MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DA CONTESTAÇÃO À RESPONSABILIDADE MÚTUA: UMA ANÁLISE ENTRE O LPA E A NEPAD

ANSELMO OTAVIO
Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS
Pesquisador junto ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA/UFRGS)

RESUMO: O artigo possui como principal objetivo analisar o Plano de Ação de Lagos (LPA) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD). Através de revisão bibliográfica de caráter variado, composto por relatórios, documentos oficiais, livros e artigos acadêmicos especializados neste tema, bem como levando em consideração as conjunturas regional e internacional em que elas foram adotadas, busca-se defender a hipótese de que além de relacionarem a OUA e a UA, respectivamente, o LPA e a NEPAD são respostas africanas para o cenário internacional. Feito isso, espera-se concluir que o sucesso relativo que vem sendo conquistado pela NEPAD em comparação com o LPA, em verdade é resultado da mudança de estratégia da contestação (LPA) para responsabilidade mútua (NEPAD), uma vez que tal estratégia busca utilizar de uma conjuntura internacional que desde a primeira década do século XXI se mantém favorável ao continente africano.

PALAVRAS-CHAVE: África. LPA. NEPAD.

FROM CONTESTATION TO MUTUAL RESPONSIBILITY: A COMPARATIVE ANALYZE BETWEEN LPA AND NEPAD

ABSTRACT: This paper has main objective to analyze Lagos Plan of Action (LPA) and New Partnership for African Development (NEPAD). Taking into account the regional and international conjunctures in which LPA and NEPAD were adopted, this paper seeks to defend the hypothesis that in addition to relate the OAU and the AU, respectively, LPA and NEPAD are African responses to the International stage. That done, it is expected to conclude that the relative success that has been achieved by NEPAD is the result of the change to contestation strategy (LPA) to mutual responsibility strategy (NEPAD), because mutual responsibility strategy seeks to use an international stage that since the first decade of this century remains favorable to Africa. The methodology was worked through a revision of a variety of bibliography, such as reports, official documents and specialized publishers in this mentioned topic.

KEYWORDS: África. LPA. NEPAD.

1. Introdução

A busca por iniciativas que acabem com a miséria e levem os países africanos a alcançarem padrões de desenvolvimento econômico próximos aos dos países industrializados é um desejo que caminha lado a lado com os processos de integração regional desenvolvidos no continente.[1] Tal constatação pode ser encontrada na Organização da Unidade Africana (OUA), esta que nos anos iniciais de 1980 foi marcada pela criação do Plano de Ação de Lagos (*Lagos Plan of Action* - LPA), cujo objetivo era romper com a dependência que os países africanos possuíam com suas respectivas ex-metrópoles e, assim, se desenvolverem economicamente.

Nesta mesma dinâmica entre processo de integração regional e iniciativas voltadas ao desenvolvimento africano, um segundo exemplo a ser indicado diz respeito à criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (*New Partnership for Africa´s Development* - NEPAD). Paralelamente a transição da OUA para União Africana (UA) e, semelhantemente ao LPA, voltada a melhoria nas condições econômicas do continente africano, a NEPAD busca alcançar seus objetivos via criação de uma nova proposta de interação entre os países africanos e os industrializados.

Embora tanto o LPA quanto a NEPAD caminhem lado a lado a diferentes momentos no que diz respeito ao processo de integração regional africano, também é possível relacioná-las aos cenários internacionais que foram criadas. É pautado nessa possibilidade, que este artigo possui como proposta analisar as iniciativas apresentadas anteriormente. Através de revisão bibliográfica de caráter variado, composto por relatórios, documentos oficiais, livros e artigos acadêmicos especializados neste tema, bem como levando em consideração as conjunturas regional e internacional em que elas foram adotadas, busca-se defender a hipótese de que além de relacionarem a

[1] Neste artigo, entende-se por desenvolvimento como "um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma" (SINGER, 2004, p.2).

OUA e a UA, respectivamente, o LPA e a NEPAD são respostas africanas para o cenário internacional. Feito isso, espera-se concluir que o sucesso relativo que vem sendo conquistado pela NEPAD quando comparação com o LPA, em verdade é resultado da mudança de estratégia da contestação (LPA) para responsabilidade mútua (NEPAD), uma vez que tal estratégia busca utilizar de uma conjuntura internacional que desde a primeira década do século XXI se mantém favorável ao continente africano.

2. A contestação como prioridade: o LPA como iniciativa africana durante a Guerra Fria

O período pós-2ª Guerra Mundial pode ser representado por dois padrões de rivalidade. O primeiro, e mais comumente conhecido, diz respeito à disputa Leste-Oeste, quando Estados Unidos - país que passou a reorganizar a ordem internacional através da criação de instituições e organizações de cunho multilaterais, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros -, considerou a impossibilidade de existência de dois modelos diferentes na gestão do sistema internacional. Logo, inaugurava-se o período que ficaria conhecido como Guerra Fria, quando Washington, através da estratégia da contenção, buscaria conter o avanço do comunismo pelo mundo, este simbolizado pela União Soviética (URSS).

Na interação dos EUA com o mundo, é possível indicar que a estratégia da contenção foi marcada por duas características. A primeira era romper com qualquer possibilidade que levasse os países da Europa ocidental a migrarem para o bloco comunista. Neste caso, à criação de iniciativas direcionadas ao fortalecimento de laços com seus parceiros europeus se tornou fundamental. Inclusive, foi para esta região europeia que Washington criou uma de suas principais iniciativas no combate ao comunismo, o Plano Marshall de 1947, este direcionado a ajuda financeira aos países

europeus e a manutenção de aliados importantes para o período da Guerra Fria (JUDT, 2005; PECEQUILO, 2011).

A segunda característica foi à busca em reter o avanço do comunismo na periferia do sistema, esta que havia se tornado mais complexa, uma vez que o enfraquecimento das potências europeias pós-2ª Guerra Mundial, havia levado a crise de seus impérios ultramarinos e, consequentemente, a uma onda de independências nos continentes asiático e africano (KENNEDY, 1989; HOBSBAWM, 1995). Para tal fim, Washington buscou ou criar iniciativas voltadas a Segurança e a Defesa, tais como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1948 e os tratados de segurança com o Sudeste Asiático em 1954, dentre outras (PECEQUILO, 2011); ou, através do auxílio financeiro e militar, apoiar movimentos que lutassem contra o avanço do comunismo em seus países, tal como visto na Guerra da Coreia (1950-1953), na Guerra do Vietnã (1955-1975) e na Guerra de Independência de Angola (1961-1975).

Todavia, a dificuldade em adequar os países da periferia aos interesses de Washington encontrava-se no fato de que estes tendiam a se articularem através de mecanismos de caráter multilateral. Um primeiro exemplo desta tendência pode ser encontrado na criação da Conferência de Bandung em 1955, evento que simbolizou tanto a gênese de uma solidariedade afro-asiática, como também a criação do chamado Terceiro Mundo, bloco de países da periferia que mesmo sendo caracterizados pela diversidade cultural e em seus sistemas político e econômico, direcionava-se a luta contra o subdesenvolvimento e a falta de representatividade no cenário internacional pós-2ª Guerra Mundial (VIGEVANI, 1994; PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Posteriormente a Bandung, outras iniciativas e eventos de cunho multilateral foram sendo criados tais como o Movimento dos Não Alinhados (1961) e o G 77 (1964), ambos que, em maior ou menor grau, defendiam os pontos valorizados pela Conferência de Bandung; a Conferência de Lusaka (1970) que, dentre outros pontos, defendia a maior democratização na ordem internacional; e a Carta de Argel (1973),

documento que demonstrava a total repulsa dos países não alinhados as intervenções norte-americanas no Terceiro Mundo (PEREIRA; MEDEIROS, 2015). Em síntese, se por um lado o pós-2ª Guerra Mundial foi marcado pela rivalidade Leste-Oeste; por outro, este mesmo período foi caracterizado pela disputa Norte-Sul, quando países periféricos passaram a construir instrumentos que garantissem maior participação na governança global, bem como a buscar soluções para transtornos em comuns, destacadamente, o rompimento com o subdesenvolvimento.

No caso africano, além de estar imbuído em um cenário internacional caracterizado pelas disputas Leste-Oeste e Norte-Sul, o continente também se encontrava sob influência do pan-africanismo, movimento que, grosso modo, trazia como um dos principais objetivos romper com qualquer forma de dominação herdada do imperialismo europeu (OTAVIO; CARDOSO, 2014). É diante desta conjuntura que soluções africanas voltadas aos desafios do continente pós-2ª Guerra Mundial começam a ser criadas. Inicialmente, buscou-se a integração regional através do estabelecimento da Organização da Unidade Africana (OUA), esta que refletia o desejo pan-africanista de uma estrutura fiel à luta contra qualquer resquício do imperialismo europeu, valorizando pontos como a autodeterminação dos povos, os ideais de liberdade, justiça e igualdade, o respeito aos direitos humanos e a preservação da soberania dos Estados (Art. II da OAU *Charter*, 1963).[2]

No âmbito político, a fidelidade para com o fim do imperialismo pode ser encontrada no apoio dado a diversos movimentos de libertação e na busca em intensificar os processos de independência existentes no continente. Exemplo disso pode ser encontrado no incentivo militar ou no auxilio financeiro a movimentos como o *Zimbabwe African National Union* (ZANU) e o *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU)

[2]O Pan-Africanismo foi um movimento que, embora tenha surgido no continente americano entre os séculos XVIII e XIX e, inicialmente voltado ao fim da escravidão, tornou-se cada vez mais relevante na África, visto que pontos defendidos por este movimento, tais como a revogação de leis racistas e discriminatórias, a abolição do trabalho forçado, a busca pelo direito ao voto e, principalmente, o ativismo na emancipação e na total independência das colônias existentes no continente, tornaram-se preponderantes nos movimentos de libertação surgidos no continente (CHANAIWA; KODJO, 2010).

– ambos voltados à Rodésia do Sul, país que se tornaria independente em 1980, e seu nome seria alterado para Zimbábue - ao *South West Africa People's Organization* (SWAPO) - movimento que combatia o regime do *apartheid* e lutava pela independência da Namíbia, esta conquistada em 1990 (CHANAIWA; KODJO, 2010; CHANAIWA, 2010).

Se no âmbito político o desafio da OUA era auxiliar os movimentos de independência, no econômico o principal objetivo desta organização era criar soluções voltadas ao desenvolvimento econômico do continente. Tal preocupação existia visto que se ao longo da década de 1960 houve o aumento do número de países independentes no continente, este mesmo período era marcado pela dificuldade destes em romper com a dependência econômica. Discutindo acerca disso, Bujra (2004) indica que o período entre 1960 e 1975 foi marcado pelo baixo crescimento no setor agrícola, média de 1,6%, no setor manufatureiro foi de 6%, e nas exportações em gerais, a média foi de 2,8%. Complementando este contexto econômico, Chanaiwa e Asante (2010) indicam que ao longo da década de 1970, a África apresentou baixos índices na produtividade e no crescimento industrial, e, referente a divida externa dos países subsaarianos, o que se viu foi o aumento de US$6 para US$32 bilhões entre 1970 e 1979.

Na busca em romper com tais índices negativos, a OUA propôs a criação do *Lagos Plan Action* (LPA) em 1980, este voltado a assuntos relacionados à agricultura, indústria, recursos naturais, ciência e tecnologia, transportes e comunicações, comércio e finanças, meio-ambiente, entre outros (LPA, 1980). Em certa medida, é possível indicar que o LPA seria pautado pela estratégia da contestação. Por um lado, sendo o instrumento econômico da OUA, logo, voltado ao rompimento com qualquer forma de dominação europeia existente no continente, o LPA destacava que o mau-desempenho africano no âmbito econômico era fruto do imperialismo europeu no continente.

Nesse sentido, a melhora dos índices anteriormente apresentados caminhava lado a lado ao rompimento com a dependência econômica existente entre os países

africanos e os ocidentais (LPA, 1980). Em outras palavras, com um possível êxito do LPA, esperava-se alcançar a independência autêntica, uma vez que ao romper com a relação de dependência e desequilíbrio econômico existente entre os países africanos, cujas exportações eram marcadas pelo predomínio de produtos primários e as importações de bens manufaturados, estes advindos de suas ex-metrópoles (CHINWEIZU, 2010), esperava-se, juntamente com a já conquistada independência política, realizar a independência econômica.

Por outro lado, ao destacar a autossuficiência, a equidade na distribuição de renda, a integração econômica regional, a valorização da expansão do setor público e, principalmente, o desejo em criar uma Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI) que fosse favorável aos países africanos e aqueles pertencentes ao Terceiro Mundo (BUJRA, 2004), o LPA caminhava na contramão do que passava a ser proposto pelas potências capitalistas como modelo econômico, no caso, o neoliberalismo, este que, dentre as suas diversas características, pauta-se na diminuição do papel estatal na economia do país (STIGLITZ, 2002).[3] De acordo com análise desenvolvida por Anderson (1995), é possível indicar que, mesmo tendo sua criação remontada aos anos finais do pós-2ª Guerra Mundial, o neoliberalismo ganhou relevância a partir de episódios ocorridos a partir da década de 1970.

Um primeiro diz respeito a recessão causada pela baixa taxa de crescimento acompanhada pela elevação da inflação nos países capitalistas centrais, ambos relacionados a crise do petróleo de 1973. Já o segundo refere-se às eleições de

[3] Discutindo acerca das características do neoliberalismo, Maldonado Filho (1998, p.23) indica que "segundo os economistas neoliberais, a modernização e o desenvolvimento econômico dos países [dependeriam] apenas da capacidade dos governos de reformarem as estruturas econômicas de seus países com vistas a adaptá-los ao mundo globalizado, ou seja, [era] imprescindível realizar as seguintes reformas econômicas: abrir a economia à concorrência internacional, propiciar ampla liberdade de movimento ao capital, desregulamentar os mercados internos, em especial o mercado de trabalho, e realizar uma ampla privatização das empresas estatais. Em outra palavras, as reformas econômicas [deveriam] ser feitas de forma a permitir a maior liberdade possível ao capital em sua busca do lucro máximo. Se isso [fosse] feito, o resultado [seria] o de elevar o crescimento econômico, reduzir o desemprego, eliminar os desequilíbrios no comércio internacional, estabilizar os preços e o próprio sistema econômico – ou seja, criaremos as condições básicas para termos uma economia próspera e eficiente".

Thatcher na Inglaterra (1979), Reagan nos Estados Unidos (1980), Khol na Alemanha (1982), dentre outros governantes e países capitalistas que passaram a não apenas adotarem em seus respectivos países políticas de cunho neoliberal, mas também a defenderem a difusão destes pelo mundo (ANDERSON, 1995). A partir disso, se ainda durante a década de 1970, alcançar o desenvolvimento era semelhante à criação de empregos, a distribuição de renda, ao alívio da pobreza através do fornecimento de condições básicas por parte do Estado, este que buscaria equilibrar o crescimento econômico com a redistribuição de renda, por meio de reformas básicas. A partir dos anos 1980, alcançar o desenvolvimento equivalia à necessidade do Estado se voltar à estabilização da economia, ao equilíbrio na balança de pagamentos, a adoção de planos de ajustes estruturais e a minimização da atuação estatal na economia (THORBECKE, 2009).

Desse modo, o LPA contestava o que passava a ser predominante durante a década de 1980. Inclusive, até como resposta a este plano de ação, bem como a promoção do neoliberalismo no continente africano, foi criado pelo Banco Mundial em 1981 o *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action,* mais comumente conhecido como Relatório Berg. De modo comparativo, enquanto o LPA destacava a atuação estatal como forma de garantir tanto a integração continental como também o desenvolvimento econômico, o Relatório Berg recomendava a diminuição do papel do Estado por meio de privatizações, liberalização e valorização do setor privado (EZEOHA; UCHE, 2005). Além disso, tal relatório aconselhava o continente a não priorizar a integração continental, visto que, mesmo sendo considerada pelo pan-africanismo como necessária a redução da dependência dos países africanos (CHANAIWA; ASANTE, 2010), era interpretada como um obstáculo à adequação do continente as regras do mercado mundial (EZEOHA; UCHE, 2005).

Em síntese, é possível indicar que o LPA não obteve o sucesso esperado. Primeiramente porque o continente manteve-se com baixas taxas de crescimento econômico, com diminuta participação no mercado internacional e marcado pela

pobreza excessiva (FUNKE; NSOULI, 2003). Além disso, diante de um período marcado pela instabilidade política existente em alguns países, fruto de guerras civis e do colapso de alguns Estados (BUJRA, 2004), os países africanos buscaram se adequar ao neoliberalismo. Exemplo disso pode ser encontrado no Zimbábue, país que entre os anos 1980 e 1990, adotaria o *Economic Structural Programme* (ESAP) como forma de se enquadrar ao neoliberalismo, obtendo como resultado a estagnação econômica, o aumento do desemprego, e o fenômeno do "*brain drain*", isto é, a saída de mão de obra qualificada para países como África do Sul, Botsuana, Reino Unido, Austrália e Estados Unidos (RUPIYA, 2002).

3. A NEPAD e o desenvolvimento via Responsabilidade Mútua

O término da Guerra Fria simbolizou a fase de intensificação e difusão dos valores socioculturais estimados pelo Ocidente. No âmbito político, a democracia liberal passou a ser propagada como o modelo ideal de governança; no plano econômico, a vitória do capitalismo sobre socialismo, garantiu a preponderância do neoliberalismo (VISENTINI, 2004). Em um cenário caracterizado pela diminuição da participação do Estado na economia, pela intensificação nos processos de privatizações de empresas estatais, e pela valorização do livre-mercado e do livre-comércio (MALDONADO FILHO, 1998, STIGLITZ, 2002), duas perspectivas se intercalaram ao longo dos anos 1990. De fato, enquanto no início desta década o que se via era o predomínio da visão afro-pessimista, este reforçado pelas intermináveis guerras civis, pela pobreza excessiva (FUNKE & NSOULI, 2003) e pela condição de continente marginal dentro do processo da globalização econômica; no fim deste período a África era vista como um continente em transformação, marcado por acentuada euforia com relação ao seu futuro.

Por um lado, tal otimismo caminhava lado a lado a busca de matérias-primas por parte de países como Estados Unidos, França, Inglaterra e, principalmente, China, estes que viam um continente possuidor de "cerca de 66% do diamante do mundo, 58%

do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do petróleo" (SARAIVA, 2008, p.122), dentre outros. Em Penha (2011, p. 200-212), é possível encontrarmos as estratégias norte-americanas e chinesas de inserção no continente africano. Segundo o autor,

> Em junho de 1997, o presidente Bill Clinton lançou um conjunto de propostas e investimentos privados norte-americanos, denominado de *Iniciativa para a África,* com vistas a incentivar o comércio com o continente africano. Dentro dessa proposta, pelo menos 1.800 produtos africanos passariam a ter maior acesso ao mercado norte-americano. Como contrapartida os governos africanos dariam vantagens preferenciais aos investimentos norte-americanos, sobretudo telecomunicações, infraestrutura e hidrelétricas, numa clara disputa com os europeus pelo mercado africano, sobretudo nos setores industriais de grande envergadura como os mencionados. [...] O interesse da China pela África se intensificou a partir de 1993 quando o país entrou na disputa mundial por recursos minerais, devido à perda de autossuficiência em petróleo. Para tanto, adotou uma estratégia de buscar parcerias com países dotados de reservas deste recurso e onde as empresas norte-americanas tivessem dificuldade em atuarem. Dentre esses países se destacam Sudão, Angola, República Democrática do Congo e Nigéria.

Além desta procura em fortalecer os laços econômicos por parte das potências mundiais, esta euforia também ganhava força uma vez que a África adentrava em um ciclo de transformações internas a partir dos anos finais de 1990. No cenário econômico, diversos países passaram a apresentar taxas elevadas de crescimento econômico. Já no âmbito político, o continente se tornava palco da diminuição, do isolamento ou do fim de regimes autoritários, e da ascensão de eleições democráticas multipartidárias em diversos países (NYANG'ORO; SHAW, 2000). É diante deste cenário que o ainda vice-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, propôs uma nova doutrina de transformação política e econômica para a África (LANDSBERG, 2012), esta mais comumente conhecida como *African Renaissance*.[4]

[4] A gênese do *African Renaissance* encontra-se atrelada a Mbeki antes mesmo de assumir a presidência da África do Sul. Exemplo disso pode ser encontrado no discurso *The African Renaissance, South Africa and the World,* proferido em 1998 na *United Nations University* onde Mbeki indica que a continuidade da

O *African Renaissance* pode ser compreendido como a doutrina que prima pela sincronia entre o conjunto de transformações políticas e econômicas ocorridas em África a partir da última década do século XX - que dão base e são a essência de sua existência - e os valores estimados e disseminados pelo mundo Ocidental no Pós-Guerra Fria (OTAVIO, 2013). De modo geral, o *African Renaissance* considera primordial a responsabilidade de ambas as partes, indicando que o sucesso ou o fracasso da renovação do continente caminharia lado a lado a dinâmica existente entre os países industrializados, estes que teriam sua participação relacionada, por exemplo, aos investimentos direcionados ao continente e a garantia de acesso dos produtos africanos. E, em contrapartida, os países africanos, que deveriam respeitar e valorizar a boa governança, a democracia, os direitos humanos, combater a corrupção, dentre outros (LANDSBERG, 2005).

Um primeiro impacto do *African Renaissance* pode ser visto no processo de integração regional, mais especificamente, na transição da OUA para União Africana (UA), este caracterizado pela tentativa em ampliar o escopo institucional da principal organização regional africana como forma de responder à nova conjuntura internacional e aos desafios existentes no continente (OTAVIO; CARDOSO, 2014). Discutindo acerca disso, Landsberg (2012) considera que ao longo do processo de transformação, duas vertentes passaram a ser predominantes. A primeira refere-se ao interesse líbio em construir o chamado Estados Unidos da África, isto é, em mover o continente para a formação de um Estado Federalista. Influenciado pelo *African Renaissance*, a outra via se enquadrava no que o autor considera como *Pan-continentalism*, isto é, ao "processo pelo qual os Estados [...] possam construir, em uma sociedade continental, regras comuns, instituições comuns, e normas comuns" (LANDSBERG, 2012, p. 438).

Por um lado, ao fim deste processo a UA garantia o direito em intervir nos países onde houvesse crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade (ESCOSTEGUY, 2011). Por outro, mesmo havendo continuidade em alguns pontos

renovação africana caminharia lado a lado ao resgate do passado africano anterior a colonização e ao imperialismo, bem como a adaptação do continente africano ao cenário internacional pós Guerra Fria.

valorizados pelo Pan-Africanismo, tais como a busca pelo aumento da integração, da unidade e da solidariedade entre os Estados-membros, o respeito à soberania, e a promoção da paz, o que se viu foi o predomínio do *Pan-continentalism,* uma vez que nesta organização se tornava preponderante o respeito aos direitos humanos, a democracia, a boa governança, a participação popular, a manutenção da paz, a importância da estabilidade política, dentre outros (CAUU, 2000).

Além da transição da OUA para UA, o ideário proposto e defendido pelo *African Renaissance* também se tornou presente nas novas iniciativas direcionadas ao desenvolvimento econômico. Um primeiro exemplo pode ser encontrado no *Millennium Partnership for Africa's Recovery Programme* (MAP), este resultado da cooperação entre a África do Sul, a Nigéria e a Argélia, que, grosso modo, voltava-se ao entendimento dos motivos e encontrar soluções que liquidassem com a dívida externa dos países africanos (DE WAAL, 2002). Paralelamente ao MAP, outro plano relacionado ao desenvolvimento africano era o *Omega Plan*, este criado e defendido pela então administração Wade (2000-2012) do Senegal, e voltado à priorização por parte dos países africanos em quatro setores, no caso, a agricultura, educação, saúde e infraestrutura (ROSS, 2002).

A semelhança do MAP e do *Omega Plan* em indicarem que o desenvolvimento estaria atrelado a atuação dos países africanos, bem como nas metas traçadas nestas iniciativas (UNECA, 2001), demonstrava a complementaridade de ambas, fator que levaria a junção do MAP e do *Omega Plan* no ano de 2001, criando a chamada Nova Iniciativa Africana (NAI), que, posteriormente, seria transformada em Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD). Em certa medida, no âmbito econômico, a NEPAD pode ser considerada como a máxima consubstanciação do *African Renaissance,* uma vez que faz da responsabilidade mútua sua estratégia para alcançar o desenvolvimento econômico.[5]

[5] "A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é [...] um chamado para uma nova relação de parceria entre a África e a Comunidade Internacional, especialmente os países altamente

Tal constatação pode ser realizada, pois, enquanto o LPA voltava-se a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a NEPAD aceita a globalização, o neoliberalismo, a democracia, dentre outros pontos vistos como pré-condições para o desenvolvimento do continente africano (NEPAD, 2001, CHABAL, 2002, FUNKE; NSOULI, 2003). Embora fazendo ressalvas acerca dos impactos do imperialismo europeu no continente, ao incentivar a responsabilidade mútua ao invés da contestação, a NEPAD foi recebida com entusiasmo por parte das potências ocidentais (BUJRA, 2004).

Para acompanhar e monitorar a aceitação por parte dos países-africanos dos objetivos traçados pelo programa, a NEPAD vem utilizando o *African Peer Review Mechanism* (APRM), este que possui duas funções para o continente africano.[6] A primeira refere-se à própria essência do *Peer Review* (Revisão de Pares), isto é, de fazer com que exista o acompanhamento de uma parte pela outra buscando demonstrar os avanços, retrocessos e desafios que o país analisado vem encontrando. Por esta função, o APRM se destacaria servindo como meio de fazer com que os países trabalhassem juntos e compartilhassem experiências e soluções que levassem ao avanço da *good governance* (DEMÉ, 2005). Já a segunda função do APRM é demonstrar à Comunidade Internacional, principalmente aos países industrializados do Ocidente, a seriedade dos países-membros em assumirem os compromissos firmados na NEPAD (MASTERSON, 2004, DEMÉ, 2005).

Ao longo da primeira década da NEPAD três tendências tornaram-se presentes. A primeira diz respeito à incapacidade desta nova parceria em ampliar a participação do continente africano no comércio mundial. De acordo com a UNCTAD (2011), a participação do continente na produção de manufaturas com valor agregado diminuiu de 1,2 % em 2000 para 1,1% em 2008 e a fatia do mercado mundial conquistado com a

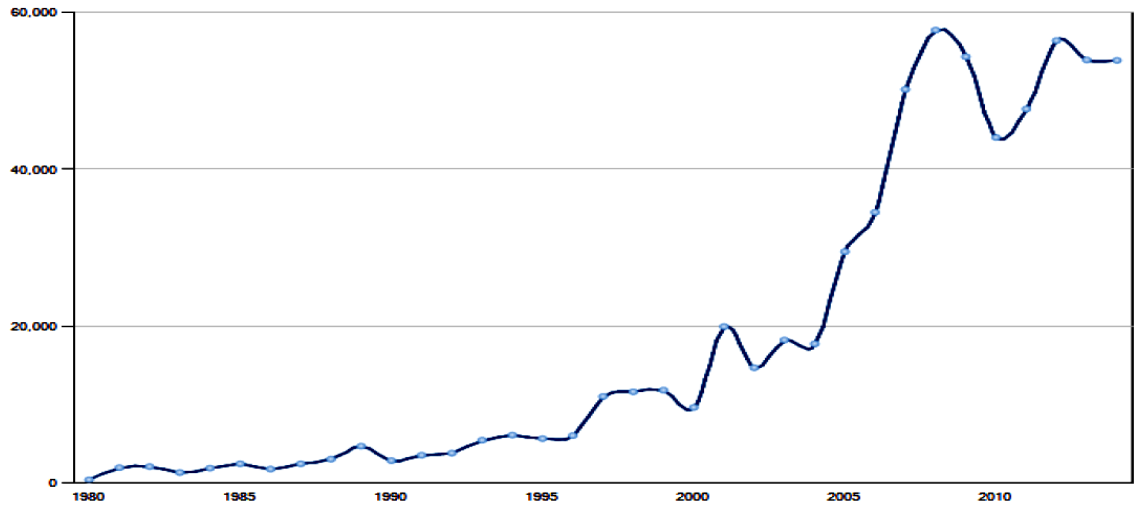
industrializados, para superar o hiato no desenvolvimento que foi ampliado ao longo de séculos de relações desiguais" (NEPAD, 2001, p. 2, tradução própria).

[6] Discutindo acerca disso, Demé (2005, p. 15) destaca que "Revisão por Pares é quando partes, como governos ou sociedades, concordam em trocar suas experiências com base em um cenário intelectual e moral comum, e identificar princípios consensuais e compartilhar valores".

exportação de manufaturas advindas da África cresceu muito pouco, passando de 1% em 2000 para 1,3% em 2008. Inclusive, a participação africana no comercio de manufaturas com baixo valor agregado recuou de 25% em 2000, para 18% em 2008.

Diferentemente disso, a segunda tendência refere-se à elevação do fluxo de IED advindo dos países industrializados destinados ao continente. De acordo com os dados da UNCTAD (2016), é clara a discrepância entre os números encontrados nas décadas de 1980 e 1990, e aqueles encontrados durante os primeiros quinze anos da NEPAD (2001-2016). Em números, enquanto que o continente africano iniciava a década de 1980 com uma taxa de IED de aproximadamente US$ 2 bilhões (1981), em 2014, isto é, treze anos após o início da NEPAD, este valor chegava a US$ 53.912 bilhões, tendo em 2008 seu ápice, no caso, US$ 57.770 bilhões (UNCTAD, 2016).

Figura 1: Fluxo de entrada de Investimento Externo Direto para o continente africano entre 1980 e 2014 (US$ milhões)



Fonte: Desenvolvimento próprio via dados da UNCTAD (2016)

Quando comparado os principais investidores no continente africano durante os primeiros quinze anos da NEPAD é possível encontrarmos não apenas a participação dos membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), bloco que se em 2004 investiu US$ 18 bilhões, em 2008 chegou à US$ 32 bilhões em

2008 (OECD, 2010), mas também das potências emergentes, que, além da intensificação na relação comercial com os países africanos, também passaram a cada vez mais investir no continente africano.[7] Exemplo disso pode ser encontrado no fluxo de IED advindo do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que totalizam em torno de 25% do total dos investimentos direcionados para o continente africano (NEPAD, 2014).

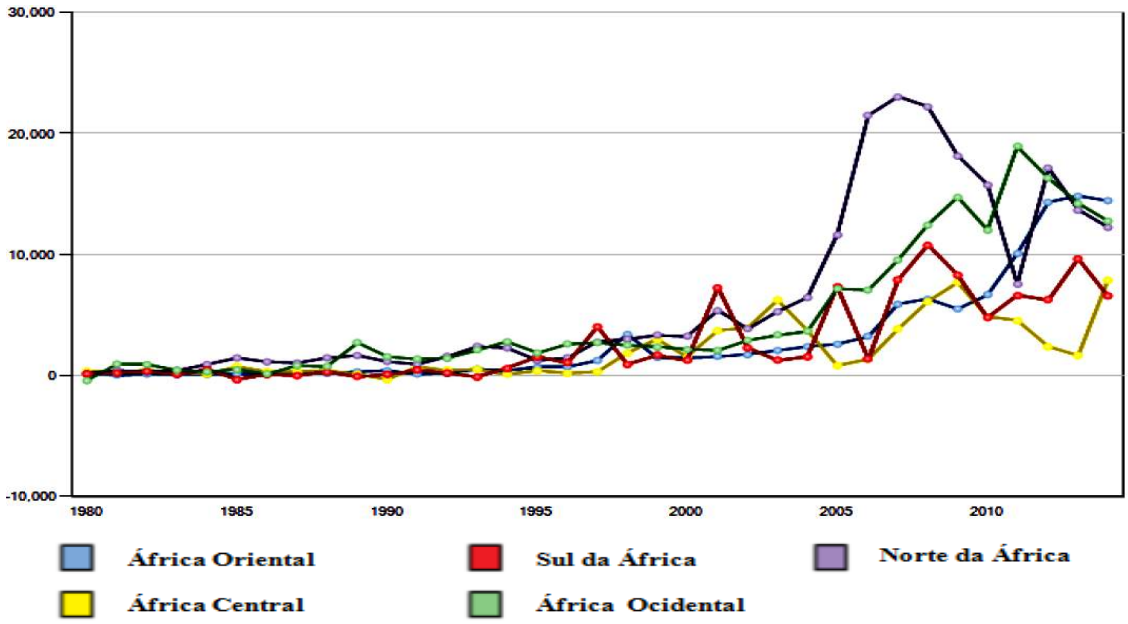
É fato que tais investimentos caminham lado a lado a procura por parte dos países industrializados que observam o continente africano como um território possuidor de "cerca de 66% do diamante do mundo, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do petróleo" (SARAIVA, 2008, p.122). No entanto, há também investimentos direcionados a aproveitar do crescimento econômico que diversos países africanos vêm apresentando desde o final dos anos 1990. Reflexo disso pode ser encontrado no incentivo sul-africano em fazer suas empresas investirem no continente, tanto de pequenos investimentos, tais como *Checkers, Game an Makro, Protea Hotels, Debonairs, Nandos and Steers, Truworths and Weoolworths, Standard Bank/Stanbic and Multichoice*, a mega investimentos advindos da *MTN, Vodacom, Transnet, Eskom, AngloGold Ashanti, Randgold Resources, Sasol e PetroSA* (COMNIMOS; DANIEL; LUTCHMAN, 2007).

Paralelamente a maior entrada de IED no continente africano, a terceira tendência resultante desta iniciativa diz respeito à discrepância na distribuição de IED pelo continente africano. De fato, quando comparado o fluxo de entrada em cada região, torna-se evidente que a região central do continente recebe menos investimentos se comparado com as regiões Norte, Oriental e Ocidental da África, estas

[7] Segundo NEPAD (2014, p. 6), "The rise of the South has also impacted on Africa's development dynamics. In terms of trade, emerging economies account for an increasing share of Africa's trade and are gradually eroding Europe and the United States' foothold as the continent's main trading partners. While Africa's exports almost quadruple in value from 2000 to 2011, the European Union and the United States saw their share of Africa's export fall from respectively 47 to 33 percent and from 17 to 10 percent over the same period. In contrast, emerging economies' share of Africa's exports mushroomed from 8 percent in 2000 to a staggering 22 percent in 2011. China's trade with Africa rose from USD 1 billion to almost than USD 200 billion between 1992 and 2012."

que, no geral, são ricas em recursos naturais. Reflexo desta discrepância pode ser encontrado no ano de 2014, quando a região central havia recebido US$ 1.650 bilhões e, em contrapartida, a África Oriental recebia US$ 14.818 bilhões, a Ocidental US$ 14.208 bilhões, Norte US$ 13.658 e a Sul US$ 9.634 bilhões (UNCTAD, 2016). De modo ilustrativo,

Figura 2 – Distribuição do Investimento Externo Direto para o continente africano entre 1980 e 2014 (US$ milhões)



Fonte: Desenvolvimento próprio via dados da UNCTAD (2016)

Em certa medida, uma possível solução para a dificuldade em obter acesso ao comercio internacional e a discrepância entre regiões e países no que se refere à entrada de IED, pode ser encontrada no Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA), este lançado em 2010 na cidade de Kampala, Uganda. Iniciativa desenvolvida pela UA, NEPAD, UNECA e o Banco de Desenvolvimento Africano, o PIDA destaca a importância da integração econômica regional para o desenvolvimento econômico e encontra-se voltado a criação de meios que garantam o fim do déficit energético existente no continente, a melhora na infraestrutura dos países

africanos, dentre outras metas vistas como importantes para a manutenção do crescimento econômico do continente (PIDA, 2010).[8]

Semelhantemente a NEPAD, o PIDA também busca aproveitar da conjuntura internacional que se mantêm favorável ao continente africano.[9] Exemplo disso pode ser encontrado em algumas das fontes financiadores dos projetos de infraestrutura deste programa, no caso, membros do G20 e o *EU-Africa Infrastructure Trust Fund* (EU-AITF), este criado em 2007 e direcionado ao financiamento de projetos de infraestrutura de longo prazo existentes no continente (EU-AITF, 2016). Além disso, o PIDA também destaca a necessidade dos países africanos em criarem cenários internos favoráveis à entrada de recursos externos (PIDA, 2010).[10]

4. Considerações Finais

Ao desenvolver a análise acerca do Plano de Ação de Lagos (LPA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), duas considerações se tornaram preponderantes. A primeira diz respeito à interação de tais iniciativas com os movimentos que se mantiveram importantes no processo de integração regional

[8] Segundo NEPAD (2014, p. 5), "Despite these commitments and a strong potential, intra African trade has remained critically low. Compared to other regions of the developing world, intra-African trade has stood at a disappointingly low level of 10-13 percent of total trade since 2000.[…] Yet, its dependence on external markets remains high and concentrated on very few export products, essentially primary commodities. Over 80% of the continent's exports are destined for outside markets. For some regional groupings, this share is even higher. Similarly, more than 90% of Africa's imports originate from external markets."

[9] De acordo com PIDA (2010, p.1) "Africa commands a powerful position on the world stage. It is seen as a land of opportunity —an emerging destination of choice for many investors and development actors as they look for high-growth markets, despite the ongoing economic turmoil and the lingering effects of the financial crisis and recession. In this rapidly changing global environment, Africa needs to seize the initiative and take advantage of these emerging conditions that will substantially boost trade, spark growth and create jobs."

[10] Segundo PIDA (2010, p. 7), "To attract private investment there is a need for countries to ensure a competitive market based on clear legislation with enforcement of commercial law and transparency in procurement. Also needed are more competitive markets and banking systems. The absence of enabling legislation and regulations, a lack of local skills and a poor understanding of public-private partnership (PPP) risk allocation are all bottlenecks currently preventing many countries from fully unlocking private sector interest, particularly on regional projects."

africano. De fato, ao ser desenvolvido pela Organização da Unidade Africana, o LPA se manteve dentro da visão pan-africanista de romper com qualquer forma de dominação que fosse resultado da dominação europeia. Já a NEPAD encontra-se imbuído no *African Renaissance,* logo, é parte do processo de transformação que desde os anos finais de 1990 ganham espaço no continente africano.

Paralelamente a isso, a segunda consideração a ser indicada refere-se ao fato de que tais iniciativas voltadas ao desenvolvimento econômico africano também buscam interagir com o cenário internacional. No caso da LPA, a interação foi caracterizada pela contestação não apenas do conflito Leste-Oeste e seu impacto na periferia do sistema, mas também a ascensão do neoliberalismo. Já a NEPAD, buscou a chamada responsabilidade mútua entre as partes, acreditando ser possível tanto a participação das potências industriais, quanto dos países africanos, nas transformações econômicas e políticas que passaram a fazer parte do continente pós-guerra Fria.

Por um lado, a busca em construir interações que não sejam sinônimos de ajuda humanitária ou de alguma forma de relação paternalista entre os países africanos e os industrializados, bem como em aproveitar de uma conjuntura internacional marcada pelo crescente interesse das potências tradicionais e das emergentes em fortalecerem os laços com os países africanos, são características que fazem da NEPAD uma iniciativa inovadora. Por outro, a participação da NEPAD na criação da PIDA, acaba por expor a faceta pragmática desta iniciativa, visto que ao apoiar a melhor integração econômica regional, a NEPAD busca a precaução, uma vez que nem sempre os interesses dos países industrializados contemplaram seus objetivos.

5. Referências

AFRICAN UNION. *Constitutive Act of the African Union (CAAU).* Lome, 2000. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

AFRICAN UNION. *Organization of African Unity Charter.* Addis Ababa, 1963. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963_0.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.*) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BUJRA, Abdalla. 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)**.** *DPMF***,** [S.l], n. 13, p. 1-32, 2004.

CHABAL. Patrick. The quest for good government and development in África: is NEPAD the answer? *International Affairs*, [S.l.], v. 78, n. 3, p. 447-462, 2002

CHANAIWA, David. A África Austral**.** In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.) *História Geral da África – VIII: África desde 1935***.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 295-334.

CHANAIWA, David.; ASANTE, S.K.B. O Pan-africanismo e a Integração Regional. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.). *História Geral da África – VIII: África desde 1935.* Brasília: UNESCO, 2010. p. 873-896.

CHANAIWA, David.; KODJO, Edem. Pan-africanismo e libertação**.** In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.). *História Geral da África – VIII: África desde 1935.* Brasília: UNESCO**,** 2010. p. 897-924.

CHINWEIZU, A África e os países capitalistas. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.). *História Geral da África – VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 927-963.

COMNIMOS, Alex; DANIEL, John; LUTCHMAN, Jessica. South Africa in Africa: trends and forecasts in a changing African political economy. In: DANIEL, John et al. *State of the Nation: South Africa*. Cape Town: HSRS Press, 2007. p. 508-532.

DE WAAL, Alex. *What's new in the "New Partnership for Africa's Development?* [S.l], 2002. Disponível em: < www.sarpn.org.za/NEPAD/dewaal/dewaal.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2012.

DEMÉ, Ousmane. *Between Hope and Scepticism: Civil Sciety and the African Peer Review Mechanism***.** Toronto: Partnership Africa-Canada, 2005.

ESCOSTEGUY, Pedro. *A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África***.** Brasília: FUNAG, 2011.

EUROPEAN UNION AFRICA INFRASTRUCTURE TRUST FUND (EU-AITF). *Who we are***.** Disponível em: < http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/ >. Acesso em: 15 de jul. 2016)

EZEOHA, Abel; UCHE, Chibuike. *South África, NEPAD and the African Renaissance***.** Leiden: African Centre Studies, 2005.

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

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos (1914-1991): o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUDT, Tony. *Postwar: a history of Europe since 1945.* New York: Penguin Press. 2005.

KENNEDY, P. *Ascensão e Queda das Grandes Potências.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LAGOS PLAN OF ACTION FOR THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF AFRICA 1980-2000. Dísponível em: <http://www.nepadst.org/doclibrary/pdfs/lagos_plan.pdf>. Acesso em: 22/06/2013

LANDSBERG, Chris. Policy Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa's Foreign**.** *Journal of African and Asian Studies***,** [S.l], v. 47, n. 4, p. 436-448, 2012.

LANDSBERG, Chris. Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa's Diplomacy in the Second Decade of Liberation. *Social Research,* [S.l], v. 72, n. 3, p. 723-757, 2005.

MALDONADO FILHO. Eduardo, Globalização e neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado? In CARRION. Raul K.M. e VISENTINI. Paulo G. Fagundes (orgs). *Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?* 2ªed, Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998

MASTERSON, Grant Edward Thomas. *Governance Quality and Government Commitment to the NEPAD African Peer Review Mechanism.* Johannesburg: EISA, 2004.

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). *The New Partnership for Africa's Development.* Abuja, 2001. Disponível em: <http://www.nepad.org/system/files/framework_0.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014

,

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). *2014-2017 Strategic Plan.* 2014. Disponível em: < http://www.nepad.org/resource/nepad-strategic-plan-2014-2017>. Acesso em: 16 abr. 2016

NYANG'ORO, Julius E.; SHAW, Timothy M. African Renaissance in the New Millennium? From Anarchy to Emerging Markets? *African Journal of Political Science*, Grahamstown, v. 5, n. 1, p. 14-28, 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *FDI in Africa: Policy brief*. Paris, Oct. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/africa/osaa/reports/2010_FDIbrief.pdf >. Acesso em: 15 set. 2014

OTAVIO, Anselmo. *A África do Sul Pós-apartheid: a inserção continental como prioridade da nova geopolítica mundial*. 2013. 175f. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

OTAVIO, Anselmo; CARDOSO, Nilton César Fernandes. Reflexões acerca da primeira década da União Africana: da transformação à atuação no Burundi, no Sudão e na Somália. In: *Conjuntura Austral***.** Porto Alegre: V. 5, Nº 26, p. 45-66. 2014

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

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África***.** Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia. D. MEDEIROS, Klei. A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). In: *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Porto Alegre: v.4, n.7, 2015, p.119-138

PROGRAMME FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA (PIDA). *Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA): Interconnecting, integrating and transforming a continent.* Addis Ababa, 2012. Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/PIDA%20note%20English%20for%20web%200208.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

ROSS, Herbert. Implementing NEPAD: A Critical Assessment. In: SCHMIDT, Rodney. *African Report: Assessing the New Partnership*. Ottawa: The North-South Institute, 2002. p. 93-135.

RUPIYA, Martin R. Eight Years of Tension, Misperception and Dependence from April 1994 to December 2002 Zimbabwe - South Africa Foreign Relations: A Zimbabwean Perspective. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations,* [S.l], v. 1, n. 4, p. 158-175, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, v. 51, n. 1, p. 87-104, 2008.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento: significado e estratégia*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. 2004. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BCF93983B60FE/prog_desenvolvimentoestrategica.pdf> Acesso em 09 abr. 2016

STIGLITZ, Joseph. *A globalização e seus malefícios: A promessa não cumprida de benefícios globais***.** São Paulo: Ed. Futura, 2002

THORBECKE, Erik. The evolution of the development doctrine, 1950-2005. In MAVROTAS, George; SHORROCKS, Antony. *Advancing development: core themes in global economics.* London: Palgrave-Macmillan, 2009.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (UNECA). *Compact for African Recovery*. Addis Ababa, 2001. Disponível em: <http://213.55.79.31/2002/compact_for_african_recovery.htm>. Acesso em: 13 jul. 2013

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1980-2014. In: *UNCTADSTAT* (2016). Disponível em: http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740. Acesso em: 05 de jul. 2016

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Economic Development in Africa: Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environament*. Genebra, 2011. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2011_en.pdf >. Acesso em: 02 set. 2014.

VIGEVANI, Tullo. *Terceiro mundo: conceito e história*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *O descompasso entre as nações*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

Recebido em 21 de agosto de 2016.
Aprovado em 09 de março de 2017.