro". *Rádio Nacional*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/internacional/audio/2023-03/brasil-assume-presidencia-do-g20-em-dezembro-de-2023>.

Moreno, Sayonara. 2023b. "Recriado, Consea tem

como principal objetivo extinguir a fome no país”. *Rádio Nacional*.

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2023-02/recriado-consea-tem-como-principal-objetivo-extinguir-fome-no-pais>.

Nações Unidas. 2018. “Secretary-General Appoints Lieutenant General Elias Rodrigues Martins Filho of Brazil Force Commander for Democratic Republic of Congo Stabilization Mission”. *UN*, 13 de abril de 2018. <https://press.un.org/en/2018/sga1800.doc.htm>.

Nações Unidas. 2020. “Namibia Launches the International Women Peace Centre”. *UN*, 31 de outubro de 2020. <https://namibia.un.org/en/99480-namibia-launches-international-women-peace-centre>.

Navarro, Tássia. 2023. “Países integrantes da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul retomam trabalhos”. *Agência Marinha de Notícias*.

<https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/paises-integrantes-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-retomam-trabalhos>.

Neto, Danilo Marcondes de Souza & Alencastro, Mathias. 2019. “África oferece uma saída pragmática para o novo governo”. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/africa-oferece-uma-saida-pragmatica-para-o-novo-governo.shtml>.

O Estado de São Paulo. 2019. “O preparo de elite dos instrutores brasileiros para a missão no Congo”. *O Estado de São Paulo*.

<https://www.estadao.com.br/internacional/o-preparo-de-elite-dos-instrutores-brasileiros-para-missao-no-congo/>.

Oliveira, Eliane. 2023a. “Lula quer ir a oito países africanos para reverter ‘apagão’ do Brasil com a região”. *O Globo*, 11 de junho de 2023.

Oliveira, Eliane. 2023b. “Parados na fronteira, dez

brasileiros tentam fugir do Sudão para o Egito”. *O Globo*, 24 de abril de 2023.

Republic of Burundi. 2021. “The Ambassador of Burundi in Washington Presents his Credentials to the Vice-President of the Federative Republic of Brazil”. *Republic of Burundi, Ministry of Foreign Affairs and Development Cooperation*, 31 de maio de 2021. <https://www.mae.gov.bi/en/the-ambassador-of-burundi-in-washington-presents-his-credentials-to-the-vice-president-of-the-federative-republic-of-brazil/>.

Sombra Saraiva, José Flávio. 1996. *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Editora da UnB.

Uziel, Eduardo & Danilo Marcondes. 2021. “The Peacekeeping Deployment that Never was: Domestic Considerations Behind Brazil’s Decision not to Send Troops to MINUSCA”. *International Peacekeeping*, 28 (5): 757-782. <https://doi.org/10.1080/13533312.2021.1975537>.

Veja. 2010. “BB faz acordo com Bradesco e BES para atuar na África”. *Veja*. <https://veja.abril.com.br/economia/bb-faz-acordo-com-bradesco-e-bes-para-atuar-na-africa>.

Zanini, Fábio. 2017. *Euforia e fracasso do Brasil grande. Política externa e multinacionais brasileiras na era Lula*. São Paulo: Contexto.

**Como citar:** Marcondes, Danilo. 2023. “O Brasil de volta à África? Desafios e oportunidades para o engajamento brasileiro com o continente africano”. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 136-154.

**To cite this work:** Marcondes, Danilo. 2023. “Brazil Back in Africa? Challenges and Opportunities for Brazilian Engagement with the African Continent.” *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 136-154.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.05.136-154.pt>

Recebido: 12 de junho de 2023

Aceito para publicação: 26 de junho de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# Os desafios e a resiliência da democracia em Moçambique<sup>1</sup>

---

**Roberta Holanda Maschietto**

**Resumo:** Este artigo discute o processo de democratização em Moçambique, considerando seus avanços e retrocessos e, em especial, a permanência do partido dominante (Frelimo) no poder, não obstante a ocorrência regular de eleições multipartidárias. Partindo do debate sobre democracia na África, resgata-se o processo histórico de construção do Estado moçambicano e consideram-se os elementos que ajudam a explicar seu atual estado democrático: os legados da luta de libertação e da guerra dos 16 anos, as dinâmicas do “Estado guardião” e os padrões de clientelismo e patronagem.

**Palavras-chave:** Moçambique; democracia; Frelimo; Renamo; Estado guardião.

## **Mozambique’s Democracy Challenges and Resilience**

**Abstract:** This article discusses the democratization process in Mozambique, considering its advances and setbacks and, in particular, the permanence of the dominant party (Frelimo) in power, notwithstanding the regular occurrence of multiparty elections. Starting with the debate on democracy in Africa, it then rescues the historical process of state formation in Mozambique, considering the elements that help explain the country’s current democratic state: the legacies of the liberation struggle and the 16-year war, the dynamics related to the gatekeeper state and the patterns of clientelism and patronage.

**Keywords:** Mozambique; democracy; Frelimo; Renamo; gatekeeper state.

---

1. Esta pesquisa resulta de um projeto financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) de Portugal, ref.: SFRH/BPD/124190/2016. A autora agradece os comentários de Natália Bueno na versão preliminar deste artigo.

Falar sobre democracia em Moçambique requer contextualização. De acordo com o relatório de 2022 sobre o Index da Democracia produzido pela Unidade de Inteligência do *The Economist* (EIU 2022), a democracia no mundo está em estado de estagnação. Após um declínio significativo durante a pandemia, o reavivamento democrático não tem ocorrido da forma esperada. Dos 167 países contemplados no Index, apenas 72 são considerados democracias plenas, em contraste com 24 democracias falhas, 36 regimes híbridos e 59 autoritários.

Na África, apenas a República das Ilhas Maurícias é considerada democrática. Botswana, África do Sul, Lesoto, Namíbia (na África Austral), Cabo Verde e Gana (na África Ocidental) aparecem como democracias falhas. Os demais países compõem a lista dos regimes híbridos ou autoritários, Moçambique ocupando esta última classificação desde 2020, em um processo de declínio a partir de 2006.


De maneira similar, o último relatório da Freedom House (2023) revela preocupação com os 17 anos consecutivos de deterioração da democracia no mundo. Na África, 46% dos países são classificados como “não livres”, 37% “parcialmente livres” (inclusive Moçambique) e apenas oito países (17%) “livres” (dos quais quatro estão na África Austral).

Esses indicadores nos ajudam a situar o caso de Moçambique. Primeiramente, revelam que os revezes da democracia nos últimos anos não têm poupado sequer países considerados desenvolvidos e democracias consolidadas (haja vista, por exemplo, a invasão do Capitólio nos Estados Unidos). Em segundo lugar, ao olhar para o contexto africano, o caso de Moçambique se sobressai não por seu déficit democrático, mas pela sua resiliência em um contexto desfavorável e não obstante os problemas que a permeiam.

A análise que se segue é pautada por essa dimensão contextual. Parte-se do pressuposto de que a democracia é um processo em construção, não linear, que segue com avanços e retrocessos. Assim, o objetivo é menos avaliar a qualidade da democracia em si, mas sim identificar o seu caminhar ao longo da história moçambicana, tendo em conta os elementos que se sobressaem nesse processo.

O artigo está estruturado em quatro seções além da introdução e da conclusão. A próxima seção apresenta uma breve revisão da discussão sobre democracia na África, indicando quais seus principais traços e desafios. Com base nesse aporte

---

**Roberta Holanda Maschietto**  é doutora em Estudos para a Paz pela Universidade de Bradford (Reino Unido). Atualmente é pesquisadora de pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. É autora do livro *Beyond Peacebuilding. The Challenges of Empowerment Promotion in Mozambique* (Palgrave Macmillan 2016).

teórico, as seções seguintes trabalham, respectivamente: 1) os legados da luta de libertação e da guerra dos 16 anos na construção da democracia; 2) as dinâmicas que têm contribuído para a perpetuação do poder do partido Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) desde 1992; e 3) as implicações do último conflito (2013-2019) e do último acordo de paz para a democracia em Moçambique.

## DEMOCRACIA NA ÁFRICA: DEBATES

Em 1992 o cientista político nigeriano Claude Ake publicou um texto intitulado *The Feasibility of Democracy in Africa* (Ake 1992). Refutando o otimismo associado à chamada terceira onda de democratização, Ake afirmava que a democracia, na verdade, estava em crise. Ao pensar no caso africano e referindo-se à propagação da democracia liberal no mundo (focada no multipartidarismo e em eleições), ele destacava que esta estava atrelada a certas condições históricas associadas a um sistema desenvolvido de produção capitalista, o que não se aplicava ao caso dos países africanos. Consequentemente, a implementação da democracia liberal no continente levaria a instituições “distorcidas” e “culturalmente alienadas”. A isto, acrescia a ausência da compreensão do próprio significado de democracia para aqueles que na África vinham lutando pela democracia e que, em sua análise, atrelavam uma estreita relação da liberdade política com o desejo por melhores condições de vida.

Trinta e um anos depois, as considerações de Ake continuam pertinentes: não é possível compreender o desenvolvimento da democracia no mundo, e na África em particular, sem associar as dimensões política, social e econômica (Cheeseman 2015; Bakarr Bah 2020; Lynch & Vondoepp 2019). No caso africano, isso significa, dentre outros fatores, considerar o histórico colonial e as implicações políticas, sociais e econômicas derivadas da presença europeia, inclusive no que concerne à própria constituição do Estado. Ademais, ainda que o estudo da democracia na África carregue grande preocupação com os processos

*Ao pensar no caso africano e referindo-se à propagação da democracia liberal no mundo (focada no multipartidarismo e em eleições), [Claude Ake] destacava que esta estava atrelada a certas condições históricas associadas a um sistema desenvolvido de produção capitalista, o que não se aplicava ao caso dos países africanos.*

eleitorais e suas implicações em termos de distribuição de poder, nos últimos anos este se tornou apenas um dos inúmeros pontos de discussão.

Primeiramente, ficou claro que, em muitos casos, a manipulação de eleições acabou por legitimar e prorrogar a permanência de líderes autocratas no poder. No que concerne às eleições, a discussão já não foca apenas nas eleições presidenciais ou parlamentares, mas inclui as eleições nos demais subescalões do governo, como municípios e províncias, o que, em alguns casos, facilita a alternância de poder no nível local, não obstante a perpetuação do poder nos escalões superiores<sup>2</sup>. Isto se liga a outros elementos que também afetam a qualidade da democracia, como o processo de descentralização, a independência do Judiciário e das entidades que fiscalizam as eleições, até mesmo o papel dos militares e sua relação com as elites políticas (Lynch & Vondoepp 2019). Subjacente a esses elementos, e o que parece permanecer central na discussão sobre democracia no continente, é em que medida esses fatores influenciam as elites a abraçar ou resistir ao processo de democratização e sua consolidação.

Em seu amplo estudo sobre democracia na África e retomando discussões clássicas sobre democracia, Cheeseman destaca que “os líderes são mais propensos a buscar a liberalização política quando consideram os custos da reforma mais aceitáveis do que os custos da repressão” (Cheeseman 2015, 15). Custos da repressão incluem, dentre outros fatores, a força e capacidade da oposição e se os líderes do partido no poder têm fundos e autoridade para sustentar seus regimes por meio da coerção. Além disso, o receio de penalização devido a abusos e violações no passado, bem como as vantagens econômicas associadas à posição de poder, afetam a decisão por investir na repressão ou na reforma. Nesse sentido, um dos fatores que ajudam a transição é a percepção do líder de que ele vai conseguir ter algum controle sobre o processo de abertura do sistema político.

Não obstante a enorme variação que existe na África entre países e regiões, Cheeseman (2015) destaca os seguintes fatores como barreiras à democratização e que afetam o cálculo dos custos associados à transição/repressão no continente: a presença do neopatrimonialismo, o “Estado guardião” (*gatekeeper state*) e o legado misto da luta nacionalista. O debate sobre neopatrimonialismo tem sido recorrente na literatura sobre democracia na África e fruto de muita discordância e falta de clareza (Chabal & Daloz 1999; Pitcher et al. 2009; Sigman & Lindberg 2019). Em linhas gerais, os termos patrimonialismo e neopatrimonialismo têm sido utilizados em referência a sistemas nos quais as relações políticas são media-

---

2. Esse é o caso de Moçambique, mas há dinâmicas opostas em outros casos. Para uma visão comparativa sobre as estruturas subnacionais na África Austral, ver Hartmann (2004); para uma análise mais geral sobre as dinâmicas eleitorais no continente, inclusive no âmbito municipal, ver recente estudo de Bleck & van de Walle (2019).

das e mantidas por conexões pessoais entre líderes e súditos, ou patrões e clientes, e não por meio da impessoalidade (a autoridade legal-racional), como supostamente deveria ocorrer no Estado moderno (Pitcher et al. 2009). O prefixo *neo* viria a denotar a mudança nos padrões de autoridade a partir da introdução do Estado moderno, que levaria a uma mistura entre fontes tradicionais de autoridade e a lógica burocrática moderna (Chabal & Daloz 1999).

As críticas a esse debate são muitas e incluem: a imprecisão dos termos, a simplificação de situações complexas, a estereotipagem da África (como se o neopatrimonialismo não existisse em outros locais) e o pessimismo gerado a partir das análises com relação ao futuro da democracia no continente (Chabal & Daloz 1999; Pitcher et al. 2009; Sigman & Lindberg 2020). Ironicamente, estudos mais recentes indicam que nem sempre o neopatrimonialismo obstrui a democracia, pelo contrário, às vezes convive com ela (Sigman & Lindberg 2019). Assim, como o próprio Cheeseman (2015) reconhece, há que se pensar o neopatrimonialismo em conjunto com outros fatores.

No caso de Moçambique, é mais comum a referência a dinâmicas de patronagem e clientelismo do que neopatrimonialismo *per se*, e essa vai ser a opção neste artigo. Ainda que esses sejam conceitos correlatos, uma discussão aprofundada sobre neopatrimonialismo exigiria o tratamento de questões de autoridade que adentram o debate sobre práticas consideradas tradicionais e como se relacionam com a burocracia do Estado, o que foge ao escopo deste artigo.

O segundo elemento apontado por Cheeseman como obstáculo à democracia na África é o “Estado guardião” (*gatekeeper state*), conceito elaborado pelo historiador Frederick Cooper (2002), que se refere à forma de gestão do Estado que tem por base o controle dos fluxos que entram e saem do país. Segundo Cooper, essa forma de governo advém do colonialismo, uma vez que a própria gestão colonial era pautada no controle da intersecção entre o território colonial e o mundo exterior, já que sua capacidade de penetração social e cultural no interior era fraca. A partir dos processos de independência, observa-se uma disputa pela posição de “guardião das portas do Estado”, uma vez que quem controla as “portas” controla os recursos advindos de exportações e taxas de importação. Com o tempo, isso criou uma situação em que, ao invés de o governo depender dos impostos da população para financiar a burocracia e os serviços públicos, ele passou a ser o principal provedor de bens (e emprego) para a população (Cheeseman 2015). Essa circunstância, por sua vez, aumentou o potencial de utilização de mecanismos de clientelismo e patronagem.

Por fim, Cheeseman refere-se aos tipos de legado da luta nacionalista como terceiro fator que influencia a democracia na África, focando na ambivalência da

ideia de unidade nacional gerada a partir desses movimentos. De um lado a luta anticolonial teria criado um senso de unidade e identidade. De outro, entretanto, o discurso de unidade teria sido utilizado politicamente para mascarar profundas divisões sobre agendas políticas e visões de mundo no pós-independência.

No caso de Moçambique, esses três elementos são importantes para entender o caminho da democracia e estão interligados. Entretanto, para além desses fatores, há que se incluir um outro aspecto que também influencia o processo democrático em muitos países na África: a ocorrência de conflitos armados prolongados no pós-independência e seus efeitos no processo de constituição do Estado. Ainda que isto esteja em alguma medida relacionado aos fatores acima, trata-se de um elemento que carrega complicadores adicionais, desde um histórico de ampla polarização e desconfiança entre as elites políticas, à destruição física de infraestrutura e do funcionamento do Estado, além de traumas sociais coletivos. Além disso, especialmente a partir da década de 1990, grande parte desses conflitos armados foram seguidos de intervenções internacionais que levaram a um processo de construção da paz (*peacebuilding*), com variados graus de sucesso.

Desde as suas origens, a agenda internacional de *peacebuilding* esteve fundamentalmente pautada na promoção da democracia – ainda que entendida de forma minimalista —, com foco em procedimentos institucionais, como a realização de eleições (Maschietto & Cavalcante 2022). Ao mesmo tempo, houve pouca discussão sobre o desenho institucional desse sistema e sua adequação para a consolidação da paz nos países que saíam da guerra. Partiu-se do pressuposto de que as regras associadas à democracia multipartidária seriam suficientes para impulsionar a consolidação democrática e, com isso, promover a estabilidade e a paz, o que não se comprovou (Bakarr Bah 2020). Ao contrário, a implementação da democracia muitas vezes polarizou sociedades e reacendeu conflitos logo após o processo eleitoral (Manning 2002). Enquanto isso, a agenda econômica e de desenvolvimento que acompanhou essas reformas não apresentou nenhuma preocupação com potenciais conflitos sociais, e a ênfase permaneceu na agenda (neo) liberal, acompanhada de problemáticos processos de privatização que também afetaram a distribuição de poder e, assim, a democracia. Em suma, tanto quanto as guerras, a paz e o processo de reconstrução dirigido por atores internacionais também influenciam diretamente os custos e incentivos para a transição política (Zürcher et al. 2013).

As seções seguintes analisam o desenvolvimento da democracia em Moçambique levando em consideração esses quatro elementos e o processo histórico de construção do Estado.



## O LEGADO DA LUTA DE LIBERTAÇÃO E DA GUERRA DOS 16 ANOS EM MOÇAMBIQUE: A CONSOLIDAÇÃO DA FRELIMO

Moçambique tornou-se independente de Portugal em 1975, após uma longa luta por libertação. Diferentemente de outros países africanos, em que os grupos de libertação se mantiveram divididos, no caso moçambicano, já nos anos 1960, os diferentes movimentos pela resistência se coadunaram sob a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo). Esse fato não eximiu a existência de diferenças significativas dentro do movimento. De um lado, havia aqueles que viam os colonizadores brancos como inimigos; de outro, a vertente revolucionária via o sistema colonial como o inimigo e a luta como uma possibilidade da transição para a modernidade e uma sociedade pautada no “homem novo”, transcendendo diferenças étnicas e hierarquias pautadas na tradição e na ancestralidade (Isaacman & Isaacman 1984; Denny 1984; Cabaço 2009). Essa diferença atingiu seu ápice no final dos anos 1960, quando houve um embate entre lideranças que resultou na consolidação da ala revolucionária dentro do movimento e na ascensão de Samora Machel como presidente, após o assassinato de Eduardo Mondlane, primeiro líder do movimento.

Na época da independência, Portugal assinou um protocolo secreto reconhecendo a Frelimo como o representante legítimo da população (Hall & Young 1997). Esse ato gerou forte oposição não apenas entre os colonos brancos, mas também entre muitos moçambicanos negros e grupos de oposição, levando a confrontos antes e depois do início do governo de transição, mas que foram rapidamente reprimidos pela Frelimo (Hall & Young 1997; Manning 2002).

Esse processo de transição ajuda a compreender alguns dos acontecimentos que se seguiram e que marcaram a construção do Estado e da democracia em Moçambique. Primeiramente, Moçambique nasceu enquanto Estado independente com apenas um partido reconhecido, e isso perdurou até o final da

*Moçambique tornou-se independente de Portugal em 1975, após uma longa luta por libertação. Diferentemente de outros países africanos, em que os grupos de libertação se mantiveram divididos, no caso moçambicano, já nos anos 1960, os diferentes movimentos pela resistência se coadunaram sob a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo).*

guerra dos 16 anos, quando, em 1990, foi aprovada uma nova constituição instituindo o multipartidarismo.

Segundo, a divisão ideológica existente no país não foi superada, mas sim suprimida. Consequentemente, muitos daqueles que rejeitaram a Frelimo como legítima representante do país se juntaram, posteriormente, à Resistência Nacional de Moçambique (Renamo), o que contribuiu para o prolongamento da guerra que se seguiu. Atrelado a essa situação, esse contexto permitiu a consolidação de uma narrativa histórica, que ainda perdura, em que a Frelimo tem o papel protagonista como libertadora da pátria, tendo alguma primazia no que concerne à representatividade do povo moçambicano (Bueno 2019). Essa narrativa foi utilizada de forma intensa durante a guerra dos 16 anos, quando a Renamo foi representada como um grupo de “bandidos” que visava destruir o estado.

Terceiro, ainda que não tivesse sido reconhecida por todos como representante legítima do povo moçambicano, devido às dinâmicas da luta de libertação e seu trabalho nas zonas libertadas, a Frelimo possuía enorme vantagem em relação a outros contendentes ao poder, uma vez que já tinha criado uma base social em várias partes do território (Hanlon 1984; Hall & Young 1997).

Por fim, observa-se desde este momento a primazia do partido da Frelimo sobre as lideranças pessoais. Nesse sentido, Moçambique diferencia-se de outros países africanos, em que os chamados *big men* permaneceram no poder, às vezes por décadas, consolidando seu poder pessoal.

O legado da luta de libertação é importante para que se compreenda a guerra que se seguiu. De um lado, o contexto regional foi crucial ao desencadear e sustentar a guerra durante muito tempo. As origens da Renamo, hoje maior partido da oposição em Moçambique, remontam a 1974, quando foi feito um acordo entre a Central de Informações da Rodésia e os portugueses. A Renamo deveria ser uma coluna para espionar os guerrilheiros da União Nacional Africana do Zimbábue (Zanu) baseados em Moçambique (Finnegan 1992). Os primeiros ataques ocorreram em 1976, como retaliação ao fato de Moçambique ter apoiado as sanções das Nações Unidas à Rodésia do Sul, além de oferecer apoio ao Zanu, que combatia o regime segregacionista então vigente. Em 1980, com o fim do regime segregacionista e a criação do Zimbábue, o comando da Renamo foi transferido para a África do Sul, então sob o regime do *apartheid* e numa cruzada regional contra os inimigos do governo. Com o investimento maciço da África do Sul, a Renamo tornou-se uma verdadeira máquina de desestabilização, ampliando sua inteligência e treinamento em táticas terroristas (Finnegan 1992; Abrahamsson & Nilsson 1995; Hall & Young 1997).

Ao lado desse contexto regional desfavorável, entretanto, com o tempo ficou claro que o crescimento da Renamo foi impulsionado também pela perda de popularidade da Frelimo devido à sua agenda política, social e econômica. Logo após a independência, a Frelimo implementou uma agenda radical de nacionalização de setores estratégicos, como saúde, educação e terra, o que levou a um êxodo maciço de portugueses, pequenos empreendedores e mão de obra especializada, gerando enorme impacto econômico no país (Hall & Young 1997).

Além disso, passada a euforia inicial da independência, cresceu o descontentamento popular frente à agenda modernizadora do governo. Em um país eminentemente agrário, a conclamação por uma modernização que refutava valores tradicionais passou a ser questionada (Cahen 1987; Abrahamsson & Nilsson 1995). A adoção de uma orientação marxista-leninista a partir de 1977 resultou na ulterior radicalização do governo, que passou a perseguir “inimigos internos” que pudessem boicotar a implementação de uma “democracia popular” associada ao desmonte do capitalismo no país (Frelimo 1977). Ou seja, havia uma agenda autoproclamada democrática, mas que se baseava essencialmente na expansão da base popular a partir da criação de movimentos e instituições associados ao partido (Cahen 1987; Maschietto 2016).

Para além do contexto regional e doméstico, na década de 1980 Moçambique foi assolado por calamidades naturais e pela enorme pressão por parte dos doadores para que abandonasse o socialismo, a ponto de negarem ajuda humanitária quando milhares de pessoas estavam presas em meio à guerra e sem comida por causa da seca (Hanlon 1991). Foi nesse contexto que os custos da reforma passaram a ser vistos como menores do que os custos da manutenção da agenda em vigor. A fim de ter acesso a crédito internacional para importar comida, em 1986 o governo da Frelimo abriu mão do socialismo e iniciou seu primeiro plano de ajuste estrutural.

*Para além do contexto regional e doméstico, na década de 1980 Moçambique foi assolado por calamidades naturais e pela enorme pressão por parte dos doadores para que abandonasse o socialismo, a ponto de negarem ajuda humanitária quando milhares de pessoas estavam presas em meio à guerra e sem comida por causa da seca.*

Esse contexto de desgaste, a mudança do contexto internacional com o fim da Guerra Fria e, ainda, a situação de impasse na guerra foram cruciais para que as negociações de paz pudessem ocorrer a partir de 1989. Ainda assim, o processo de negociação foi árduo, um dos principais motivos sendo o nível de desconfiança entre os líderes da Frelimo e da Renamo. Ademais, havia um problema mútuo de reconhecimento, uma vez que a Frelimo não estava disposta a reconhecer a Renamo em pé de igualdade nas negociações, e a Renamo contestava a legitimidade e a representatividade do governo da Frelimo (Hume 1994).

Tanto quanto havia sido na guerra, o papel dos atores internacionais foi crucial na construção da paz e da democracia. Para além do processo de mediação e da criação de uma missão das Nações Unidas para implementar e monitorar as primeiras eleições multipartidárias em 1994, houve um alto investimento para estruturar a Renamo em sua transição enquanto grupo de guerrilha para partido político, a fim de poder disputar as eleições com algum grau de “igualdade” em relação à Frelimo. Não surpreendentemente, esse “pé de igualdade” não se constituiu, e, segundo Cabaço (1995), esses incentivos financeiros impediram a Renamo de perceber as suas próprias limitações institucionais nas eleições subsequentes, situação da qual a Frelimo se aproveitou.

Além disso, o próprio modelo de governo adotado privilegiou um sistema em que “o vencedor leva tudo”, com um Executivo muito forte e um Legislativo fraco. Considerando as narrativas históricas dominantes da Frelimo como libertadora e fundadora da nação moçambicana, e da Renamo como um inimigo (na sequência do colonialismo português, do racismo rodesiano e do racismo sul-africano), não admira que a primeira tenha sido altamente privilegiada por esse modelo. Com efeito, alguns analistas argumentaram que o acordo de paz só foi possível precisamente porque a Frelimo sabia que, com tal sistema, seria capaz de manter o controle da cena política do país (Carbone 2005; Morier-Genoud 2009).

Em suma, ainda que o Acordo Geral de Paz (AGP) de 1992 tenham ocorrido em um contexto de impasse entre Frelimo e Renamo, a opção da Frelimo em ceder deve ser compreendida a partir do seu posicionamento ainda privilegiado, o que permitiu que a transição ocorresse com algum grau de controle e vantagem do partido. O legado de sua atuação na luta de libertação e na consolidação do Estado independente, ainda que sofrendo com a guerra, a construção de uma base social forte e sua alta capacidade de penetração no território colocaram a Frelimo numa posição privilegiada. Na seção seguinte, serão discutidos alguns fatores que contribuíram para a manutenção dessa posição privilegiada nos anos que se seguiram.

## O ESTADO GUARDIÃO E AS DINÂMICAS DE CLIENTELISMO E PATRONAGEM COMO INSTRUMENTOS DE MANUTENÇÃO DO PODER

Desde o AGP, Moçambique passou por seis eleições gerais (1994, 1999, 2004, 2009, 2014 e 2019) e cinco rodadas de eleições autárquicas (1998, 2003, 2008, 2013 e 2018).<sup>3</sup> Nas eleições gerais, invariavelmente a vitória presidencial foi dada ao candidato da Frelimo. Na Assembleia Nacional, enquanto em 1994 e 1999 a Renamo conseguiu obter pouco menos da metade dos assentos (respectivamente 112 e 117 dos 250), essa tendência mudou significativamente a partir de 2004, quando obteve apenas 90 assentos, chegando a ter apenas 51 em 2009, passando para 89 em 2014 e 60 em 2019. No caso das eleições autárquicas, apesar de ainda haver um predomínio da Frelimo, houve ganhos importantes tanto para a Renamo quanto para o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), que chegou a ganhar na segunda cidade mais populosa do país, Beira.

Apesar do aceite final dos resultados, todas as eleições foram contestadas em algum grau. Dentre as irregularidades dos processos eleitorais destacam-se: problemas com o processo de recenseamento, limitações da liberdade de reunião e movimento, enchimento de urnas e problemas na contagem de votos, entre outros detalhados nas várias edições do Boletim do Processo Político de Moçambique, editado por Joseph Hanlon e o Centro de Integridade Pública desde 1993<sup>4</sup>, bem como pela mídia. Soma-se a isso o carácter politizado da Comissão Nacional Eleitoral (além das constantes alterações da lei eleitoral) e a sua capacidade e eficácia para fiscalizar o processo eleitoral, bem como o campo de jogo altamente desigual entre os partidos, refletido no acesso discrepante aos recursos para a campanha política que favorece a Frelimo (Manning 2010; Azevedo-Harman 2015).

As eleições, entretanto, refletem apenas uma das dinâmicas que nos ajudam a compreender o estado da democracia em Moçambique. Na prática, a posição de domínio da Frelimo é potencializada por uma série de elementos conjunturais e mecanismos que ajudam a consolidar o poder do partido na máquina do Estado e que são potencializados pelo controle dos recursos econômicos e por dinâmicas de clientelismo e patronagem.

Primeiramente, observa-se uma diferença fundamental entre a estrutura e forma de funcionamento da Frelimo e da Renamo, que permanece o segundo maior partido no país. Enquanto dentro da Frelimo prevalece a primazia do partido sobre lideranças pessoais (ainda que haja importantes divisões internas), a

---

3. A sexta rodada está marcada para outubro de 2023.

4. Os dados detalhados sobre as eleições estão disponíveis nos vários boletins sobre o processo político em Moçambique: <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/political-process-1993-2008>.

Renamo manteve o mesmo líder — Afonso Dhlakama — desde 1979 até a sua morte em 2018. Ainda que carismático, o estilo personalista de Dhlakama gerou fragmentação interna, levando à expulsão de importantes quadros do partido que, por sua vez, criaram ou aderiram a novos partidos, ou foram cooptados pela Frelimo. Um dos partidos resultantes dessa cisão foi o MDM que, apesar de ter ganho espaço nos últimos anos, não possui capital econômico ou político para competir com a Frelimo.

A essa dimensão mais conjuntural somam-se dois elementos estruturantes que advêm do papel ativo da Frelimo e que favorecem a sua manutenção no poder. Pensando pela ótica do Estado guardião, destaca-se o controle que a Frelimo possui sobre os recursos do país e que se reflete na sua habilidade de controlar o Estado e suas instituições, a ponto de muitos autores falarem na fusão entre Estado e partido (Weimer et al. 2012; BTI 2020; Pitcher 2020).

Esse controle tem contornos históricos que devem ser compreendidos desde a luta de libertação, mas que também incluem processos posteriores, um dos mais importantes sendo o processo de privatização, que foi impulsionado ainda durante a guerra a partir da pressão das instituições financeiras internacionais. No contexto socialista e na ausência de uma classe média, o processo de privatização ofereceu a oportunidade para uma pequena elite burocrática (da Frelimo) se tornar repentinamente a nova classe empresarial, o que também favoreceu a corrupção tanto na máquina estatal quanto no setor privado (Pitcher 2002; Hanlon 2004; de Renzio & Hanlon 2007).

O enorme fluxo de ajuda externa que se seguiu em forma de apoio direto ao orçamento a partir de 1992 aumentou ainda mais os recursos disponíveis na

*As eleições, entretanto, refletem apenas uma das dinâmicas que nos ajudam a compreender o estado da democracia em Moçambique. Na prática, a posição de domínio da Frelimo é potencializada por uma série de elementos conjunturais e mecanismos que ajudam a consolidar o poder do partido na máquina do Estado e que são potencializados pelo controle dos recursos econômicos e por dinâmicas de clientelismo e patronagem.*

máquina estatal, por sua vez alimentando essas dinâmicas. A esse processo, soma-se a entrada de recursos ligados aos investimentos nos chamados megaprojetos, concentrados majoritariamente no setor mineral, a partir da segunda metade da década de 1990. Como observa Pitcher (2020, 7), “os atuais e antigos políticos da Frelimo e as suas famílias estão presentes na maioria dos setores econômicos, desde o comércio aos bancos e à energia”.

Nesse contexto, não surpreende que Moçambique esteja na lista de países com alto índice de corrupção (Hanlon 2004; BTI 2022). Nos anos recentes, o epítome do problema da corrupção se manifestou a partir do escândalo das dívidas ocultas. Em 2016, a imprensa revelou que entidades de economia mista do país, criadas entre 2013 e 2014 por um grupo de funcionários do governo próximos ao presidente, tinham contraído dívidas com garantias do Estado sem a aprovação da Assembleia Nacional. O empréstimo ultrapassava US\$ 2 bilhões, equivalente à época a cerca de 12% do PIB do país, mas desse valor mais da metade havia sido ocultada (Cortez et al. 2021).

Oficialmente, o empréstimo foi feito para apoiar o estabelecimento da pesca do atum e negócios de segurança marítima, mas houve inúmeras falhas no processo e vários esquemas de corrupção. A descoberta do caso levou à suspensão de todo o apoio ao orçamento do Estado pelos doadores do G14, seguida de uma auditoria e investigação internacional envolvendo os bancos que concederam o empréstimo. Isso, por sua vez, causou uma enorme recessão no país, repercutindo no já alto índice de pobreza. O episódio expôs as fragilidades de governança do país, ao mesmo tempo que deixou clara a extensão da influência político-partidária na sua gestão econômica.

Esse controle dos recursos do Estado também impacta a condição do estado de direito. Não obstante a constituição moçambicana seja clara em relação à separação de poderes, na prática tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário são capturados pela política partidária em algum grau. A independência do Judiciário tem sido criticada recorrentemente, inclusive devido à sua dependência financeira do Executivo (Fael & Cortez 2013; BTI 2022).

Uma outra esfera em que as dinâmicas do Estado guardião se apresentam e se misturam com dinâmicas de clientelismo e patronagem é no âmbito da descentralização. A agenda de descentralização foi introduzida em Moçambique junto às reformas institucionais que se seguiram ao AGP, sendo uma resposta à necessidade de estabilização, que exigia a criação de espaço político para a Renamo, e à necessidade de recuperação econômica que acompanhava a transição gradual para uma economia de mercado (Reaud & Weimer 2010). Estrategicamente, a

discussão sobre a descentralização ocorreu concomitantemente com a primeira tentativa nacional de trazer as autoridades tradicionais de volta à agenda política, e que resultou no reconhecimento legal das chamadas autoridades comunitárias, que desempenham o duplo papel de representantes das comunidades rurais e auxiliares do Estado (Buur & Kyed 2006). Essas autoridades foram depois incorporadas aos conselhos consultivos, órgãos criados em 2003 e que viriam a ter um papel importante no âmbito distrital.

Uma característica peculiar do processo de descentralização em Moçambique é o seu gradualismo. Até 2018, quando da alteração da legislação, coexistiam municípios urbanos, com prefeitos e Assembleias Municipais eleitos a cada cinco anos e com sistema tributário próprio; e os chamados órgãos locais do Estado (províncias e distritos), cujos representantes políticos eram nomeados por um escalão superior administrativo. Isso levou a uma situação em que as províncias e os distritos tinham representantes nomeados diretamente pelo partido no poder (ou seja, a Frelimo), respondendo ao governo central, enquanto os municípios tinham poderes, competências e recursos autônomos (Reaud & Weimer 2010). Ao mesmo tempo, os municípios também estavam parcialmente subordinados às províncias, o que gerou choque de competências e conflitos de gestão.

Na prática, esse sistema permitiu que a Frelimo retivesse sua autoridade política e forte presença em todo o território do país, afetando em especial as dinâmicas de poder nos distritos, uma vez que, nesse nível, a cadeia de autoridades filiadas ao partido é ampla e extremamente hierárquica. Para além do administrador do distrito, existem mais dois níveis de autoridades locais em cada subescalão do território — chefes dos postos administrativos e chefes das localidades —, todos eles até então representando a Frelimo. A esses se adicionam outras autoridades locais, como os régulos, que não são formalmente vinculados à estrutura oficial do distrito, mas cuja autoridade muitas vezes se mistura com a dos demais chefes. É nessa cadeia hierárquica e de múltiplas autoridades que dinâmicas de clientelismo e patronagem atingem o cotidiano das pessoas. A exemplo, durante o governo Guebuza (2005-2015), uma das iniciativas mais importantes voltadas para os distritos foi um fundo que deveria ser alocado no investimento de projetos locais. Conforme descrito em detalhes em vários estudos, todo o processo ligado à alocação desse recurso, inclusive o engajamento dos conselhos locais, não ficou imune a questões partidárias (Forquilha 2010; Sande 2011; Orre & Forquilha 2012; Maschietto 2016). Ao mesmo tempo, essa iniciativa ajudou a popularizar o governo Guebuza. Não surpreende que a agenda de descentralização tenha sido um ponto crucial relacionado ao ressurgimento do conflito no país a partir de 2013.



## **O CONFLITO DE 2013-2019 E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA EM MOÇAMBIQUE**

Em 2012, 20 anos após o AGP, uma nova onda de instabilidade afetou Moçambique. Em abril daquele ano, em Nampula, houve confrontos entre ex-combatentes da Renamo que constituíam a “guarda presidencial” (combatentes que nunca foram desarmados) de Afonso Dhlakama e as tropas de choque do governo. Meses depois, Dhlakama mudou-se para Gorongosa, local onde a Renamo manteve a sua base durante a guerra, clamando pela revisão do AGP. Em 2013, reagindo à lei eleitoral aprovada em dezembro de 2012, a Renamo iniciou uma série de atividades que incluíam emboscadas, o bloqueio de uma das principais artérias de transporte do país e o boicote às eleições municipais de 2013. O então presidente Armando Guebuza respondeu com ação militar, ao mesmo tempo que mantinha um discurso pró-negociações.

O conflito escalou, e em outubro de 2013 Dhlakama retirou-se oficialmente do AGP. Após meses de confrontos, a Renamo conseguiu alterar a lei eleitoral fazendo um acordo com a Frelimo (muito criticado pela sociedade civil), que mais tarde foi endossado na Assembleia Nacional. Ainda assim os confrontos continuaram e somente após várias rodadas de negociações um cessar-fogo foi acordado, seguido de um acordo de paz em 4 de setembro, pouco antes das eleições gerais de 2014. Na ocasião, e mais uma vez, o candidato da Frelimo, Filipe Nyusi, obteve vitória, com 57% dos votos. Na Assembleia Nacional, a Frelimo obteve 144 assentos contra 89 da Renamo. Tanto Dhlakama como o terceiro candidato, Daviz Simango, rejeitaram os resultados, e em janeiro de 2015 a Renamo boicotou a abertura da Assembleia Nacional. Adicionalmente, Dhlakama exigiu que fosse dada autonomia provincial às províncias onde a Renamo obteve a maioria dos votos (Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala), colocando a descentralização no centro da agenda do conflito. As exigências de Dhlakama foram transformadas em projeto de lei proposto pela Renamo na Assembleia Nacional, mas foram rejeitadas com base na sua suposta inconstitucionalidade (Maschietto 2020).

Esses acontecimentos levaram à escalada do conflito, à retomada da violência e a vários confrontos entre a Renamo e as forças do Estado entre 2015 e 2016. Em 2018 foi finalmente alcançado um acordo entre Nyusi e Dhlakama, incluindo um acordo de descentralização incorporando alterações constitucionais e a assinatura de um memorando de entendimento sobre assuntos militares, permitindo o lançamento de um segundo processo de desmobilização, desarmamento e reintegração. Pouco depois Dhlakama faleceu, e a presidência da Renamo passou para Ossufo Momade. Em agosto de 2018 Momade e Nyusi assinaram um novo acordo de

desarmamento, desmobilização e reintegração; e em 6 de agosto de 2019 o Acordo de Paz e Reconciliação de Maputo.

O novo marco da descentralização foi uma grande (e árdua) vitória para a democracia moçambicana. A emenda constitucional de 2018 instituiu que a província e os distritos são agora órgãos descentralizados, e os governadores das províncias serão escolhidos a partir da maioria dos votos nas assembleias provinciais — o que possibilita que sejam de outros partidos que não o do governo central. Apesar dessa importante alteração, a nova legislação também introduziu a Representação do Estado para a Província e para o Distrito, que inclui novos cargos que reforçam a presença do Estado (ou do partido Frelimo?) no âmbito local (Weimer 2021). Esse novo aparato tem gerado críticas enormes, tanto por parte da sociedade civil, quanto por parte de doadores e mesmo por parte de políticos, alguns afirmando que a nova legislação reflete uma tentativa de reverter o consenso de descentralização alcançado no último acordo de paz (CDD 2022; Weimer 2021).

Além disso, o controle e a transparência do processo eleitoral continuam sendo um problema. Em outubro de 2019 ocorreram eleições gerais, inclusive votação para as assembleias provinciais, já conforme a nova legislação. O processo eleitoral foi um dos mais tensos até hoje, marcado por muitas irregularidades, fraudes e violência (Maschietto 2020). Ao final, a Frelimo ganhou a maioria em todas as províncias, mesmo em redutos tradicionais da Renamo, o que levou à escolha de governadores apenas da Frelimo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Moçambique introduziu o multipartidarismo em 1990 e desde então passou por eleições nacionais a cada cinco anos, além de eleições municipais desde 1998. Ao lado desse retrato de estabilidade e institucionalização democrática há inúmeros elementos que afetam a qualidade da democracia e que levam à permanência e consolidação da Frelimo no poder. Ainda que alguns desses elementos pareçam meramente ligados ao desenho do Estado a partir da reconstrução pós-1992, é impossível compreender essas dinâmicas sem considerar o legado histórico que levou à formação da Frelimo, seu papel na luta de libertação e as próprias dinâmicas da guerra dos 16 anos. A consolidação de um Estado guardião (e as práticas de clientelismo e patronagem a ele associadas) foi um processo longo que criou raízes profundas e, portanto, difíceis de erradicar.

Ainda assim, é inegável que houve muitos progressos no âmbito democrático em Moçambique. O próprio processo de descentralização, ainda que com suas limitações, é algo que possibilitou algum grau de revezamento político no âmbito local.

No que concerne à sociedade civil, e ainda que encontrem muitos obstáculos no âmbito da liberdade de manifestação, há muitas organizações que têm contribuído com o debate sobre democracia e escrutínio das políticas públicas.

Pensando no contexto africano e no grau de repressão de liberdade que ainda vigora em muitos países, e considerando, ainda, o histórico de guerra que marca o caso moçambicano, esses ganhos são ainda mais relevantes. Mesmo a retomada do conflito em 2013 não chegou a ter as proporções da guerra anterior e, apesar de trazer elementos ainda remanescentes do AGP, não houve contestação da democracia *per se*. Ao contrário, podemos ver esse conflito mais como uma tentativa de Dhlakama e de parte da Renamo de exercer pressão para alterar as políticas do governo e forçar a criação de mais espaço político, uma vez que isto não estava acontecendo pelas vias institucionais. Aliás, em conversas com membros da sociedade civil e com diversas pessoas em Moçambique, é visível o quanto a morte de Dhlakama gera preocupação justamente porque não há liderança de oposição com o mesmo grau de carisma e mobilização, e isso é visto como um perigo para a democracia, na medida em que pode resultar na ulterior expansão da Frelimo nos espaços de governação. Simbólico dessa preocupação foram as eleições de 2019. As eleições municipais nos próximos meses e as eleições nacionais em 2024 vão trazer um indicativo mais claro sobre as implicações da morte de Dhlakama para a democracia moçambicana, mas, por enquanto, apesar de tudo, a democracia parece continuar resiliente, e os custos da reforma parecem ainda mais vantajosos do que os custos da repressão.

Trazendo o caso de Moçambique para o contexto africano, alguns elementos chamam a atenção ao se pensar a democracia no continente. Primeiramente, ainda que Moçambique esteja no rol dos países considerados autoritários pelo Index da Democracia (com pontuação de 3,51 de zero a dez), está longe dos índices mais baixos como os da República Centro-Africana (1,35), Chade (1,67), Guiné Equatorial (1,92) e Camarões (2,56) (EIU 2022). Esses países, entretanto, têm passado por longos períodos de crise política e instabilidade (quando não guerras, no caso da República Centro-Africana). Aliás, ainda que se observe o declínio do índice moçambicano desde 2010, a mudança mais brusca ocorreu justamente por volta de 2015, quando do conflito mais recente, e foi apenas em 2017 que se cruzou a fronteira dos países considerados “híbridos” para os “autoritários”. Entretanto, sair desse patamar é difícil, o que reforça a necessidade de se refletir mais a fundo sobre como estruturar a democracia em contextos de pós-conflito armado.

Ligado a isto, o caso moçambicano também mostra a importância dos atores internacionais e sua influência no caminho político dos países, tanto no contexto da paz quanto no contexto do conflito armado. Pensando pela ótica do Estado guardião, a entrada e a saída de recursos são elementos cruciais que ajudam a cancelar

ou contestar as estruturas vigentes de poder. No passado, a postura internacional de reter recursos a Moçambique, de empréstimos a ajuda humanitária, contribuiu para uma mudança de curso profunda na agenda política do país, levando ao abandono da agenda socialista. A partir dos anos 1990, entretanto, e não obstante as muitas contestações das eleições e relatórios internacionais questionando o processo eleitoral, durante anos a ajuda ao orçamento do Estado continuou fluindo de forma regular, deixando o governo em situação extremamente confortável. Estudos recentes têm apontado para o papel dos atores internacionais em contribuir para o autoritarismo por meio da ajuda externa (e.g., Hagmann & Reyntjens 2016). Ainda assim, ao olharmos a lista de países recebedores de ajuda externa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>5</sup>, vemos que na África os cinco principais recebedores em 2021 foram, respectivamente: Etiópia, República Democrática do Congo, Nigéria, Quênia e Moçambique. Desses, Nigéria e Quênia são considerados regimes “híbridos”, enquanto Etiópia se junta a Moçambique e República Democrática do Congo na lista dos considerados autoritários. Ainda que a ajuda externa não seja um elemento suficiente para uma mudança de regime nos países africanos, cabe refletir mais a fundo e de forma sistemática sobre seu papel e potencial para aumentar os custos da repressão e os incentivos à transição (ou vice-versa) no continente africano. ■

---

5. Ver site da OCDE: [https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2023\\_12757fab-en-fr#page342](https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2023_12757fab-en-fr#page342).

## Referências Bibliográficas

- Abrahamsson, H. & A. Nilsson. 1995. *Mozambique. The Troubled Transition. From Socialist Construction to Free Market Capitalism*. London: Zed Books.
- Ake, Claude. 1992. *The Feasibility of Democracy in Africa*. Ibadan: IFRA-Nigeria. <https://doi.org/10.4000/books.ifra.3290>.
- Azevedo-Harman, E. 2015. "Patching Things up in Mozambique". *Journal of Democracy* 26 (2): 139–150. <http://doi.org/10.1353/jod.2015.0036>.
- Bakarr Bah, Abu. 2020. "Introduction: Institutional Design, Peacebuilding and Democracy." In *Post-Conflict Institutional Design: Peacebuilding and Democracy in Africa*, organizado por Abu Bakarr Bah, 1-43. Londres: Zed Books.
- Bleck, Jaimie & Nicolas van de Walle. 2019. *Electoral Politics in Africa since 1990. Continuity in Change*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316676936>
- BTI. 2022. *Mozambique Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <http://www.bti-project.org>.
- Bueno, Natália. 2019. "Reconciliation in Mozambique: Was it Ever Achieved?" *Conflict, Security & Development* 19 (5): 427–452. <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1663037>.
- Buur, L. & H. M. Kyed. 2006. "Contested Sources of Authority: Re-Claiming State Sovereignty by Formalizing Traditional Authority in Mozambique". *Development and Change* 37 (4): 847-869. <https://www.africabib.org/http.php?RID=P00010602>.
- Cabaço, J. L. 1995. "A longa estrada da democracia moçambicana". Em *Moçambique. Eleições, democracia e desenvolvimento*, organizado por Brasão Mazula, 79-114. Maputo: Elo Gráfica Lda.
- Cabaço, J. L. 2009. *Moçambique. Identidade, colonialismo e libertação*. São Paulo: Unesp.
- Cahen, M. 1987. *La Revolution Implosée. Études sur 12 Ans d'Indépendance (1975–1987)*. Paris: L'Harmattan.
- Carbone, G. 2005. "Continuidade na renovação? Ten Years of Multiparty Politics in Mozambique: Roots, Evolution and Stabilization of the Frelimo-Renamo Party System". *Journal of Modern Africa Studies* 43 (3): <https://doi.org/10.1017/S0022278X05001035>.
- CDD. 2022. "Preocupante retrocesso da democratização em Moçambique". *Democracia Review* 4 (16). Centro para Democracia e Desenvolvimento. <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2022/03/Preocupante-retrocesso-da-descentralizacao-em-Mocambique.pdf>.
- Chabal, Patrick & Jean-Pascal Daloz. 1999. *Africa Works: Disorder As Political Instrument*. London Bloomington: International African Institute in association with James Currey Oxford; Indiana University Press.
- Cheeseman, Nic. 2015. *Democracy in Africa. Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform. New Approaches to African History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139030892>
- Cooper, Frederick. 2002. *Africa since 1940: The Past of the Present. New Approaches to African History*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511800290>
- Cortez, Edson, Aslak Orre, Baltazar Fael, Borges Nhamirre, Celeste Banze, Inocência Mapiisse, Kim Harnack & Torun Reite. 2019. *Costs and Consequences of the Hidden Debt Scandal of Mozambique*. Maputo, Bergen: Centro de Integridade Pública & Chr. Michelsen Institute, Norway. <https://hdl.handle.net/11250/2767843>
- De Renzio, P. & J. Hanlon. 2007. "Contested Sovereignty in Mozambique: the Dilemmas of Aid Dependence." *GEG Working Paper* 25, Oxford University College. [geg.ox.ac.uk/sites/default/files/De%20Renzio%20Hanlon\\_GEG%20WP%202007\\_25.pdf](http://geg.ox.ac.uk/sites/default/files/De%20Renzio%20Hanlon_GEG%20WP%202007_25.pdf)
- Economist Intelligence Unit (EIU). 2021. *Democracy Index 2022. Frontline Democracy and the Battle for Ukraine*.
- Fael, Baltazar & Edson Cortez. 2013. "Controle da corrupção não foi prioridade na agenda da governação no período 2005–2013." *CIP Newsletter, Boa governação, transparência e*

- integridade* 19. [https://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/cipdoc\\_272\\_CIP\\_Newsletter\\_n%2019.pdf](https://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/cipdoc_272_CIP_Newsletter_n%2019.pdf)
- Finnegan, W. 1992. *A Complicated War. The Harrowing of Mozambique*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Forquilha, Salvador C. 2010. "Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial. Um olhar a partir dos conselhos locais e o OIL em Moçambique." Em *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*, organizado por L. de Brito, N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco, 19-48. Maputo: IESE. [https://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/Grupoll/Descentralizacao\\_Conselhos\\_Locais\\_FORQUILHA.pdf](https://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/Grupoll/Descentralizacao_Conselhos_Locais_FORQUILHA.pdf)
- Freedom House. 2023. *Freedom in the World 2023*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>.
- Frelimo. 1977. "Frelimo's 1977 Guidelines for a People's Democracy". *African Communist*, publicado pela South African Communist Party 69. <https://www.politicsweb.co.za/opinion/frelimos-1977-guide-lines-for-a-peoples-democracy>.
- Geffray, C. 1991. *A causa das armas. Antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento, 387
- Hagmann, Tobias & Filip Reyntjens. 2016. *Aid and Authoritarianism in Africa: Development without Democracy*. London: Zed Books. <http://dx.doi.org/10.5040/9781350218369>
- Hall, M. & T. Young. 1997. *Confronting Leviathan. Mozambique since Independence*. Londres: Hurst and Company.
- Hanlon, Joseph. 1984. *Mozambique. The Revolution under Fire*. Londres: Zed Books. <https://www.amazon.com/Mozambique-Revolution-Under-Joseph-Hanlon/dp/0862322448>
- Hanlon, Joseph. 1991. *Mozambique. Who Calls the Shots?* Londres, Bloomington, Indianapolis: James Currey, Indiana University Press.
- Hanlon, Joseph. 2004. "Do Donors Promote Corruption? The Case of Mozambique." *Third World Quarterly* 25(4): 747-763.
- Hanlon, Joseph & Theresa Smart. 2008. *Do Bicycles Equal Development in Mozambique?* Suffolk, Rochester: James Currey.
- Hartmann, Christof. 2004. "Local Elections and Local Government in Southern Africa". *Africa Spectrum* 39 (2): 223-248. <http://www.jstor.org/stable/40175023>.
- Hume, Cameron. 1994. *Ending Mozambique's War. The Role of Mediation and Good Offices*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Isaacman, A. & B. Isaacman. 1984. *Mozambique: From Colonialism to Revolution, 1900-1982*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429048593>
- Lynch, Gabrielle & Peter Vondoepp. 2019. "Introduction. Democracy in Practice—Diversity and Complexity". In *Routledge Handbook of Democratization in Africa*, organizado por Gabrielle Lynch & Peter Vondoepp, 1-14. <https://doi.org/10.4324/9781315112978>
- Manning, Carrie. 2002. *The Politics of Peace in Mozambique. Post-conflict Democratization, 1992-2000*. Westport, Londres, Connecticut: Praeger.
- Manning, Carrie. 2010. "Mozambique's Slide into One Party Rule". *Journal of Democracy* 21(2): 151-165.
- Maschietto, Roberta H. 2016. *Beyond Peacebuilding. The Challenges of Empowerment Promotion in Mozambique*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Maschietto, Roberta H. 2020. "Mozambique". In *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, organizado por Oliver Richmond & Gëzim Visoka, 837-852. [10.1007/978-3-030-11795-5\\_99-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_99-1)
- Maschietto, Roberta H. & Fernando Cavalcante. 2022. "Em busca da consolidação da paz: uma análise crítica da Agenda de Peacebuilding das Nações Unidas". Em *Azul da cor da paz? Perspectivas e debates sobre as operações de paz da ONU*. Organizado por Geraldine R. Duarte & Letícia Carvalho, 164-181. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Morier-Genoud, E. 2009. "Mozambique since 1989. Shaping Democracy after Socialism." Em *Turning Points in African Democracy*, organizado por A. R.

Mustapha & L. Whitfield, 153–166. Suffolk: James Currey.

Denny, L. M. 1984. "Mozambique: the Revolution and its Origins". Organizado por Barry Munslow, em *International Affairs* 60(4): 722. Londres / New York: Longman. <https://doi.org/10.2307/2620116>

Orre, Aslak & Salvador C. Forquilha. 2012. "Uma iniciativa condenada ao fracasso. O Fundo Distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique." Em *Moçambique: Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*, organizado por Bernhard Weimer, 168-196. Maputo: IESE.

Pitcher, Anne M. 2002. *Transforming Mozambique. The Politics of Privatization, 1975–2000*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491085>

Pitcher, Anne M. 2020. "Mozambique Elections 2019: Pernicious Polarization, Democratic Decline and Rising Authoritarianism". *African Affairs* 119(476): 468–486. <https://doi.org/10.1093/afraf/adaa012>

Pitcher, Anne, Mary H. Moran & Michael Johnston. 2009. "Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa". *African Studies Review* 52(1): 125-56. <https://www.jstor.org/stable/27667425>

Reaud, B. A. & Bernhard Weimer. 2010. "Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-country Assessment Report." *United States Agency for International Development*. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADX220.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX220.pdf)

Sande, Zaqueo. 2011. "'7 milhões'. Revisão do debate e desafios para diversificação da base produtiva". Em *Desafios para Moçambique*,

organizado por L. de Brito, N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco, 207-228. Maputo: IESE. [https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE\\_Des2011\\_9.SetMil.pdf](https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011_9.SetMil.pdf)

Sigman, Rachel & Staffan I. Lindberg. 2019. "Neopatrimonialism and Democracy." Em *Routledge Handbook of Democratization in Africa*, organizado por Gabrielle Lynch & Peter Vondoepp, 17-37. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Weimer, Bernhard. 2021. *O "novo paradigma" da descentralização em Moçambique. Atualização da análise de economia política*. Maputo: Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação SDC.

Weimer, Bernhard, José Jaime Macuane & Lars Buur. 2012. "A economia do political settlement em Moçambique: Contexto e implicações da descentralização". Em *Moçambique. Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*, organizado por Bernhard Weimer, 31-75. Maputo: IESE.

Zürcher, Christoph, Carrie Manning, Kristie D. Evenson, Rachel Hayman, Sarah Riese & Nora Roehner. 2013. *Costly Democracy. Peacebuilding and Democratization After War*. Stanford: Stanford University Press.

**Como citar:** Maschietto, Roberta Holanda. 2023. "Os desafios e a resiliência da democracia em Moçambique". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 155-175.

**To cite this work:** Maschietto, Roberta Holanda. 2023. "Mozambique's Democracy Challenges and Resilience." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 155-175

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.06.155-175.pt>

Recebido: 7 de junho de 2023

Aceito para publicação: 20 de junho de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# Transições de poder na África: os casos recentes de Tanzânia e Sudão

---

**Antonio Augusto Martins Cesar**

**Resumo:** Os recentes casos de transição de poder na Tanzânia e no Sudão destacam-se pelo início abrupto e pelo contraste entre os respectivos desenlaces. Na Tanzânia, a transição foi bem-sucedida e segue em busca do desenvolvimento econômico; o Sudão submergiu em guerra envolvendo as duas forças militares que até então dividiam o poder. O artigo identifica fatores que contribuíram para o sucesso e o insucesso nos respectivos processos de transição: a presença do Estado no território e o papel da capital; questões etno-linguísticas e religiosas; militares e paramilitares; e influências externas.

**Palavras-chave:** política africana; Tanzânia; Sudão; transições de poder.

## **Power Transitions in Africa: The Recent Cases of Tanzania and Sudan**

**Abstract:** Recent instances of power transfer in Tanzania and Sudan are noteworthy due to an abrupt start and the contrast between their outcomes. In Tanzania, the transition was successful and carries on the path of economic development; Sudan has been engulfed by war in a dispute involving two military forces that used to share the power. This essay identifies factors that, in opposite ways, contributed to a successful and a failed transition in each case: the presence of the State in the country's territory; ethno-linguistic and religious issues; military and paramilitary forces; and external influences.

**Keywords:** African politics; Tanzania; Sudan; transfer of power.



Mais ici il y a des hommes forts dont la haine est exaspérée ! et rien ne les attache à Carthage, ni leurs familles, ni leurs serments, ni leurs dieux !

– Gustave Flaubert, *Salammbô*

**D**entre os vários processos de transição de poder ocorridos no continente africano nos últimos cinco anos, os casos de Tanzânia e Sudão chamam a atenção pelo início abrupto (no caso tanzaniano, o falecimento do então presidente John Magufuli; no sudanês, a queda do regime Al Bashir) e pelas marcadas diferenças nos desenlaces. Na Tanzânia, a transição foi bem-sucedida, e o país, revigorado, segue trajetória de busca do desenvolvimento econômico e social em ambiente de paz e normalidade no funcionamento de seu arcabouço jurídico-institucional; no Sudão, a eclosão, em abril de 2023, de conflito armado envolvendo o líder e o vice-líder de “Conselho Soberano” estabelecido após a deposição (2019) do então presidente Omar al-Bashir, em momento crucial do “mapa do caminho” de acordo-quadro assinado entre os principais atores, submergiu o país em guerra, que tem como palcos principais a capital Cartum e Darfur, e ameaça desestabilizar toda a sub-região.

Apesar dos cuidados necessários em tentativas de análises comparativas, creio ser possível identificar alguns fatores que, com sinal trocado em cada caso, contribuíram de forma significativa para o sucesso e o insucesso nos respectivos processos de transição: a presença do Estado no território e o papel

*...creio ser possível identificar alguns fatores que, com sinal trocado em cada caso, contribuíram de forma significativa para o sucesso e o insucesso nos respectivos processos de transição [de Tanzânia e Sudão]: a presença do Estado no território e o papel da capital; questões etno-linguísticas e religiosas; militares e paramilitares; e influências externas.*

---

**Antonio Augusto Martins Cesar** é diplomata de carreira. Foi embaixador do Brasil na Tanzânia, Comores e Seicheles (2019-2022) e encarregado de negócios no Sudão (fevereiro e março de 2023). Serviu nas embaixadas em Pretória, Windhoek, Lisboa, Assunção e São Salvador. Em Brasília, chefiou a Divisão de África I (África Ocidental), entre 2008 e 2010, e foi responsável por temas africanos no gabinete do ministro das Relações Exteriores, entre 2011 e 2012.

da capital; questões etno-linguísticas e religiosas; militares e paramilitares; e influências externas. Antes, é necessário fazer uma breve recapitulação dos acontecimentos.

## TANZÂNIA – OS FATOS

Em março de 2021, após cerca de um ano promovendo uma das gestões de (não) combate à epidemia da Covid-19 mais exuberantemente negacionistas de que se teve notícia, o então presidente John Magufuli faleceu. Ao que se crê, em decorrência de infecção pelo coronavírus. O país viu-se, então – quando finalmente foi tornada pública a morte do mandatário, após dias de incerteza quanto a seu paradeiro e estado de saúde –, diante do desafio de conduzir processo de transição que, se em princípio deveria ser simples, por não haver dúvidas de que, de acordo com os preceitos legais, a presidência deveria ser assumida pela vice-presidente, que pertencia, além do mais, ao mesmo partido do falecido, o todo poderoso *Chama Cha Mapinduzi* (CCM)<sup>1</sup>, trazia consigo, no caso concreto, sensibilidades advindas de contrastes relacionados a três circunstâncias principais: o presidente John Magufuli era homem, cristão e oriundo da região do Lago Vitória, enquanto a vice, Samia Suluhu Hassan, é mulher, muçulmana e nascida em Zanzibar. Desde o sumiço do então presidente, em fins de fevereiro daquele ano, a sociedade tanzaniana viveu dias de incerteza e tensão, caracterizados por especulações de vários matizes, guerras de versões e muita desinformação, com o mote essencial de que, caso comprovado o falecimento, as forças políticas dominantes na gestão Magufuli não deixariam a vice-presidente tomar posse; e, mesmo que tomasse, não conseguiria efetivamente governar. O que ocorreu, felizmente, foi que Samia Suluhu Hassan tomou posse, imprimiu paulatinamente seu estilo de governar, enfrentou o desafio substancial de reorganizar em torno de si as correntes de força dentro do próprio partido e promoveu mudanças positivas em campos sensíveis e nos quais seu antecessor colhia os maiores dissabores e as mais pungentes críticas: o combate à epidemia; a sustentação das liberdades políticas e o relacionamento com os demais partidos; a relação com o mundo, em sentido amplo, tanto no que se refere a comércio e investimentos como no que diz respeito à política internacional. Dois anos depois, tem consolidada imagem de líder respeitada interna e externamente.

## SUDÃO – OS FATOS

Em 11 de abril de 2019, prestes a completar trinta anos no poder, foi deposto o presidente Omar al-Bashir. Formou-se “Conselho Militar de Transição”, que governaria o país até agosto de 2019, quando foi substituído por “Conselho Soberano de

---

1. O Chama Cha Mapinduzi (CCM) é o partido dominante na Tanzânia e foi formado a partir da fusão entre a Tanganyika African National Union (Tanu) e o Afro-Shirazi Party (ASP) em 1977.

Transição”. A diferença é que este tinha a participação de civis, enquanto aquele era composto apenas por militares. Ambos os conselhos eram liderados por Abdel Fattah al-Burhan, proveniente das Forças Armadas Sudanesas (SAF), que ocupava o cargo de presidente; e Mohamed “Hemedti” Hamdan Dagalo, proveniente das Forças Rápidas de Apoio (RSF), no cargo de vice-presidente. O Conselho Soberano contava, ainda, com um primeiro-ministro, Abdalla Hamdok.

Em outubro de 2021, Hamdok foi deposto pelas forças militares. Reassumiu brevemente – após ampla condenação internacional do “golpe” – em novembro, tendo finalmente renunciado no início de janeiro de 2022, alegando desrespeito por parte das forças militares, dos arranjos de poder e governo então estabelecidos. O ano de 2022 foi caracterizado por grande instabilidade política e crise econômica; o país foi suspenso por seus pares na União Africana, e as várias tentativas de facilitação do processo de transição não obtiveram avanços significativos por muitos meses, até que em dezembro logrou-se acordar o que foi chamado de *Framework Agreement*. Por esse documento, as lideranças militares do Conselho Soberano acordaram a transferência de poder para civis, com a escolha de um novo primeiro-ministro.

Meses de intensas negociações e tentativas de facilitação se seguiram, levadas a cabo, principalmente, pela *United Nations Integrated Transition Assistance Mission* (UNITAMS) e por dois grupos *ad hoc*, a *Troika*, composta pela União Africana, o *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD<sup>2</sup> na sigla em inglês) e novamente as Nações Unidas; e o *Quad*, integrado por Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, EUA e Reino Unido. Em março de 2023, foi anunciado cronograma para a assinatura de “Acordo Final” da transição (dia 1º de abril), a adoção de nova constituição (dia 6) e a nomeação de novo primeiro-ministro civil (dia 11). Nada disso ocorreu. O cronograma sofreu sucessivos adiamentos até que, no dia 15 de abril, eclodiu o conflito armado entre a *Sudanese Armed Forces* (SAF) e a *Rapid Support Forces* (RSF).

Como se sabe, a razão imediata a explicar a guerra é a disputa de poder entre as duas forças militares: a SAF, forças regulares do país, de cujo seio é proveniente Omar al-Bashir, e um dos pilares de seu longo regime autocrático, sendo o outro os chamados “islamistas”; e a RSF, que tem origem nas milícias *janjaweed* estruturadas por al-Bashir para fazer a guerra em Darfur e que foram posteriormente institucionalizadas em 2017, tendo seu contingente se multiplicado em campanhas recentes

---

2. A *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) é composta por oito países: Djibouti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda. Foi formada em 1996, a partir da *Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD), que existia desde 1986. Os objetivos atuais da IGAD são coordenar atividades de cooperação entre os países-membros nas seguintes áreas: segurança alimentar e proteção ambiental, questões econômicas, integração regional, desenvolvimento social, paz e segurança.

de recrutamento e seu armamento tornado-se mais sofisticado a partir do enriquecimento de seus líderes e da colaboração de parceiros de fora das fronteiras sudanesas – um caso clássico de criatura voltando-se contra o criador.

As causas profundas do conflito, não obstante, são múltiplas. A análise exaustiva do conjunto de razões que levaram ao insucesso do processo de transição iniciado após a deposição de Al-Bashir e à guerra não pode ser realizada em texto nas dimensões deste artigo. Os fatores tratados a seguir parecem especialmente relevantes para entender o caso sudanês e, também, o tanzaniano.

É importante observar, ademais, que o objetivo aqui é oferecer elementos para o entendimento do êxito tanzaniano e da tragédia sudanesa em enquadramento que tem forçosamente um limite temporal; no caso da guerra, em especial, os acontecimentos futuros poderão mudar a percepção da importância relativa desses elementos e dos contornos de sua interação.

## **PRESENÇA DO ESTADO E O PAPEL DA CAPITAL**

É marcante o contraste entre as respectivas capacidades de se fazer presente nos territórios nacionais, quando pensamos nas estruturas administrativas da Tanzânia e do Sudão. Pode-se dizer, em linhas gerais, que a Tanzânia é um dos países africanos em que a administração central tem capacidade e interesse em, por meio de estratégias variadas de controle e investimento, estender ao máximo sua capilaridade e influência. No caso do Sudão, têm-se revelado muito inferiores, historicamente, tanto a capacidade como o interesse dos detentores do poder em Cartum em dedicar-se a essa tarefa. Não por acaso, a Tanzânia é fruto de um “ato de união” entre duas entidades previamente independentes, Tanganica e a República Popular de Zanzibar e Pemba; já o Sudão, tendo sido o maior país africano, teve que enfrentar, após décadas de guerra civil, a partição de seu território e a criação de um estado independente, o Sudão do Sul.

A ocupação do território que viria a constituir a Tanzânia foi proporcionada por sucessivas ondas de interesse, desde o estabelecimento das rotas caravaneiras financiadas sobretudo por mercadores baseados em Zanzibar e que cruzavam o território – de Bagamoyo e outras localidades costeiras até a região dos grandes lagos e além – passando pela administração alemã (que via na *German East Africa* a joia de sua coroa colonial) e inglesa, e pelas campanhas entre as respectivas forças na Primeira Guerra Mundial, até desembocar no movimento nacionalista que levou à independência de Tanganica e ao posterior amálgama com Zanzibar, formando a Tanzânia atual.

Assim, nas rotas das caravanas foram construídas estradas de ferro e, posteriormente, rodovias. Dar es Salaam, criada por iniciativa do Sultão Majid, de Zanzibar, serviu como capital até 1973, quando plebiscito promovido pelo grande “pai da Nação” tanzaniana, Julius Nyerere, escolheu Dodoma como nova capital, desse modo resgatando ideia já aventada pelos alemães de estabelecer o polo administrativo no centro do país, em entroncamento da rota que liga Dar es Salaam a Tabora, Kigoma e Mwanza. O objetivo declarado era promover o desenvolvimento da região central do país, interligando as demais regiões, de modo a permitir o florescimento de burocracia estatal com matiz verdadeiramente nacional.

Foi determinante, no caso tanzaniano, a maneira como o nacionalismo tanzaniano organizou-se, no período pós-Segunda Guerra, em torno da figura de Nyerere, com a transformação da *Tanganyika African Association* (TAA) em *Tanganyika African National Union* (Tanu)<sup>3</sup>, em 1954, momento em que o movimento adotou constituição que propugnava como objetivos:

*Preparar o povo de Tanganica para o autogoverno e a independência (...); combater o tribalismo e construir um nacionalismo unido; garantir maiorias africanas eleitas em órgãos estatais; promover a educação, os sindicatos e as cooperativas (...); e cooperar com outros movimentos nacionais em prol da libertação da África (Iliffe 1979, 512).*

A apreciação do legado de Nyerere, dentro e fora da Tanzânia, costuma concentrar críticas mais contundentes para as formas de implementação e para os resultados econômicos de seu experimento de “socialismo africano”, baseado no conceito de *ujamaa*, que buscava autossuficiência com ênfase na produção comunitária. Em sentido oposto, os encômios são em geral mais entusiasmados – e com razão – no que se refere à promoção de mentalidade social e prática política com perspectivas não étnicas e não religiosas, além do papel tanzaniano nas lutas de libertação africanas, principalmente na metade Sul do continente.

Os aspectos étnicos e religiosos serão tratados adiante com mais vagar. Importa registrar aqui que o papel desempenhado pela Tanzânia – país independente e com presidente africano com postura pan-africanista – na chamada “Linha de Frente” não apenas alimentou ideologicamente a construção nacional tanzaniana, como fomentou a criação de estruturas locais de controle social e do território, baseadas em redes de “informantes” e líderes de comunidades.

3. A *Tanganyika African Association* (TAA) foi criada em fins de 1929 (não há registro de data exata), em Dar es Salaam, em grande medida como reação à criação da *European Association* e da *Indian Association*. O objetivo declarado era “proteger os interesses dos africanos, não apenas em Tanganyika, mas em toda a África”. Em 1954, por impulso de Julius Nyerere, a organização deu origem à *Tanganyika African National Union* (Tanu), focada na independência de Tanganyika.

Vale também mencionar a contribuição chinesa na ocupação e desenvolvimento do território tanzaniano, sobretudo com a construção da *Tanzania-Zambia Railway Authority* (Tazara), linha de ferro de quase dois mil quilômetros ligando o porto de Dar es Salaam à Zâmbia, construída nos anos 1970. Ironicamente, mas de modo ilustrativo do caráter verdadeiramente “pan-africanista” da “luta”, a Tazara experimentou forte declínio no volume de carga transportada a partir da independência da Namíbia e do fim do *apartheid*, circunstâncias que permitiram que o cobre extraído das minas da Zâmbia fosse crescentemente escoado pelo corredor namibiano.

\*.\*.\*

No caso do Sudão, o poder esteve sempre (refiro-me ao Reino de Cuxe, à Núbia, a Meroe, a Sennar) concentrado nas vizinhanças do Rio Nilo. À época do *quediva*<sup>4</sup> Muhammad Ali, no século XIX, a administração passou a ser exercida (localmente) a partir de Cartum (criada em 1821), na confluência do Nilo Branco com o Nilo Azul.

Apesar das glórias associadas aos chamados faraós negros núbios, que reinaram no Cairo na vigésima-quinta dinastia, o território que viria a constituir o Sudão moderno teve que lidar, ao longo de sua história, com os desafios relacionados à circunstância de estar na esfera de influência imediata do Egito. Não houve, propriamente, esforço organizado de ocupação do território; os grupos que se estabeleceram nos núcleos populacionais ao longo do vale do Nilo, que adotaram a fé islâmica e provinham, em maior ou menor medida, de matriz étnico-cultural de origem árabe (migrantes da Península Arábica ou população indígena local arabizada) tratavam o Sul como progressivamente “terra de africanos”, fonte de escravos, e a região só foi plenamente unida ao Norte, do ponto de vista administrativo, em 1946; a Oeste localizava-se o imenso Sultanato de Darfur, que só viria a fazer parte do Sudão em 1917, após a queda de Ali Dinar, na Expedição Anglo-Egípcia; a Leste, em direção a Port Sudan, grupos de tradição nômade, notadamente os Beja, permaneceram refratários à administração central e à consolidação do poder em Cartum.

Gérard Prunier (2005, 30-33) estima que, ao final da administração do condomínio Anglo-Egípcio, “apenas 5% ou 6% do investimento total feito no Sudão foi direcionado a Darfur (...); dentre os 510 estudantes, em 1929, do Gordon College, o único estabelecimento de ensino superior, não havia nenhum aluno de Darfur, enquanto 311 eram provenientes das províncias de Cartum e Nilo Azul”. Em relação ao Sul, Prunier (2005, 33) cita frase atribuída a membro da administração inglesa que ilustra a mentalidade tribalista, derivada do sistema do *indirect rule*, predominante em relação à região, uma vez abolido o tráfico de escravos: “O que é necessário é que os sulistas permaneçam calmos, contentados e em paz, com poucos dese-

4. Título honorífico utilizado, no Império Otomano, para designar sultões e grão-vizires, especialmente no caso do Egito.

jos e poucas preocupações, cantando alegremente ao sol para o seu gado”. Um fator importante a contribuir para a manutenção do Sul como parte do Sudão, durante a administração inglesa, era a ambição egípcia – motivada, entre outros fatores, pela preocupação com o fluxo do Nilo – de vir a absorver o país como um todo.

O Sudão independente logrou não ser incorporado ao Egito, mas manteve o descaso com as periferias: baixo investimento, representatividade política irrisória e crescente exploração econômica caracterizaram a relação de Cartum com essas regiões. Já em 1955 teve início a chamada “Primeira Guerra Civil Sudanesa”, opondo o Norte ao Sul, que duraria até os Acordos de Adis Abeba, em 1972, e que seria sucedida pela “Segunda Guerra Civil Sudanesa” (1983-2005). Em Darfur, a partir de meados dos anos 1970, anos de seca prolongada e crescente desertificação, somados à negligência de Cartum (que ignorou seguidos avisos da administração local de que o desastre era iminente), levaram à grande fome de 1984, que contribuiu significativamente para a deposição, em 1985, do governo Nimeiry, após dias de insurreição popular organizada por sindicalistas e organizações de representação de categorias profissionais, à maneira do acontecer, décadas depois, com Omar al-Bashir.

*Sem qualquer pretensão de entrar nos debates acadêmicos sobre as definições e usos históricos dos termos “tribo” ou “etnia”, ou sua interação com os grupos linguísticos, importa observar inicialmente aqui que tais conceitos e as forças e organizações políticas por vezes a eles associados não tiveram a capacidade de influir de maneira decisiva no encaminhamento republicano da transição tanzaniana, ao passo que têm tido papel crescentemente deletério no desenrolar da atual crise sudanesa.*

## **INFLUÊNCIAS EXTERNAS, DIVERSIDADE ETNO-LINGUÍSTICA, RELIGIÃO, MILITARES E PARAMILITARES**

Sem qualquer pretensão de entrar nos debates acadêmicos sobre as definições e usos históricos dos termos “tribo” ou “etnia”, ou sua interação com os grupos linguísticos, importa observar inicialmente aqui que tais conceitos e as forças e organizações políticas por vezes a eles associados não tiveram a capacidade de influir

de maneira decisiva no encaminhamento republicano da transição tanzaniana, ao passo que têm tido papel crescentemente deletério no desenrolar da atual crise sudanesa<sup>5</sup>. É também lícito (e necessário) ampliar o foco e constatar que tal virtude (no caso tanzaniano) e tal debilidade (no caso sudanês) foram conformadas ao longo da evolução histórica desses países.

A história tanzaniana, a exemplo da de outros países africanos, inicialmente registrou processos do que John Iliffe (1979) referiu como “agregação”, isto é, a mobilização política organizada em certos grupos – a partir de subgrupos que muitas vezes se percebiam como entidades inteiramente distintas – para procurar dialogar e obter vantagens da autoridade de turno no território. Características locais favoreceram a rápida passagem desse estágio para o de mobilização com contornos nacionalistas:

*As unidades pré-coloniais em Tanganica haviam sido tão numerosas, pouco definidas e “situacionais” que a agregação colonial foi igualmente confusa. Isso contribuiu para evitar que a maioria das sociedades para melhorias tribais obtivesse qualquer coisa significativa, o que, por seu turno, tornou os seus membros mais receptivos à política nacionalista. Além disso, os nacionalistas foram afortunados pelos fatos de que em Tanganica não havia tribo dominante, que seis dos seus nove maiores grupos étnicos estavam situados nas suas fronteiras, e que as tribos mais avançadas eram relativamente pequenas (Iliffe 1979, 490).*

Assim, a construção da Tanu rapidamente ganhou tração, adaptando-se, e por vezes modificando as diversas realidades locais. Em algumas localidades, enfrentou a oposição de lideranças tradicionais que, com medo de perderem seu *status*, afiliaram-se ao Partido Unido da Tanzânia (UTP na sigla em inglês), agremiação não racialista criada, com apoio britânico, para fazer frente à Tanu.

As afiliações religiosas eram diversificadas e equilibradas em termos percentuais; a religião não interagiu, de modo organizado, na movimentação política. Do lado cristão, assim como ocorreu em outros países africanos, se por um lado as missões tinham origem e financiamento nas metrópoles europeias, por outro eram sensíveis às demandas avançadas pelo movimento nacionalista nascente. E mais, foram berço de muitos de seus líderes: Julius Nyerere, por exemplo, frequentou a *Nyegina Mission Centre*, da Sociedade dos Missionários da África, enquanto Oscar Kambona, primeiro secretário-geral da Tanu e primeiro a ocupar o Ministério dos Negócios Estrangeiros após a independência, era filho do Reverendo David

5. Conforme ilustrou Alex de Waal (2023) em artigo na *London Review of Books*, em maio último, “Sudanese have a lexicon of skin colour, from red and brown through green and yellow to ‘blue’ – the darkest people of the south, still routinely called *abid*, meaning ‘slaves’”.



Kambona, da Igreja Anglicana. Entre os muçulmanos, a receptividade terá sido ainda maior (Ilfie 1979, 551), uma vez que o uso do idioma *kiSwahili* (que tem muita afinidade com o árabe) pela Tanu naturalmente atraía simpatia dos fiéis, ao oferecer contraponto às associações linguísticas dos cristãos com os europeus. A organização em irmandades, ademais, proporcionava instâncias de “adesão em bloco”, uma vez convencida a liderança.

O estamento militar, à época da independência de Tanganica, não desempenhou papel especialmente relevante. É possível dizer, aliás, que os militares ocuparam o proscênio, após as independências de Tanganica e Zanzibar, apenas nos contextos da Revolução de Zanzibar (1964) e da guerra entre Tanzânia e Uganda, em 1979, que levou à deposição de Idi Amin.

Do mesmo modo, em relação ao que refiro aqui como influências externas, estas tiveram importância *determinante* nos dois episódios citados (Revolução de Zanzibar e guerra Tanzânia-Uganda), ocorridos no contexto da Guerra-Fria, e também em tudo o que dizia respeito ao papel tanzaniano no esforço dos países da Linha de Frente; mas, de resto, limitaram-se ao protagonismo típico da interação “normal” (isto é, a que tem por base o acordo ou a ação pelo convencimento) de um país com seu entorno e com as demais esferas da comunidade internacional.

As cinco transições de poder de chefes de Estado ocorridas na Tanzânia, tendo a primeira acontecido em 1985, com a saída de cena de Nyerere, foram realizadas com respeito aos preceitos constitucionais. Dos seis presidentes, contam-se três cristãos e três muçulmanos; dois zanzibaris (se considerarmos zanzibari Ali Hassan Mwinyi, que nasceu na Tanzânia continental, mas mudou-se ainda criança para Zanzibar e lá fez sua carreira política) e quatro “*mainlanders*”. Todos civis.

Assim, à época da transição de mando ocasionada pela morte de John Magufuli, essa trajetória histórica da sociedade e das estruturas políticas tanzanianas contribuiu para assegurar a manutenção da ordem e o respeito à lei. É importante notar que essa transição, em particular, constituiu verdadeiro teste de *stress* desse conjunto de atributos nacionais, e não apenas pelo caráter abrupto da situação, que imprimiu urgência a todas as decisões; também pelo fato de que se tratava de uma primeira mulher, a qual professa religião distinta da do falecido, e porque, a despeito de toda a tradição não tribalista descrita até aqui, a gestão Magufuli vinha flertando com essa tonalidade do fazer político: após seu falecimento, dizia-se em Dar es Salaam que a “Sukuma Gang” (em alusão ao grupo étnico do ex-presidente e de seu entorno) não permitiria a posse de Samia Suluhu Hassan. Felizmente, não foi o que ocorreu; as instituições funcionaram e a lei foi cumprida. Tampouco houve notícia de agentes externos procurando influir no processo.

É importante deixar registrado que a evolução política tanzaniana está longe de ter chegado a um patamar de maturidade. A Tanzânia nunca teve alternância partidária no poder: todos os presidentes pertenceram ao CCM. Se a convivência democrática vive dias mais alvissareiros com Samia Suluhu Hassan, se os partidos de oposição têm mais espaço de ação e a imprensa é mais livre, ainda há muito a aperfeiçoar, em especial na arena política de Zanzibar.

\*.\*.\*

No caso do Sudão, a chamada Primeira Guerra Civil, conforme mencionado, teve início em 1955, antes mesmo da independência, e opôs a administração em Cartum a grupos no Sul do país que demandavam maior representação e autonomia. Não houve espaço para o enraizamento de um movimento nacionalista; os movimentos que afloraram à época tinham inspiração regional e federalista, mas o governo central “enxergava o federalismo como sinônimo de secessionismo e suprimiu-o com vigor” (Johnson 2006, 93).

Já naquele período, “o governo central delegava às regiões responsabilidades pelos serviços básicos, mas não os recursos provenientes de impostos, ou a capacidade de arrecadá-los. Os recursos eram retidos e redistribuídos pelo governo central” (Johnson 2006, 93). Tal atitude viria a ser a tônica ao longo da história do Sudão. A partir dessa lógica básica, e na falta de visão de construção nacional, estabeleceram-se modalidades de exclusão que consolidaram as periferias sudanesas. O governo central sofisticou o seu modo de operação predatório e excludente, tornando-se mais voraz, manipulando diferenças étnicas e religiosas e interagindo com forças semelhantes além de suas fronteiras.

Os atores fundamentais do drama sudanês, desde o primeiro golpe, em 1958, têm sido os líderes militares. Nos 65 anos que se seguiram ao golpe de 1958, o Sudão teve liderança civil em um total de apenas sete anos. Em 1989, com a ascensão de Omar al-Bashir, firmou-se a aliança com o movimento islamista denominado Frente Nacional Islâmica (NIF na sigla em inglês), liderado por Hassan al-Turabi. Tal parceria viria a constituir o amálgama de forças fundamental da história sudanesa. O poder central em Cartum encontraria expressão, crescentemente, na afirmação de uma agenda que fundia marginalização das periferias, adoção de visão totalizante do islamismo político professado pelo grupo de al-Turabi (o que incluiu a adoção da *sharia* em 1983) e tentativa de viabilizar identidade “árabe” para o Sudão<sup>6</sup>. Com o conjunto de ações que emanou desse ideário excludente, o que se conseguiu foi politizar e radicalizar cada vez mais as demandas das periferias, de um sem número

6. Aqui é interessante a analogia de John Ryle (2004), citada por Johnson (2006), segundo a qual “o Sudão é um país árabe da mesma forma que os EUA são um país anglo-saxão”.

de grupos que não se encaixavam no perfil de atributos exigido por Cartum. Entre eles, os Dinka do Bahr el Ghazal e do Alto Nilo, os Nuer e os Shilluk do Alto Nilo, os Nuba das montanhas do Cordofão do Sul, os Núbios da região fronteira com o Egito, os Ingessina do Nilo Azul, os Darfuris do Oeste sudanês e os Beja da região do Mar Vermelho (Jok 2017).

É importante notar, a respeito desse processo de alijamento, que o próprio John Garang, líder fundador do *Sudan People's Liberation Army/Movement* (SPLA/M) e inspiração para gerações de “rebeldes” sudaneses, professava ideário transformativo que chamou de “Novo Sudão”: um país unido na diversidade étnica e religiosa que caracterizava o imenso território herdado do percurso colonial e no qual as demandas regionais seriam articuladas com equilíbrio a partir de organização que viria a incluir algum tipo de federalismo. Como se sabe, a visão de John Garang não prevaleceu, e o país foi partido ao meio a partir do “Acordo de Paz Abrangente” (CPA na sigla em inglês), de 2005, que previu referendo a respeito da secessão em 2011.

Em Darfur, as grandes secas e as grandes fomes se sucediam, causando migrações e dinâmicas de acirramento de conflitos na ocupação do território. As demandas eram reprimidas com crescente violência, mediante o recurso do governo central às *janjaweed* e a estruturação da RSF, e com emprego cada vez mais nítido da manipulação das diferenças de natureza étnica e das baseadas em dicotomia onipresente no *Sahel*, entre pastoralistas e agricultores. A situação tornou-se mais inflamável à medida que a região foi sendo usada como base no desenrolar de anos de disputa de poder e guerras nos países vizinhos, notadamente a Líbia e o Chade, de onde milhares de refugiados chegavam buscando abrigo (e, entre eles, muitos armados). Importante notar aqui que os conflitos vizinhos não “exportavam” apenas armamentos; igualmente nefasta seria a influência ideológica que essa dinâmica propiciaria para os anos seguintes em Darfur. A esse respeito, vale reproduzir o percurso traçado por Johnson (2006, 94):

*No início, os pastoralistas deslocados pela seca incluíam [grupos] árabes e também não árabes (os Zaghawa) e que a terra que passou a ser ocupada na zona agriculturista central pertencia a agricultores (ex.: Fur, Birgid, Tunjur) assim como a pastoralistas árabes e não árabes (ex.: Rizeigat, Bani, Helba, Fur) (...). Não havia uma mobilização geral de “árabes” contra “africanos”. (...)*

*Foi então que a política da guerra civil no Chade passou a ter impacto em Darfur (...). Os Estados Unidos e seu aliado, Nimeiri, apoiaram o governo não árabe de Hissène Habré contra as políticas expansionistas da Líbia. Enquanto a assistência militar norte-americana fluía para o Sul do Chade via Darfur, Khadafi formou a “Legião Islâmica”, inicialmente para controlar o Norte do Chade e daí seguir para o*

*Sul (...). A ideologia que era inculcada [nesses soldados] era não apenas pã-islâmica, mas pã-árabe (...). Com o desmantelamento da Legião Islâmica após a derrota de Khadafi em 1988, muitos de seus antigos membros (...) cruzaram a fronteira para Darfur (...) Foi nessa época que as tomadas de terras pelas milícias árabes janjaweed tornaram-se mais frequentes e que uma ideologia abertamente racista transplantou a ideia de um ‘cinturão árabe’ saheliano para Darfur, vendo-se agora em confronto com o ‘cinturão negro (zuruq)’ de agricultores não árabes.*

Muitos descrevem a guerra que teve início em 15 de abril de 2023 como essencialmente resultante de estratégia do grupo militar-islamista de al-Bashir (que de fato foi rapidamente retirado da prisão em que estava) para recuperar e consolidar o poder; no caminho, e como condições, a interrupção do processo de paz capitaneado pelas Nações Unidas, fruto das jornadas de protestos que fizeram tantos mártires da sociedade civil sudanesa, e que afinal depuseram o ditador; a aniquilação da liderança da RSF e a absorção do que restar da força à SAF. Esse grupo teria o seu al-Turabi atual, o líder do “Movimento Islâmico” sudanês (e que foi chanceler de al-Bashir de 2010 a 2015), Ali Ahmed Karti. O Egito, preocupado em ter em Cartum aliados de confiança para tratar dos assuntos do fluxo do Nilo (e nisso fazer frente à Etiópia), seria o país do entorno que veria com os melhores olhos a vitória da SAF na guerra, já que a SAF sempre viu a liderança egípcia como modelo.

Outros analistas enfatizam a ambição de Mohamed Hamdan “Hemedti” Dagalo e de seu irmão, que lideram a RSF. Eles lucram imensamente com exploração de ouro em Darfur e contariam com rede de apoiadores que vão dos Emirados Árabes Unidos à Rússia, passando pelo *warlord* líbio Khalifa Haftar e por grupos “árabes” do Chade empenhados em terminar o domínio Zaghawa da família Déby naquele país. A ambição dos Dagalo, darfuris que provêm de família com origens no Chade, vistos como completamente inapropriados, desde o princípio, para dividir o poder com as elites de Cartum, seria criar um “califado” do Chade ao Mar Vermelho, com centro em Darfur e vastas áreas de influência a Norte e a Sul, acabando de vez com o “predomínio nilótico” na região.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: A GEOGRAFIA, A HISTÓRIA E O FATOR HUMANO**

De um lado, assim, o maior país africano, que foi palco da guerra civil mais longa da África, de anos de conflito e tragédia humanitária em Darfur, teve milhões de seus cidadãos mortos, sua infraestrutura destruída e sofreu a recessão

de parte importante de seu território (e de seus recursos), com o surgimento do mais novo país do continente, até chegar à guerra atual. Em menos de 70 anos, houve 16 tentativas de golpes de Estado. De outro, um país que surgiu da *união* de dois Estados independentes (única no contexto africano) e que ainda celebra anualmente esse “casamento” – a despeito dos desafios que tal união ainda enfrenta, prestes a completar 60 anos e que nunca viveu uma guerra civil ou uma tentativa de golpe.

No Sudão, o Estado é ausente em grande parte do território, a não ser no que diz respeito a ações que visam ao controle e à exploração. A capital, Cartum, tem sido percebida sobretudo como ameaça pelos cidadãos provenientes das regiões que constituem as várias periferias sudanesas: geográficas, etno-linguísticas e religiosas. Os militares têm concentrado o poder ao longo da história do Sudão independente e, notadamente a partir da aliança Bashir-Turabi, têm-se apoiado na aliança com o movimento islâmico sudanês. Interesses de forças externas às fronteiras sudanesas têm intensificado os problemas do país. Nesse cenário, os atores da sociedade civil com propósitos modernizantes não têm logrado consolidar via alternativa de construção republicana e exercício do poder, apesar de colecionarem êxitos momentâneos (como a deposição de al-Bashir).

Na Tanzânia, a formação de movimento nacionalista-independentista bem-sucedido, em torno de figura (Nyerere) que promoveu incansavelmente agendas de viés não tribalista e não religioso, deixou legado que tem sido bem explorado pelos sucessores. A capital, localizada no centro do país, é sede de burocracia nacional que procura projetar a presença estatal nos quatro cantos do território, e não apenas na dimensão do controle. As forças militares tanzanianas não governam; os interesses de forças além-fronteiras são mantidos sob controle.

\*.\*.\*

O que parece certo é que o “caldeirão” sudanês, cujos ingredientes principais procurei descrever, entrou mais uma vez em ebulição e assim é mantido segundo as decisões de alguns poucos líderes, agindo a partir de circunstâncias históricas específicas, sobre um tabuleiro determinado. A mesma forma ocorre com o “mosaico” tanzaniano, que não é imutável, mas que vem sofrendo ação muito mais gentil de seus líderes, do tempo e dos elementos.

A história de todo um país, de milhões de vidas, seria certamente muito diferente não tivesse existido a liderança de Nyerere; se o Sudão tivesse rios, como a Tanzânia, que correm para Leste, em território só seu, como o Rufiji, ou estabelecendo a fronteira com um vizinho, como o Rovuma, e não o Nilo, cuja drenagem envolve onze países; se entre o Leste da República Democrática do Congo e a Tanzânia não

existisse o Lago Tanganica, que tanto a protege; se John Garang de Mabior e John Pombe Joseph Magufuli não tivessem falecido naqueles momentos específicos.

Na África, como em qualquer outro lugar, seria desejável se, em cada país, as instituições – criadas a partir das realidades locais – atingissem grau de sofisticação e maturidade que proporcionasse a navegação política tranquila mesmo nos momentos de intempérie. Mas mesmo os países cujas instituições inspiram imitações mundo afora valem-se de ícones, de personalidades que encarnaram o espírito nacional em determinados momentos.

Talvez esse tenha sido o aspecto que mais me chamou atenção no Sudão, onde estive a trabalho em fevereiro e março deste ano. À diferença de talvez todos os outros países do continente, não havia nos espaços públicos e estabelecimentos comerciais os tradicionais retratos dos líderes, usualmente dois: um do *founding father* e outro do(a) mandatário(a) atual. Na Tanzânia, Mama Samia (como é chamada pela população a presidente Samia Suluhu Hassan) substituiu John Magufuli ao lado de Julius Nyerere. Na África do Sul, por exemplo – e aliás outro caso de transição bem-sucedida, ocorrida em 2018 –, Cyril Ramaphosa substituiu Jacob Zuma ao lado de Nelson Mandela. Em Cartum, mesmo em órgãos governamentais, não havia nada. ☐

*O que parece certo é que o “caldeirão” sudanês (...) entrou mais uma vez em ebulição e assim é mantido segundo as decisões de alguns poucos líderes...*

*A mesma forma ocorre com o “mosaico” tanzaniano, que não é imutável, mas que vem sofrendo ação muito mais gentil de seus líderes, do tempo e dos elementos.*

---

## Referências Bibliográficas

---

De Waal, Alex. 2023. "The Revolution No One Wanted". *London Review of Books*. Vol.45 No.10. <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v45/n10/alex-de-waal/the-revolution-no-one-wanted>.

Illife, John. 1979. "A Modern History of Tanganyika". *African Studies Series* 25. Cambridge: Cambridge University Press

Madut Jok, Jok. 2017. *Breaking Sudan: the Search for Peace*. Londres: Oneworld Publications.

Johnson, Dustin H. 2006. "Darfur: Peace, Genocide & Crimes Against Humanity in Sudan". In *Violence, Political Culture & Development in Africa*, organizado por Preben Kaarsholm. Oxford: James Currey Ltd.

Prunier, Gérard. 2005. *Darfur, the Ambiguous Genocide*. Nova York, Cornell University Press.

**Como citar:** Cesar, Antonio Augusto Martins. 2023. "Transições de poder na África: os casos recentes de Tanzânia e Sudão". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 176-191.

**To cite this work:** Cesar, Antonio Augusto Martins. 2023. "Power Transitions in Africa: The Recent Cases of Tanzania and Sudan." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 176-191.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.07.176-191.pt>

Recebido: 11 de junho de 2023

Aceito para publicação: 26 de junho de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# Os benefícios de um vício: Alberto da Costa e Silva e a África<sup>1</sup>

---

**Marina de Mello e Souza**

**Resumo:** Este texto visa apresentar a face africanista de Alberto da Costa e Silva, poeta, historiador, ensaísta, diplomata, membro da Academia Brasileira de Letras e ganhador, entre outros, do Prêmio Camões em 2014. Seguindo uma paixão precoce que só fez crescer ao longo da vida, construiu um sólido conhecimento acerca da produção histórica sobre o continente africano, enriquecido pela vivência dos quatro anos em que foi embaixador do Brasil na Nigéria e no Benim. Sua obra é fundamental para o desenvolvimento dos estudos e do ensino de história da África no Brasil.

**Palavras-chave:** estudos africanos; Alberto da Costa e Silva.

## **The Benefits of an Addiction: Alberto da Costa e Silva and Africa**

**Abstract:** This paper presents the Africanist face of Alberto da Costa e Silva, poet, historian, essayist, diplomat, member of the Brazilian Academy of Letters, and winner, among others, of the Camões Prize in 2014. Following an early passion that only grew throughout life, he built a solid knowledge about the historical production concerning the African continent, enriched by the experience of the four years he was the ambassador of Brazil in Nigeria and Benin. His work is fundamental for developing the studies and teaching of African history in Brazil.

**Keywords:** African studies; Alberto da Costa e Silva.

---

1. Este texto teve por base uma palestra proferida no dia 30 de agosto de 2016, nos Colóquios Mindlin, promovidos pela Biblioteca Brasileira Mindlin da Universidade de São Paulo.




**A**lberto da Costa e Silva é poeta, diplomata, memorialista, ensaísta, historiador, acadêmico, para citar algumas das atividades que desenvolveu. Pertence àquela categoria de diplomatas de carreira que também foram intelectuais ou criadores de grande projeção como Guimarães Rosa, João Cabral de Melo Neto, Vinícius de Moraes, Sérgio Paulo Rouanet. Para citar apenas uma das muitas honrarias que já recebeu, foi laureado em 2014 com o prêmio Camões, atribuído pelos governos de Portugal e do Brasil. Seu pai era poeta, tinha um tio poeta, assim como alguns primos, e é como poeta que gosta de ser apresentado. A figura que guarda de seu pai em suas memórias mais antigas, que nos são apresentadas em *Espelho do Príncipe*, dos mais belos livros que já li, é de um homem apático, deprimido, mas um poeta cujo valor era reconhecido pelos seus pares. Entre os revezes que o pai havia vivido, tinha lugar de destaque a recusa do Instituto Rio Branco em recebê-lo, razão que motivou o filho a ingressar no instituto que havia fechado as portas para seu pai.

O embaixador Alberto da Costa e Silva (título que sempre utilizei ao me dirigir a ele) nasceu em 1931, formou-se no Instituto Rio Branco em 1957, foi casado com Vera Queiroz da Costa e Silva, publicou vários livros, de história da África e da relação do Brasil com a África, de memórias, de ensaios, poemas, antologias, coletâneas de documentos, livros infanto-juvenis. Ainda pequeno ganhou da avó uma coleção chamada *Biblioteca Internacional de Obras Célebres*, com a qual começou a desenvolver seu amor pela leitura e a acumular informações que fizeram com que se destacasse dos colegas. Foi sempre um leitor voraz. E é um escritor de mão cheia. Além da enorme beleza do seu texto, seja qual for o gênero praticado, consegue fazer com que sua experiência pessoal alcance o leitor como se fosse dele próprio também. Ao transcender o individual e chegar ao universal faz o que tornam os livros clássicos.

Como conta sempre, aos 16 anos o menino Alberto descobriu a África com *Os Africanos no Brasil*, de Nina Rodrigues, e *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre. Cabe indicarmos a originalidade do seu interesse pela África no contexto da década de 1940 no Brasil, que desde o século anterior havia se afastado física e simbolicamente daquele continente. O afastamento físico havia se dado desde o fim do comércio de gente e de algumas mercadorias que levavam comerciantes e marinheiros a viajar constantemente de lá para cá e de cá para lá, pelo que

---

**Marina de Mello e Souza**  é professora do Departamento de História da FFLCH da USP e autora dos livros *Paraty, a cidade e as festas*; *Reis negros no Brasil escravista: história da festa de coroação de rei Congo*; *África e Brasil africano*; e *Além do visível: poder, catolicismo e comércio no Congo e em Angola (séculos XVI e XVII)*.

Alberto da Costa e Silva chamou de “um rio chamado Atlântico”. A interrupção dos intercâmbios materiais foi acompanhada de um afastamento cultural, aprofundado pela chamada ideologia do branqueamento, que, além de dominar as ideias, passou a orientar a política do Estado. A imigração europeia recebeu então significativos incentivos, com a intenção explícita de elevar o nível da população por meio da diluição dos elementos de matrizes africanas, de forma coerente com uma percepção evolucionista da história, conforme a qual as sociedades e os povos africanos estariam em um estágio menos desenvolvido da humanidade, do qual a nação brasileira buscava se afastar.

Diante da impossibilidade de negar a presença negra no Brasil, desenvolveu-se a ideia de uma mestiçagem benigna, que elevaria o negro ao patamar do branco e, ao longo do tempo, eliminaria os traços da sua presença. Por outro lado, buscou-se um afastamento simbólico do continente africano, cujas manifestações culturais eram vistas como atrasadas, devendo ser substituídas pelas formas de pensar e agir europeias. Na primeira metade do século XX, esse projeto chegou ao apogeu, com a afirmação de que vivíamos em uma democracia racial, na qual não fazia sentido evocar conexões africanas. Essa postura foi reforçada pelo contexto africano, com o continente sufocado pela dominação colonial europeia, que dizia estar levando a civilização para povos atrasados e de fato extraía riqueza sem que houvesse retorno algum. Portanto, vivendo em um país que talvez não percebesse o racismo no qual estava mergulhado e que evitava olhar para o continente africano, era coisa bastante rara e excepcional o interesse do jovem Alberto pelos assuntos africanos, que encontrava sintonia em apenas alguns poucos intelectuais brasileiros, como Artur Ramos e Edison Carneiro.

*...vivendo em um país  
que talvez não percebesse  
o racismo no qual estava  
mergulhado e que evitava  
olhar para o continente  
africano, era coisa bastante  
rara e excepcional o interesse  
do jovem Alberto pelos  
assuntos africanos...*

Esse quadro mudou com a influência das ideias ligadas ao movimento da Negritude, que nasceu no Caribe e se espalhou por todo espaço abrangido pela diáspora africana, e principalmente com as independências dos países africanos na década de 1960, vividas por Alberto da Costa e Silva desde os primeiros momentos, pois quando aconteceram ele já fazia parte do corpo diplomático do Brasil. Sua primeira viagem à África ocorreu no início de sua carreira, quando integrou

a comitiva do ministro das Relações Exteriores Negrão de Lima, representante do Brasil nas cerimônias de independência da Nigéria, em 1960. Desde então seu interesse pelo continente, conhecido pelos que com ele conviviam, fez com que fosse designado para missões na África, tendo sido embaixador do Brasil na Nigéria e no Benim de 1979 a 1983.

No prefácio de seu livro *A enxada e a lança*, logo na primeira página ele revela que sua intenção com o livro era de “entregar ao leitor um manual – simples, claro, direto, embora emotivamente interessado – que lhe servisse como introdução ao conhecimento da África” (Silva 1992, 1). A seguir diz que o livro contém basicamente o que aprendeu com os outros, com apenas “se tanto, uma dezena de ideias minhas”. Com esse livro deu início à obra que presta um serviço inestimável ao estudo de história da África no Brasil, pois quase nada tínhamos em língua portuguesa sobre o tema, e certamente nada equivalente ao que ele fez. Dez anos depois dessa publicação, nos brindou com outro livro, intitulado *A manilha e o libambo*, de 2002, e que em 2003 ganhou o prêmio Jabuti e o prêmio Sergio Buarque de Holanda, atribuído pela Biblioteca Nacional.

Se esses dois livros são indispensáveis para quem quer conhecer algo da história do continente africano, seu *Francisco Félix de Sousa, mercador de escravos*, de 2004, além de desvendar em detalhes o mecanismo do comércio de gente na Costa da Mina, em especial no porto de Uidá, mostra a importância dos brasileiros naquele comércio e como as duas margens do Atlântico estiveram intimamente conectadas por séculos.

Alberto da Costa e Silva percebeu muito cedo a importância de conhecermos as sociedades de origem dos escravizados trazidos para o Brasil para melhor entender o país, mais alertado por Nina Rodrigues, a despeito do seu sincero racismo, do que por Gilberto Freyre, que chamou sua atenção para o valor positivo da mestiçagem. Mas, como ele mesmo diz em título de uma coletânea de artigos seus – *O vício da África e outros vícios* –, uma vez que tomamos contato com a África, esta se torna um vício, e foi isto que aconteceu com ele, tornado dependente de aprofundar sempre seu conhecimento sobre o enorme, variado e complexo continente, do qual trata apenas de sua parte negra, ou subsaariana. Com um olhar construído a partir da relação entre as duas regiões ligadas pelo Atlântico e atento ao pesquisador Nina Rodrigues, que apesar de seu pensamento racista e evolucionista teve curiosidade de ouvir e achou importante registrar o que os africanos com quem teve contato diziam no final do século XIX, foi que percebeu a relação entre a rebelião dos malês na Salvador de 1835 e as jihads empreendidas no início do século XIX em regiões hoje pertencentes ao norte da Nigéria. Essa interpretação resultou em debates travados com João José Reis, o maior estudioso dessa rebelião, e com Paul Lovejoy, ambos

estudiosos da escravidão, o que os fazem ressaltar os aspectos relacionados às relações escravistas e contestar Alberto da Costa e Silva quando este coloca em primeiro plano os fatores religiosos da rebelião, pertinentes aos contextos africanos da época. Remeto a essa discussão para ressaltar como o interesse desse historiador diletante pela África nasceu da percepção de que era necessário entender os africanos para melhor entender o Brasil, o que hoje é fartamente aceito, mas que não era quando ele começou a se debruçar sobre o continente africano, especialmente no campo da história. Expressão disso é a valorização tardia do trabalho de Pierre Verger *Fluxo e refluxo do tráfico de escravos entre o Golfo do Benim e a Baía de Todos-os-Santos*, com o qual o autor obteve o título de doutor pela Universidade Sorbonne, em 1966, e que apenas em 1985 foi publicado em português.

Alberto da Costa e Silva acumulou um conhecimento imenso acerca do continente africano, alimentado pela leitura de tudo que conseguia obter, comprando o que encontrava e solicitando aos colegas diplomatas que comprassem para ele os lançamentos acerca dos quais tomava conhecimento pelas revistas especializadas. Não podemos esquecer que, no século passado, a pesquisa e o acesso a livros recém-lançados eram bem mais trabalhosos. Mas a sua profissão facilitou-lhe a obtenção de publicações que alimentaram sua erudição excepcional. Como ele mesmo diz, seus livros são basicamente resultados de leituras e opções de abordagem, pois escolheu temas e perspectivas a partir de sua sensibilidade própria e do conhecimento acumulado. Claro que em todos há ideias suas, mas não é a defesa delas sua principal motivação e sim partilhar com o leitor seu conhecimento. Este está presente não apenas na narrativa como nas preciosas notas, nas quais cada fonte é indicada, ajudando imensamente o pesquisador que busca se aprofundar sobre um determinado tema, ou apenas saber quem escreveu sobre ele. E nisso a face do mestre se revela, com toda sua generosidade e amor pelo conhecimento.

Em seus livros e artigos sobre a história africana, vale destacar o sabor especial do seu texto, a beleza das imagens, a sonoridade das frases, o domínio de um vocabulário que pode parecer fora de moda, mas em suas mãos ganha novo sentido, suas opções narrativas, que expressam, por um lado, o poeta e escritor para quem as palavras são gemas a serem lapidadas, notas a serem combinadas de forma a criar uma melodia, e, por outro lado, o olhar com que a história é narrada, que transmite as informações. Se para o poeta o homem é o centro dos interesses, para o historiador, este homem é o africano, até então muito pouco conhecido entre nós. Transportando o leitor para a cena descrita, alcança momentos especiais quando isso é realizado da perspectiva que presume ser a do africano, mesmo deixando claro que se trata em boa parte de um exercício de imaginação. Ainda que fundamentado em fontes, os estudiosos de sociedades africanas não letradas do passado, que poucos registros

deixaram de si próprias (concentrados em resquícios materiais e narrativas orais), precisam recorrer à imaginação para suprir lacunas na reconstituição de processos históricos e formações sociais. Segundo Costa e Silva, “por cima do ombro de todo bom historiador há um ficcionista a lhe falar ao ouvido, e vice-versa” (Silva 2021, 14).

Com esse sentimento, em alguns momentos seu texto sobre a história dos africanos nos coloca no lugar deles, mesmo sendo a informação retirada das narrativas feitas pelos estrangeiros, como ao falar como os nativos da região aurífera da costa ocidental teriam visto os portugueses pela primeira vez: “Os homens de cútis enferma que desceram dos escaleres vinham apertados em panos, enrolados do pescoço aos pés, talvez porque não pudessem mostrar nem olear o corpo” (Silva 2002, 197). Seu texto é resultado não só de uma enorme erudição e domínio da bibliografia sobre a história da África Subsaariana, mas da imersão de sua sensibilidade nas culturas do continente que se tornou seu vício, para nosso benefício. Certamente suas muitas experiências no continente africano permitiram que percebesse as especificidades das sociedades e culturas sobre as quais escreveu. Mais uma vez em suas próprias palavras, pois é difícil delas escapar:

*[O texto de Costa e Silva] é resultado não só de uma enorme erudição e domínio da bibliografia sobre a história da África Subsaariana, mas da imersão de sua sensibilidade nas culturas do continente que se tornou seu vício, para nosso benefício.*

*durante a permanência na Nigéria, de que guardo gratidão enternecida, pude confrontar, sem pressa ou afoiteza, a palavra escrita com o dia vivido. Cresceu em mim o entendimento do que lera e mudou-se a inteligência do que ainda ia ler. Tornaram-se menos imprecisos os significados de certas palavras, de certos gestos, de certas festas, de certos costumes e de determinadas instituições, e mais perceptíveis os seus ecos no Brasil e o ir e vir das ressonâncias por sobre as águas do Atlântico (1992, 2).*

Meu primeiro contato com o embaixador Alberto da Costa e Silva foi no ano 2000, quando, a conselho de minha irmã Laura de Mello e Souza, então professora do Departamento de História da Universidade de São Paulo, fui pedir a ele recomendações acerca do que ler para me preparar para o concurso de seleção de docente de história da África, no mesmo departamento em que ela trabalhava. Desde então


muita coisa mudou nessa área de estudos. Uma lei foi criada tornando obrigatório o seu ensino nas escolas, livros didáticos e paradidáticos foram escritos, algumas obras importantes foram traduzidas e, com a presença da matéria também nos currículos universitários, pesquisas passaram a ser desenvolvidas nos programas de pós-graduação. Mesmo nesse contexto de rápida expansão da área de estudos africanos, os livros de Alberto da Costa e Silva são fundamentais para os curiosos e os estudiosos do continente africano, visto a partir de si próprio e de suas conexões com o Brasil.

Em entrevista que me concedeu em 2003, quando era presidente da Academia Brasileira de Letras, se disse surpreso com a recepção de *A manilha e o libambo*, que em seis meses já havia vendido quase todos os 3.000 exemplares de sua primeira edição. Não sei qual o número da sua edição em capa dura e dois volumes lançada em 2022, mas certamente já foram feitas várias edições antes dessa, de luxo, assim como de *A enxada e a lança*: os dois manuais sobre história da África que fariam parte de uma trilogia conforme os planos iniciais do autor, devendo ser o terceiro volume sobre os séculos XVIII e XIX. De um estudioso solitário, talvez visto como interessado em temas exóticos, Alberto da Costa e Silva tornou-se um africanista (ou africanólogo conforme sua terminologia) internacionalmente reconhecido, respeitado pelos mais importantes estudiosos contemporâneos e patrono dos estudiosos e estudiosas de África no Brasil.

Já faz algum tempo que voltamos a nos aproximar do continente situado na outra margem do Atlântico, não só devido à política externa brasileira e aos interesses comerciais de empresas de grande porte, mas também devido aos novos enfoques que destacam a necessidade de conhecer as sociedades e os processos históricos africanos para melhor entender certos aspectos do Brasil. Além disso, também surgiu uma nova postura nos movimentos que buscam igualdade de condições para as parcelas negras de nossa população reivindicando o direito à diferença, dada pelas suas heranças cultu-

*O ensino de história da África é hoje considerado um instrumento importante na construção da autoestima daqueles que eram considerados inferiores devido a preconceitos fundados em bases raciais. Alberto da Costa e Silva sabe disso desde a adolescência e deve estar feliz em ver que muitos agora também percebem isso, assim como ver que sua obra é especialmente importante nesse percurso.*

rais. O ensino de história da África é hoje considerado um instrumento importante na construção da autoestima daqueles que eram considerados inferiores devido a preconceitos fundados em bases raciais. Alberto da Costa e Silva sabe disso desde a adolescência e deve estar feliz em ver que muitos agora também percebem isso, assim como ver que sua obra é especialmente importante nesse percurso.

Este é o depoimento de uma historiadora do continente africano e da cultura afro-brasileira que só tem uma visão parcial da obra desse polígrafo, que, ao nos mostrar a África, nos leva a melhor entender o Brasil. 

---

## Referências Bibliográficas

---

Silva, Alberto da Costa e. 1989. *O vício da África e outros vícios*. Lisboa: Edições João Sá da Costa.

Silva, Alberto da Costa e. 1992. *A enxada e a lança. A África antes dos portugueses*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Silva, Alberto da Costa e. 1994. *O espelho do príncipe. Ficções da Memória*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Silva, Alberto da Costa e. 2002. *A manilha e o libambo. A África e a escravidão de 1500 a 1700*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, Fundação Biblioteca Nacional.

Silva, Alberto da Costa e. 2003. *Um rio chamado Atlântico. A África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, UFRJ.

Silva, Alberto da Costa e. 2004. *Francisco Félix de Sousa, mercador de escravos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, EdUERJ.

Silva, Alberto da Costa e. 2021. *A África e os africanos na história e nos mitos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Souza, Marina de Mello e. 2003. Entrevista com Alberto da Costa e Silva, *Historiador Eletrônico*.

**Como citar:** Souza, Marina de Mello e. 2023. "Os benefícios de um vício: Alberto da Costa e Silva e a África". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 192-199.

**To cite this work:** Souza, Marina de Mello e. 2023. "The Benefits of an Addiction: Alberto da Costa e Silva and Africa." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 192-199.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.08.192-199.pt>

Recebido: 19 de maio de 2023

Aceito para publicação: 20 de junho de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# Understanding Nowadays Africa through Discursive/ Imagery Fragments

---

**Felix U. Kaputu**

**Abstract:** The concept of “the invention of Africa” captivates the continent’s characteristics attributed to Western endeavors focusing on “unhistorical” Africa, slavery, colonization, post-coloniality, poverty, cooperation, and underdevelopment. Today, a persisting interrogation of the continent’s present and future seeks to discover how African leaders have moved people toward their well-being. The text produces a coherent narrative about African political leaders’ failure to innovate and “reinvent” the continent for responsible access to the common good and globalization.

**Keywords:** invention of Africa; glocal socio-political rhetoric; discursive/imagery fragments.

## **Compreendendo a África de hoje através de fragmentos discursivos/imagéticos**

**Resumo:** O conceito de “invenção da África” captura as características atribuídas por empreendimentos ocidentais com foco na África “não-histórica”, escravidão, colonização, pós-colonialidade, pobreza, cooperação e subdesenvolvimento. Hoje, uma persistente interrogação sobre o presente e o futuro do continente procura descobrir como os líderes africanos direcionam as pessoas ao bem-estar. O texto produz uma narrativa coerente sobre o fracasso dos líderes políticos africanos em inovar e “reinventar” o continente para um acesso responsável ao bem comum e à globalização.

**Palavras-chave:** invenção da África; retórica sócio-política glocal; fragmentos discursivos/imagéticos.



At a time when the world continues addressing Covid-19 consequences for an adaptation of worldwide politics of cooperation and swift reactions to a global pandemic, investments, capital movements, ecosystem preservation, and climate change measures, Africa sends unclear signals. It reveals uncertain “pictures of reason and (...) ethico-political space” about its general present and future socio-political orientations, more than sixty years after the independence of most of its countries (Edkins 2014, 15, 36, 41; Kaarbo 2011, 63, 1005, 112; Gondwe 2020, 3). Such politics revolving around glocal construct rhetoric on development, the assessment of health, hunger, ecosystem preservation, climate change challenges, and the continent’s general and shared socio-politico-philosophical choices, stand for the great topics that the most influential scholars include in their use of re-invention of Africa, and Africa’s global representations. When referring to a new era of the continent, they also prefer to refer to Africa’s re-invention in their observation of a continuous brain drain from the continent for the advancement of Europe (Nkwazi 2019, 29, 33). Those who could assist the continent bring grist to the mills of global superpowers instead. Another kind of “invention” looks at how Europe underdeveloped Africa with tools and roots going as far back as 1885 when Africa started its most significant contributions to the capitalist development backbone of Europe (Rodney 1982, 75-90; Burgis 2005, 103-106). Whatever the perspective scholars choose to analyze the situation from, and whatever re-invention they imagine, Africa is the loser whose space is often perceived through foreign lenses and does not seem ready to decide independently about its destiny and the destination of its resources, including the human capital.

However, the chosen option for this paper is an outcome of an interdisciplinary

*Whatever the perspective scholars choose to analyze the situation from, and whatever re-invention they imagine, Africa is the loser whose space is often perceived through foreign lenses and does not seem ready to decide independently about its destiny and the destination of its resources, including the human capital.*

---

**Felix U. Kaputu** is a University Professor of African Studies, Interdisciplinary Cultural Studies, Anthropology, Comparative Literature, and Psychology. His courses are at the intersection of the above-mentioned fields and offer specific lenses for valorizing African resources. He teaches at Bard College at Simon’s Rock, Massachusetts, and is working on an additional doctoral degree in International Human Rights while keeping research projects with worldwide academic institutions.

perspective that covers general viewpoints revolving around socio-cultural-political proceedings, images, and postcoloniality from scholars such as Mudimbe (1988), Mbembe (2001) and Fukuyama (2014) within a continuation of grammatology, poststructuralism, colonial rhetoric, image juxtaposition, and narrative production from Derrida (1978), Kanneh (1998), and Bhabha (2012). For the comprehension of the “invention of Africa,” I rely on socio-political narrative construction and social storyline digging out distant memory fragments (Baert 2018; Schegel 1998; Azoulay 2019; Ruchel-Stockmans, 2015a; Didi-Huberman 2009; Larsson 2013). I will simplify the historical time duration to emphasize the most frequent oral and visual media news about Africa to give a sense to the concept of “invention or a re-invention” in a postcolonial context (Harmon 2002; Otto 2005, 6-7).

## **RATIONALE AND POSITIONING ABOUT THE STATE OF THE ART: USING FRAGMENTS AS A COMPREHENSION STRATEGY**

Political discursive fragments find their primary substance in an archaeological (physical and figurative) exercise, digging up several layers of the past to find split art and architectural pieces and putting them together for better knowledge (Cline 2001, 245-261; Hayden III 2020; Till 2011). The collected pieces allow one to contemplate the past and formulate hypotheses/imagination, as arts/images reveal social bonds and agency (Sircello 1990; Emrali 2018). In this context, many years ago, Mudimbe (1993) held that fragments produce “discourses of knowledge and discourses of power” from the “*memoriae loci*,” as images speak. In the same vein, Mudimbe (1988) raises the pertinent question of the invention of Africa as an output of the philosophical, historical order of knowledge and the selected socio-political choices made locally or abroad. Irony, metaphors, and ambiguities characterize social interlocutors (Mudimbe 1993, 1988, 1986; Evans 2004; Larsson 2015; Stepan 2006). Scholarly publications on the agency of images and their performative power propose a strategy to move through fragments and update a comprehension of the African socio-political rhetoric embedded in political discourses (Azoulay 2019; Ruchel-Stockmans 2015a, 2015b; Adande 2002; Bacquart 2000; Diagne 2011; Abt 2005).

In addition, approaching the general African condition in the light of Azoulay and Ruchel-Stockmans’ theory mentioned above on the performative power of images (and the images of power) reinforces the present paper’s objectives aiming to question if Africa is currently reinventing itself (or being reinvented) and moving in new directions for its socio-political wellbeing with the possibility of getting original explanatory, appropriate set of theories without wasting time on the formalization of the early findings from other scholars.

## **ACADEMIC RESEARCH OBJECTIVES AND METHODOLOGY**

My objective is to highlight contemporary African socio-political directions linked to media images and information about African countries circulating in media, such as France 24, Radio France International, BBC Africa, CNN, and many local and foreign newspapers (Dunn 2019). I will use “fragments” to connect the material and immaterial aspects of the research theme encompassing African political narratives and social constructs while revisiting collective memories (Ruchel-Stockmans 2015a, 2015b; Giddens 2007; Appadurai 2013; Hilgers 2015; Anderson 2006; Schlegel 1998; Stallabrass 2008). Lübecker (2013) and Vansina (2004) hammer with much strength on the same nail, as they insist that images organize the narrative and build comprehension of historical and cultural resources. This approach will raise postcolonial questions on permanent versus temporary and dynamic socio-political directions. With additional assistance from a qualitative and participatory research finding analysis perspective, the questions turning around the invention or re-invention of Africa will also benefit from participatory actions in socio-political constructs (Charmaz 2012; Dietz 2013; Reckitt 2018; Appadurai 2005, 2013, 9-60; Giddens 2007; Bhabha 2012; Comaroff 2012). Callon (2001) and Corrigan (2012) will enrich the methodology with an adaptation of Actor-Network Theory (ANT) on information transmission, with Roberts (1996, 23-25) adding a component on distant memory recuperation of public discourses and representations.

## **A QUICK COLLECTION OF RECENT POLITICAL “FRAGMENTS” OF AFRICA**

When Covid-19 broke out and quickly expanded to the world, many predicted a quick blow that would rapidly wash out as many people as possible, with high statistics of death records in poor locations, if not entire continents, such as Africa (Cilliers 2020; United Nations 2020). Against all surprises, Africa, often presented as the poorest continent due to a general lack of medicinal resources, resisted better. For many observers, the apparent African success could be the starting point of a new social pattern that Africa would use to engage in glocal socio-political rhetoric, development, assessment, and re-invention using local coordinated politics. The continent is thriving in the politics of poverty, inequality, and human and land insecurity (Department for International Development 2010). Unfortunately, the continent still hesitates to participate in many global challenges (Baylis 2008; Appadurai 2013).

During this same time, apart from the Boko Haram incessant attacks on the Nigerian population and the abductions of school girls and boys addressed differently, the Islamist violence has, under different names, extended to the Sahel and West

Africa with repeated actions in Mali, Niger, Chad, Burkina Faso, Cameroun, and increasing threats to the entire region. The Horn of Africa has prolonged regular death and violent destruction in Somalia and Ethiopia, turning around wars, suicide bombs, and people's displacements (Woldearegay 2019; Kidane 2011, 10-18). The violence has taken another orientation in Eastern Africa. It combines killing people with water scarcity or floods that oppose peasants and herders over water wells, grazing fields, land occupation, and religious hatred without respect for physical and religious borders, eventually letting Islamists reach and turn upside down local situations in countries such as Mozambique (Mlambo 2022).

Nonetheless, an observation of Sub-Saharan Africa reveals the presence of many socio-political actors, local and global. Ancient partners strive to help keep their traditional impact and habits constructed through many years in the countries that were once their colonies. France is a particular case whose mobile defense forces and war materials were shown on television, while the local populations were throwing stones intended to mark the end of a friendship when the Jihadist attacks extended to many African countries and necessitated an international reaction. Even though fighting Jihadists up to a given level, Africa still needs much international assistance. Despite the intensity of such images, a careful watcher would question how a military body converted into politicians through unelected transitional practices would not again use the local population in scapegoating France, accusing it of being responsible for all failures accumulated over many decades in Western Africa. Simultaneously, the Russian Wagner paramilitary troops, whose presence was hidden for long months, have become active. Local news depicts them favorably, suggesting Russians are the ideal partners for launching Africa toward new socioeconomic and political horizons (Grissom 2022; Ehl 2023; Fasanotti 2022; SÚkhankin 2020; SÚkhankin 2018). However, world-advised observers quickly point out how these Russian troops bring about a new kind of colonization in Central Africa, reproducing a pre-independence pattern characteristic of colonial times (Lanfranchi 2023; Bowen 2023, 5-30). African countries were mobilized to produce the natural products needed for the quickly expanding industry in the North while not paying attention to socio-political emergence. Most African countries use the same model of economic exploitation and a capitalist system inherited from colonial practices, for which France is openly condemned (Kohnert 2022). Seen in that way, nothing new will result from flirting with Russian representatives as long as their agenda does not necessarily bring about innovative cooperation that focuses on local people's benefit, access to rapid development, and active participation in worldwide exchanges while constructing its development tools. It is all about "robbing Peter to pay Paul."

Criticism against Russia has increased for different reasons in the last few years. Apart from its disturbance of the African countries where European countries (and to some extent the United States of America) took years to construct international (under)development theories and policies implanted during the colonial times, Russia seeks to change its image constructed all along the cold war and extended into satellite countries in Africa (Daly 2023). Russia tries, by all means, to advertise new images about its foreign policy and cooperation with Africa to bring about new possibilities different from what European countries offer. Russia pretends to be more respectful of its African partners: but rhetoric still needs more proof, as the current situation is not unanimously accepted. Apart from its increasingly suspicious links with West African countries, especially in Central Africa through Wagner forces, Russia has reinforced its presence in South Africa, scheduling military exercises for the entire continent. Consequently, when the United Nations organized a vote against Russia's invasion of Ukraine, many African countries voted abstention.

Like Russian projections on Africa, Chinese cooperation is labeled original and often different from European countries conserved since colonial times. It is often criticized for aggravating African poverty and underdevelopment while keeping the continent in the same unfortunate situation (Centre for Chinese Studies 2006, 13). China reinforced its partnerships for decades, launching projects early in the sixties after the Bandung Conference (Stahl 2018). It has become a significant investor, if not the most important (Van Dijk 2009, 10, 84; Jacques 2009). It is present in all countries where it has developed different cooperation lines, investment credits, and African minerals exchanged for Chinese construction works (Centre for Chinese Studies 2006, 16, 21; Pillsbury 2015).

Turkey, on its part, is increasingly active in its embassies, opening easy contacts for business and other partnerships. The number of African students quickly increases in Turkey; Turkish goods are massively imported: clothes, prefabricated houses, and investments. More and more Turkish business people are visible in many countries.

In the same way, other Middle East countries reinforce their presence on the continent. Whatever the reasons for their connections to Africa, trade, or influential, political, and ideological presence, they have changed most Africans' preferred business destinations. For ordinary and business people, Europe and the United States of America are no longer priority destinations as business and studies can easily be pursued in these new partner countries. Besides, these countries quickly offer visas to Africans for different reasons, such as health, studies, tourism, and faith.

Meanwhile, Rwanda, despite its genocidal past – that weakened it for many years – illustrates its power rhetoric by being at the center of international attention.

Its military forces are on the front lines to defend the sovereignty of countries under Islamist attacks, such as Mozambique or Central Africa, or engaging in such contracts with Benin. Wherever the Rwandan Forces officially go, they stand for peacekeepers and positively represent Africa. Rwanda has attempted to solve the global problem of illegal immigrants to the United Kingdom. Although the question is still on the table and attracting controversies, Rwanda shows what Africans could achieve if the global systems paid enough attention to African countries' potential.

Unfortunately, a similar dynamic does not resonate with the BRICS nations (Brazil, Russia, India, China, and South Africa). South Africa takes the lead with a few stable countries that balance the power of the superpowers, whatever happens at the world level. Unfortunately, South Africa does not have as much influence in Africa and needs to extend its economic possibilities to other countries. On the contrary, it has provoked xenophobic violence toward other nationals living there. A few West African countries reignite the old memories of recurrent putsches, thus stopping imagining democracy.

Whereas international politics display many signals of instability in Africa and unreliable connections, the same well-being and socio-political problems noted throughout decades (which seemed solved) are still present locally (Tordoff 1997). Health issues related to HIV-AIDS, Ebola, Malaria, Cholera, and animal-man transmissible diseases persist wherever access to health facilities is reserved for a few people or nonexistent.

At the same time, gender-related injustices concerning education, employment, excision, social inequalities, and gender-based violence persist in many places. Some countries stand for champions in their positions against LGBTs and any other gender interpretation that may go against traditions, religious interpretations, and the reinforcement of local patriarchal communities (Shaw 2023). On the contrary, many countries have developed new political classes that build up new ethnic orders and affiliations in selecting partisans and opponents based on suspicious ethnic criteria. LGBTs and other minorities, such as people with albinism, continue being treated under magic and witchcraft perspectives, with their body parts often chopped and sold at high prices for magic reasons.

In many countries, general poverty makes it difficult to develop local policies regarding fertile land use, forest conservation, and economic transformations – simultaneously at the center of global attention – to address ecosystem issues and climate change consequences due to greenhouse gases. Insignificant attempts are linked to positions taken in the North during the Conference of the parties on the potential that the South offers to the world to balance world pollution. Unfortunately,

countries in the South rely more on the finances that the North would offer to start new initiatives or rural development challenges. It is the same discourse revolving around the colonial pattern repeating itself in keeping the North-South, with the North always being the first to decide.

## **FROM FRAGMENTS TO NARRATIVE, DISCOURSE, AND NARRATIVE ON AFRICAN NEW INVENTION**

The above-highlighted evidence of current events in Africa, though not all, and though not entirely producing a coherent progressive evolution, have the advantage of touching upon different African countries despite their diversity all around the continent. These isolated cases are the fragments that build up a series of random sequences whose connection through theoretical lenses should produce a logical narrative addressing the research topic and its different goals through specific indicators to illustrate the “invention” and new directions for the entire continent. These fragments will help to consider if Africa has taken a new direction or original decisions for its re-invention, different from the colonial and postcolonial dynamic constructions (Ifi 1997; Etchells 2003). Beyond their suddenness, sparse, and particular characteristics, none of the events mentioned in the preceding section covers with the same intensity the continent or meets similar consensual agreement from all countries, or at least regional representations of socio-political coverages.

On the contrary, the mentioned cases often concern a few countries. It is also evident that finding originality and the necessity to correctly answer the ongoing lack of birth control, children’s death, and recurrent diseases is challenging. Some of these problems have lasted since colonial times. Others have become recurrent in the postcolonial era. The case of diseases surprises scholars, and countries freed from cholera, leprosy, and other diseases are again exposed.

Since the present text intends to raise awareness about a continent, it is a situation that resembles, in many ways, an engine turning without the necessary connections to the central belt: the energy is lost. It remains insignificant without producing the predicted results. Let us look at that through a selection of the topics documented in the preceding part. The text reveals twenty topics that African leaders must pay attention to if they consider socio-economic-political directions for the continent. They must have clear orientations, including indicators of profound change. The urgent situation primarily documented by media includes the following: (1) Covid-19 and other recurrent diseases with particular attention on pollution-related diseases; (2) Boko Haram and other Islamist insurgent forces; (3) climate change effect and ecosystem heating; (4) coherent follow-up of the Arab Spring; (5) industrialization

of vital sectors such as farming; (6) water scarcity and desertification versus flooding; (7) cultural valorization; (8) education; (9) gender; (10) minority treatment; (11) nation construction; (12) gross product per capita; (13) China; (14) Russia; (15) Turkey; (16) Saudi Arabia; (17) inflation; (18) democracy; (19) new orientation of local resources; and (20) socio-political innovation productive decisions. They show slight improvement or a will to change from the colonial or postcolonial paradigms. However, the most apparent trends reveal how African intellectuals' presence and ambiguous roles in the continent's development do not show leadership, resistance in politics, and choice for different socio-political philosophies.

Covid-19 arrival revealed how Africa needs to prepare to address sudden health concerns. Many countries count on global assistance (Cilliers 2020). Only a few countries singled out working in partnership with European countries and mainly with France over a few issues have decided, under confusing and inexperienced circumstances, to leave ancient colonial partners. As the twenty-first century engages in unprecedented shifting, global power moves towards different centers attempting to emerge a more multipolar global system, which unfortunately still seems to forget Africa or include it objectively in global challenges without using it (Stah 2018, 21, 22, 22, 26; Funke 2023). Fortunately, Covid-19 turned endemic quite quickly. At the same time, other recurrent diseases such as Ebola, Malaria, Tuberculosis, and pollution-based diseases continue in several countries without getting appropriate solutions for Africans.

The continent must find common ground for addressing its crucial issues regarding socio-political and development policies reviewed by the primary policy organizers. This observation also concerns other sectors mentioned above and more, for which Africa should identify and construct its development patterns with partners of its choice. African countries need a common ground to address challenges while making African originality and the capacity to continue in new directions possible. The exact comprehension and questioning affect several other industrialization sectors, as

*The continent must find common ground for addressing its crucial issues... African countries need a common ground to address challenges while making African originality and the capacity to continue in new directions possible. (...) The African Union or another similar continental institution should change into a catalyzer for getting African solutions to African problems.*



technologies must be adapted to local needs and growing expertise. Africans should think about getting their adapted and appropriate technologies. Climate change has also consequences observable in many locations. Many attempts need a sense of consensus on the approaches needed and to be taken for the entire continent's interest. The African Union or another similar continental institution should change into a catalyzer for getting African solutions to African problems.

## CONCLUSION

The above text has the ambition to question Africa as a continent, whether it is reinventing itself – and, if there are such attempts, how far they have gone. Fragments have been selected as the best way to collect bits of a narrative that tells a coherent story about Africa through usable indicators. However, a quick revision of similar sources was necessary to obtain a broader perspective on the research question. Apart from scholars whose works have produced narratives by gathering ideas, images, pieces of information, and archaeological findings, in a bid to have a coherent account, the text has suggested a much more serious focus on two authors' theories (Azoulay 2012, 2019; Ruchel-Stockmans 2015a, 2015b). Both document and revolutionize a comprehension of socio-political events, their impact, and local evolution. These scholars' theories helped collect story details about African socio-political information. Different information about Africa broadly broadcasted on media (such as France 24, BBC, Voice of America, and new Turkish and Chinese channels) were collected to produce a coherent narrative. Such information is first broadcasted in official and television chains before expanding to local public multimedia or vice versa.

These pieces of information collected through the above-advised techniques weave a narrative that documents the research question and focuses on its different aspects. The produced narrative opens possibilities for comparison with other continents and countries concerning positive well-being indicators regarding health, education, social stability, global cooperation, leadership, and success. The invention or re-invention of Africa does not mean the creation or re-creation of the continent *ex-nihilo*, a process that could require a theological approach. Instead, it is all about visiting different socio-political aspects that reveal well-being improvement and clearly show that the continent has taken new directions for its development. It is also about discovering whether the continent has innovated its development strategies without reproducing the same patterns and schemes that prevailed during the colonial era or in the early postcolonial reproduced colonial practices. Among the reasons that all African countries advanced for their independence was their decision to take into their hands the fate of their respective countries (Meridith 2011, 2014). They had decided to

choose what they thought to be the best political regimes, economic production systems, demographic growth, health projects, educational, and cultural choices addressing whole societies.

A quick tour of the continent through the collected fragments addressing the above-mentioned socio-political aspects led to simple but straightforward conclusions. The entire continent has yet to make decisions that show a clear scission from ancient politics inherited from the colonial era. Wherever there are timid attempts to change the fate of local people, they are not enough to reveal, without a doubt, new orientations and well thought strategies. On the contrary, they reproduce the same capitalist abuses that prevailed during the colonial era and pushed African countries to claim independence (Conklin 1997; Engler 2015). Country resources are still in the hands of a few people, whereas most people face poverty challenges. In addition, education presented in several constitutions as the priority that would quickly lead to economic, cultural, and social independence has remained a reproduction of the colonial system. At the same time, female education and leadership have not yet reached a level that would give place to new gender considerations. Disabled people, LGBT people, and other minorities, such as people with albinism and HIV-AIDS patients, are still associated with witchcraft or religious beliefs in many places.

The world observes a sudden return of military coups, especially in West Africa. Diseases eradicated in the past and new ones related to climate and ecosystem changes, pollution, and new diseases transferring from different species are emerging again. They all continue to show how Africa is far from taking off through original strategies. On the contrary, weaknesses concerning socio-economic strategy, military power achievements, and academic and scientific improvements are far from pointing at new, fresh, and creative horizons. With the above, the text has demonstrated how Africa, as a continent, is far from starting on its own while getting rid of precarious conditions once imposed by the colonial powers. Africa still has to search for proper re-invention strategies and tools. ■

*...weaknesses concerning socio-economic strategy, military power achievements, and academic and scientific improvements are far from pointing at new, fresh, and creative horizons. (...) Africa, as a continent, is far from starting on its own while getting rid of precarious conditions once imposed by the colonial powers. Africa still has to search for proper re-invention strategies and tools.*

---

## References

---

- Abt, Theodor. 2005. *Introduction to Picture Interpretation: According to C. G. Jung*. Switzerland: Living Human Heritage Publications.
- Anderson, Benedict. 2006. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Appadurai, Arjun. 2005. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Appadurai, Arjun. 2013. *The Future as Cultural Fact: Essays on the Global Condition*. London, New York: Verso.
- Azoulay, A.A. 2012. *Civil Imagination. Political Ontology of Photography*. London: Verso.
- Azoulay, A.A. 2019. *Potential History: Unlearning Imperialism*. London: Verso.
- Baert, B., & Stephanie Heremans. 2018. *Studies in Iconology 14: Fragments*. Belgium: Peeters Publishers.
- Beer, D. 2019. *Georg Simmel's Concluding Thoughts: Worlds, Lives, Fragments*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Bhabha, H. K. 1990. "The Third Space: Interview with Homi Bhabha". *Identity: Community, Culture, Difference*. Ed. Jonathan Rutherford. 207-221. London: Lawrence and Wishart
- Bhabha, H. K. 2012. *The Location of Culture*. London: Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203820551>
- Callon, M. 2001. "Actor-Network Theory". *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Editor(s): Neil J. Smelser, Paul B. Baltes. 62–66. Elsevier Pergamon
- Centre for Chinese Studies 2006. *China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors*. Stellenbosch University.
- Charmaz, Kathy & Linda Liska Belgrave. 2012. "Qualitative Interviewing and Grounded Theory Analysis". In *The SAGE Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft*, 675–694. <https://doi.org/10.4135/9781452218403>
- Cilliers, Jakkie & Marius Oosthuizen, Stellah Kwasi, Kelly Alexander, TK Pooe, Kouassi Yeboua & Jonathan Moyer. 2020. *Exploring the Impact of Covid-19 in Africa: A Scenario Analysis to 2030*.
- Cline, E. et al. 2001. "Field Report New Fragments of Aegean-Style Painted Plaster from Tel Kabri, Israel". *American Journal of Archaeology* 115 (2): 245-261. <https://doi.org/10.1086/711885>
- Comaroff, Jean & John Comaroff. 2012. "Theory from the South: Or, How Euro-America is Evolving Toward Africa". *Anthropological Forum* 22 (2): 113-131. <https://doi.org/10.1080/00664677.2012.694169>
- Conklin, Alice L. 1997. *A Mission to Civilize: The Republican Idea of Empire in France and West Africa, 1895-1930*. Stanford: Stanford University Press.
- Corrigan, L. T. & Mills, A. J. 2012. "Men on Board: Actor-network Theory, Feminism and Gendering the Past". *Management & Organizational History* 7(3): 251-265. <https://doi.org/10.1177/1744935912444357>
- Daly, Sarah. 2023. *Russia's Influence in Africa: A Security Perspective*. Washington: Atlantic Council's Africa Centre.
- Department for International Development Research and Evidence Division Staff. 2010. *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States – Findings from Ten Years of DFID-funded Research on Governance and Fragile States 2001-2010*. DFID
- Derrida, Jacques. 1978. *Writing and Difference*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Didi-Huberman, G. 2009. *Quand les Images Prennent Position. L'œil de L'histoire, 1*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Dietz, Ton, Roger Bymolt, Adama Bélemvire, Kees van der Geest, Dienneke de Groot, David Millar, F.K. Obeng, Nicky Pouw, Wouter Rijnveld & Fred Zaal. 2013. *PADev Guidebook: Participatory Assessment of Development*. Amsterdam: KIT Publishers.

- Dunn, K. C. & Pierre Englebert. 2019. *Inside African Politics*. Boulder: Lynne Rienner.
- Edkins, J. & Maja Zehfus. 2014. *Global Politics: New Introduction*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Ehl, David. 2023. *Russia's Wagner Group in Africa: More than Mercenaries*. <https://p.dw.com/p/4NzDu>
- Engler, Yves. 2015. *Canada in Africa: 300 Years of Aid and Exploitation*. Vancouver: Fernwood Publishing.
- Etchells, Tim. 2003. *Certain Fragments: Contemporary Performance and Forced Entertainment*. Taylor & Francis E-Library.
- Fasanotti, F. Saini. 2022. *Russia's Wagner Group in Africa: Influence, Commercial Concessions, Rights Violations, and Counterinsurgency Failure*. Brookings Institute.
- Fukuyama, F. 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus, and Giroux.
- Funke, N. & Saleh M. Nsouli. 2003. "The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): Opportunities and Challenges". *IMF Working Paper* 3(69).
- Giddens, Anthony. 2007. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gondwe, Grace. 2020. *Assessing the Impact of Covid-19 on Africa's Economic Development*. United Nations Conference on Trade and Development/ALDC/MISC/2020/3.
- Grissom, Adam R., Samuel Charap, Joe Cheravitch, Russell Hanson, Dara Massicot, Christopher A. Mouton & Jordan R. Reimer. 2022. *Russia's Growing Presence in Africa: A Geostrategic Assessment*. California: Rand Corporation.
- Harmon, D. E. 2002. *Central and East Africa 1880 to the Present: From Colonialism to Civil War*. Philadelphia: Chelsea House Publishers.
- Hayden III, R. 2020. "Connecting the Pieces: John Altoon's Ocean Park Series Fragments". *Aleph, UCLA Undergraduate Research Journal for the Humanities and Social Sciences*, 17(1). <https://doi.org/10.5070/L6171049220>
- Ifi, Amadiume. 1997. *Re-inventing Africa: Matriarchy, Religion, and Culture*. London & New York: Zed Books.
- Jacques, M. 2009. *When China Rules the World: The End of Western World and the Birth of a New Global Order*. New York: Penguin Press.
- Kaarbo, J. & James Ray. 2011. *Global Politics*. Tenth edition. Boston: CENGAGE Learning.
- Kanneh, K. 1998. *African Identities: Race, Nation, and Culture in Ethnography, Pan-Africanism and Black Literatures*. Taylor & Francis Group.
- Kibbey, A. 2005. *Theory of the Image: Capitalism, Contemporary Film, and Women*. Indiana: Indiana University Press.
- Kidane, M. 2011. "Critical Factors in the Horn of Africa's Raging Conflicts". *Nordiska Afrikainstitutet*.
- Kohnert, D. 2022. "The Impact of Russian Presence in Africa". GIGA Institute for African Affairs, Hamburg. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-78259-3>
- Lanfranchi, Guido & Kars de Bruijne. 2023. "The Russians are Coming! The Russians are Coming? Russia's Growing Presence in Africa and its Implication for European Policy". Netherlands Institute of International Relations Clingendael. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-06/The\\_Russians\\_are\\_coming\\_4proef.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-06/The_Russians_are_coming_4proef.pdf)
- Larsson, Chari. 2015. "When Images Take a Position: Dodi Huberman's Brechtian Intervention". *Esse Arts & Opinions*, (85): 36–43.
- Lübecker, Nikolaj. 2013. "The Politics of Images". *Paragraph* 36(3): 392–407.
- Mbembe, Achille. 2001. *On the Postcolony*. California: University of California Press.
- Mudimbe, V. Y. 1988. *The Invention of Africa: Gnosis, Philosophy, and the Order of Knowledge*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Mudimbe, V. Y. 1993. "From 'Primitive Art' to 'Memoriae Loci'". *Human Studies* 16 (½ Postmodernity and the Question of the Other): 101–110.
- Mhango, Nkwazi Nkuzi. 2018. *How Africa Developed Europe: Deconstructing the History of*

*Africa, Excavating Untold Truth and What Ought to Be Done and Known*. Mankon, Bamenda: Langaa Research Publishing ClG.

Mlambo, V. H. & M. M. Masuku. 2022. "Terror at the Front Gate: Insurgency in Mozambique and its Implications for the SADC and South Africa". *Journal of Public Affairs* 22(81). <https://doi.org/10.21303/2504-5571.2021.002047>

Otto, T. & P. Pedersen. 2005. *Tradition and Agency: Tracing Cultural Continuity and Invention*. Aarhus, Denmark: Aarhus University.

Pillsbury, Michael. 2015. *China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower. The Hundred-Year Marathon*. New York: St. Martin Griffin, Reprint Edition.

Rodney, W. 1982. *How Europe Underdeveloped Africa with a Proscript by A. M. Babu*. Washington, DC: Howard University Press.

Ruchel-Stockmans, K. 2015. "The Revolution Will Be Performed. Cameras and Mass Protests in the Perspective of Contemporary Art". *Acta Univ. Sapientiae, Film and Media Studies* 10(1): 7-23. <http://dx.doi.org/10.1515/ausfm-2015-0023>

Ruchel-Stockmans, K. 2015. "From Theaters of War to Image Wars". *Image & Narrative* 16(1): 57-74.

Schlegel, F. 1998. *Philosophical Fragments*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Shaw, A. 2023. *Uganda Anti-Homosexuality Bill of 2023: No Basis of Evidence*. UCLA, School of Law, Williams Institute.

Sircello, G. 1990. "Beauty in Shards and Fragments". *The Journal of Aesthetics and Art Criticism* 48(1): 21-35. <https://doi.org/10.2307/431197>

Stahl, A. K. 2018. *EU-China-Africa Trilateral Relations in a Multipolar World*. UK: Palgrave Macmillan.

Stallabrass, J. 2008. "The Power and Impotence of Images". In *Memory of Fire: Images of War and the War of Images*: 4-9. Brighton: Photoworks.

Sukhankin, S. 2020. "Russian Private Military Contractors in Sub-Saharan Africa: Strengths, Limitations, and Implications". *Russie.Nei.Visions* 120.

Till, K. E. 2011. "Fragments, Ruins, Artifacts, Torsos". *Historical Geography* 29: 70-73. <https://core.ac.uk/download/pdf/297012866.pdf>

Tordoff, W. 1997. *Government and Politics in Africa*. Third Edition. Houndmills: MACMILLAN Press Ltd. United Nations 2020. Impact of Covid-19 in Africa. Executive Summary.

Van Dijk, M. P. Ed. 2009. *The New Presence of China in Africa*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vansina, J. 2004. *How Societies Are Born: Government in West Central Africa before 1600*. Charlottesville and London: University of Virginia Press.

Woldearegay, T. 2019. *Major Sources of Conflict in the Horn of Africa and its Possible Remedies*. ResearchGate.

**To cite this work:** Kaputu, Felix U. 2023. "Understanding Nowadays Africa through Discursive/Imagery Fragments." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 200-213.

**Como citar:** Kaputu, Felix U. 2023. "Compreendendo a África de hoje através de fragmentos discursivos/imagéticos". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 200-213.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.09.200-213.en>

Submitted: July 11, 2023

Approved for publication: June 20, 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



Fonte: Shutterstock.

# ARTIGO ACADÊMICO

---

How to Include Developing Countries in a Climate Club:  
the Case of Mexico and North America .....215  
**Joseph Dellatte, Bahareh Ghafouri & Sven Rudolph**

**CEBRI REVISTA**

Ano 2 / Nº 6 / Abr-Jun 2023

# How to Include Developing Countries in a Climate Club: the Case of Mexico and North America

---

**Joseph Dellatte**

**Bahareh Ghafouri**

**Sven Rudolph**

**Abstract:** Establishing transformative climate clubs, linking sustainable domestic emissions trading schemes (ETSs), and including developing countries in ambitious climate action strategies are hot topics in global climate policy discussions. With several domestic ETSs already operational, we use the example of North America, applying innovative ETS sustainability and risk assessment frameworks to explore the potential for linking heterogeneous ETSs and providing technical, institutional, and political guidance.

**Keywords:** Climate Club; climate policy; ETS; carbon pricing; climate change.

## **Como incluir países em desenvolvimento em um Clube do Clima: o caso do México e da América do Norte**

**Resumo:** Estabelecer clubes climáticos transformadores, vincular esquemas domésticos sustentáveis de comércio de emissões (ETS, em inglês) e incluir países em desenvolvimento em estratégias ambiciosas de ação climática são tópicos importantes nas discussões sobre políticas climáticas globais. Com vários ETS domésticos já em operação, usamos o exemplo da América do Norte e aplicamos uma inovadora estrutura de sustentabilidade para ETS e de avaliação de risco para explorar o potencial de vincular ETS heterogêneos e fornecer orientações técnicas, institucionais e políticas.

**Palavras-chave:** Clube do Clima; política climática; ETS; precificação do carbono; mudança climática.

The world is still not on track to achieve the Paris Agreement’s 1.5 °C target (UNEP 2021). This alarming reality raises questions about the efficacy and political feasibility of a multilateral regime for ambitious climate action among competing global powers.


Initially theorized as a possible alternative to a global climate agreement by Nordhaus (2015), the concept of the climate club has emerged as a complement to this activity. Normative or bargaining climate coalitions such as the Global Methane Pledge (2021) and the Powering Past Coal Alliance (PPCA 2021) were cemented at COP26. These mitigation alliances aim to encourage greater climate ambition (Stua 2017): members—such as like-minded countries or trading partners—agree to observe stringent climate policy targets and conditions, while imposing sanctions on non-members to prevent free riding (Paroussos et al. 2019; Keohane & Victor 2016). However, ambitious and legally binding transformative climate clubs can be politically challenging to establish—mainly because the distributional conflicts inherent in collective mitigation action cannot be overcome (Falkner et al. 2021).

Nonetheless, climate clubs have recently made it to the top of the political agenda as potential tools to enhance environmental stringency—for example, through higher carbon prices. The EU Green Deal and the newly established Carbon Border Adjustment Mechanism have triggered discussions on an E.U.-U.S. climate club—potentially even with a link to China (Tagliapietra & Wolf 2021); and the G7 recently launched a G7-based club to discuss industrial policy toward decarbonization (G7 2022).

*[C]limate clubs have recently made it to the top of the political agenda as potential tools to enhance environmental stringency(...)*

However, in their current form, such clubs would raise equity concerns with respect to developing countries, as the latter would be penalized in international trade even though they are not responsible for historical greenhouse gas (GHG) emissions. One solution could be to complement the establishment of ambitious

---

**Joseph Dellatte**  is research fellow, Asia Program, Institut Montaigne, Paris, France; research associate, Joint Research Project on Renewable Energy Economics, Kyoto University, Kyoto, Japan.

**Bahareh Ghafouri** is a PhD student, Graduate School of Global Environmental Studies (GSGES), Kyoto University, Kyoto, Japan.

**Sven Rudolph** is policy advisor, Institut für Kirche und Gesellschaft (IKG), Schwerte, Germany.



climate clubs with emissions trading scheme (ETS) linking strategies, with the specific aim of including developing countries in these clubs. For example, this approach has been encouraged in relation to Article 6.2 of the Paris Agreement under the Climate Action Teams initiative (<https://climateteams.org/>).

Emissions Trading Scheme (also known as Cap-and-Trade) is a market-based policy tool that puts a cap on pollutants and issues a respective number of tradable emission rights. The polluting entities must then cover all their emissions by an equivalent number of allowances. By making such allowances tradable among entities, the scheme establishes a price for emissions, which incentivizes an efficient use of the resource. Since the late 1960s in theoretical writing, and the 1990s in practice, ETSs have emerged as a promising policy tool for achieving effective meaningful GHG reductions (environmental effectiveness) at low cost to society (economic efficiency) (Schmalensee & Stavins 2019). It is also possible to design ETSs in a truly sustainable way that also accounts for social justice, which could help facilitate societal acceptance of ETSs. The establishment of ETSs is a growing trend and some 17% of global GHG emissions are already covered by such schemes (ICAP 2022).

In this regard, North America makes for an innovative, insightful case study on the role of ETS linking in promoting the inclusion of developing countries in multilateral climate clubs. Since the early 2000s, North American jurisdictions have established domestic ETSs—such as the Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), which covers 12 Northeastern U.S. states; the Western Climate Initiative (WCI), now covering California and Washington State, as well as the Canadian provinces of Québec and Nova Scotia; and, more recently, the Mexican Pilot ETS (MEX P-ETS)—and international carbon trading partnerships. They have recently stepped up their ambitions to integrate their carbon pricing policies under the Paris Declaration on Carbon Pricing in the Americas. Hence, this study encompasses well-established ETSs in the high-emitting developed jurisdictions of the U.S. and Canada, alongside a pioneering ETS in a developing country, Mexico (ICAP 2022)—one of the biggest emitters of all developing countries, but also an early mover with respect to carbon pricing (Averchenkova 2018).

Unlike the Kyoto Protocol, the Paris Agreement has successfully secured the active engagement of developing countries. It calls for the submission and regular updating of nationally determined contributions (NDCs) by both developed and developing countries, while still respecting the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities. As a result, many developing countries have submitted NDCs detailing their GHG emission targets and the means to achieve them, while also requesting international financial support and cooperation (Sforna 2019; Senshaw & Kim 2018). Additionally, in most developing countries, carbon pricing is increasingly

being adopted (World Bank 2021). For example, China, Argentina, Colombia and South Africa introduced carbon pricing in 2021; Brazil, Pakistan and Indonesia are considering this possibility; and Turkey and Thailand are planning pilot ETSs.

While U.S. and Canadian climate policy, the respective subnational ETSs and even linking options have been studied intensively in the past (Rudolph, Lerch & Kawakatsu 2017), the academic literature thus far has largely neglected Mexico, despite its importance as a pioneering developing country. Although some recent works suggest that a (linked) ETS would be a promising policy tool for Mexico (Barragán-Beaud et al. 2018; Cruz-Pastrana & Franco-García 2019; Diniz Oliveira et al. 2020), a comprehensive design analysis of MEX P-ETS and its potential for facilitating the establishment of a North American climate club has not yet been conducted.

Hence, in this paper, we aim to advance earlier studies on North American linking (Mehling & Haites 2009) by taking a closer look at the recently developed MEX P-ETS; by connecting the ETS linking discussion to one of the most hotly discussed topics in global climate policy—that is, the establishment of climate clubs that include developing countries; and by proposing strategies to overcome barriers. We do so by building on a sustainability framework for domestic ETS design, inter-jurisdictional linking and risk assessment; describing and evaluating Mexico's climate policy and MEX P-ETS; and discussing the prospects for the establishment of a sustainable North American climate club via ETS linking, before concluding with a policy strategy discussion. As significant results with immediate applicability to policy, we highlight the shortcomings of MEX P-ETS and make recommendations for improvements toward a more sustainable design which also provide important policy lessons for other developing countries. We also explore the technical, institutional and political prospects and challenges of establishing a sustainable North American climate club by linking domestic ETSs in the U.S., Canada and Mexico; and outline strategies to overcome respective barriers, which can also serve as guidance for the establishment of climate clubs in other parts of the world.

## **TOWARD SUSTAINABLE ETS LINKAGE**

As shown by Rudolph and Aydos (2021), ETSs can be designed in a sustainable way so that they simultaneously fulfill environmental effectiveness, economic efficiency and social justice criteria. The Sustainable Model Rule (SMR) proposed by the authors provides a framework for evaluating and reforming ETS towards a more sustainable design. The SMR builds on a set of theoretically well-founded criteria of environmental effectiveness, social justice, and economic efficiency, which are then applied to all major design features of an ETS such as coverage, cap, allocation, revenue use, flexibility

mechanisms, price management, compliance, and linking (Column 1 in Table 1). As a result, the SMR outlines a fully sustainable model design for an ETS (Column 2 in Table 1), against which ETS in practice can be judged (for North America in Column 3 of Table 1) and reform proposals towards more sustainability can be derived.

	SMR	MEX	WCI	GGI
<b>Coverage</b>	• Mandatory participation	●	●	●
	• All GHGs (based on CO <sub>2</sub> e)	○	●	○
	• All polluters	○	●	○
<b>Cap</b>	• -25–40% by 2020; -50–65% by 2030 (base 1990) (Paris Agreement)	○	●	●
	• Absolute volume cap (“budget approach”)	●	●	●
	• Gradual cap reduction (“contraction and convergence”)		●	●
<b>Allocation</b>	• Initial allocation by 100% auctioning	○	●	●
	• Frequent auctions, equally accessible to all parties	○	●	●
	• Well-established, equally accessible secondary market platform	●	●	●
<b>Revenue use</b>	• 100% revenue recycling	○	●	●
	• Earmarked to equal per-capita climate dividend	○	○	●
<b>Flexibility mechanisms</b>	• Banking permitted	●	●	●
	• Borrowing prohibited	○	●	●
	• Offsets limited to sustainable projects (“Gold Standard”)		○	○
<b>Price management</b>	• Price floor (auction) ( $\geq$ SC-CO <sub>2</sub> – that is, US\$50/US\$60 per ton in 2020/2030)	○	○	○
	• Price ceiling ( $\geq$ 2°C target achievement cost – that is, US\$80/US\$100per ton in 2020/2030)	○	○	○
<b>Compliance</b>	• Control periods of no more than three years or interim holdings	●	●	●
	• Continuous emission monitoring, tracking and registration or annual third-party verified reporting	●	●	●
	• Discouraging fines for non-compliance ( $>$ allowance price)	○	●	●
	• Full compensation of excess emissions	●	●	●
<b>Linking</b>	• Multilateral direct linking	●	●	●

Note: (●) is attributed to an ETS that fully complies with a certain design recommendation of the SMR; while (○) represents a complete lack of compliance. Partial compliance is represented by (◐), which is attributed to those cases where the ETS is predominantly compliant with the SMR.

Table 1. SMR and North American domestic ETSS. Source: Table by the authors.

Therefore, by comparatively analyzing ETS design based on the SMR, we intend to understand the opportunities and barriers for a North American ETS linkage. Despite scattered criticism (Green 2017), the majority of environmental economists has long emphasized the economic benefits of ETS linking, which result from shared costs and efforts (Burtraw et al. 2013; Flachsland et al. 2009). First, linking increases economic cost efficiency compared to autarky<sup>1</sup> by equalizing marginal abatement costs across linked partners. Second, by expanding the market size, ETS linking enhances market liquidity and minimizes the risk of both market power abuse and price volatility in case of external shocks. Third, ETS linking reduces administrative costs through economies of scale. Fourth, linking reduces the risk of carbon leakage among trade partners. Fifth, the economic benefits of ETS linking can enhance mitigation ambition (Bodansky et al. 2016). It has further been observed that the more heterogeneous the linking partners—for example, with respect to differing marginal abatement costs between developed and developing countries—the more beneficial linking will be (Metcalf & Weisbach 2011; Mehling et al. 2018).

*Despite scattered criticism, the majority of environmental economists has long emphasized the economic benefits of ETS linking, which result from shared costs and efforts.*

Linking also offers several social justice advantages. Environmental gains with respect to mitigation ambition and carbon leakage promote intergenerational justice by protecting future generations from extensive global warming. Economic cost savings also relieve current generations from unnecessarily high-cost burdens of mitigation. Furthermore, the additional cost savings to be gained from linking offer wider scope for redistributive measures such as supporting developing countries with climate adaptation or protecting low-income households from the regressive effects of carbon pricing, thus advancing national and international intragenerational justice. Eliminating price differences among discrete ETSs also reduces inequities among polluters that may formerly have been subject to more relaxed or more stringent domestic schemes, depending on the countries in which they operate, thus serving the equality requirement. Price harmonization between jurisdictions with *ex ante* low and *ex ante* high allowance prices also serves the polluter pays principle and intragenerational justice, because the average price in the linked system burdens the laggards and disburdens the pioneers.

---

1. The condition of non-linked ETS.

There are also several risks and challenges regarding linking ETS systems. For example, from an economic perspective, linking might reduce overall emission abatement if there is allowance surplus. Also, linking to a lower price system can incentivize the companies to buy allowances from the cheaper system rather than investing the money in better technologies to reduce their own emissions. In addition, there would be a loss of public funds from auctioning the permits after the higher price system adjusts to the lower price system. There can also be uncertainty for price or supply controls since if one of the systems has a price cap, this cap will serve as the upper limit for both systems. Furthermore, the prospect of higher revenues from the allowances might cause countries to have less ambitious caps to sell more allowances to the linked system (Carbon Market Watch 2015). From a political perspective, a crucial question is whether linking partners commit to their level of efforts and reduction schedule. From a regulatory point of view, linking mixes the system designs which might deteriorate the original policy priorities. Also, the regulatory intervention scope will be restrained compared to single systems (Flachsland et al. 2009).

While linking does not necessarily require that the designs of the respective schemes be identical, the linking literature emphasizes that ETSs should converge in design, as proposed in Table 2, in order to meet the conditions for successful linking (Tuerk et al. 2009; Bodansky et al. 2016). For example, linking between absolute and relative cap ETSs might increase the overall emissions (Verde, Galdi, Borghesi & Ferrari 2020). Against this background, Table 2 presents an ETS design harmonization framework<sup>2</sup> and, in column 3 (Risk in case of non-harmonization), the risks of linking heterogeneous schemes using three criteria:<sup>3</sup> economic efficiency, environmental effectiveness (ambition) and system robustness.

While the risks relating to economic efficiency are mainly influenced by the method to allocate emissions quotas, temporal flexibility (like banking or borrowing) and possible price management intervention from authorities, those relating to environmental effectiveness are mainly determined by cap size, coverage (which enterprises are concerned) and offsets (buying emissions credits from outside the ETS). Due to their key roles, compliance issues such as penalties, monitoring, reporting and verification (MRV) and emission and allowance registries are of utmost importance to all risk categories.

In order to reduce these environmental, social, economic and robustness risks, the harmonization and risk assessment framework also presents scheme reform proposals in column 4 (Reforms proposed to facilitate linking and climate club).

---

2. Harmonization framework related to the work of Marchinsky et al. (2012); Burtraw et al. (2013); and Bodansky (2016).

3. For more arguments on these criteria, see ICAP (2018).

Regulation	Design heterogeneities	Risk in case of non-harmonization	Reforms proposed to facilitate linking and climate club
<b>Coverage</b>	<p><b>MX:</b> Energy sectors and industry—40% total</p> <p><b>WCI:</b> Large industries, electricity generators and imports, oil and gas industry...—75% total</p> <p><b>RGGI:</b> Fossil fuel electricity-generating units—10% total</p>	Risk in case of non-harmonization of sector coverage: <i>Economic efficiency + Environmental ambition</i> (carbon leakage)	Sectoral coverage alignment for EITE sector
	<p><b>MX:</b> Mandatory (annual)—inclusion threshold <math>\geq 100,000 \text{ tCO}_2 \text{ yr}^{-1}</math></p> <p><b>WCI:</b> Mandatory (three years)—inclusion threshold <math>\geq 25,000 \text{ tCO}_2 \text{ yr}^{-1}</math></p> <p><b>RGGI:</b> Mandatory (three years)—inclusion threshold <math>\geq 25 \text{ MW yr}^{-1}</math></p>	Risk in case of divergent inclusion threshold for EITE sectors: <i>Environmental ambition</i> (carbon leakage)	National scheme (U.S.A. & Canada) Convergence of inclusion threshold/sector EITE Technology transfer agreement
<b>Cap</b>	<p><b>MX:</b> Absolute but constant in the first phase (2021 estimated: 273.1 MtCO<sub>2</sub>)</p> <p><b>WCI<sup>4</sup>:</b> Absolute ~4% decrease/yr (2021 for California: 320 MtCO<sub>2</sub>)</p> <p><b>RGGI:</b> Absolute ~3% decrease/yr (in 2021: 108.9 MtCO<sub>2</sub>)</p>	Risk in case of divergent cap-setting: <i>System robustness + Environmental ambition</i>	Absolute target ETS cap (declining) Agreement on rules for cap setting
<b>Allocation</b>	<p><b>MX:</b> Free allocation (grandfathering)<sup>5</sup></p> <p><b>WCI:</b> Free allocation (benchmarking);<sup>6</sup> but 58% auction of “vintage” allowances</p> <p><b>RGGI:</b> Auctioning per quarter</p>	Risk in case of divergent allocation system: <i>System robustness + Environmental ambition</i>	Similar method for initial allocation for EITE sector Auction-based allocation Joint auctions Common trading platforms
<b>Price management</b>	<p><b>MX:</b> <i>Ex post</i> adjustment allowed; banking allowed; Borrowing not mentioned</p> <p><b>WCI:</b> Auction reserve price (price floor for auction); banking allowed (with restrictions); borrowing not allowed</p> <p><b>RGGI:</b> Auction price floor (2.38US\$/tCO<sub>2</sub> in 2021); emissions containment reserve (up to 10%); banking allowed; borrowing not allowed</p>	Risk in case of divergent temporal flexibility and/or divergent price management mechanism: <i>System robustness + Environmental ambition + Economic efficiency</i>	Common framework for price management (ex post adjustment) Limit banking to same proportion Ban borrowing
<b>Compliance</b>	<p><b>MX:</b> Annual reporting (6 UNFCCC GHG + CFCs &amp; HFCs); third-party verifier; currently no penalty</p> <p><b>WCI:</b> Annual reporting (6 UNFCCC GHG)</p> <p><b>RGGI:</b> Quarterly reporting (CO<sub>2</sub>)</p>	Risk in case of divergent MRV standards: environmental ambition (including carbon leakage)	Align MRV rules for offset projects Align data monitored and gathered in the registry Adopt penalty in case of non-compliance (MX ETS)

Table 2. Current design heterogeneities and harmonization framework for ETS linking. EITE: emissions-intensive trade-exposed sectors.

4. In this table, we consider the Californian ETS.

5. Free allocation based on historical emissions.

6. Free allocation based on the emissions performance of each sector.

## CLIMATE POLICY AND ETS IN MEXICO

### Climate Policy in Mexico

Mexico is the world's eleventh-biggest GHG emitter and ranks sixth among developing countries (ClimateWatch 2021). Total emissions increased by 40% from 417 million tons of CO<sub>2</sub>e (carbon dioxide equivalent) in 1990 to 695 million tons in 2018, with almost 80% of emissions coming from the energy and industry sectors.

Climate policy from 1990 to 1992 saw Mexico oppose binding targets in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). This was followed by the formation of an epistemic community (1993–96) and subsequent inter-ministerial wrangling and electoral politics (1997–2000). In 2000, Mexico ratified the Kyoto Protocol; but while programs such as the National Climate Strategy (NCS), with a 30% below baseline emissions target (i.e., 554 million tons), were published from 2006 to 2008, little action was taken (Pulver 2009). In 2009, the Mexican government committed its federal agencies to national mitigation and adaptation objectives and submitted its Fourth National Communication to the UNFCCC (Ibarrarán Viniegra et al. 2011). The Cancun Agreement, which called for a Green Climate Fund (GCF) and a second commitment period of the Kyoto Protocol, was a major achievement of COP16, hosted in Mexico in 2010. Two years later, Mexico adopted the General Law on Climate Change as a comprehensive legal framework (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión 2020); this was followed in 2015 by the Energy Transition Law, which aimed to further decarbonization (Averchenkova & Guzmán Lun 2018). Between 2014 and 2018, Mexico continued to demonstrate its environmental commitment by contributing to the GCF, submitting the first developing country NDC and a long-term climate strategy to the UNFCCC, and amending its climate law to reflect the Paris Agreement (Gabbatiss 2021).

*Nonetheless, Mexico was the first developing country to levy a carbon tax on all fossil fuels except for natural gas. Introduced in 2014, it now covers about 25% of Mexico's total GHG emissions*

In 2020, Mexico updated its NDC to set an unconditional target of reducing GHG emissions by 22% below business as usual (BAU) by 2030 (UNFCCC 2020; Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión 2020), and a conditional

36% reduction target should it receive financial, technical and capacity-building support. However, the updated NDC also revised BAU upwards and thus weakened the 2030 target. As a consequence, Mexico’s overall approach to mitigation was rated “Highly insufficient” in 2021 (Climate Action Tracker 2021).

Nonetheless, Mexico was the first developing country to levy a carbon tax on all fossil fuels except for natural gas. Introduced in 2014, it now covers about 25% of Mexico’s total GHG emissions. The tax rate is set at US\$3 per ton of excess CO<sub>2</sub>, or less if the tax exceeds 3% of the price of a particular fossil fuel (Blacks et al. 2021), with revenues directed to the national budget (World Bank 2019). The tax is estimated to raise US\$1 billion in revenues; but due to the low tax rate, price-induced emission reductions are unlikely to result (SERMANAT 2019). The tax also recognizes international offset credits as a means of payment (ICAP 2021).

## Mexico’s Pilot ETS

In 2020, MEX P-ETS became operational (SERMANAT 2019; 2020; ICAP 2020). The program was mandated by the transitional article in the General Law on Climate Change amended in 2018, and is regulated by the implementation regulations finalized in 2019. A two-year trial period during which the system design will be tested is followed by a one-year transition phase to the full operation starting in 2023. The main objective of the pilot program is to raise the quality of emissions data, and build capacity for the covered entities (enterprises) in order to eventually improve the design of the operational phase (ICAP 2020).

MEX P-ETS covers CO<sub>2</sub> emissions from around 300 very large stationary energy and industry sources that emit more than 100,000 tons of CO<sub>2</sub> per year, thus bringing approximately 40% of total GHG emissions under the scheme. Participation is mandatory for these entities. When evaluated against the SMR, it is clear that MEX P-ETS fails to comply with the full GHG and source coverage requirements, although it does comply with the mandatory participation requirement.

## A Specific Design

The following paragraphs will explain the design details of the pilot program and evaluate it against the SMR model. During the pilot phase, the cap was held constant at about 271.3 million tons (2020) and 273.1 million tons (2021) of CO<sub>2</sub> per year. When evaluated against the NCS reduction target for covered sectors—222 million tons of CO<sub>2</sub>e<sup>7</sup>—these caps appear overgenerous. Three reserves, comprised

7. This result was calculated by applying the ETS covered sectors’ share (40%) of total 2020 target emissions (i.e., 554 million tons of CO<sub>2</sub>e).



of allowances additional to the cap (see below), have further weakened the trial phase cap. Nonetheless, for the following reasons, it is difficult to evaluate the MEX-P-ETS cap against the SMR. First, the SMR was developed for industrialized country reduction pathways (e.g., 25–40% by 2020 against 1990 levels). Second, the caps for future years—including the Paris Agreement target year of 2030—have not yet been set (SERMANAT 2020). And third, Mexico’s unconditional 2030 NDC target of 22% below BAU is relative rather than absolute, and refers to baseline emissions which were recently adjusted upwards, thus weakening the target. Despite these uncertainties, however, we can still conclude that the fact that the MEX P-ETS cap is set in absolute volume terms can be labeled sustainable, while the size of the current cap and the lack of a clear pathway toward a Paris target-compatible cap do not comply with the SMR.

The initial allocation of emission allowances to covered entities is based on a grandfathering approach, which provides emission allowances based on historic emission levels.<sup>8</sup> Additional allowances can be allocated in case of production expansion; and the government can even increase reserves should demand for reserve allowances exceed the reserve supply. Allowances from the auction reserve may be sold to covered entities from 2021. Thus, while the allowance market is equally accessible to all interested parties and thus complies with sustainability requirements, the current free-of-charge allocation is not in line with the SMR; and likewise, as the grandfathering approach does not generate revenues, the recycling of revenues to mitigate the detrimental social effects of a higher carbon price is impossible.

MEX P-ETS features several elements of flexibility. Banking is allowed during the trial phase, but it is still under consideration for subsequent years. Borrowing is not officially mentioned in the applicable regulations, but it is implicitly allowed by the rules for surrendering allowances. Offset protocols are still being considered for domestic GHG projects in priority sectors such as forestry, agriculture and transport; for early action before the implementation of MEX P-ETS; and for voluntary mitigation efforts (e.g., under Article 6 of the Paris Agreement). While projects are supposed to follow internationally recognized protocols, the details have not been specified yet. In addition, a quantitative limit applies, whereby entities can only cover 10% of their compliance obligations through offsets. Hence, while banking is in line with the SMR requirements, implicit borrowing is not; and the still-to-be-established offset rules cannot be judged at this point in time.

In terms of price management, MEX P-ETS provides for three reserves comprised of allowances additional to the cap:

---

8. For sectoral allocation and detailed installation-level calculation rules, see SEMARNAT (2020).

- an auction reserve equivalent to 5% of the cap;
- a new entrants reserve equivalent to 10% of the cap; and
- a general reserve, again equivalent to 5% of the cap for *ex post* adjustments.

This price control approach is not in line with the SMR requirements.

With respect to compliance, the first two-year trading period (2020–2021) was followed by a one-year transitional phase (2022); the length of the compliance period from 2023 has not been decided yet. Covered entities must prove compliance every year by surrendering allowances equal to the emissions for the preceding year. Monitoring is effected through electronic self-reporting by entities covered under the MEX P-ETS and independent third-party verification of these reports. In case of non-compliance, entities lose the right to bank unused emission allowances in the next compliance period during the pilot phase, and will receive two fewer allowances for each ton not initially covered in the fully operational phase. However, additional fines for non-compliance have not been introduced. Thus, except for the lack of fines, the MEX P-ETS rules on MRV comply with the SMR.

In sum, as shown in Table 1, MEX P-ETS complies with the SMR for sustainable ETS design only to a very limited extent. Key features such as coverage, the cap and initial allocations require major revisions before they can be called sustainable. More positive, however, are the MRV rules and the stated ambition to link. In comparison, however, the potential North American linking partners—the RGGI and the WCI-based schemes in California and Quebec—feature significantly more ambitious designs. This requires careful consideration when contemplating the potential establishment of a North American climate club by linking domestic ETSs.

## **COMBINING ETS LINKAGE AND CLIMATE CLUB NEGOTIATIONS IN NORTH AMERICA**

### **North America as a heterogeneous climate club laboratory**

As in many developing countries, the effectiveness of climate action in Mexico has been hindered by several factors, including: lack of coordination between federal and local governments and among stakeholders; weak institutional structures for engaging stakeholders; absence of mechanisms to

monitor financial, human and technological resources; underestimation of emissions; and conflicts of interest among stakeholders (Dibley & Garcia-Miron 2020; Pulver 2009; Sosa-Rodriguez 2013; Ortega-Díaz & Gutiérrez 2018). As a result, recent developments such as the lackluster NDC, new public investment in fossil-fuel based power generation and a bill bringing private investment in renewable energies to a halt have further weakened Mexico's climate policy (SERMANAT 2020; *Gobierno de México* 2020). Given these political barriers, Mexican climate policy could benefit significantly from further international collaboration—in particular, as a partner in a North American climate club that would support enhanced ambition in the region.

North America could thus become a climate club laboratory. Mexico, the U.S. and Canada have long-standing trade relations, governed initially by the 1994 North American Free Trade Agreement, and today by the 2020 United States-Mexico-Canada Agreement. Given these well-established economic relations, as well as their geographic proximity and limited cultural and language barriers—particularly in comparison with other world regions—the North American jurisdictions are particularly prone to carbon leakage. Hence, in climate policy, recent initiatives have indicated an interest in intensified collaboration among North American countries (North American Climate Leadership Dialogue 2019). And in the realm of carbon pricing, particularly regional governments in Canada, the U.S. and Mexico have an even longer history of close collaboration. Since 2007, the WCI has facilitated ETS collaboration and design harmonization among states and provinces; and in 2017 several North American jurisdictions signed the Paris Declaration on Carbon Pricing in the Americas, which was updated at COP26 in Glasgow.

*(...) the effectiveness of climate action in Mexico has been hindered by several factors, including: lack of coordination between federal and local governments and among stakeholders; weak institutional structures for engaging stakeholders; absence of mechanisms to monitor financial, human and technological resources; underestimation of emissions; and conflicts of interest among stakeholders.*

Since crucial issues of ETS collaboration under Article 6 of the Paris Agreement were settled at COP26, the Glasgow Declaration on Carbon Pricing in the Americas could act as a cornerstone in establishing a North American climate club through domestic ETS linking encompassing both carbon pricing and trade policy (Cruz et al. 2018).

When it comes to potential linking partners, the Mexican government has focused its attention on both North and South America (ICAP 2021). In 2015, Mexico signed a memorandum of understanding with California and Québec, which could also be extended to Nova Scotia, should the latter join the WCI linking efforts. In addition, in 2017, Mexico and several other Latin American countries and regional jurisdictions signed the Paris Declaration on Carbon Pricing in the Americas to promote carbon pricing collaboration. Thus, while not yet realized, MEX P-ETS has opened the door to sustainable linking across North and South America in particular.

Against this background, Table 2 considers the prospects for North American linkage by identifying current design heterogeneities and harmonization requirements among MEX P-ETS, the WCI and the RGGI. Based on this design comparison, it provides a risk analysis and applies a design harmonization framework for sustainable linkage.

Table 2 illustrates the overall compatibility of the three North American schemes. Ongoing collaboration and jointly learned lessons from previous regional experiences explain why MEX P-ETS could technically be linked with its North American neighbors—particularly if the proposed harmonizations were accepted by all parties. This indicates that the main issue impeding ETS linking in the region is political.

Despite the obvious merits, in addition to the need for (partial) program harmonization, significant politico-institutional barriers to heterogeneous ETS linking must be overcome. Hurdles such as divergent carbon price levels and emission allowance quality, political differences, varying levels of ambition and a lack of confidence among partners all complicate implementation (Dellatte & Rudolph 2022; Pollitt 2016; Ranson & Stavins 2016; Green et al. 2014). Hence, heterogeneous ETS linking demands a particularly strong political will and an effective strategy to overcome the barriers to linking and harmonizing scheme design. These complex political challenges mirror those which apply to the establishment of transformative climate clubs. Combining ETS linking with a broader strategy for mitigation alliance-building through trade and industrial policy agreements could thus represent a promising political pathway to overcome these barriers.

## **OVERCOMING BARRIERS THROUGH A COMBINED STRATEGY ON ETS LINKING AND THE ESTABLISHMENT OF CLIMATE CLUBS**

The academic literature often presents policy sequencing as a promising strategy to overcome resistance to ambitious climate policy and particularly carbon pricing (Meckling et al. 2015; Meckling et al. 2017; Pahle et al. 2018). Inspired by this logic, we propose a strategy to resolve the main political and institutional barriers both to ETS linking and to the establishment of ambitious climate clubs in a heterogeneous context—not by temporal sequencing, but by combining both policy discussions. This solution would help step up climate ambition on the one hand and promote climate policy cooperation between developed and developing countries on the other.

The strategy capitalizes on two main benefits: the cost efficiency benefits to be gained by exploiting additional marginal abatement cost difference through ETS linking; and the flexibility benefits—particularly with respect to fairness issues—to be gained by incorporating trade and industrial policy considerations into climate policy discussions in a climate club.

These benefits would create important mutual synergies in two respects: by facilitating the establishment of climate clubs through linking existing domestic ETSs; and by facilitating sustainable ETS linking through the negotiation of design harmonizations within the context of a newly established climate club.

Considering the North American case with regard to the first point above, the ETSs that have already been established at the regional level in the U.S. (California, the Northeast) and Canada (Québec, Nova Scotia) and at the national level in Mexico, and the tradition of jointly negotiating design elements through the WCI, have created a promising political and institutional environment for the establishment of a climate club between these jurisdictions based on ETS linking. Moreover, not only is MEX P-ETS explicitly open to linking, but the U.S. and Canadian schemes are already interlinked—across states in the case of RGGI, and even across national borders in the case of the WCI. And given the recent trend of other regions in the U.S. and Canada joining established linking programs (e.g., for RGGI, Virginia in 2020, Pennsylvania in 2022 and North Carolina under consideration; and for the WCI, Nova Scotia in 2019 and Washington State and Oregon in 2023), a climate club could potentially encompass a bigger geographic area.

With regard to the second point, the major challenges to address in the established ETSs in North America relate to environmental ambition and economic cost attribution. Most obviously, environmental stringency with respect to cap

ambition differs significantly between the respective North American jurisdictions, as indicated in Tables 1 and 2. In addition, the future cap trajectory for Mexico is still unknown. While jurisdictions need not necessarily have the same cap or cap trajectory in order to link their ETSs, similar ambition certainly facilitates implementation. However, given its importance to the environmental integrity of domestic climate policy and its economic impact on polluters, ETS cap setting should be part of a more comprehensive agreement between linking partners. Ideally, domestic cap size should be included in a more general overall discussion on climate policy target ambition within the framework of a regional climate club. This would allow regional partners in Canada, the U.S. and Mexico to jointly settle target and cap questions by facilitating political agreement on the fairness of emission reduction trajectories. Resolving this issue multilaterally through a climate club would be significantly facilitated by connecting target and cap ambition arguments with prospective cost-efficiency gains from ETS linking. More broadly the effort sharing needed to reach joint decisions on setting domestic targets and caps can then feed into wider discussions on trade and industrial policy within the climate club region. This is of utmost importance—particularly in the case of negotiations between asymmetrical economic powers, as the current discussions on carbon leakage and carbon border adjustments bear out.

Similar considerations apply to coverage, as both sectorial coverage and the inclusion threshold for covered entities diverge considerably between the three North American regions (Tables 1 and 2). Usually, emissions-intensive trade-exposed sectors (EITEs) are most significantly impacted by carbon pricing policies. Most of those sectors are excluded altogether (as in RGGI), only partially covered (as in MEX P-ETS) or, at the very least, receive generous free allocations of emissions allowances (as in the WCI), due to fears of competitive disadvantages, carbon leakage and high carbon prices. Like cap size, coverage has significant implications for both environmental effectiveness and industrial and trade policy, and should thus be negotiated within a broader context, such as a regional climate club, in order to overcome barriers to ETS design harmonization. Coupling ETS linking with industrial and trade policy discussions in a climate club would also allow every available tool (e.g., R&D cooperation; access to technologies) to be used to address the critical question of EITE inclusion and cost attribution. Therefore, a North American climate club should be the forum for a discussion on the burden for EITE sectors, taking into account wider fairness considerations between asymmetrical economic partners. Negotiations on coverage could then be handled alongside discussions on technology transfer, R&D cooperation and the establishment of a level playing field for state aid for clean technologies.

Emissions allowances should initially be allocated by auction for various reasons, including economic efficiency and social justice (Dorsch et al. 2020; Beiser-McGrath & Bernauer 2019). The respective revenues would serve as an additional instrument for proactive coalition building—for example, by compensating low-income households for the regressive effects of carbon pricing or helping covered sectors transition to net zero. These revenues would also serve as a funding source for investment in clean technology, thus helping to overcome political barriers to an ambitious climate club. Furthermore, establishing a steady revenue stream through auctioned-based linked ETSs would provide a structural source of climate finance, especially for the less developed partners in the climate club, thus enhancing internal fairness.

Finally, while penalties need not be identical across the linked partners, the current absence of penalties in MEX P-ETS should be resolved to avoid carbon impunity and ultimately carbon leakage. In terms of compliance, the cooperation on MRV and registries necessary for ETS linking would also establish a platform for further regional collaboration on transparent climate policy through a climate club.

In sum, the innovative strategy of coupling ETS linking with the establishment of climate clubs would have significant political benefits. First, ETS linking between trade partners could accelerate ambitious carbon pricing implementation by quelling most of the opposition from concerned sectors, especially EITE sectors. Second, it would facilitate the inclusion of developing countries in an ambitious, transformative climate club by addressing the question of fairness through the club architecture. In this configuration, each party would be able to recognize benefits in the talks, offering a pathway to resolve traditional climate policy gridlock.

## CONCLUSIONS

After COP27, the multilateral climate action gridlock is more alive than ever. To resolve this issue, establishing transformative climate clubs, linking sustainable domestic ETSs and including developing countries in ambitious climate alliances are of critical importance. However, the political barriers towards these alliances are often considered almost insurmountable. In this paper, we have proposed strategies to overcome these barriers—in particular, by combining the respective policy discussions and capitalizing on the resulting synergies.

We have identified North America not only as a major emitting region, but also as an ideal laboratory for this strategic policy innovation, given the geographical proximity of potential partners in Canada, the U.S. and Mexico; their strong economic ties; and the well-established regional ETSs that currently exist. Based on innovative

sustainability and risk assessment frameworks, we have comparatively identified the need for domestic ETS design reforms toward greater sustainability—particularly in Mexico—and scheme harmonization with possible partners in RGGI and the WCI.

While Mexico is a global leader among developing countries on domestic climate policy in general and carbon pricing in particular, significant improvements in its ETS design could be achieved. Mexico needs to extend the scope of the MEX P-ETS to smaller emitters (i.e., more than 25,000 tons of CO<sub>2</sub>e), and to the transport and heating sectors. It should base the cap at minimum on the implications of the domestic NDC target for covered sectors (i.e., 155 million tons of CO<sub>2</sub>e). Finally, it should use auctioning as the sole initial allocation method and redistributing revenues mainly as an equal per capita dividend.

In terms of the potential partner jurisdictions in North America, Canadian Provincial and U.S. States governments should also update their policy to enhance sustainability, facilitate linking, and enable cooperation with Mexico. The RGGI would have to expand its coverage to include industry and the transport and heating sectors (thus far, efforts to integrate these within the scope of RGGI—for example, through the Transport and Climate Initiative—have failed due to lack of political support from RGGI member states). The WCI would have to phase out free allocation in industry.

Against this backdrop, domestic climate policy in Mexico, and regional climate policy in Canada and the U.S., could benefit significantly from further international collaboration—for example, by jointly stepping up climate ambition and capitalizing on differences in marginal abatement costs of carbon. However, similar political and institutional barriers apply both to heterogeneous ETS linking and to ambitious transformative climate clubs that include developing countries. To resolve those issues, in this paper we have proposed that the establishment of climate clubs on the one hand be combined with ETS linking on the other.

This paper's strategy creates a window of opportunity by capitalizing on the cost efficiency benefits to be gained by exploiting additional marginal abatement cost difference through ETS linking, and the flexibility benefits—particularly with

*In terms of the potential partner jurisdictions in North America, Canadian Provincial and U.S. States governments should also update their policy to enhance sustainability, facilitate linking, and enable cooperation with Mexico.*



respect to fairness issues—to be gained by including trade and industrial policy considerations in climate policy discussions within the context of a climate club. We stress to facilitate the establishment of climate clubs through the use of a common instrument—that is, a linked ETS—and promote sustainable ETS linking by negotiating design harmonization at a high political level through a newly established climate club. Finally, it overcomes the most significant political barriers by quelling opposition from EITE sectors and addressing the question of fairness between developed and developing country members through the climate club architecture.

In sum, North America could serve as a promising laboratory for specific policy innovation—that is, the establishment of a climate club based on ETS linking that could resolve the international climate cooperation gridlock between developed and developing countries and overcome hesitation toward sustainable carbon pricing. This approach would further the arrival of sound political solutions to accelerate the implementation of ambitious climate policy during this critical decade. ■

---

## References

---

Averchenkova, A. & S. L. Guzmán Luna. 2018. *Mexico's General Law on Climate Change: Key Achievements and Challenges Ahead*. Policy paper of the Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. [www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/mexicos-general-law-on-climate-change-key-achievements-and-challenges-ahead/](http://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/mexicos-general-law-on-climate-change-key-achievements-and-challenges-ahead/).

Barragán-Beaud, C., A. Pizarro-Alonso, M. Xylia, S. Syri, S. Silveira. 2018. "Carbon Tax or Emissions Trading? An Analysis of Economic and Political

Feasibility of Policy Mechanisms for Greenhouse Gas Emissions Reduction in the Mexican Power Sector." *Energy Policy* 122: 287–299. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.07.010>.

Beiser-McGrath, L. & T. Bernauer. 2019. "Could Revenue-Recycling Make Effective Carbon Taxation Politically Feasible?" *Sciences Advances*, 5: eaax3323. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aax3323>.

Black, S., M. Raissi, I. Parry, K. Kirrabaeva, K. Zhunussova. 2021. "A Comprehensive Climate Mitigation Strategy for Mexico." *IMF Working Papers*

- 2021/246, International Monetary Fund. <https://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/2021-246.html>.
- Burtraw, D., K. Palmer, C. Munnings, P. Weber, M. Woerman. 2013. "Linking by Degrees: Incremental Alignment of Cap-and-Trade Markets". *Discussion Paper DP RFF 13-04*. Resources for the Future. <https://media.rff.org/documents/RFF-DP-13-04.pdf>.
- Bodansky, D., S. Hoedl, G. Metcalf, R. N. Stavins. 2016. "Facilitating Linkage of Climate Policies Through the Paris Outcome." *Climate Policy* 16 (8): 956–972. <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2015.1069175>.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley General de Cambio Climático*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de La Federación. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc.htm).
- Cantala, D., S. McKnight, J. Sempere. 2013 "Designing a Greenhouse Gas Emission Market for Mexico." *Environment and Ecology Research* 1 (3): 135 - 141. <http://dx.doi.org/10.13189/eer.2013.010303>.
- Carbon Market Watch. 2015. "Towards a Global Carbon Market: Risks of Linking the EU ETS to Other Carbon Markets." *Carbon Market Watch*, May 5, 2015. <https://carbonmarketwatch.org/publications/towards-a-global-carbon-market-risks-of-linking-the-eu-ets-to-other-carbon-markets/>.
- CarbonPulse. 2018. "GCAS: California's Brown Pitches Broader Carbon Pricing Cooperation, Slams Trump U.S. Methane Policy." *CarbonPulse*, September 11, 2018. <https://carbon-pulse.com/58486/>.
- Climate Action Tracker. 2021. *Mexico*. Climate Action Tracker. <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/>.
- Climate Watch. 2021. "Greenhouse Gas Emissions and Emissions Targets" [Dataset]. *Climate Watch*. [www.climatewatchdata.org/countries/MEX](http://www.climatewatchdata.org/countries/MEX).
- Cruz, N., A. Churie-Kallhauge, D. Forrister, N. Keohane. 2018. "Declaration on Carbon Pricing in the Americas: Building Momentum Among Continents." *Carbon Pricing Leadership Coalition*, September 25, 2018. [www.carbonpricingleadership.org/blogs/2018/9/24/declaration-on-carbon-pricing-in-the-americas-building-momentum-among-continents](http://www.carbonpricingleadership.org/blogs/2018/9/24/declaration-on-carbon-pricing-in-the-americas-building-momentum-among-continents).
- Cruz-Pastrana, J-L. & M. L. Franco-García. 2019. "Feasibility Analysis of a Cap-and-Trade System in Mexico and Implications to Circular Economy: Texts and Studies in the History of Philosophy." In *Towards Zero Waste – Circular Economy Boost, Waste to Resources*, edited by M-L. Franco-García, J. Carpio-Aguilar & H. Bressers, 61–80. Greening of Industry Networks Studies, Vol 6. Springer International Publishing. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-92931-6\\_4](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-92931-6_4).
- Dellatte, J. & S. Rudolph. 2022. "Understanding Barriers to Linking Heterogeneous Emissions Trading Schemes: Evidence from and Lessons for Northeast Asia." *Environmental Politics* 32 (2): 227-248. <https://doi.org/10.1080/09644016.2022.2061776>.
- Dibley, A., R. Garcia-Miron. 2020. "Can Money Buy You (Climate) Happiness? Economic Co-Benefits and the Implementation of Effective Carbon Pricing Policies in Mexico." *Energy Research & Social Science* 70: 101659. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101659>
- Diniz Oliveira, T., A. Gurgel, S. Tonry. 2020. "The Effects of a Linked Carbon Emissions Trading Scheme for Latin America." *Climate Policy* 20 (1): 1–17. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1670610>.
- Dorsch, M., C. Flaschland, U. Kornek. 2020. "Building and Enhancing Climate Policy Ambition with Transfers: Allowance Allocation and Revenue Spending in the EU ETS". *Environmental Politics* 29 (5), 781–803. [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2019.1659576](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2019.1659576)
- European Commission. 2019. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (The European Green Deal)*. COM/2019/640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>.
- European Commission. 2021. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Fit for 55): Delivering the EU's 2030 Climate Target on the Way to Climate Neutrality*. COM/2021/550

- final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>.
- Falkner, R., N. Nasiritousi, G. Reischl. 2021. "Climate Clubs: Politically Feasible and Desirable?" *Climate Policy* 22 (4): 480-487. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.
- Flachsland, C., R. Marschinski, O. Edenhofer. 2009. "To Link or Not to Link: Benefits and Disadvantages of Linking Cap-and-Trade Systems." *Climate Policy* 9 (4): 358-72. <https://doi.org/10.3763/cpol.2009.0626>.
- G7. 2022. Terms of Reference for the Climate Club. *German G7 Presidency*, December 12, 2022. <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2153140/a04dde2adecf0ddd38cb9829a99c322d/2022-12-12-g7-erklarung-data.pdf?download=1>.
- Gabbatiss, J. 2021. "The Carbon Brief Profile: Mexico." *Carbon Brief*, 4 June 2021. [www.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-mexico](http://www.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-mexico).
- Global Methane Pledge. 2021. *Fast Action on Methane to Keep a 1.5°C Future Within Reach*. <https://www.globalmethanepledge.org>.
- Gobierno de México. 2020. "Aprueba Comisión Intersecretarial el PECC 2020-2024 y Refrenda los Compromisos de México Ante el Acuerdo de París." *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, August 6, 2020. [www.gob.mx/semarnat/prensa/aprueba-comision-intersecretarial-el-pecc-2020-2024-y-refrenda-los-compromisos-de-mexico-ante-el-acuerdo-de-paris](http://www.gob.mx/semarnat/prensa/aprueba-comision-intersecretarial-el-pecc-2020-2024-y-refrenda-los-compromisos-de-mexico-ante-el-acuerdo-de-paris).
- Green, J., T. Sterner, G. Wagner. 2014. "A Balance of Bottom-up and Top-down in Linking Climate Policies." *Nature Climate Change* 4 (12): 1064-1067. <https://doi.org/10.1038/nclimate2429>.
- Green, J. 2017. "Don't Link Carbon Markets." *Nature* 543: 484-486. <https://doi.org/10.1038/543484a>.
- Ibarrarán Viniestra, M. E., R. Boyd, L. Moreno Islas. 2011. "Costly Commitments: Climate Change Policy in Mexico." *Latin American Policy* 2 (2): 222-233. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.2041-7373.2011.00040.x>.
- ICAP. 2018. "A Guide to Linking Emissions Trading Systems." *International Carbon Action Partnership*, September 17, 2018. <https://icapcarbonaction.com/en/a-guide-to-linking-emissions-trading-systems>
- ICAP. 2020. "Carbon Market Business Brief – Mexico." *International Carbon Action Partnership*. <https://icapcarbonaction.com/en/ets/mexico>.
- ICAP. 2022. "Emissions Trading Worldwide – Status Report 2022". *International Carbon Action Partnership*, Mar 29, 2022. <https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2022-icap-status-report>.
- Keohane, R. O. & D. G. Victor. 2016. "Cooperation and Discord in Global Climate Policy." *Nature Climate Change* 6 (6): 570-575. <https://doi.org/10.1038/nclimate2937>.
- Meckling, J., N. Kelsey, E. Biber, J. Zysman. 2015. "Winning Coalitions for Climate Policy." *Science* 349 (6253): 1170-1171. <https://doi.org/10.1126/science.aab1336>.
- Meckling, J., T. Sterner, G. Wagner. 2017. "Policy Sequencing Toward Decarbonization." *Nature Energy* 2 (12): 918-922. <https://doi.org/10.1038/s41560-017-0025-8>.
- Mehling, M. & E. Haites. 2009. "Linking Existing and Proposed GHG Emissions Trading Schemes in North America." *Climate Policy* 9 (4): 373-388. <https://doi.org/10.3763/cpol.2009.0622>.
- Mehling, M., G. E. Metcalf, R. N. Stavins. 2018. "Linking Climate Policies to Advance Global Mitigation." *Science* 359 (6379): 997-998. <https://doi.org/10.1126/science.aar5988>.
- Metcalf, G. & D. Weisbach. 2011. "Linking Policies When Tastes Differ: Global Climate Policy in a Heterogeneous World." *Review of Environmental Economics and Policy* 6 (1): 110-129.
- Nordhaus, W. 2015. "Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy." *American Economic Review* 105 (4): 1339-70. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.15000001>.
- North American Climate Leadership Dialogue. 2019. "Update on Progress 2018/19." *North American Climate Leadership Dialogue*, December 2019. [https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5ded83ae5e5ce97f94eb3fb7/1575846830959/NACLD+Factsheet+Update+on+Progress\\_Final.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5ded83ae5e5ce97f94eb3fb7/1575846830959/NACLD+Factsheet+Update+on+Progress_Final.pdf).
- Ortega Díaz, A., E. Casamadrid Gutiérrez. 2018. "Competing Actors in the Climate Change

- Arena in Mexico: A Network Analysis." *Journal of Environmental Management* 215: 239–247. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.03.056>.
- Pahle, M., D. Burtraw, C. Flachsland, N. Kelsey, E. Biber, J. Meckling, O. Edenhofer, J. Zysman. 2018. "Sequencing to Ratchet Up Climate Policy Stringency." *Nature Climate Change* 8 (10): 861–867. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0287-6>.
- Paroussos, L., A. Mandel, K. Fragkiadakis, P. Fragkos, J. Hinkel, Z. Vrontisi. 2019. "Climate Clubs and the Macro-Economic Benefits of International Cooperation on Climate Policy." *Nature Climate Change* 9 (7): 542–546. <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0501-1>.
- Pollitt, M. 2016. "A Global Carbon Market?" *Energy Policy Research Group Working Paper in Economics* No 1615, University of Cambridge. <https://www.jstor.org/stable/resrep30398>.
- PPCA. 2021. *Powering Past Coal Alliance*. [www.poweringpastcoal.org](http://www.poweringpastcoal.org).
- Pulver, S. 2009. "Climate Change Politics in Mexico." In *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, edited by H. Selin & S. D. VanDeveer. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/8040.003.0006>.
- Ranson, M. & R. Stavins, R. 2016. "Linkage of Greenhouse Gas Emissions Trading Systems: Learning from Experience." *Climate Policy* 16 (3): 284–300. <https://doi.org/10.1080/14693062.2014.997658>.
- Rudolph, S. & E. Aydos. 2021. "Chapter 2: Sustainable ETS Design." In *Carbon Markets Around the Globe – Sustainability and Political Feasibility*, edited by Sven Rudolph and Elena Aydos. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839109096>.
- Rudolph, S., A. Lerch, T. Kawakatsu. 2017. "Developing the North American Carbon Market – Prospects for Sustainable Linking." In *The Green Market Transition: Carbon Taxes, Energy Subsidies and Smart Instrument Mixes – Critical Issues in Environmental Taxation Volume XIX*, edited by S. Weishaar et al., 209–230. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Schmalensee, R. & R. Stavins. 2019. "Learning from Thirty Years Cap & Trade." *Resources*, May 16, 2019. <https://www.resources.org/archives/learning-thirty-years-cap-trade/>.
- SEMARNAT. 2020. "Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional." Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Diario Oficial de La Federación*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020).
- SEMARNAT. 2007. "Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Cambio Climático." Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Diario Oficial de La Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013#gsc.tab=0).
- SEMARNAT. 2019. "Acuerdo por el que se establecen las bases preliminares del Programa de Prueba del Sistema de Comercio Emisiones." Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Diario Oficial de La Federación*. [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573934&fecha=01/10/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573934&fecha=01/10/2019).
- SEMARNAT. 2019. *Aviso para el Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones – Tope*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513702/Aviso\\_Tope.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513702/Aviso_Tope.pdf).
- SEMARNAT. 2020. *Aviso para el Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones – Reglas y criterios para la asignación de los derechos de emisión*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/600718/Aviso-Reglas-Criterios-de-Asignacion-SCE.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/600718/Aviso-Reglas-Criterios-de-Asignacion-SCE.pdf).
- Senshaw, D. A. & J. K. Kim. 2018. "Meeting Conditional Targets in Nationally Determined Contributions of Developing Countries: Renewable Energy Targets and Required Investment of GGGI Member and Partner Countries." *Energy Policy* 116 (C): 433–443. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.02.017>.
- Sforna, G. 2019. "Climate Change and Developing Countries: From Background Actors to Protagonists of Climate Negotiations." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 19 (3): 273–295. <https://doi.org/10.1007/s10784-019-09435-w>.
- Sosa Rodríguez, F. S. 2013. "From Federal to City Mitigation and Adaptation: Climate Change

Policy in Mexico City." *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 19 (7): 969–996. <https://doi.org/10.1007/s11027-013-9455-1>.

Stua, M. 2017. "Climate Clubs and Their Relevance Within the Paris Agreement." In *From the Paris Agreement to a Low Carbon Bretton Woods*, edited by Michele Stua, 31–47. Berlin: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-54699-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-54699-5_3).

Tagliapietra, S. & G. Wolff. 2021. "Form a Climate Club: United States, European Union and China." *Nature* 591 (7851): 526–528. <https://doi.org/10.1038/d41586-021-00736-2>.

The White House. 2021. "Building Back Better Together: A Secure, Prosperous North America." *The White House*, November 18, 2021. [www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/building-back-better-together-a-secure-prosperous-north-america/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/building-back-better-together-a-secure-prosperous-north-america/).

Tuerk, A., M. Mehling, C. Flachsland, W. Sterk. 2009. "Linking Carbon Markets: Concepts, Case Studies and Pathways." *Climate Policy* 9 (4): 341–57. <https://doi.org/10.3763/cpol.2009.0621>.

UNEP. 2021. *Emissions Gap Report 2021*. United Nations Environment Programme, 26 October, 2021. [www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021](http://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021)

UNFCCC. 2020. *Nationally Determined Contributions – 2020 Update*. United Nations Framework Convention on Climate Change.

<https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>.

Verde, S.F., G. Galdi, S. Borghesi, A. Ferrari. 2020. "Linking Emissions Trading Systems with Different Levels of Environmental Ambition." *Policy Briefs*, 2020/40. Florence School of Regulation, Climate, LIFE DICET Project - <https://hdl.handle.net/1814/69141>.

World Bank. 2019. *Using Carbon Revenues. Partnership for Market Readiness*. Technical Note No. 16. Washington, DC: *World Bank*. . <http://hdl.handle.net/10986/32247>.

World Bank. 2021. *State and Trends of Carbon Pricing 2021*. World Bank. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/35620>.

**Como citar:** Dellatte, Joseph, Bahareh Ghafouri & Sven Rudolph. 2023. "How to Include Developing Countries in a Climate Club: the Case of Mexico and North America". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 215-237.

**To cite this work:** Dellatte, Joseph, Bahareh Ghafouri & Sven Rudolph. 2023. "How to Include Developing Countries in a Climate Club: the Case of Mexico and North America" *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 215-237.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.04.01.215-237.en>

Recebido: 28 de outubro de 2022

Aceito para publicação: 18 de maio de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



# RESENHA DE LIVRO

## **A África para o Brasil: interesses inconstantes de uma relação inescapável**

Alencastro, Mathias & Pedro Seabra (orgs.). 2021. *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. New York:

Springer Cham..... 239

**Pablo de Rezende Saturnino Braga**

# A África para o Brasil: interesses inconstantes de uma relação inescapável

---

Alencastro, Mathias & Pedro Seabra (orgs.). 2021. *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. New York: Springer Cham.


---

**Pablo de Rezende Saturnino Braga**

A obra *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*, organizada por Mathias Alencastro e Pedro Seabra (2021), preenche importante lacuna de estudos e pesquisas sobre a relação entre o Brasil e a África em língua inglesa. O livro, em 10 capítulos, apresenta uma rica diversidade de olhares para essa relação em múltiplas

agendas, desde comércio internacional, defesa, até temas da cooperação Sul-Sul em setores como produção agrícola e saúde. Apesar da variação, o fio condutor das pesquisas perfila claramente os capítulos e é destacado pelos organizadores na introdução: as potencialidades de uma relação que é imprescindível para o protagonismo internacional do Brasil.

---

**Pablo de Rezende Saturnino Braga**  é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Professor do Ibmec, da UERJ e pesquisador da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG). Autor de *Democracia, Política Externa e Direitos Humanos: um estudo comparativo de Brasil e África do Sul* (EdUERJ 2022) e *A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul* (FUNAG 2011).

O lugar da África para a política externa brasileira (PEB) sempre foi sujeito a oscilações, hiatos e grandes silêncios históricos. As intempéries políticas e institucionais contribuíram para a projeção de uma diplomacia fenícia, como sublinhou Alberto da Costa e Silva (2003) em seu clássico *Um rio chamado Atlântico: A África no Brasil e o Brasil na África*. A expressão denota o predomínio de uma estratégia de política externa suscetível às sazonalidades das oportunidades comerciais.

*Querendo se embranquecer, o Brasil optou por esquecer o seu passado e ignorar as relações que poderia construir com os africanos.*

O insumo intelectual que resultou no livro aqui resenhado tem sua origem em um evento que indagava *What happened to Brazil's African strategy?* ocorrido em abril de 2019 no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), onde todos os autores apresentaram os primeiros rascunhos de seus capítulos e, durante dois dias, debateram entre si e com o público os resultados preliminares de suas pesquisas.

O exemplo mais emblemático da diplomacia fenícia foi a interrupção

do principal mercado que interligava o Brasil aos países africanos do Atlântico Sul, o tráfico de escravizados, proibido em 1850, como pontuam Thiago Krause e Leonardo Marques em *The Longue Durée of Brazil-Africa Relations* (1450–1960), que abre os capítulos sobre os estudos de caso.

Iniciou-se, então, um afastamento brasileiro, o qual foi mais acentuado com o fim da escravidão e o temor da revolução popular dos negros, que permeava o imaginário das elites brasileiras – patologia psicossocial categorizada como “haitianismo”. Após o fim da escravidão, no ocaso do Império, a política de embranquecimento patrocinada pelo Estado brasileiro no alvorecer da República assumiu feições aparteístas: debates sobre a indenização dos senhores de escravizados – o que não ocorreu, talvez até pela queima dos arquivos com registros de posses de escravizados a mando do então ministro da Fazenda, Ruy Barbosa (Schwarcz 2010); proibição da vinda de imigrantes africanos por decreto<sup>1</sup> de Deodoro da Fonseca; e incentivo à naturalização<sup>2</sup> e imigração de europeus.

Querendo se embranquecer, o Brasil optou por esquecer o seu passado e ignorar as relações que poderia construir com os africanos. O retorno de uma política africana pelo Brasil ocorre décadas depois, em uma conjuntura

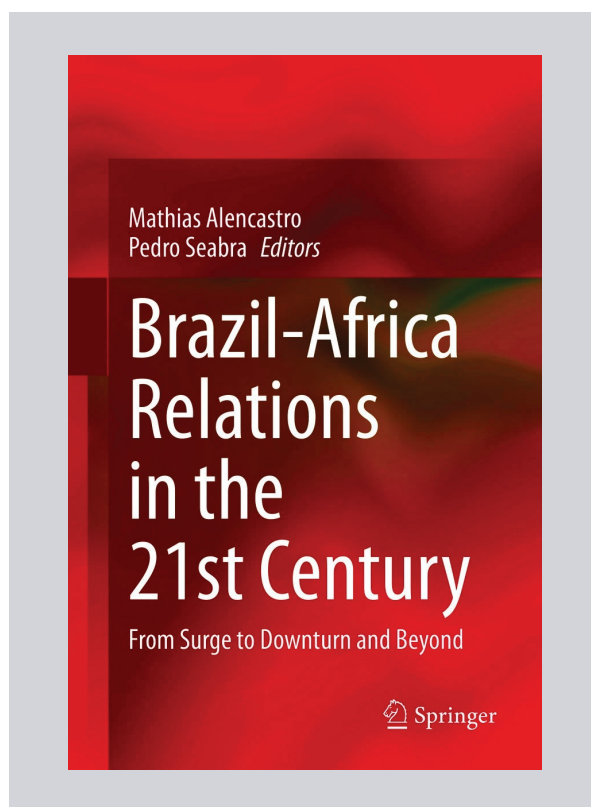
1. Decreto 528 de 28 de junho de 1890 (Brasil/Imprensa Nacional): <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>.

2. O decreto conhecido com a “Grande Naturalização” foi publicado em 14 de dezembro de 1889: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03//decreto/1851-1899/D0058A.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//decreto/1851-1899/D0058A.htm).



de descolonização já na Guerra Fria, com a construção da Política Externa Independente (PEI), nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964). O golpe militar mais uma vez resultou em um distanciamento para com o continente africano, e a política africana foi apenas retomada no escopo do Pragmatismo Ecumênico e Responsável no governo militar do General Geisel, sob a chancelaria de Azeredo da Silveira (1974-1979). Em especial, com o reconhecimento da independência de Angola e a aproximação com a Nigéria, cultivando a cooperação energética com países petrolíferos do Atlântico africano, em um contexto de vulnerabilidade brasileira durante a crise do petróleo. Mas as relações esfriaram, mais uma vez, no ocaso da Guerra Fria e na nova ordem mundial que emergiu nos anos 1990.

No século XXI, a reinserção da África na agenda estratégia da PEB durante os governos de Lula da Silva (2003-2010), a abertura de inúmeras embaixadas e os múltiplos projetos de cooperação Sul-Sul liderados pelo governo brasileiro, dentre outras articulações diplomáticas, produziram a ilusão de uma permanência da política africana, a qual teria se transformado em política de Estado. O “atlantismo brasileiro”, conceito intrigante cunhado por Saraiva (2012), demonstrou-se apenas um vento passageiro que desanuviou brevemente o Atlântico Sul. Os tempos fechados dos últimos anos reafirmaram



a lógica fenícia, que suplantou as expectativas criadas no início do século XXI.

A introdução desta obra – *Introduction: Turnaround and Let-Down - Making Sense of Brazil and Africa after the Surge* –, de autoria dos professores Mathias Alencastro e Pedro Seabra, ressalta episódios simbólicos sobre a pouca relevância que os presidentes da República depois de Lula da Silva deram ao continente africano. O cancelamento da participação de Dilma Rousseff na cúpula da União Africana na Etiópia em 2013 e o abandono da cúpula dos BRICS em 2018 por Michel Temer antes da fala do presidente sul-africano ilustram a indiferença para com a África. Claro que tais símbolos são corroborados pelos números do esvaziamento da Coope-

ração Sul-Sul e mais um recuo da relação Brasil-África. O ponto mais baixo do recente distanciamento brasileiro foi, indubitavelmente, a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022), que conduziu uma política externa indifferente ao continente africano. Pela primeira vez, desde a redemocratização, um mandatário brasileiro não visitou oficialmente nenhum país africano durante o seu mandato.

O livro reúne artigos de notáveis especialistas para apresentar as nuances dessa trôpega relação. A proposta é o foco na relação Brasil-África construída no século XXI a partir de três importantes variáveis: os interesses materiais; a diplomacia presidencial; e a influência da tradição diplomática brasileira. A partir dessa arquitetura, apresenta uma variedade importante de análises de casos em agendas múltiplas, com destaque para as de comércio exterior, construção civil, saúde, agricultura, defesa e participação da sociedade civil. As relações do Brasil com os países da África lusófona são prioritárias, principalmente quando as três variáveis delineadas têm forte impacto. Este é o caso de Angola, fundamental na inter-relação entre diplomacia econômica dos governos Lula da Silva e interesses do setor privado, mais especificamente o papel da construtora Odebrecht no país, como discutido no capítulo *Economic Diplomacy, Lula Style: The Case of Odebrecht in Angola*, de autoria de Mathias Alencastro.

A relação estratégica e prioritária com os países lusófonos tem grande destaque no livro. É o que verificamos no capítulo *From Opportunity Seeking to Gap Filling: Reframing Brazil in Lusophone Africa*, escrito por Pedro Seabra, que realiza consistente pesquisa de campo, apresentando entrevistas com operadores das políticas externas de países lusófonos em África e Brasil. Ainda assim, as análises não se restringem a esse perfil cultural ou geopolítico e demonstram o amplo alcance possível da relação do Brasil com países africanos, especialmente com a análise do caso pouco explorado da relação do Brasil com a Tanzânia, no capítulo *Brazil's Boom and Bust in Tanzania: A Case Study of Nivety?* de Barnaby Joseph Dye. O estudo, importante ressaltar, consegue desenhar com muita qualidade o pano de fundo das relações do Brasil com o continente em geral e exemplifica o colapso da presença brasileira em países africanos não lusófonos após a ascensão da política africana nos anos 2000.

O argumento supracitado de uma diplomacia fenícia é corroborado pela rica análise de Adriana Schor no capítulo *Brazilian Trade with Sub-Saharan Africa (2000–2018)*, em que a autora esmiúça os fatores que levaram ao *boom* das relações comerciais do Brasil com a África Subsaariana na primeira década no século XXI e o declínio de exportações e importações nos anos 2010. A mesma tendência de crescimento, de 2003 a 2016, e declínio posterior

foram observados no campo da defesa, como dissecou a análise de Pedro Seabra e Danilo Marcondes no capítulo *In and Out and Out Again: The Travails of Brazil as a Security Provider in Africa*, que explora, além da literatura especializada, a documentação diplomática oficial recentemente tornada pública pela lei de acesso à informação do Brasil.

*As reflexões finais do livro (...) servem como farol das possibilidades de um novo momento mais auspicioso da relação Brasil-África. (...) A inconstância do lugar da África na bússola estratégica da diplomacia brasileira revela, no fim das contas, a ausência de uma política de Estado que priorize o continente.*

A Cooperação Sul-Sul, que cresceu exponencialmente também na primeira década do século XXI, certamente ganha maior expressão em áreas em que o Brasil conseguiu avanços importantes em políticas públicas. No campo da saúde, o capítulo *Brazilian Health Cooperation in Africa: A Case Study of Promoting Pharmaceutical Production in*

*Mozambique*, de autoria de Danilo Marcondes, apresenta a importante cooperação do Brasil com Moçambique e a transferência de tecnologia brasileira para a produção de antirretrovirais (ARV), fundamentais para o tratamento do HIV/AIDS. O capítulo se sustenta em extensa pesquisa de campo do autor em Luanda, Rio de Janeiro, Brasília e Genebra, com a realização de entrevistas e uso de fontes primárias das correspondências diplomáticas oficiais. A cooperação na agenda da saúde, como revela o autor, tem uma interface importante da atuação da sociedade civil, tema que é mais aprofundado no capítulo *Participation, Critical Support and Disagreement: Brazil-Africa Relations from the Prism of Civil Society*, de autoria de Laura Trajber Waisbich. Esse estudo revela os tensionamentos de projetos de cooperação que produziram impactos importantes para as populações locais e provocaram resistências. O destaque fica para as mobilizações em uma rede transnacional que articulou as sociedades civis moçambicana e brasileira no questionamento sobre os impactos sociais e ambientais de projetos de investimentos agrícolas financiados pelo BNDES e BRICS/NBD, principalmente o ProSavana. Revela, portanto, os dilemas da cooperação e a “exportação dos problemas” que podem resultar desses projetos.

As reflexões finais do livro, no capítulo *Conclusion: Bursting the Bubble – Brazil’s Failure in Africa*, escrito por

Robert Rotberg, servem como farol das possibilidades de um novo momento mais auspicioso da relação Brasil-África. O livro já vale pelas análises empíricas e críticas que expressam uma radiografia bem completa da relação Brasil-África nas duas primeiras décadas do século XXI. E, pelas circunstâncias da história, ganha ainda mais luz com uma nova gestão de Lula da Silva a partir de 2023, a qual promete a

retomada da relação estratégica com o continente africano. A inconstância do lugar da África na bússola estratégica da diplomacia brasileira revela, no fim das contas, a ausência de uma política de Estado que priorize o continente. Sejam quais forem as ações concretas tomadas por Lula 3, a profecia permanece, como destacam Alencastro e Seabra: “*It is in Africa where Brazil sees itself best in the role of a global middle power*”. ▣

---

## Referências Bibliográficas

---

Alencastro, Mathias & Pedro Seabra (orgs.). 2021. *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. New York: Springer Cham <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55720-1>.

Brasil/Imprensa Nacional. Coleção de Leis do Brasil - 1890, p. 1424 Vol. 1 fasc.VI (Publicação Original).

Silva, Alberto da Costa. 2003. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova fronteira Ed. UFRJ.

Schwarcz, Lilia. 2010. “O som do silêncio: sobre interditos e não ditos nos arquivos quando o tema é escravidão ou escorre para o racismo”. *Cadernos AEL* 17 (29): 71-96. <https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/ael/article/view/2597>.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2012. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço.

**Como citar:** Saturnino Braga, Pablo de Rezende. 2023. “A África para o Brasil: interesses inconstantes de uma relação inescapável”. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 215-237.

**To cite this work:** Saturnino Braga, Pablo de Rezende. 2023. “Africa for Brazil: Inconstant Interests of an Inescapable Relationship.” *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 215-237.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.05.01.215-237.pt>

Recebido: 5 de junho de 2023

Aceito para publicação: 20 de junho de 2023

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.



Antonia Aparecida Quintão. Foto por Luís Victor Quintão dos Santos Cezerilo.

# ENTREVISTA

---

“Não é possível compreender o Brasil e entender a cultura brasileira sem estudarmos a África” ..... 246

**Antonia Aparecida Quintão**

# “Não é possível compreender o Brasil e entender a cultura brasileira sem estudarmos a África”

---

## ANTONIA APARECIDA QUINTÃO

---

Antonia Aparecida Quintão é pós-doutora pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo, e a sua pesquisa analisou os desafios que as mulheres negras encontram no mercado de trabalho. Foi coordenadora de cursos de Pós-Graduação Lato Sensu na Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde atualmente leciona e orienta pesquisas sobre Diversidade Racial nas Organizações. É presidente do Geledés – Instituto da Mulher Negra, vice-presidente no Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, onde é responsável pela organização dos eventos referentes à Década Internacional de Afrodescendentes (2015-2024), instituída pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas por meio da resolução 68/237.

É pesquisadora no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (Portugal) e consultora de Diversidade e Inclusão nas Organizações. Tem atuado na área de formação de professores, letramento sobre questões raciais e orientação para a aplicação da Lei 10.639/2003 de educação antirracista. É autora de livros e capítulos sobre a história e a cultura da população negra, tendo participado do Conselho do Museu Afro Brasil Organização Social de Cultura.

Foi coordenadora de curso de graduação sobre História da África e em 2019 escreveu o capítulo intitulado *Africa in Brazil: Slavery, Integration, Exclusion* do livro *Brazil-Africa Relations: Historical Dimensions and Contemporary Engagements*, publicado pela Editora James Currey no Reino Unido.

Seguem trechos da entrevista concedida por escrito aos editores da CEBRI-Revista.

---

**O historiador e professor da Universidade Federal Fluminense Jacques d’Adesky (1997) sustenta que existe uma percepção inadequada da participação do negro e do africano na história do Brasil. Inspirado nas palavras do historiador Joel Rufino dos Santos, d’Adesky sugere que a interiorização de uma imagem menosprezada do negro atingiu tanto o próprio negro quanto o branco. Ambos memorizam a história dos dominantes e dos seus heróis brancos. A senhora concorda com essa afirmação? Em caso positivo, como os mais diversos movimentos negros no Brasil vêm desconstruindo o imaginário de heróis eminentemente brancos e masculinos? Mais especificamente, como o Geledés pensa e trabalha essa questão?**

**ANTONIA APARECIDA QUINTÃO:** Inicialmente quero agradecer o convite para esta entrevista. Considero extremamente urgente e necessário que tenhamos espaços para essa discussão, que, no meu entendimento, se situa no contexto da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, da qual o Brasil é signatário. O número 10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propõe o enfrentamento das desigualdades. Nesse sentido, precisamos pensar em um projeto de desenvolvimento que enfrente o racismo, pois o racismo é incompatível com um projeto que seja estável, sustentável e cidadão.

Quanto à questão apresentada, é importante pontuar que essa afirmação infelizmente é verdadeira, e o prejuízo que causa certamente atinge a todos, brancos e negros. A educação brasileira, historicamente eurocêntrica,

*A educação brasileira, historicamente eurocêntrica, elitista e excludente, não enfrentou o racismo e nem procurou combatê-lo. Dessa forma, o silêncio e a omissão têm contribuído para reproduzir, naturalizar e normalizar as desigualdades apontadas na questão.*

elitista e excludente, não enfrentou o racismo e nem procurou combatê-lo. Dessa forma, o silêncio e a omissão têm contribuído para reproduzir, naturalizar e normalizar as desigualdades apontadas na questão.

O *Primeiro Congresso sobre Cultura Negra das Américas*, realizado em Cali em 1977 já denunciava que “a maioria dos textos de história, sociologia, economia e política dos países americanos omite, mutila e deforma a participação autêntica do negro no desenvolvimento dos distintos países dos quais é parte fundamental”;

portanto, há tempos que esse enfrentamento tem sido realizado.

Organizações negras, como o Geledés, que tenho a honra de presidir, têm denunciado há décadas o eurocentrismo e o epistemicídio, ou seja, a tentativa de destruição, apagamento e silenciamento dos conhecimentos, da cultura e das tradições dos povos que foram alvos da exploração colonial, como os africanos e seus descendentes e os povos indígenas.

A luta contra o apagamento, a exclusão e a desvalorização da história, dos conhecimentos, tradições e culturas dos diversos povos negros que contribuíram para a construção da sociedade brasileira tem sido uma demanda permanente das organizações negras, entre elas o Geledés ([www.geledes.org.br](http://www.geledes.org.br)).

No dia 3 de outubro de 2019 foi realizado o seminário *Direito das meninas e objetivos de desenvolvimento sustentável – interseccionalidades e inovação social*, uma iniciativa da Rede de Meninas e Igualdade de Gênero (RMIG), Geledés e Luderê, em parceria com as Comissões de Igualdade Racial e da Mulher Advogada/OAB-SP.

O seminário teve por objetivo mobilizar a discussão em torno dos direitos das meninas e discutiu a situação das meninas negras no contexto de realização da Agenda de Desenvolvimento Sustentável e os ODS. Buscamos destacar e promover o reconhecimento dessa agenda como uma importante plataforma para

a promoção dos direitos e para a redução das desigualdades de gênero, raça e geracional, a partir do diálogo entre sociedade civil, governos, setor corporativo e terceiro setor.

Para o Geledés, o debate sobre as infâncias precisa assumir a questão racial como uma prioridade, para desconstruir a naturalização da presença das crianças negras em situações de extrema vulnerabilidade.

No ano de 2020 foi realizada na cidade de São Paulo a pesquisa *O direito à educação de crianças e adolescentes em tempos de pandemia* com recorte de raça/cor e gênero, confirmando que, nesse momento de crise causada pelo Coronavírus, o aprofundamento das desigualdades tem impactado mais gravemente na vida das crianças negras, no seu desenvolvimento, na sua integridade, nas condições socioeconômicas, sendo as meninas negras as mais vulneráveis. A publicação, que é o resultado dessa excelente pesquisa realizada por Suelaine Carneiro (2021), Coordenadora do Programa de Educação e Pesquisa do Geledés, está disponível no site do instituto.

No ano passado o Geledés completou 34 anos, comemorando essa data festiva com a inauguração do Centro de Documentação e Memória Institucional.

E, por fim, quero destacar o reconhecimento que o trabalho do Geledés tem alcançado internacionalmente. O evento *Estratégias de combate ao racismo*



*global*, realizado no dia 31 de maio de 2023, em Nova York, foi promovido por Geledés como um encontro paralelo ao Fórum Permanente de Afrodescendentes da Organização das Nações Unidas (ONU) e conseguiu alavancar questões de extrema relevância que podem servir como bússola para a erradicação do racismo no mundo. Participaram da mesa, moderada pela coordenadora do Geledés Suelaine Carneiro, a ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco, a presidenta do Fórum Permanente para Pessoas Afrodescendentes, Epsy Campbell Barr, a representante do Comitê pela Eliminação da Discriminação Racial e pelos Direitos Humanos (CERD) da ONU, Gay McDougall, e o diretor do Centro de Estudos Afro-latino-americanos da Universidade de Harvard, Alejandro de La Fuente. (Fonte: Kátia Mello)

**Em geral, não se estudava a história da África no Brasil. A população brasileira descendente de africanos sempre teve dificuldade para reconhecer as matrizes formadoras da sua identidade histórica. Muitas vezes, a informação prevaiente era de estereótipos, ou seja, um continente caracterizado pela pobreza, instabilidade política e violência. No entanto, desde a promulgação da Lei Nº 10.639, em 2003, o ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira se tornou obrigatório no Bra-**

**sil. Em sua visão, esse imaginário negativo do continente africano vem sendo lentamente desconstruído? É possível imaginar uma leitura mais realista da África no Brasil atualmente?**

**AAQ:** Apesar da aprovação da Lei 10.639/2003, que acaba de completar 20 anos, ainda constatamos grandes desafios para a sua implementação. Entre as causas desse silêncio e indiferença podemos citar o racismo religioso, que tem se agravado nos últimos anos. É um grande desafio enfrentar e questionar a literatura colonial e o eurocentrismo ainda presente nos materiais didáticos. A ancestralidade africana milenar segue desconhecida, raramente é apresentada na sala de aula e quase nunca conseguimos encontrá-la nos livros didáticos.

A aproximação com o continente africano é fundamental para que possamos nos conectar com as nossas origens, descobrirmos de onde provém a nossa ancestralidade milenar e possibilitar também a construção de uma imagem mais realista, mais digna e mais respeitosa do quem somos.

Por outro lado, é preciso destacar que diversas organizações nacionais e internacionais de ajuda humanitária, com a finalidade de sensibilizar e alcançar apoio para os seus objetivos, insistem em apresentar exaustivamente a África como se fosse exclusivamente uma sequência de tragédias, guerras étnicas, massacres de crianças, fome e miséria.

*A aproximação com o continente africano é fundamental para que possamos nos conectar com as nossas origens, descobrirmos de onde provém a nossa ancestralidade milenar e possibilitar também a construção de uma imagem mais realista, mais digna e mais respeitosa do quem somos.*

Trata-se de uma estratégia, na minha percepção, completamente equivocada, porque cristaliza e fortalece os estereótipos e os preconceitos que atingem o continente africano, a população africana e os afrodescendentes. Uma das principais causas do *bullying* que atinge as crianças negras no seu cotidiano escolar está relacionada ao racismo, à forma como a escravidão é abordada e à associação da população negra com a pobreza, a miséria e a criminalidade. Diversas vezes enviei mensagens para essas organizações propondo uma abordagem mais criteriosa e respeitosa. Nunca obtive qualquer resposta.

Várias vezes encaminhei sugestões para que os programas jornalísticos, a exemplo do que já acontece em vários países,

incluísem no seu conteúdo a apresentação dos principais acontecimentos e fatos dos países africanos. De novo, nunca obtive qualquer resposta. O fato de o Brasil ser um país majoritariamente negro não parece ser importante para aqueles que dirigem, coordenam, selecionam o conteúdo e definem a programação.

Enquanto não tivermos negras e negros nesses lugares estratégicos e de decisão, as mudanças dificilmente acontecerão. Hoje, temos observado o aumento de jornalistas negras. Mas a exemplo do que acontece nas mais diversas organizações, não podemos encontrá-las em todas as áreas e setores. Por exemplo, não encontrei nenhuma jornalista negra como correspondente internacional ou enviada especial. Mulheres negras representam quase 28% da população brasileira. Não vejo justificativa para essa absoluta falta de representatividade.

Como bem explica o professor Kabengele Munanga, o Brasil é um país “extraordinariamente africanizado”. Tradições, técnicas de trabalho, instrumentos de música, dança, palavras e comportamentos sociais brasileiros têm a sua correspondência no continente africano. Não é possível compreender o Brasil e entender a cultura brasileira sem estudarmos a África, continente do qual vieram os antepassados da maioria da população brasileira. É muito importante pesquisarmos e observarmos se as escolas cumprem essa lei de grande pertinência histórica, cultural e relevância social.

Eu tive a oportunidade de conhecer alguns países africanos, e o que me chamou a atenção foi a beleza, a alegria e a diversidade das pessoas. O que nós temos de mais compassivo, generoso e espontâneo tem a sua matriz no continente africano, que precisamos conhecer e do qual devemos nos aproximar cada vez mais.

Nesse contexto, considero igualmente fundamental priorizarmos as relações com os países africanos, não apenas retomando as representações nas embaixadas que foram fechadas, mas ampliando para novos países e regiões, contribuindo assim para promovermos cada vez mais o encontro do Brasil com o Brasil.

**No Brasil, as diferentes formas pelas quais os negros e negras brasileiros exercem sua cidadania e criatividade são expressos pela arte, esporte e religião. Não há dúvida de que essas manifestações são fundamentais. No entanto, priorizar tal enfoque não seria reduzir a expressão do povo negro a uma dimensão exclusivamente simbólica e cultural? A luta antirracista não deveria passar também pelos espaços econômico, político e científico? No caso da ciência, a revolução científica pela qual a África Subsaariana vem passando nos últimos anos, em especial na Nigéria, Tanzânia e África do Sul, tem mostrado uma África moderna**

**e antenada com o mundo tecnológico de ponta. Como conectar esta África do presente ao imaginário científico brasileiro?**

**AAQ:** O imaginário científico brasileiro precisa ser descolonizado e aprender a história do continente africano, a riqueza da sua diversidade, da sua cultura e da sua ciência. Para que as mudanças sejam efetivas, é necessário descolonizar as universidades que formam os professores e demais educadores, pois quando lecionamos ou oferecemos um curso com uma bibliografia exclusivamente europeia, norte-americana e racialmente excludente estamos sendo coloniais. Quando entregamos um diploma de graduação para um estudante que não teve, durante o seu período de formação, qualquer letramento sobre a questão racial e nenhuma disciplina que propusesse um debate e uma reflexão sobre o racismo, que é o maior dilema da sociedade brasileira, estamos sendo coloniais. Quando consideramos normal ou até mesmo justificamos o reduzido número de estudantes, pesquisadoras, docentes e gestoras negras e negros nas nossas universidades, estamos sendo coloniais. E, finalmente, quando constatamos a ausência de projetos de iniciação científica, projetos de extensão, mestrado e doutorado que abordem as questões raciais e de gênero e nada fazemos, estamos sendo coloniais. Enfrentar todos esses desafios é uma luta que deve ser coletiva. Não podemos continuar utilizando metodologias e epistemologias patriarcais, coloniais e racistas.

Precisamos urgentemente descolonizar as nossas universidades, e essa descolonização exige novas metodologias que interseccionem raça, gênero e classe de forma crítica e em sintonia com a realidade brasileira.

*Precisamos urgentemente descolonizar as nossas universidades, e essa descolonização exige novas metodologias que interseccionem raça, gênero e classe de forma crítica e em sintonia com a realidade brasileira.*

**Diversos artigos nesta edição mostram a mudança estrutural pela qual a África Subsaariana vem passando nas últimas décadas. A visão “afro-pessimista” está lentamente caindo por terra. O continente tem um crescimento econômico exuberante, tendo como base a maior população jovem do planeta. Em 2050 a África terá um peso econômico e tecnológico muito maior do que atualmente. Para o historiador Pio Penna Filho, “a África entrou no século XXI com alguma experiência internacional e com menos ilusões idealistas. Em termos econômicos, muitos dos seus problemas persistem. Todavia, a**

**notável capacidade de renovação e recomposição do continente africano demonstra grande resiliência” (2023). É certo que essa nova África estará cada vez mais presente na vida econômica e política do Brasil. Como a senhora percebe a mudança estrutural africana e seu impacto no Brasil?**

**AAQ:** Como disse anteriormente, a política externa brasileira precisa valorizar as relações com os países do hemisfério Sul. Para que essa nova África seja reconhecida e tratada com o respeito e a dignidade que merece, é absolutamente necessária a desconstrução de uma visão racista e preconceituosa que ainda predomina. O Brasil é signatário da Década Internacional de Afrodescendentes, que foi criada em Assembleia Geral pela ONU e proclamou o período entre 2015 e 2024 como a Década Internacional de Afrodescendentes (resolução 68/237). A Década foi criada porque vários estudos, realizados em diversos países, apontaram a necessidade de reforçar a cooperação nacional, regional e internacional para garantir os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos dos afrodescendentes, bem como a sua participação plena e igualitária em todos os aspectos da sociedade. Seus principais objetivos são criar e fortalecer programas para combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e promover um maior conhecimento e respeito pelo patrimônio, cultura e pela contribuição dos afrodescendentes para o desenvolvi-

mento das sociedades. Desde 2016 tenho organizado eventos e atividades relacionados aos objetivos da Década Internacional de Afrodescendentes no Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP). Nos momentos dos debates, frequentemente os participantes confirmam o absoluto desconhecimento da existência dessa Década, o que aponta a necessidade de uma maior visibilidade e divulgação e confirma a necessidade de que os projetos sejam assumidos por todos e de maneira coletiva.

**Existem muitas Áfricas. Tradicionalmente, o Brasil sempre esteve mais voltado à África lusófona. Mas pensar o relacionamento político, econômico e cultural do Brasil com o continente não deveria passar por uma crítica mais aprofundada sobre essas diferentes Áfricas? Como fugir do peso excessivo da África lusófona no relacionamento com o Brasil? Quais são os espaços possíveis e existentes entre os brasileiros (as) e africanos (as) de países não lusófonos?**

**AAQ:** Concordo com o seu questionamento. Precisamos aprofundar o nosso conhecimento sobre as diferentes Áfricas e as possibilidades de alargarmos o nosso relacionamento com os países do continente africano. Quanto à África lusófona, entendo que ainda existe espaço para ampliarmos as nossas relações. Houve um período de aproximação, no primeiro governo Lula, com

abertura de embaixadas e viagens do presidente a diversos países africanos, mas nos últimos anos observamos um grande retrocesso nessa política externa. Precisamos ampliar as nossas parcerias não apenas no âmbito econômico e comercial, mas também nas áreas cultural, artística, científica e acadêmica. Seria muito interessante e construtivo promovermos um maior contato e intercâmbio de universidades, cientistas e estudantes dos dois lados do Atlântico.

Recentemente, estive em Brasília, no auditório da sede da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) participando da Cerimônia de Recriação do Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento. Foi muito interessante acompanhar as assinaturas de editais para custear ações afirmativas na pós-graduação e na formação de professores, assim como confirmar que receberão apoio financeiro projetos de pesquisa acadêmica sobre temas como promoção

*É dessa forma, com um esforço coletivo, políticas afirmativas, mobilização de toda a sociedade civil e com o protagonismo e liderança da população negra, que as mudanças acontecerão e que novos espaços e possibilidades serão conquistados.*

da igualdade racial, combate ao racismo, difusão do conhecimento sobre a História da África e Cultura Afro-Brasileira e indígena, educação intercultural, acessibilidade, inclusão e tecnologia assistiva (tecnologia de apoio).

É dessa forma, com um esforço coletivo, políticas afirmativas, mobilização de toda a sociedade civil e com o protagonismo e liderança da população negra, que as mudanças acontecerão e que novos espaços e possibilidades serão conquistados.

Para finalizar, gostaria de indicar a leitura do livro *Brazil-Africa Relations: Historical Dimensions and Contemporary Engagements from the 1960s to the Present*, organizado por Gerhard Seibert e Paulo Fagundes Visentini (2019). Sou a autora do sexto capítulo, *Africa in Brazil: Slavery, Integration, Exclusion*. Espero que esse estudo também contribua para a desconstrução de estereótipos e preconceitos que ainda hoje caracterizam a relação entre o Brasil e o continente africano. ▬

---

## Referências Bibliográficas

---

Carneiro, Suelaine. 2021. *A Educação de meninas negras em tempos de pandemia: o aprofundamento das desigualdades*. Pesquisa Geledés – Instituto da Mulher Negra. Coordenação Suelaine Carneiro. Livro eletrônico, 1. ed. São Paulo: Geledés. <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2021/04/A-educacao-de-meninas-negras-em-tempo-de-pandemia.pdf>.

d'Adesky, Jacques. 1997. *Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e antirracismos no Brasil*. Tese de Doutorado da Universidade de São Paulo.

Penna Filho, Pio. 2023. "A África no século XXI". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: xx-xx.

Seibert Gerhard & Paulo Fagundes Visentini. 2019.

*Brazil-Africa Relations: Historical Dimensions and Contemporary Engagements from the 1960s to the Present*. Reino Unido: James Currey.

**Como citar:** Quintão, Antonia Aparecida. 2023. "Não é possível compreender o Brasil e entender a cultura brasileira sem estudarmos a África". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 246-254.

**To cite this work:** Quintão, Antonia Aparecida. 2023. "It Is Only Possible to Understand Brazil and Brazilian Culture by Studying Africa." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 246-254.

**DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.06.01.246-254.pt>

Entrevista enviada por mídia escrita em 10 de julho de 2023.

---

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

**CEBRI** REVISTA  
CENTRO BRASILEIRO  
DE RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

[cebri.org/revista](http://cebri.org/revista)