

Respostas africanas para os desafios africanos: reflexões sobre Estado, desenvolvimento e pandemia no continente africano

Respuestas africanas a retos africanos: reflexiones sobre Estado, desarrollo y pandemia en África

African Responses to African Challenges: Reflections on State, Development and the Pandemic in Africa

Anselmo Otávio

<https://orcid.org/0000-0001-5560-4168>

Universidade Federal de São Paulo – Brasil

otavio@unifesp.br

Elga Lessa de Almeida

<https://orcid.org/0000-0002-9602-6285>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Brasil

elgalessa@ufrb.edu.br

50

Fecha de envío: 18 de junio de 2023. Fecha de dictamen: 13 de setiembre de 2023. Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2023.

Resumo

O artigo se propõe a refletir sobre a relação entre Estado, desenvolvimento no continente africano e pandemia da Covid-19. De caráter ensaístico, espera-se demonstrar que, além de simbolizarem o avanço da solidariedade africana vide integração como meio para a solução dos desafios africanos, as ações para mitigar o avanço da Covid-19 no continente africano, em verdade, refletem, em maior ou menor intensidade, o distanciamento do Estado africano com relação ao neoliberalismo. Para tal feito, a metodologia adotada será de abordagem qualitativa e de caráter interpretativo, baseada na revisão da literatura e no uso de documentos oficiais, sendo o artigo estruturado, juntamente a essa introdução e as considerações finais, em mais

três seções. Na primeira, buscaremos percorrer sobre as principais características da relação entre Estado e desenvolvimento econômico no continente africano durante a Guerra Fria. Em seguida, analisaremos o avanço do neoliberalismo e seus impactos na relação entre Estado e desenvolvimento nos países africanos. Por fim, na terceira seção o principal objetivo será destacar o modo de atuação dos países africanos na luta contra a pandemia da Covid-19.

Resumen

Este artículo pretende reflexionar sobre la relación entre el Estado, la pandemia de Covid-19 y el desarrollo en el continente africano. De carácter ensayístico, se pretende demostrar que, además de simbolizar el avance de la solidaridad africana y de contemplar la integración como medio para resolver los desafíos africanos, las acciones para mitigar el avance del Covid-19 en el continente africano, en verdad, reflejan, en mayor o menor medida, el desapego del Estado africano al neoliberalismo. Para ello, se ha adoptado un enfoque cualitativo e interpretativo, a partir de una revisión de la literatura y el análisis de documentos oficiales. El artículo está estructurado, amén de la introducción y las consideraciones finales, en tres apartados. En el primero, discutiremos las principales características de la relación entre el Estado y el desarrollo económico en el continente africano durante la Guerra Fría. A continuación, analizaremos el avance del neoliberalismo y su impacto en la relación entre el Estado y el desarrollo en los países africanos. Por último, en la tercera sección el objetivo principal será destacar el modo de actuación de los países africanos en la lucha contra la pandemia de Covid-19.

51

Abstract

The featured article proposes to reflect on the relationship between the state, the Covid-19 pandemic, and development in the African continent. In this paper, I aim to demonstrate that, in addition to symbolizing the advancement of African solidarity and seeing integration as a means to solve African challenges, the actions to mitigate the advance of Covid-19 in the African continent, in fact, reflect, to a greater or lesser extent, the African state's detachment from neoliberalism. To this end, a qualitative, interpretative approach is adopted, based on a literature review and analysis of official documents. This paper is structured, apart from the introduction and the final considerations, in three more sections. In the first, we discuss the main characteristics

of the relationship between the state and economic development in Africa during the Cold War. Next, we analyze the advance of neoliberalism and its impacts on the relationship between state and development in African countries. Finally, in the third section the main objective is to highlight how African countries acted in the fight against the Covid-19 pandemic.

Palavras-chave: desenvolvimento africano; potências tradicionais e emergentes; autonomia; Estado protetor; Covid-19.

Palabras clave: desarrollo africano; poderes tradicionales y emergentes; autonomía; Estado protector; Covid-19.

Keywords: African development; traditional and emerging powers; autonomy; protector state; Covid-19.

Introdução

Ao realizar pronunciamento em 17 de maio de 2021, o diretor geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom, denunciou a existência de um *apartheid* mundial no acesso às vacinas contra a Covid-19. Ainda que naquele ano a possibilidade de acesso às vacinas contra a Covid-19 fosse desafiadora para a maioria dos países pertencentes ao Sul Global, vide América Latina, a fala de Adhanom demonstrava a discrepância entre países ricos e pobres, visto que, enquanto os países de renda elevada concentravam mais de 45% das vacinas disponíveis, os de renda média e baixa, que têm quase metade da população mundial, possuíam apenas 17% do total de vacinas existentes no mundo (Reuters, 2021). Passados quase dois anos, a discrepância ainda se manteve presente, com 27 países africanos oscilando entre 10% e 39% da população com o ciclo completo de vacinação, enquanto Estados Unidos, França e Reino Unido haviam alcançado, ainda em 2021, 49%, 40,3%, 53,4%, respectivamente, da população completamente vacinada (CSSE, 2021; WHO, 2023).

Além de trazer como uma de suas consequências à continuidade na circulação do vírus, fator que eleva o número de contaminados e de mortos por tal doença, tal cenário marcado pela dificuldade em obter acesso a vacinas acaba por expor duas características existentes no continente africano que, embora já existissem, tornaram-se cada vez mais visíveis, quais sejam, o aumento da pobreza e a dependência

externa. No que concerne à pobreza, ainda que fosse esperado em diversas partes do mundo, é fato que o declínio na prosperidade projetada mostrou-se presente no continente africano. Em certa medida, apesar dos grandes objetivos dos países africanos no pós-independência fossem garantir a maior autonomia e diminuição da dependência com relação as potências extra-regionais (Adedeji, 1984), é fato que ao longo do pós-Guerra Fria, o que se viu foi o caminho oposto, isto é, o aumento da dependência de auxílio externo.

De modo geral, conforme indicado anteriormente, tanto a pobreza quanto a dependência já eram existentes, porém, com o decorrer da pandemia da Covid-19 o que se viu foi a intensificação de ambas. Diante deste cenário, o artigo em destaque se propõe a refletir sobre a relação entre Estado, desenvolvimento e pandemia da Covid-19 no continente africano. De caráter ensaístico, espera-se demonstrar que, além de simbolizarem o avanço da solidariedade africana vide integração como meio para a solução dos desafios africanos, as ações para mitigar o avanço da Covid-19 no continente africano, em verdade, refletem, em maior ou menor intensidade, o distanciamento do Estado africano com relação ao neoliberalismo.

Para tal feito, a metodologia adotada será de abordagem qualitativa e de caráter interpretativo, baseada na revisão da literatura e no uso de documentos oficiais, sendo o artigo estruturado, juntamente a essa introdução e as considerações finais, em mais três seções. Na primeira, buscaremos discorrer sobre as principais características da relação entre Estado e desenvolvimento econômico no continente africano durante a Guerra Fria. Em seguida, analisaremos o avanço do neoliberalismo e seus impactos na relação entre Estado e desenvolvimento nos países africanos. Por fim, na terceira seção o principal objetivo será destacar o modo de atuação dos países africanos na luta contra a pandemia da Covid-19.

53

Estado e desenvolvimento no continente africano durante a Guerra Fria

Discorrendo sobre as principais doutrinas voltadas ao desenvolvimento no pós-2ª Guerra Mundial, Thorbecke (2007) expõe as principais características do desenvolvimento ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970. Enquanto nos anos 1950 e 1960 um dos principais objetivos dos países era garantir o crescimento econômico, visto como importante para romper com desigualdades sociais e de renda existentes nos países pobres; na década de 1970, o desenvolvimento passou a estar atrelado à criação de empregos, a distribuição de renda e ao alívio da pobreza via

atuação do Estado. Ainda que tais doutrinas fossem difundidas nos países africanos, é possível indicar que o desenvolvimento passou a ser marcado por três outras características.

A primeira característica diz respeito à busca pela independência autêntica, isto é, independência política somada à econômica. De fato, por um lado o desmonte do sistema colonial no pós-independência foi seguido da necessidade de construção da identidade nacional por muitos países africanos, que, quando não sucumbiram à guerra civil impulsionada pelas diferenças étnicas e pela Guerra Fria, encontraram dificuldades para romper com os laços coloniais em diversas dimensões sociais. Por outro lado, dentre as diversas consequências deixadas pela dominação europeia, se destacam tanto no âmbito político, como a construção de fronteiras, cisões sociais e instituições de acordo com os interesses do colonizador; e, no âmbito econômico, como a pobreza e marginalização generalizada, déficit em infraestrutura, e a adequação dos territórios a economia extrativista (Moges, 2015). Logo, além de se voltar às melhores condições para a população africana, o desenvolvimento econômico também era visto como estratégico para a descolonização econômica do continente, visto que, trazia em sua essência mitigar a dependência externa.

Paralelamente a busca pela autonomia, que por todo o período da Guerra Fria manteve-se como estratégico nas agendas dos países africanos, outra característica africana acerca da importância do desenvolvimento encontrava-se atrelada a continuidade de uma economia de base colonial. Destarte o processo ser marcado pelos desafios de construção de um Estado a partir de diferentes nações étnicas destroçadas pela ação colonial, fator que desafiava a construção de um percurso independente, é possível indicar que a busca por tal autonomia foi influenciado, em maior ou menor intensidade, pela disputa que se mostrava vigente durante a disputa bipolar, qual seja, entre socialismo e capitalismo.

Vale ressaltar que os processos de descolonização, no geral, foram marcados pela importância de grupos minoritários letrados (elites), que embora buscassem resgatar um passado africano anterior ao imperialismo, também valorizavam a modernidade. Portanto, enquanto havia aqueles que assimilaram, bem como aceitaram, os preceitos capitalistas e liberalizantes defendidos pelas potências europeias, houve outros que se mostraram refratários a tais preceitos, passando a seguir um modelo socialista —valorizado por seu caráter anti-imperialista (Hobsbawm, 1994; Mendonça, 2019). Referente aos governos que aderiram ao bloco socialista, o que se viu foi a implementação de uma política de centralização econômica, com a

nacionalização de recursos diversos (terra, recursos minerais, indústrias, etc.), e planos de industrialização que dependiam da produção de excedente agrícola ou exploração de recursos minerais para financiá-los.

No que concerne aos países com suas economias baseadas no modo de produção capitalista, o que se viu foi a busca pela implementação de planos nacionais de desenvolvimento. Discorrendo sobre a década de 1960, Carlos Lopes (2013) aponta que, nesse período, pelo menos 32 países africanos tinham seu plano de desenvolvimento nacional, que se caracterizaram pela ampla participação do Estado —sendo notável que a maioria dos setores produtivos eram operados por empresas estatais. Inclusive, vale ressaltar que para acompanhar esses países no processo de elaboração dos planejamentos, foi criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1962, o Instituto Africano para o Desenvolvimento Econômico e Planejamento (IDEP, em inglês), vinculado a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, cujo objetivo principal era acompanhar e dar suporte para aos países africanos recém independentes para desenvolver as capacidades dos recursos humanos como pré-requisito necessário para sustentar a independência e promover o desenvolvimento socioeconômico.

Um dos principais reflexos de tais planos pode ser encontrado na Nigéria, cuja execução de seu Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1962-1968), tinha como objetivo o desenvolvimento dos seus recursos humanos e naturais de forma a suportar a contínua melhoria da qualidade de vida da população, porém, que se mostrou vulnerável a dependência do país de investimentos estrangeiros para o financiamento dos projetos nacionais (Falola e Heaton, 2008). Contudo, a guerra civil que se iniciou ao final do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento demonstrou os desafios internos que ainda deveriam ser superados, o que transparece no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1974), cujos objetivos enfatizavam a necessidade de uma mudança social no país. Apesar do aumento exponencial da produção de petróleo na década de 1970, os objetivos previstos no Segundo Plano não foram alcançados, mas, ao contrário, as receitas geradas pelo petróleo serviram para a acumulação de capital por altos burocratas e oficiais militares. Mesmo com o aumento do preço do petróleo na década de 1970, os empréstimos realizados fizeram saltar a dívida externa do país de US\$ 560 milhões, em 1975, para US\$ 3,97 bilhões em 1978 (Eneh, 2017).

Embora havendo as diferenças encontradas entre aqueles que adotaram o socialismo daqueles que buscaram no capitalismo soluções para seus desafios, é fato

que tais diferenças não impuseram obstáculos ao que pode ser considerado como a terceira característica do desenvolvimento econômico no continente africano, qual seja, o Pan-Africanismo. Movimento político e cultural gestado fora do continente africano, o Pan-Africanismo preza pela unidade da África e é marcado pela heterogeneidade em sua construção (Hernandez 2008; Asante e Chanaiwa, 2010; M'BOKOLO, 2011). No que concerne ao objetivo deste artigo, é válido ressaltar duas características que se mostraram importantes, quais sejam, a estratégia da contestação e a solidariedade africana direcionada a soluções para o continente.

De modo geral, o ato de contestar é parte constitutiva da história do continente africano, vide a luta contra os processos de colonização durante as grandes navegações e a divisão da África entre as grandes potências europeias durante o período do imperialismo. Contudo, durante a primeira metade do século XX e ao longo da disputa Leste-Oeste, sua existência como estratégia passou a ser desejada e incentivada pelo Pan-Africanismo. Neste caso, um dos principais exemplos diz respeito ao Congresso Pan-Africano ocorrido em Manchester (1945), primeiramente por ser marcado, pela primeira vez, pelo maior número de representantes africanos nascidos no continente se comparado com o número de participantes oriundos da diáspora; e, segundo por defender pontos que, no geral, marcariam a estratégia da contestação, quais sejam, a luta contra leis racistas e discriminatórias, a abolição do trabalho forçado, o direito ao voto, a igualdade de salários e à total independência da África (Kodjo e Chanaiwa, 2010).

Paralelamente a contestação, a segunda característica do Pan-Africanismo, no caso, a solidariedade africana direcionada a resolução dos desafios existentes no continente africano, também se mostrou relevante durante o período pós-2ª Guerra Mundial e, conseqüentemente, para o alcance do desenvolvimento econômico. De modo geral, sua efetivação encontra-se atrelada aos processos de integração que culminariam na criação de atores supranacionais voltados a atender demandas africanas. Uma primeira que se destaca diz respeito a criação da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1963, iniciativa que também simbolizava a estratégia da contestação uma vez que se guiava pelo total rompimento contra qualquer forma de dominação herdada do imperialismo europeu (Kodjo e Chanaiwa, 2010).

Já em 1964, isto é, um ano após a criação da OUA, a articulação entre Estados mostrou-se fundamental também na criação do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB, no inglês) e do Fundo Africano de Desenvolvimento (AFD, no inglês) em 1972, que refletiam a solidariedade africana como instrumento para garantir a resolução de

desafios africanos. Em outros termos, enquanto a AfDB destacava a importância da cooperação econômica como forma dos Estados africanos alcançarem o desenvolvimento econômico, o AFD era direcionado aos países mais pobres do continente, cujo objetivo era garantir financiamento a projetos direcionados a redução da pobreza e a melhorias econômicas e sociais (AfDB, 2023a).

Embora as iniciativas anteriormente apresentadas simbolizassem o caráter *sui generis* do continente africano acerca da importância do desenvolvimento e do modo como alcançá-lo, havendo a criação de organizações direcionadas ao desenvolvimento africano, é possível indicar que os países ainda encontravam dificuldades em romper com desafios no âmbito econômico (Frieden, 2008). Em dados, mais especificamente entre 1960 e 1975, o que se viu foi o baixo crescimento no setor agrícola (média de 1,6%), do setor manufatureiro (cerca de 6%), e das exportações em geral (cuja média foi de 2,8%) (BUJRA, 2004). Inclusive, neste mesmo período, o continente havia sido a região com o menor crescimento econômico se comparado com outras regiões em desenvolvimento (2%), e, em 1971, por exemplo, dos 25 países menos desenvolvidos classificados pela ONU, 16 eram africanos (Asante e Chanaiwa, 2010).

Vale ressaltar que a dificuldade em romper com os desafios econômicos não era exclusividade dos países adeptos ao socialismo ou ao capitalismo, mas sim a ambos caminhos direcionados a alcançar o desenvolvimento econômico. No que concerne aos socialistas ainda que houvesse esforços para promover o desenvolvimento econômico, a falha em tal propósito esteve relacionada a fatores como a destruição das infraestruturas ocasionada pela guerra civil na maioria desses países, junto às intempéries naturais, que resultaram na grande dependência da cooperação entre aliados do bloco, tanto como para fornecimento de recursos (URSS, com combustível) como para o envio de profissionais aptos a assumirem funções na estrutura do Estado (Alemanha Oriental, com profissionais em diversos setores, e Cuba, com profissionais na saúde e educação).

Referente aos países capitalistas, a maioria das falhas esteve relacionada aos planos nacionais de desenvolvimento. Discorrendo sobre isso, Lopes (2013: s-p) indica que uma variedade de razões pode ser atribuída a essa falha: “deficiências nos documentos dos planos, mas também fracasso na sua implementação; formulação ambiciosa de objetivos; fraquezas institucionais e burocráticas; choques exógenos; e fatores políticos”. É certo que os fatores domésticos que contribuíram para que os planos não atingissem seus objetivos tiveram importância, no entanto, a conjuntura

internacional e o lugar que esses países ocupavam no sistema tiveram papel preponderante para a dificuldade dos países em desenvolvimento em melhorar seus indicadores econômicos e sociais. Ainda, não se pode deixar de mencionar a instabilidade política provocada pelas potências da Guerra Fria no continente (*guerras proxys*), que, com o objetivo de criar zonas de influência, financiaram os conflitos entre grupos políticos que disputavam o poder pós-independência.

No intuito de romper os desafios anteriores, bem como garantir que os países do continente alcançassem a autonomia política simultaneamente à econômica, uma das principais iniciativas símbolos da solidariedade africana e da contestação é criada pela OUA, o Plano de Ação de Lagos (LPA) de 1980. Além de atuar em áreas como agricultura, indústria, infraestrutura, ciência e tecnologia, comércio e finanças e meio-ambiente, dentre outras, o LPA se destacava ao defender pontos como uma Nova Ordem Econômica Internacional mais justa aos países pobres (NOEI), a autossuficiência, a equidade na distribuição de renda, a integração econômica regional e a valorização da expansão do setor público no processo de industrialização (Oliveira e Otávio, 2021). Nesse sentido, o plano afrontava a proposta defendida pelas potências capitalistas como modelo econômico a ser seguido, qual seja, o neoliberalismo.

58

Caracterizada pela defesa de pontos como o fim de barreiras ao comércio, privatização de empresas estatais, estabilidade macroeconômica via disciplina fiscal e a restrição à participação do Estado na economia (Anderson, 1995), o neoliberalismo passou a ter sua difusão relacionada a eventos como as crises do petróleo de 1973 e 1979, as escolhas advindas das potências capitalistas, destacadamente Estados Unidos (administração Reagan) e Inglaterra (administração Thatcher) e a atuação das instituições símbolos de Bretton Woods, destacadamente, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que passaram a pressionar os países a aceitarem o ideário neoliberal. Inclusive, retornando ao debate de Thorbecke (2007) acerca das doutrinas direcionadas ao desenvolvimento, enquanto na década de 1970, alcançar o desenvolvimento era semelhante à criação de empregos, distribuição de renda, o alívio da pobreza através do fornecimento de condições básicas por parte do Estado; a partir dos anos 1980, alcançar o desenvolvimento equivalia à estabilização da economia, ao equilíbrio na balança de pagamentos, a minimização da atuação estatal na economia e a adoção do chamado Programa de Ajustamento Estrutural (PAE).

No caso dos ajustes estruturais, um dos principais símbolos de sua difusão

pelo continente africano diz respeito ao relatório criado pelo BM conhecido como “Desenvolvimento acelerado da África Subsaariana: um plano de ação”, elaborado por Elliot Berg. Comumente conhecido como Relatório Berg, tal documento contrapunha-se ao Plano de Ação de Lagos, uma vez que, enquanto o LPA defendia o aumento da cooperação regional, promovendo o desenvolvimento a partir do próprio continente; o plano proposto pelo BM promovia a especialização na exportação de matérias-primas e adoção de uma série de medidas para atração de investimento externo, sendo, portanto, um desenvolvimento de “fora para dentro”.

Diante deste cenário, o que se viu foi o Plano de Lagos não ter seguimento se comparado com o plano do BM, que foi amplamente adotado como uma exigência para a concessão de empréstimos pelas organizações financeiras internacionais. Neste caso, a década de 1970 é fundamental para entender a crise da década de 1980 e seu efeito catastrófico para muitos países africanos, uma vez que os países africanos, guiados por seus planos de nacionais, tentaram desenvolver suas economias recorrendo a financiamento externo e, assim, iniciaram a década de 1980 com alto endividamento e, além de não conseguirem dar continuidade a seus planos de desenvolvimento, também se tornaram cada vez mais vulneráveis a aceitar regras, isto é, o ideário neoliberal, para obtenção de recursos. Em números, entre 1970 e 1979, o endividamento da região subsaariana passou de US\$ 6 bilhões para US\$ 32 bilhões e os gastos para obtenção do petróleo passou de 6% para 12% das receitas advindas das exportações dos países africanos importadores de petróleo (Asante e Chanaiwa, 2010).

59

Vale ressaltar que, apesar de seguirem caminhos diferentes, tanto os países capitalistas quando os socialistas também passaram a década de 1980 recorrendo às organizações financeiras internacionais, em uma tentativa de reerguer suas economias e restabelecer a credibilidade no mercado internacional. De fato, enquanto os capitalistas obtiveram o insucesso nos planos direcionados a promoção do desenvolvimento, resultando em um alto grau de endividamento ao final da década de 1980, ressalta-se que o esfacelamento do bloco comunista/socialista levou a ajuda recebida pelos africanos, sobretudo da URSS e da Alemanha Oriental, deixar de existir, colocando as economias desses países em grande vulnerabilidade.

Evidentemente que a adequação ao neoliberalismo trouxe consequências catastróficas aos países africanos, como a estagnação econômica, o aumento do desemprego, a fuga de mão-de-obra qualificada, a elevação da dívida externa e a ascensão de conflitos relacionados ao aumento da pobreza excessiva, aos surtos de

fome, dentre outras mazelas encontradas em países cujos governos não tinham condições de atender às necessidades básicas das populações (Frieden, 2008; Cardoso, 2020). Em outros termos, segundo Lopes (2013), os efeitos dos programas de reajustamento estrutural contam uma triste história no continente africano, considerando que as medidas prescritas pelo FMI e Banco Mundial resultaram em perdas líquidas de emprego, comprometeram a prestação de serviços sociais e o desenvolvimento do capital humano, e, sobretudo, o crescimento econômico anual para África durante a década de 1990 que foi em média de apenas 2,1%. Esse contexto aliado aos problemas internos dos países resultou na acelerada pauperização da população, cuja imagem da fome é até hoje associada ao continente africano —também desse período é resultante a expressão “afro-pessimismo”.

Do afro-pessimismo ao renascimento africano: neoliberalismo e desenvolvimento africano no pós-Guerra Fria

Em 1996, os países credores e instituições financeiras reconheceram que a situação da dívida externa era extremamente difícil e impedia o desenvolvimento econômico; então, rodadas de negociação foram iniciadas no âmbito do Clube de Paris com o objetivo de aliviar as dívidas dos Países Pobres Altamente Endividados (PPAE). Interessante destacar que as negociações junto ao Clube de Paris fecharam o cerco quanto à adoção dos programas das organizações financeiras internacionais —que agora incorporava a privatização em massa, a desregulamentação dos serviços sociais, proteção da propriedade privada e legalização do setor informal da economia—, considerando que para se tornar elegível para a renegociação da dívida “o país deve ter um programa atual apoiado por um acordo apropriado com o FMI (*Stand By, Extended Fund Facility, Redução da Pobreza e Crescimento, Policy Support Instrument*). O nível de tratamento da dívida é baseado na lacuna de financiamento identificada no programa do FMI” (Club de Paris, 2021). Esses acordos do FMI previam condicionalidades que gravitavam em torno de políticas macroeconômicas e reformas estruturais, com o estabelecimento de ações prioritárias, indicadores e reformas de referência. O acordo *Stand By*, por exemplo, estabelece que a “meta principal é sempre restaurar ou manter a viabilidade da balança de pagamentos e a estabilidade macroeconômica e, ao mesmo tempo, preparar o terreno para um crescimento sustentado e de alta qualidade” (IMF, 2023).

Ainda que nem todo receituário neoliberal tenha sido adotado, vide África do

Sul (grande número de empresas estatales), e Angola e Moçambique (propriedade pública da terra), de modo geral, todos os países africanos foram pressionados a adotar políticas neoliberais sob a crença difundida de que essas políticas poderiam se traduzir em redistribuição de renda, desenvolvimento social, capacitação econômica e criação de empregos (Fourie, 2022). Na própria África do Sul o que se viu foi a adaptação da política nacional ao mercado global competitivo, abandonando-se muitos dos aspectos sociais do *Reconstruction and Development Programme* (RDP) para a adoção do *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR), em 1996, cujos objetivos eram marcadamente neoliberais com foco na atração de investimentos.

Da realidade pessimista decorrente dos fracassos dos planos de reajustamento e dos piores indicadores sociais, uma nova perspectiva começa a despontar com o advento de ciclo de transformações regionais e internacionais favoráveis ao continente africano. No cenário regional, a dinâmica favorável ao continente era reflexo de transformações como o crescimento econômico, o fim de regimes autoritários — especialmente o regime segregacionista do *apartheid* na África do Sul—, o declínio no número de guerras, dentre outras (Otávio, 2017). Já no cenário internacional, o que se viu foi o maior interesse de potências tradicionais e emergentes em fortalecer laços com os países africanos. Referente às potências tradicionais, destaca-se o interesse dos Estados Unidos, vide a aprovação da *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), lei voltada à maior interação entre Washington e países da África Subsaariana (Banjo, 2010).

Acerca das potências emergentes, a presença da China mostrou-se protagonista, país que, na contramão das medidas impostas à maioria dos países, havia adotado reformas pautadas na ação estatal, direcionado a expansão e atualização da divisão do trabalho; expansão maciça da educação; subordinação dos interesses capitalistas ao interesse nacional; e o papel preponderante da formação do mercado interno e da melhoria das condições de vida nas áreas rurais (Arrighi, 2008). Grosso modo, tais reformas trouxeram como consequências o aumento na produção industrial, a demanda por matérias-primas, sendo um elemento fundamental para o bom desempenho da economia mundial, bem como a expansão financeira, com a internacionalização dos capitais chineses via instalação de empresas no exterior e realização de investimentos diretos externos, que objetivavam assegurar o suprimento de alimentos, matérias-primas e energia. Assim, a junção dessa característica à oferta de recursos pelos países africanos, constituiu o continente africano, com especial destaque para a África Subsaariana, em uma região privilegiada para o

desenvolvimento das relações entre a China e os países africanos.

De modo geral, as transformações regionais e internacionais favoráveis ao continente africano, simbolizaram uma nova fase da história africana, mas comumente conhecido como renascimento africano ou *African Renaissance*. Amplamente defendido por Thabo Mbeki como instrumento de romper com o afro-pessimismo, como visto no discurso proferido na Universidade das Nações Unidas em 1998, e intitulado de *The African Renaissance, South Africa and the World*, o *African Renaissance*, também é marcado por outras características, destacadamente à valorização da solidariedade africana e a busca por nova estratégia de inserção internacional para o continente africano. Em outros termos, enquanto a solidariedade era vista como importante meio para que os países, em conjunto, encontrassem soluções para desafios que assolavam o continente, tal estratégia, comumente conhecida como *responsabilidade mútua* ou *compartilhada*, buscava proporcionar uma nova alternativa para promover a inserção internacional e a resolução dos desafios africanos (Landsberg, 2005).

No âmbito econômico, a responsabilidade mútua indicava que, do lado africano, os países se comprometeriam a combater a corrupção, a atuar na resolução de conflitos e a valorizar democracia, direitos humanos, meio ambiente, dentre outros pontos símbolos do cenário internacional pós-Guerra Fria. Em contrapartida, desejava que as potências industrializadas garantissem aos produtos africanos acesso a seus mercados, realizariam investimentos nos países do continente, bem como auxiliariam, direta ou indiretamente, em iniciativas voltadas à erradicação da pobreza, à democratização e à pacificação da África (Landsberg, 2005). De modo ilustrativo, um dos principais exemplos da junção entre solidariedade africana e da responsabilidade mútua pode ser visto na criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD).

Ainda que composta por objetivos como a erradicação da pobreza, a promoção do crescimento e do desenvolvimento sustentável dos países africanos, o combate à marginalização do continente no processo de globalização, o estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável da África, dentre outros pontos considerados importantes para o desenvolvimento do continente (Oliveira, 2018), a NEPAD dialoga com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), demonstrando a maneira de garantir o efetivo comprometimento dos parceiros extracontinentais —especialmente as potências ocidentais— com o desenvolvimento africano, já que estes, além de ratificarem os ODM, também seriam corresponsáveis

por seu cumprimento (De Waal, 2002). Inclusive, em seu documento constitutivo a NEPAD (2001: 2; tradução nossa) se apresentava como “um chamado para uma nova relação de parceria entre a África e a Comunidade Internacional, *especialmente os países altamente industrializados*, para superar o hiato no desenvolvimento que foi ampliado ao longo de séculos de relações desiguais”.

Como resultado, a iniciativa logrou algum sucesso a medida que colocou questões como democracia e boa governança no centro da agenda africana de desenvolvimento, garantindo, com isso, a participação dos países desenvolvidos, especialmente da União Europeia, nos desafios de desenvolvimento do continente. No entanto, a existência simbolizava a contínua adequação do continente africano ao cenário internacional, inclusive, aceitava o ideário neoliberal e, portanto, dotada de pouca capacidade de, efetivamente, produzir mudanças positivas na África. Além de não romper com a dependência, a NEPAD também se juntou a outros acontecimentos que simbolizaram o descompasso entre as demandas africanas e os interesses das potências tradicionais e, conseqüentemente, representaram os limites da estratégia da responsabilidade mútua. Exemplos disso podem ser encontrados no interesse dos Estados Unidos em priorizar recursos voltados a iniciativas que se enquadrava na Guerra contra o Terror, e não as demandas securitárias dos países africanos, bem como na atuação de Washington e da União Europeia em intervir na Líbia com o intuito de encerrar a administração Gaddafi (Oliveira e Otavio, 2021).

63

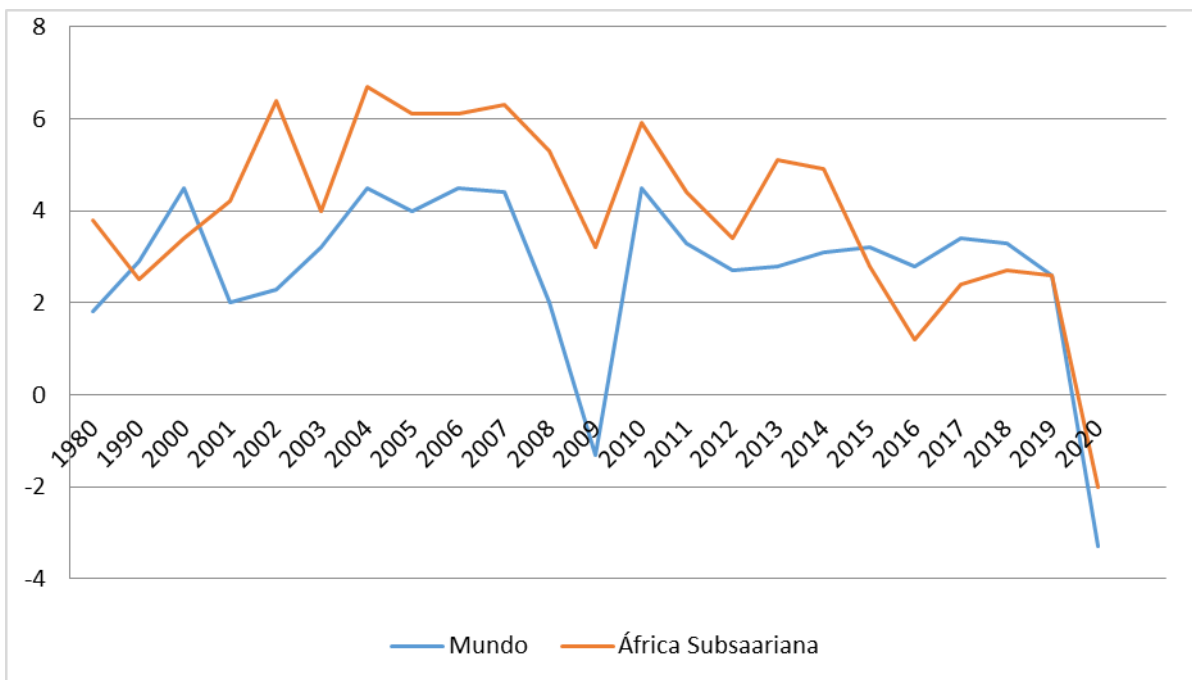
Se com as potências tradicionais o que se via era o descompasso, quando analisada a relação com as potências emergentes, o que predominava era a maior interação entre as partes. De modo geral, a África tornava-se mais relevante enquanto mercado consumidor das exportações chinesas que a América do Sul (com destaque para a África do Sul, Nigéria e Egito). Em termos de importações, Angola se tornava o principal fornecedor de petróleo para a China na África (e quarto fornecedor global, atrás de Arábia Saudita, Rússia e Iraque) em decorrência de um acordo celebrado em 2002, em que os empréstimos chineses para obras de infraestruturas foram dados em garantia de conta-petróleo. Nesse aumento de fluxos de investimentos e comércio, interessa destacar não somente a importância da China, mas também dos demais países emergentes, sobretudo Brasil e Índia.

No caso do Brasil, a corrente de comércio experimentou crescimento inédito, saindo da casa de US\$ 4 bilhões, em 2000, para US\$ 28 bilhões, em 2013, ano de melhor resultado. No que concerne a Índia, a partir da década de 1990, as interações entre Nova Dehli e o continente africano experimentaram uma alteração significativa

na escala, que coincidem com as reformas implementadas no país que cobriam áreas do comércio exterior e investimentos, políticas cambiais e industriais. Em termos numéricos, se no âmbito comercial, o volume total da interação entre as partes corresponde a apenas 10% das exportações e importações da Índia, sendo os principais parceiros a África do Sul, Nigéria, Egito e Angola, quando especificado em produto, destacadamente o petróleo, em 2010, 20% do petróleo importado pela Índia advinha do continente africano (Vieira, 2012).

A forte presença chinesa, somada a atuação de outras potências emergentes, trouxe consequências tanto para a inserção internacional do continente quanto a percepção sobre o alcance do almejado desenvolvimento. Referente a essa última, as potências emergentes valorizavam tanto a ampliação comercial quanto a chamada cooperação Sul-Sul (CSS), cuja divergência com relação à Cooperação Norte-Sul (CNS) encontra-se, no geral, no conceito de cooperação (sem condicionalidades políticas) e de como o bem-estar pode ser alcançado (benefícios mútuos e horizontalidade entre os envolvidos). No âmbito comercial, tal aproximação auxiliou no notável crescimento de fluxos de investimentos e comércio, resultando em um crescimento do PIB acima da média mundial durante a primeira década e parte da segunda (gráfico 1).

Gráfico 1. Crescimento do PIB no mundo e na África Subsaariana em % (1980-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial.

Já no âmbito da CSS, vale destacar o predomínio chinês em outra iniciativa africana direcionada ao desenvolvimento, o Programa de Infraestrutura para o Desenvolvimento Africano (PIDA), que, em 2017, já havia investido US\$ 19,4 bilhões, valor muito acima daqueles advindos de países como Estados Unidos, França, Alemanha, Reino Unido, Japão e Índia, que, somados, chegavam a US\$ 6,94 bilhões (Oliveira e Otávio, 2021). Criada em 2010, o PIDA é marcado desde sua gênese pela solidariedade africana refletida na articulação de atores em prol da infraestrutura continental, como a União Africana (UA), NEPAD, Comissão Econômica das Nações Unidas para África (UNECA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB). Dentro da solidariedade como forma de romper com os desafios africanos, vale destacar que o programa concentra grande parte de sua atuação em regiões que, historicamente, recebem menos recursos, destacadamente, África Central e Oriental (AfDB, 2023b).

Discorrendo sobre este cenário, Oliveira e Otávio (2021) destacam o surgimento de outra estratégia voltada ao desenvolvimento, qual seja, a chamada estratégia *híbrida* ou *hibridismo*, que agrega elementos da contestação e da responsabilidade mútua. Dito de outra forma, se da primeira, o *hibridismo* adota uma postura crítica com relação a iniciativas consideradas prejudiciais ou pouco vantajosas aos países africanos; e da segunda, a *estratégia* mantém o interesse pela integração regional e a horizontalidade e benefícios mútuos na parceria com atores extracontinentais, é possível indicar que o hibridismo surgiu como resposta aos limites da responsabilidade mútua e, em maior ou menor intensidade, influenciou nas escolhas adotadas pelos países africanos no que concerne a pandemia da Covid-19.

65

Pandemia e os limites ao neoliberalismo: hibridismo e o Estado como respostas africanas

Discutindo sobre o avanço da globalização, Rodrik (2011) expõe o descompasso entre democracia liberal e o mercado global no pós-Guerra Fria. De acordo com o autor, tal hiato gera o chamado Trilema na Economia mundial, caracterizado por três vértices, no caso, o Estado-nação, a hiperglobalização e a democracia, sendo que apenas dois destes podem ser adotados simultaneamente. No que concerne a interação entre Estado-nação e hiperglobalização, predominante durante o século dezenove, o que se observaria seria a maior valorização de regras monetárias em detrimento de obrigação sociais e econômicas alcançadas pela democracia, uma vez que o Estado, se antes

atuava em prol da proteção social, passaria a ser predominantemente mínimo e protagonista na difusão e manutenção de políticas neoliberais.

Referente à relação entre hiperglobalização e democracia, sincronia que simboliza o avanço da governança global, o protagonismo do Estado-nação seria substituído por instituições globais que levariam a fragilização das soberanias nacionais, bem como passariam a regular o sistema internacional. Diferentemente de tais sincronias, a relação entre Estado-nação e democracia levaria a valorização de pontos símbolos de Bretton Woods, logo, remeteria ao chamado Estado de Bem-Estar Social que foi predominante durante a disputa Leste-Oeste, marcado pela remoção de restrições ao comércio, tratamento igualitário de parceiros econômicos e autonomia dos Estados no controle dos fluxos de capital (Rodrik, 2011).

De modo geral, quando analisado a relação entre Estado e desenvolvimento no contexto africano, duas constatações podem ser realizadas, quais sejam, a tendência a marginalização e a constante adequação aos três vértices símbolos do trilema. Inicialmente, tais constatações podem ser vistas durante o século XIX, período que, conforme exposto por Rodrik (2011), foi marcado pelo predomínio da interação entre Estado-nação e hiperglobalização, porém, quando analisado o continente africano, o que se viu foi a dominação e adequação dos territórios africanos aos interesses das potências imperialistas. Destarte a presença europeia ter sido iniciada ainda durante as grandes navegações, fator que demonstra o processo de roedura no que diz respeito a subjugação dos territórios africanos por parte das potências europeias, bem como se trata de um período marcado pela comercialização de pessoas escravizadas e todos os seus impactos para o continente (Moges, 2015), foi durante o século XIX que este processo mostrou-se cada vez mais intenso.

Conforme é sabido, para além da atuação de fatores como a religião, fundamental para a demonização da cultura nativa, para a difusão do conjunto e práticas símbolos do Ocidente e por dar ao imperialismo um caráter humanitário; bem como a disseminação de teorias racistas e social-darwinistas, focadas na visão de superioridade da raça branca perante o africano, este fadado a servir os interesses ocidentais (M'Bokolo, 2011), é fato que um dos principais impulsionadores do imperialismo encontra-se na dimensão econômica. Nesse sentido, os territórios africanos mostravam-se estratégicos, não para a obtenção de possíveis benesses defendidas pelo liberalismo, mas sim, para garantir a continuidade deste modelo, uma vez que o controle direto ou indireto da África, simbolizado pelo Congresso de Berlim (1884-1885), atendia os interesses das potências em ascensão, países focados na

obtenção de mercado consumidor e territórios fornecedores de matérias primas, como também ao interesse inglês em manter o sistema internacional distante de contestações, cenário fundamental para a continuidade do liberalismo econômico como modelo para o mundo.

A tendência marcada pela exploração e marginalização do continente africano também fez parte durante a primeira metade do século XX, quando eventos como as duas guerras mundiais e a crise de 1929, acabaram por demonstrar que dentre os diversos impactos causados pelo imperialismo, no âmbito econômico um dos que mais se destacaram foi à estrutura dual dos países africanos, uma vez que, no geral, eram marcados pela grande parcela da população vivendo concentrada no campo e dependente da agricultura de subsistência, enquanto a parcela menor, urbana, atuava na indústria de mineração (Moges, 2015). De fato, se por um lado os territórios africanos forneceram mão de obra para atuar nos conflitos europeus, vide os 250.000 soldados advindos das colônias francesas, e em 1941 Brazzaville designada como capital da França Livre, por outro lado, sua importância manteve-se centrada no fornecimento de recursos minerais, destacadamente, carvão, zinco, chumbo, prata, vanádio, amianto, manganês, dentre outros considerados estratégicos para as potências europeias em conflito (M'Bokolo, 2011).

67

Em outros termos, a importância do continente africano manteve-se restrita a garantir a continuidade do protagonismo das potências europeias, inclusive, vale destacar dois eventos que simbolizavam tal sujeição. Um primeiro diz respeito a dependência econômica, refletida no descompasso entre o fornecimento de matérias primas por parte dos territórios africanos, em detrimento da dificuldade destes em obter manufaturas advindas dos países europeus que, além de serem de baixa qualidade e em valor exorbitante, tiveram seu fluxo diminuído em decorrência das guerras. Já o segundo evento refere-se ao âmbito político, mais especificamente ao ativismo de organizações como a *International African Friends of Ethiopia* e a *Ethiopian Research Council*, acerca da defesa pela libertação da Etiópia, cujo território havia sido invadido pela Itália em 1935. Neste caso, o que se viu foi o desinteresse inglês e francês em atender tal demanda, demonstrando o predomínio dos interesses europeus em detrimento as demandas africanas (M'Bokolo, 2011).

Já no cenário pós-2ª Guerra Mundial, quando a relação entre Estado-nação e democracia indicada por Rodrik (2011) passou a ganhar protagonismo, refletido na criação das instituições símbolos de Bretton Woods (FMI e BM), e no chamado Estado de Bem-Estar Social predominante na Europa Ocidental, a continua marginalização e

adequação do continente africano aos interesses dos países desenvolvidos mantiveram-se presentes. Inicialmente, tal constatação pode ser encontrada na própria criação do FMI e BM que, conforme apresentado anteriormente, não são democráticas, tendo nas grandes economias do mundo seus principais tomadores de decisões. Inclusive, um primeiro reflexo desse predomínio pode ser encontrado entre as décadas de 1950 e 1970, quando o Banco Mundial defendia a intervenção do Estado na economia (Clements, 2014).

Neste caso, ainda que os países do chamado Terceiro Mundo seguissem este caminho, inclusive os países africanos também passaram a ter o Estado intervindo na economia, vale destacar que tal atuação se enquadrava ao que se tornava importante para a Europa Ocidental, no caso, o Estado de Bem-Estar Social, quando o foco da presença estatal era garantir o bem comum da sociedade (Lumumba-Kasomgo, 2006), e não necessariamente direcionado aos países pobres. Neste caso, vale destacar os empréstimos do BM direcionados ao continente africano, uma vez que, na década de 1960, enquanto do total de recursos direcionados para o continente, 15% foi direcionado para agricultura e apenas 1% para indústria, na década de 1970, o recurso direcionado para agricultura aumentou para 31%, enquanto na indústria foi para 8% (Clements, 2014).

68

Por um lado, os recursos direcionados a agricultura mostrava-se pertinente visto que, a melhoria nas condições de vida e, conseqüentemente, aumento de poder de compra advindo com o Estado de Bem-Estar Social levou os países europeus a ampliarem a demanda por commodities, fator que ampliou a dependência africana do mercado europeu (Mesfin, 2014). Por outro lado, o baixo investimento na indústria, levou os países africanos a dependerem cada vez mais da importação de manufaturas desenvolvidas em países ricos (Hobsbawm, 1994), mantendo, em maior ou menor similaridade, a relação vista durante os anos de imperialismo, isto é, exportador de recursos naturais e importador de manufaturas.

Se durante as décadas de 1950 e 1970 houve o apoio à intervenção estatal, porém, ainda manteve-se a adequação do continente africano as demandas das potências ocidentais, nos anos 1980, o que se viu foi o predomínio da dependência, uma vez que um dos fatores que garantia o crescimento econômico dos países industrializados, qual seja, o valor baixo do petróleo, foi impactado com as crises do petróleo de 1973 e 1979. Para além da diminuição das importações vistas nos países ricos, fator que afetou a exportação de produtos advindos da África, o mesmo período foi marcado pela difusão do neoliberalismo, levando os países africanos a, novamente,

se enquadrarem no que se tornava predominante no cenário internacional (Oliveira e Otávio, 2021). Curiosamente, enquanto imposto a adoção do livre-mercado aos africanos, os países ricos passavam a subsidiar seus agricultores, afrontando tal princípio, e impondo desafios as já fragilizadas economias africanas (Clements, 2014).

A tendência a marginalização e adequação do continente africano manteve-se presente no pós-disputa Leste-Oeste. Conforme analisado anteriormente, a passagem da década de 1980 para 1990 foi marcada pela descrença com relação ao futuro do continente africano, uma vez que o continente encerrava a década de 1980 caracterizado pelo baixo crescimento econômico, pela baixa participação no mercado internacional, por guerras civis e pelo colapso de alguns Estados (Bujra, 2004), e adentrava na década de 1990, com desafios semelhantes (Funke e Nsouli, 2003). Além de tais desafios, outro agravante refere-se ao término da disputa entre Estados Unidos e União Soviética, que levou a perda da importância estratégica da África, visto que as potências tradicionais passaram a se interessar pela América Latina, Ásia e Leste Europeu, reflexo disso pode ser encontrada no descaso com relação ao conflito na Somália (1992) e no genocídio de Ruanda (1994) em detrimento a ampla participação nos conflitos da antiga Iugoslávia (Cardoso, 2020).

Já no Renascimento Africano, é possível encontrarmos dois movimentos acerca da inserção internacional do continente africano. Durante a primeira década, a escolha se deu pela adequação ao neoliberalismo. Conforme destacado anteriormente, o principal exemplo foi a adoção da estratégia de *responsabilidade mútua*, que trazia como uma de suas características o aceite das práticas neoliberais como forma de inserção internacional e foi materializado pela NEPAD. Entretanto, com o descompasso entre os interesses das potências tradicionais e as demandas africanas, o que se viu foi a chamada estratégia híbrida passar a ganhar destaque, convergindo elementos do Pan-Africanismo e do Renascimento Africano (Oliveira e Otávio, 2021).

Em linhas gerais, se com o decorrer da PIDA já era possível encontrar a materialização do hibridismo, o principal símbolo desta união refere-se à Agenda 2063, lançada pela UA em 2015 que também é fruto da articulação entre diversos atores africanos, no caso, a UA, a Agência de Planejamento e Coordenação da NEPAD (NPCA), o AfDB, e a UNECA. Marcada por objetivos como a luta contra o colonialismo, o fim da corrupção e impunidade, a livre mobilidade de pessoas, capitais, bens e de serviços, a equidade de gênero em cargos públicos, a valorização da boa governança, da paz e segurança, dentre outros que se encontram distribuídos em

suas sete aspirações, a Agenda 2063 destaca a importância do Estado como elemento fundamental para a integração continental, bem como para alcançar a autossuficiência e o autofinanciamento do desenvolvimento africano, logo, a maior autonomia do continente perante as transformações vistas no cenário internacional.

Junto a Agenda 2063, duas outras iniciativas africanas passaram a refletir tanto o hibridismo, bem como o papel e a importância do Estado. Uma primeira refere-se ao *Marrakech Declaration on Sustainable Development in Africa* de 2019, declaração realizada em Marrakech que expõe a necessidade dos países africanos em priorizarem a Cooperação Sul-Sul, como meio para alcançar o desenvolvimento (UNECA, 2019). Já a segunda iniciativa diz respeito a *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA), área de livre comércio voltada a intensificar o comércio intra-africano, que, atualmente, gira em torno de 16%, enquanto, a título de comparação, o comércio intra-europeu equivale a 68% e o asiático, 60% (Fabricius, 2020). Vale ressaltar que o desejo em fortalecer os laços econômicos existentes no continente africano, caminha lado a lado a outro objetivo desta Área de Livre Comércio, qual seja, a diminuição da dependência externa.

A face contestatória fruto do pan-africanismo, bem como a importância do Estado e da solidariedade africana expressa na importância da integração regional como meio fundamental para a autonomia desejada pelo continente, mostraram-se cada vez mais presentes não apenas nas iniciativas anteriormente apresentadas, mas durante a pandemia da covid-19. Conforme é sabido, desde os primeiros casos encontrados na China no final de 2019 até meados de 2021, a Covid-19 havia se espalhado por todo o mundo, e ganhou o caráter pandêmico pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020. Reflexo disso pode ser encontrado em dados, como encontrados no final de 2020, quando em 27 de dezembro o número de contaminados somava em torno de 79 milhões e de mortos era próximo de 1,7 milhões (WHO, 2021), e em julho de 2021, quando a soma se aproximava de 190 milhões de infectados e 4 milhões de mortos. Grosso modo, com o advento das vacinas, enquanto Estados Unidos, França, Alemanha, Itália e Reino Unido, mitigaram o avanço da Covid-19, inclusive, tendo tais países em 2021 a percentagem da população de completamente vacinada em torno de 49%, 40,3%, 46%, 43% e 53,4%, respectivamente, neste mesmo período, Nigéria, Egito, África do Sul e Quênia, isto é, algumas das principais economias do continente africano, chegavam a patamares de 0,7%, 1,24%, 2,86% e 1,09% (CSSE, 2021).

Erra em acreditar que o êxito conquistado pelos países ricos em contraste ao

insucesso por parte dos países africanos encontra-se meramente relacionada a economia, em verdade, tal sucesso atrela-se a criação de políticas que dificultavam a exportação de vacinas e outros meios utilizados para combater a Covid-19. Vale lembrar que, durante a gestão Trump, um exemplo da atuação de Washington neste *vaccine nationalism* pode ser encontrado no documento 2020/0018 criado pela Federal Emergency Management Agency (FEMA), órgão pertencente ao Department of Homeland Security, que impôs limites à exportação de PPE (FEMA, 2020). Paralelamente aos Estados Unidos, a União Europeia (UE) também adotou políticas de caráter restritivo as exportações de PPE, vide o Regulamento de Execução 2020/402, de 14 de março de 2020, cujo artigo 1º limitava a exportação, para fora da UE, de produtos como óculos e viseiras de proteção, escudos faciais, equipamentos de proteção da boca e do nariz, vestuário de proteção e luvas, sendo esta permitida apenas com autorização do Bloco (Europe Commission, 2020).

Evidentemente que diante deste cenário marcado pelo protagonismo do unilateralismo por parte dos países ricos, três caminhos foram adotados pelos países africanos, escolhas que refletiam a adoção do hibridismo como estratégia para o enfrentamento da Covid-19. O primeiro diz respeito a solidariedade como forma de romper com tal desafio, expressa na atuação do Africa Centres for Disease Control and Prevention (CDC) vide criação do Pan-African Partnership to Accelerate Covid-19 Testing, que buscou intensificar a testagem no continente. Posteriormente, a atuação do CDC passou a ser intensificada, como visto em sua parceria junto ao African Export-Import Bank (Afreximbank) e a United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), na consolidação do African Vaccine Acquisition Trust (AVAT), cuja finalidade era centralizar a compra de vacinas, fator que amplia o poder de compra do continente, e, assim, garantir que, no mínimo, 60% dos africanos sejam vacinados.

O segundo caminho foi a maior valorização das relações com potências emergentes, destacadamente a parceria com a China, que se voltava a Cooperação Sul-Sul como forma de garantir soluções à epidemia da Covid-19 no continente africano. Inclusive, desde o início da pandemia, como visto no discurso *Fighting Covid-19 Through Solidarity and Cooperation Building a Global Community of Health for All*, realizado em 2020, o presidente chinês, Xi Jinping, reafirmava a importância do multilateralismo, da cooperação internacional, do protagonismo do WHO, bem como o apoio médico e hospitalar aos países africanos. Além dessa ode ao multilateralismo em contraste ao *vaccine nationalism*, o governo chinês se comprometeu em fornecer mais de um bilhão de doses para África (600 milhões doadas e 400 milhões

desenvolvidas vide apoio chinês a empresas africanas); desenvolver dez projetos médicos; e enviar 1.500 profissionais de saúde (Republic of China, 2021).

Já o terceiro caminho adotado pelos países africanos diz respeito à chamada diplomacia do constrangimento. Embora possua certa similaridade com o modus operandi das organizações não governamentais (ONGs), que demandam por mudanças e criticam Estados e organizações internacionais governamentais (OIGs) via espaços midiáticos (Herz e Hoffman, 2004), no caso africano, o constrangimento volta-se a dar visibilidade a Covid-19 e seus impactos sanitários e econômicos no continente. Reflexo disso pode ser encontrado em entrevista do presidente de Ruanda (Paul Kagame, 2021), que levantava questões como *“But when will Africa get the protection it needs? If all lives are equal, why isn’t access to vaccines?”*, bem como no discurso de Cyril Ramaphosa na *76th Session of the UN General Assembly* ocorrido em setembro de 2021. Nas palavras do presidente sul-africano, *“It is an indictment on humanity that more than 82 per cent of the world’s vaccine doses have been acquired by wealthy countries, while less than one per cent has gone to low-income countries”* (Ramaphosa, 2021).

Ainda que a pandemia tenha trazido diversos desafios para o continente africano, é fato que os meios utilizados pelos países africanos, diante do unilateralismo adotado pelas potências tradicionais, acabou por demonstrar a mudança na atuação do Estado que, se anteriormente, era representado pela adequação, marginalização e exploração, passou a ganhar protagonismo junto a estratégia híbrida. Dito de outra forma, a ruptura com a dominação via solidariedade como estratégia para fortalecer a integração regional no intuito de mitigar com a Covid-19; a autonomia representada tanto pela aproximação junto às potências emergentes, movimento que simbolizava a busca pela maior independência com relação às potências tradicionais; e o uso da diplomacia do constrangimento como símbolo de contestação, foram instrumentos que, em maior ou menor intensidade, simbolizam meios que refletem uma nova percepção do papel do Estado africano.

Considerações finais

A pandemia de Covid-19 reafirmou os desafios a serem enfrentados pelos países africanos nos seus percursos por maior independência política e econômica. Desde as independências, o continente africano vem enfrentando desafios que remetem às ordens doméstica e internacional, ambas relacionadas à sua configuração a partir da

ordem colonial imposta pelos países europeus. Do desarranjo social à desestruturação econômica decorrente dessa presença colonial e das guerras de libertação, e guerras civis que se seguiram em alguns países (em grande medida, afetadas pelo cenário da Guerra Fria), o continente tem sido constringido a fazer uso da ajuda externa em troca da interferência dos países desenvolvidos em suas políticas e economias. Como resposta, planos de desenvolvimento foram concebidos, no entanto, sem o resultado esperado, considerando as dificuldades para investimentos em diversos setores, principalmente na industrialização desses países.

Apresentado como fundamental para a atração de investimentos econômicos, o neoliberalismo foi difundido no continente a partir da imposição da adoção de algumas medidas em troca da realização de empréstimos por parte das organizações financeiras mundiais, também não oferecendo os resultados planejados pelos governos e organizações. Apesar de críticas de que as medidas adotadas aprofundaram a dependência econômica e pouco alteraram a realidade social dos países, essas medidas continuam a fazer parte do quadro de medidas necessárias segundo essas organizações, sem as quais o desenvolvimento seria inalcançável.

O século XX despontou com alternativas a esse entendimento, possibilitando aos países africanos maior distanciamento em relação ao neoliberalismo. Inspirados por valores pan-africanistas, lideranças africanas reivindicam soluções africanas para desafios africanos, utilizando-se de suas margens de manobra para fortalecer os processos de integração regionais e para diversificar seus parceiros, com especial destaque para as parcerias com países emergentes. Em que pese isso signifique um outro modo de atuação do Estado africano se comparado às décadas anteriores, não significa o rompimento com os países desenvolvidos considerando a profunda dependência econômica do continente. Aponta, nessa medida, o comportamento híbrido dos Estados africanos que, enredados pelo receituário liberal das organizações do Norte, buscam respostas para seus grandes desafios a partir de uma perspectiva africana.

73

Referências bibliográficas

ADEDEJI, Adebayo. (1984). *The Monrovia Strategy and the Lagos Plan of Action for African Development – Five Years After*. Canadá: Halifax.



- AfDB (African Development Bank Group). (2023a). *AfDB Group: The First 50 years*. Author.
- AfDB (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP). (2023b). *The Programme for Infrastructure Development in Africa: Transforming Africa through Modern Infrastructure*. Author.
- ANDERSON, Perry. (1995). Balanço do neoliberalismo. Em Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, pp.9-23. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ARRIGHI, Giovanni. (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- ASANTE; S.K.B. e CHANAIWA, David. (2010). O Pan-africanismo e a integração regional. Em Ali A.Mazrui e C. Wondji (orgs.), *História Geral da África – VIII: África desde 1935*, pp. 873-896. Brasília: UNESCO.
- BANJO, Adewale. (2010). “U. S. development diplomacy in Africa: from Bill Clinton to George W. Bush”. *African Journal of Political Science and International Relations*, 4-4, 140-149.
- BUJRA, Abdalla. (2004). Pan-African Political and Economic Visions of Development: From the OAU to the AU: From the Lagos Plan of Action (LPA) to the New Partnership for African Development (NEPAD). Adis Abeba: DPMF.
- CARDOSO, Nilton C. C. (2020). *Segurança Regional no Chifre da África. Conflitos, Atores, Agendas e Ameaças*. Porto Alegre: CEBRAFRICA-UFRGS.
- CSSE (Center for Systems Science and Engineering). (2021). *Covid-19 Dashboard. 2021*. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> [consulta: 12 agosto 2021].
- CLEMENTS, Paul. The World Bank and the International Monetary Fund in Africa. Em Tim Muriithi, *Handbook of Africa's International Relations*, pp. 251-260. New York: Routledge.
- CLUB DE PARIS. (2021). *HIPC initiative*. Disponível em: <https://clubdeparis.org/en/communications/page/hipc-initiative> [consulta: 25 fevereiro 2021].
- DE WAAL, Alex. (2002). “What’s new in the «New Partnership for Africa’s Development»?”. *International Affairs*, 78-3, 463-475.
- ENEH, Onyenekenwa Cyprian. (2017). The National Development Goals – Where Stands Nigeria? Em Onyenekenwa Cyprian Eneh, Ngozi Josephine Owo e Amuche Ngozi Eneh (orgs.), *Expanding education and sustainable development in Nigeria: The unresolved practical issues*, pp. 51-64. Enugu, Nigéria: Welfare and Industrial

Promotions International.

EUROPE COMMISSION. (2020). *Regulamento de Execução 2020/402 da Comissão – 14 de março de 2020*. Bruxelas: Parlamento Europeu.

FABRICIUS, Peter. (2020). "From the Cape to Cairo – it's Ramaphosa's turn. South Africa". *News24*, 20 março. Disponível em: <https://www.news24.com/fin24/archive/finweek/opinion/from-the-cape-to-cairo-its-ramaphosas-turn-20200320> [consulta: 3 abril 2020].

FALOLA, Toyin e HEATON, Matthew. (2008). *A history of Nigeria*. New York: Cambridge University Press.

FEMA (Federal Emergency Management Agency). (2020). "Docket ID FEMA – 2020 – 0018: Priorization and Allocation of Certain Scarce or Threatened Health and Medical Resources for Domestic Use". *Federal Register*, 85-70, 20.195-20.200.

FOURIE, Danelle. (2022). "The neoliberal influence on South Africa's early democracy and its shortfalls in addressing economic inequality". *Philosophy and Social Criticism*, 0, 1-21.

FRIEDEN, Jeffry. (2008). *Capitalismo global: história econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar.

FUNKE, Norbert e NSOULI, Salah M. (2003). *The NEPAD: Opportunities and Challenges*. Washington: International Monetary Fund.

HERNANDEZ, Leila Maria Gonçalves Leite. (2008). *A África na sala de aula: visita à história contemporânea*. São Paulo: Selo Negro.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. (2004). *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier.

HOBBSAWM, Eric. (1994). *A era dos extremos (1914-1991): o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. (2023). *The Stand-By arrangement*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Stand-By-Arrangement-SBA> [consulta: 20 março 2023].

KAGAME, Paul. (2021). "Until Africans get the Covid vaccinations they need, the whole world will suffer". *The Guardian*, London, 7 february. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/feb/07/africans-covid-vaccinations-pandemic-paul-kagame> [consulta: 12 janeiro 2023].

KODJO, Edem y CHANAIWA, David. (2010). Pan-africanismo e libertação. In Ali Mazrui and Christophe Wondji (eds), *História Geral da África – VIII: África desde 1935*, pp. 897-924. Brasília: UNESCO.

LUMUMBA-KASONGO, Tukumbi. (2006). "The Welfare State Within the Context of Liberal Globalisation in Africa: Is the Concept Still Relevant in Social Polity Alternatives for Africa?". *African Journal of International Affairs*, 9-1/2, 1-40.

LANDSBERG, Chris. (2005). "Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa's Diplomacy in the Second Decade of Liberation". *Social Research*, 72-3, 723-757.

LOPES, Carlos. (2013). "50 years of Development Planning in Africa: Retrospect and Prospects". *South Bulletin*, 74, 5 julho, sem paginação. Disponível em: <https://www.southcentre.int/question/50-years-of-development-planning-in-africa-retrospect-and-prospects/> [consulta: 10 dezembro de 2021].

MBEKI, Thabo. (1998). *Speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations University: The African Renaissance, South Africa and the World*. United Nations University. Disponível em: <https://archive.unu.edu/unupress/mbeki.html> [consulta: 5 setembro 2013].

M'BOKOLO, Elikia. (2011). *África Negra: história e civilizações. Tomo II (do século XIX aos nossos dias)*. Salvador: EDUFBA.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. (2019). "A descolonização da África: nacionalismo e socialismo". *Sankofa*, 12-22, 117-140.

MESFIN, Berouk. (2004). The impact of globalization on Africa. Em Tim Murithi, *Handbook of Africa's International Relations*, pp. 30-39. New York: Routledge.

MOGES, Abu Girma. (2015). "The Economics of Pan Africanism: A Political Economy Perspective". *Area Studies Tsukuba*, 36, 55-71.

NEPAD (The New Partnership for Africa's Development). (2001). *The New Partnership for Africa's Development*. Abuja, Nigéria: Author.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell. (2018). "A nova parceria para o desenvolvimento africano: uma análise dos impactos da NEPAD para o desenvolvimento da África no século XXI". Apresentação realizada no *IV Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Foz do Iguaçu, Brasil, 27-28 de setembro.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell e OTÁVIO, Anselmo. (2021). "Africa's Strategies of Development and International Insertion: The Hybridity of Agenda 2063". *Contexto Internacional*, 3-2, 331-353.

OTÁVIO, Anselmo. (2017). "Da contestação à responsabilidade mútua: uma análise entre o LPA e a NEPAD". *Monções: revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6-10, 196-218.

RAMAPHOSA, Cyril. (2021). *Statement by President Cyril Ramaphosa on the occasion of the 76th Session of the UN General Assembly*. Disponible em: <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/statement-president-cyril-ramaphosa-occasion-76th-session-un-general-assembly> [consulta: 16 agosto 2022].

REPUBLIC OF CHINA. (2020). "Fighting Covid-19 Through Solidarity and Cooperation Building a Global Community of Health for All". *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 18 maio. Disponible em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202005/t20200518_678859.html [consulta: 4 março 2021].

REUTERS. (2021). "World has entered stage of «vaccine apartheid» – WHO head". 17 Maio. Disponible em: <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/world-has-entered-stage-vaccine-apartheid-who-head-2021-05-17/> [consulta: 15 agosto 2022].

RODRIK, Dani. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Company.

THORBECKE, Erik. (2007). The evolution of the development doctrine, 1950-2005. Em George Mavrotas e Antony Shorrocks (orgs.), *Advancing development: core themes in global economics*, pp. 3-36. London: Palgrave-Macmillan.

VIEIRA, Mariana Baé Baladão. (2012). *A política externa indiana para a África no século XXI: condicionantes domésticos e sistêmicos*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

UNECA (United Nations Economic Commission for Africa). (2019). *Marrakech Declaration on Sustainable Development in Africa*. Marrakech: Author.

WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION). (2021). *Key lessons from Africa's Covid-19 vaccine rollout*. 24 dezembro.

WHO (World Health Organization). (2023). *Africa emerges from holiday travel season with low number of Covid-19 cases*. 26 janeiro.