

Entrevista com Nilton César Fernandes Cardoso¹ sobre Segurança e Integração Regional na África

1. Por que a importância estratégica do continente africano voltou a aumentar a partir dos anos 2000? Como isso está relacionado ao processo de securitização na África?

Para responder a essa pergunta, precisamos levar em consideração a situação do continente africano na década de 1990. Com o fim da Guerra Fria, a África passou por grandes transformações, as quais trouxeram consequências significativas para a inserção do continente na ordem política e econômica internacional. Após o colapso da URSS, o continente perdeu grande parte da sua importância estratégica e, conseqüentemente, foi abandonado pelas antigas potências atuantes na região, perdendo a sua capacidade de barganha no cenário internacional. O resultado foi uma progressiva marginalização política e econômica do continente no sistema internacional, acompanhada de uma forte debilidade econômica, e de uma crescente instabilidade política. Diante disso, diversos conflitos armados passaram a eclodir, resultado, em grande medida, do processo de construção de Estado e da reconfiguração das relações de poder dentro e entre os países africanos.

No início dos anos 2000, no entanto, diversos elementos desse processo foram sendo definidos e o continente deu sinal de estabilidade e emergiu como uma nova fronteira comercial e de investimentos e como objeto de interesses geopolíticos, econômicos e estratégicos por parte das potências tradicionais e emergentes, aumentando significativamente a sua importância no sistema internacional. Esse

¹ Nilton César Fernandes Cardoso atua como professor do Programa de Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia Econômica (RIDE) e do curso de Relações Internacionais e Diplomacia da Universidade de Cabo Verde (UNICV), e é doutor e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

novo momento vivenciado pela África estava ligado, por um lado, à renovação das instituições regionais pan-africanistas – com destaque para a substituição da Organização da Unidade Africana (OUA) pela União Africana (UA) em 2002, que almeja dar respostas mais eficazes aos problemas africanos –, bem como às diversas iniciativas complementares no âmbito do desenvolvimento (como a Nova Parceria para o Desenvolvimento africano), da governança (como o Mecanismo Africano de Avaliação Paritária) e da segurança (como o Conselho de Paz e Segurança da UA). Por outro lado, estava relacionado ao rápido crescimento que a maioria das economias africanas teve nas últimas duas décadas. Este crescimento é resultado da combinação entre o aumento dos preços de *commodities* internacionais, o incremento significativo dos Investimentos Externos Diretos (IED) e o aumento do consumo das populações (expansão das classes médias).

Soma-se a isso, a crescente inserção (política, econômica e comercial) das potências emergentes, como China, Índia e Brasil, no espaço africano no início do século XXI, contribuindo para o incremento de uma nova competição estratégica pelo continente. O engajamento dos parceiros emergentes na África tem possibilitado a diversificação das parcerias internacionais e a redução da dependência desses países das potências tradicionais. A China, por exemplo, em função do rápido crescimento da sua economia, buscou uma inserção estratégica e competitiva no continente com objetivo de suprimir a sua necessidade de recursos naturais e de matérias primas para sustentar o crescimento de sua economia, bem como buscar mercados para seus produtos industrializados. Desde o estabelecimento do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) em 2000, aumentou o fluxo de IED e o volume de comércio da China com África, tornando o país asiático um dos principais parceiros comerciais do continente.

É nesse contexto que devemos entender o processo de securitização do continente africano promovido pelas potências tradicionais, sobretudo pelos EUA, no início da década de 2000. Com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a África voltou a ser integrada ao plano estratégico global das potências centrais. Nesse contexto, o continente, sobretudo as regiões do Magreb, Chifre e Sahel, foi incorporado à Guerra Global ao Terror, passando por um processo de securitização, marcado não só pelos discursos dos atores tradicionais, mas pela

criação de iniciativas concretas, como a Iniciativa de Contraterrorismo Transaariana (TSCTI), a Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África (CJTf-HOA), a Iniciativa Contraterrorismo no Leste da África (EACTI), o Comando dos EUA para a África (AFRICOM), entre outros. Em grande medida, a securitização do terrorismo tem sido justificada a partir de um discurso de aumento do número, da intensidade e da diversidade de ameaças securitárias existentes no continente africano, que também se apresentariam como ameaças às potências tradicionais. Além disso, a própria percepção que a fraqueza de alguns Estados africanos poderia propiciar um paraíso para grupos terroristas.

Entretanto, devemos questionar quais os reais interesses estratégicos por detrás do processo de securitização do terrorismo (e da pirataria) no continente africano, sobretudo no Golfo da Guiné e no Chifre da África, que foram as regiões que conheceram um aumento mais significativo em suas importâncias estratégicas nesta reinserção do continente africano ao cálculo estratégico das potências tradicionais no início do século XXI. Em grande medida, isso está relacionado à crescente importância dessas regiões para o comércio internacional, a qual está diretamente ligada às suas reservas de petróleo, e à proximidade dos principais países produtores e exportadores do produto. Cumpre lembrar que a Política Energética Nacional adotada pelos Estados Unidos em 2001 havia colocado o acesso ao petróleo africano como prioridade, como forma de viabilizar a redução da dependência do país em relação às reservas do Oriente Médio, região considerada como muito suscetível à instabilidade. Além das preocupações com recursos naturais, a crescente inserção de atores emergentes – que tem gerado alternativas de investimento, cooperação e instrumentos de barganha para Estados africanos –, que tem tido um grande impacto nas relações dos países africanos com os parceiros tradicionais, também parece ter influenciado a securitização do continente pelas potências centrais.

2. A União Africana se afirmou como a organização internacional mais importante no continente, inclusive como resposta a problemas securitários. Quais os avanços institucionais ainda precisam ser feitos na UA para uma contribuição mais efetiva à estabilidade na África?

De fato, a União Africana (UA) se afirmou como um ator relevante nas dinâmicas políticas, econômicas e securitárias do continente desde o início dos anos

2000. Isso se deve, em grande parte, à sua nova estrutura institucional e funcional adotada em 2002. Porém, antes de responder esta pergunta precisamos entender quais as razões que levaram a transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em UA. Essa breve contextualização se mostra relevante pois permite-nos compreender os interesses dos principais atores africanos na reforma da OUA e a evolução do processo de integração continental, liderada pela União Africana, desde o início do século XXI.

A criação da OUA, em 1963, tinha como objetivo primordial a estruturação de um mecanismo capaz de assegurar a independência recém-conquistada pelos países africanos, bem como meios que viabilizassem a consolidação dos Estados nacionais nascentes. Contudo, a centralidade atribuída, pela organização, aos princípios de soberania, não-interferência em assuntos internos dos Estados membros e de combate aos regimes coloniais e racistas, contribuíram, em parte, para uma atuação limitada nas diversas áreas. Com o final da Guerra Fria, no entanto, a África passou por um processo de marginalização que teve um forte impacto sobre os governos do continente, contribuindo para o colapso de diversos Estados africanos – e para a eclosão de uma série de conflitos em muitos deles.

A crescente instabilidade política na década de 1990 e face à inação da OUA, deixava cada vez mais evidente a necessidade de se reformar a estrutura da OUA, de forma a ampliar seu escopo institucional e permitir que ela respondesse de forma mais efetiva aos desafios do continente. Assim, no final dos anos 1990, teve início um longo e complexo processo de reforma da organização, liderada pela África do Sul, Nigéria, Líbia e Argélia, que culminou na substituição da OUA pela UA, em 2002. Dentre as principais diferenças entre as duas organizações, cabe ressaltar que a União Africana é marcada por uma maior preocupação com questões ligadas à manutenção da democracia no continente, além de ter promovido a substituição do princípio da “não intervenção” pelo da “não indiferença”, introduzindo a noção de intervenção legítima nos assuntos internos dos Estados membros em casos em que estes se tornem focos de instabilidade, promovam violações dos direitos humanos, crimes contra a humanidade, genocídios ou mesmo mudanças inconstitucionais de governo. Além disso, a UA adotou uma concepção multidimensional de segurança,

englobando conceitos de segurança humana, bem-estar econômico, social e político dos cidadãos dos países africanos.

Contudo, acredito que a característica mais importante da União Africana seja a centralidade que ela atribui ao próprio continente em todas as suas instâncias, a qual foi influenciada em grande medida pelos princípios do chamado Renascimento Africano. Isto é, a UA tem como princípio fundamental a elaboração de estratégias, planos e programas que partam da realidade africana, sendo pensados por africanos e com objetivos genuinamente africanos. Assim, a organização busca fomentar a relação entre os países e estabelecer um aparato institucional que permita a participação efetiva dos países africanos na política e nas negociações financeiras internacionais, entre outros.

No âmbito da segurança, destaca-se o estabelecimento de uma Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) com o objetivo de estabelecer estratégias para responder de forma rápida e assertiva aos desafios securitários no continente. Esta arquitetura é integrada por diversos órgãos, dos quais destacam-se o Conselho de Paz e Segurança da UA, Forças Africanas de Pronto Emprego, o Conselho de Anciãos, o Comitê Militar e de Segurança, o Sistema Continental de Alerta Antecipado e o Fundo para a Paz. Soma-se a isso, o estabelecimento de uma política de defesa comum e de um pacto de não-agressão. Além disso, desde a sua criação, a UA já enviou três missões de paz (para Burundi, Sudão e Somália).

Parece seguro afirmar que, apesar dos obstáculos, houve um avanço e aprofundamento do processo de integração na África desde a criação da União Africana. O lançamento e a operacionalização da Área de Livre Comércio do Continente Africano, considerado o maior acordo comercial firmado desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, que visa impulsionar o comércio intra-africano, parece corroborar com esta afirmação. Contudo, passados quase vinte anos da sua criação e face às novas dinâmicas que marcaram a conjuntura regional e continental na última década, fica evidente a necessidade de uma reforma profunda da estrutura institucional e funcional da UA para dar respostas mais eficazes aos “novos” e renovados desafios do continente.

Isto porque, embora a estrutura institucional e o arcabouço conceitual da UA sejam mais abrangentes e avançados que os da OUA, a organização apresenta

igualmente sérias limitações de recursos financeiros, materiais e humanos, o que contribui para que ela se mantenha dependente não só do auxílio, mas também da disposição e dos interesses de atores extracontinentais para poder executar as políticas e estratégias definidas pelos órgãos competentes, bem como para responder atempadamente aos desafios do continente africano. Assim, fica claro que a União Africana precisa intensificar seus esforços e encontrar um meio de superar suas limitações, sob pena de, em caso contrário, seguir tendo sua atuação limitada por interesses ou pelo desinteresse de atores extrarregionais. Nesse sentido, iniciativas como a Reforma Institucional da UA, liderada pelo presidente de Ruanda, Paul Kagame, desde 2016, que visa aumentar as contribuições dos Estados membros, de forma a garantir a independência financeira da organização, apesar de fundamental e necessário, não é suficiente.

Esta afirmação se deve ao facto que nos últimos anos a UA não tem exercido suas prerrogativas e cumprido com suas responsabilidades, sobretudo no campo da segurança. Pode-se citar, por exemplo, a inação da organização nas recentes crises no Camarões e na Etiópia, a qual tem se limitado à emissão de declarações que condenam a violência nesses países. A partir da análise dessas declarações fica claro que a União Africana está tratando essas crises como sendo questões internas desses países e que caberia aos atores internos buscar soluções pacíficas para o conflito, em larga medida, contrariando o princípio da “não indiferença” que rege a organização. Além disso, nota-se que a última grande missão de paz da UA foi autorizada em 2007, embora tenha ocorrido a deterioração da situação de segurança no continente no período pós-2010, com eclosão de diversos conflitos (como na Costa do Marfim, Líbia, Mali, República Centro Africana e no Sudão do Sul). Nesse sentido, acho que a reforma da organização deverá tomar como base a experiência do período anterior, partindo de um diagnóstico dos resultados obtidos e dos desafios.

3. Como a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) se coloca como um ator relevante para a promoção da estabilidade africana?

Creio que não só a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) tem desempenhado este papel relevante na prevenção e resolução de

conflitos armados no continente. Com a deterioração da situação de segurança no início dos anos 1990 e face à ineficiência do mecanismo continental de prevenção e resolução de conflitos e das incertezas sobre o envolvimento ONU nas missões de paz no continente – sobretudo após os fracassos das intervenções na Somália, Bósnia e em Ruanda – assistiu-se ao fortalecimento e expansão das áreas de atuação das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) africanas. As RECs, que foram criadas com objetivos estritamente econômicos, foram reformadas e adotaram novas agendas regionais de cooperação que incluíam questões de segurança e defesa, com o objetivo de responder de forma mais satisfatória aos desafios de segurança. Nesse contexto, assumiram a responsabilidade primária na manutenção de paz e segurança nas suas regiões, com base no que dispõe o Capítulo VIII, artigos 52 e 53, da Carta da ONU.

No caso específico da IGAD, após a reforma de sua estrutura institucional e funcional em meados da década de 1990, assumiu a responsabilidade primária no processo de administração de conflitos e cooperação em matéria de segurança no Chifre da África. Vale lembrar que a Autoridade Intergovernamental para Seca e o Desenvolvimento (IGADD), predecessora da IGAD, foi criada com o objetivo de mobilizar e coordenar esforços dos Estados membros na prevenção das secas, da fome e do processo de desertificação na região. Assim, a expansão dos objetivos da organização, que passou a incorporar questões como a prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos, foi reflexo do reconhecimento de que a integração regional e o desenvolvimento econômico só poderiam ser alcançados em um contexto de paz e segurança regional.

A IGAD mediu com sucesso o conflito entre o governo sudanês e o grupo insurgente Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A), possibilitando uma série de conversações entre as partes beligerantes, o que culminou na assinatura do Acordo de Paz Abrangente (CPA) em 2005, que pôs fim à Segunda Guerra Civil Sudanesa (1983-2005). Na Somália, apesar das várias tentativas de resolução do conflito levadas a cabo pela organização desde o início da crise, não foi possível estabilizar o país e estabelecer uma autoridade capaz de manter a ordem e a paz. Em 2002, no entanto, chegou-se a um acordo que estabeleceu, em 2004, um Parlamento Federal de Transição e, em 2005, um Governo Federal de Transição

(TFG). Com o início da guerra civil no Sudão do Sul, em 2013, a IGAD também assumiu o papel de mediador principal do conflito.

Além disso, após atentados às embaixadas dos Estados Unidos em Nairóbi (Quênia) e em Dar es Salaam (Tanzânia), em 1998, a IGAD incorporou o combate ao terrorismo aos seus objetivos. Com o início da Guerra ao Terror no Chifre África, promovida pelos EUA, a organização lançou diversas iniciativas visando o fortalecimento da cooperação para o combate ao terrorismo na região. Destaca-se, nesse sentido, o Projeto de Implementação de um Plano de Combate ao Terrorismo, a Estratégia sobre Paz e Segurança, o Programa para o Fortalecimento Institucional contra o Terrorismo, o Programa de Setor de Segurança e a Estratégia Regional da IGAD para Prevenir e Combater Extremismo Violento na África Oriental.

Embora a organização tenha desempenhado um papel fundamental no processo de estabilização do chifre africano, ela não dispõe de um órgão específico para tratar de questões relacionadas à paz e segurança. A atuação dela nesse campo se dá principalmente através de comitês *ad hoc* criados especialmente para mediar determinada situação de crise e de conflito na região, utilizando a diplomacia e o diálogo. Diferentemente das outras RECs africanas, a IGAD também não dispõe de uma força militar regional de intervenção pré-estabelecida, embora a carta da organização preveja a criação de uma força regional de paz.

Apesar da melhoria relativa na situação de segurança regional nos últimos anos – distensão das relações entre Etiópia e Eritreia (e com os demais vizinhos) –, as instabilidades nas regiões de Darfur e Nilo Azul (Sudão), Tigray (Etiópia), os conflitos armados internos na Somália e no Sudão do Sul, bem como as disputas territoriais nas regiões de Kordofan do Sul, Montanhas Nuba e Abyei, entre Sudão e Sudão do Sul, continuam sendo obstáculos importantes à estabilidade regional. Soma-se a isso as consequências da Guerra ao Terror e a recente militarização da região, resultado do transbordamento das dinâmicas política e securitária do Oriente Médio para o chifre africano, sobretudo após o início da guerra civil no Iêmen (2015) e a crise do Golfo (2017).

Considerando os problemas comuns de segurança (insurgência armada, separatismo, extremismo político e religioso, tráfico de armas leves e pirataria), fica evidente que as lideranças da região precisam reforçar as suas estratégias integradas

e recursos institucionais – e operacionais – para responder aos desafios com rapidez e eficácia. Nesse sentido, a IGAD aparece como um mecanismo necessário e de extrema importância, porém, não suficiente para solucionar os atuais desafios e ameaças, que têm se tornado mais acentuados no quadro sub-regional. Todavia, é importante ressaltar que a organização, apesar de todas as suas limitações, continua sendo o único arranjo sub-regional destinado a resolver os problemas de segurança no chifre africano, atuando em estreita harmonia e cooperação com os arranjos de segurança continental (União Africana) e global (ONU).

Além disso, acredito que a escolha da IGAD como organização responsável pela Força de Pronto Emprego do Leste da África (EASF), uma das Forças de Pronto Emprego da UA, operacional desde 2016 (ainda que sem a sua plena capacidade), demonstra o reconhecimento por parte da organização continental dos esforços que estão sendo realizados pela organização visando a estabilidade regional. Entretanto, a complexidade da dinâmica de segurança desta região, somada aos escassos meios disponíveis pela IGAD se transformam em um dos principais obstáculos para a consolidação da paz no Chifre da África.

4. Quais são os principais obstáculos atuais à integração regional? De que forma os Estados africanos podem atuar de forma a mitigar esses impasses?

Diversos fatores têm bloqueado o avanço do processo de integração regional no continente africano. Em primeiro lugar, pode-se citar, a grande multiplicidade e superposição de projetos de integração regional, na medida em que aumenta custos, prejudica a coordenação e o comprometimento com projetos e iniciativas. Isto é, diversas organizações regionais sobrepõem-se em muitos objetivos e, em alguns casos, em determinadas circunstâncias, podem levar a choques de interesses e, conseqüentemente, disputa interinstitucional, e até a estagnação. O COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral) e a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), por exemplo, buscam objetivos idênticos, levando a uma custosa duplicação de esforço. Contudo, acredito que a multiplicidade de projetos regionais coexistentes não é um problema em si, uma vez que poderia haver uma articulação capaz de produzir uma complementaridade entre eles, criando uma sinergia positiva. O problema é a ausência dessa articulação. Cumpre

lembrar que a UA, através da Comunidade Económica Africana (AEC), reconhece oito Comunidades Económicas Regionais (RECs) (CEN-SAD, COMESA, EAC, ECCAS, ECOWAS, IGAD, SADC e UMA) e a maioria dos Estados africanos integra ao menos duas organizações sub-regionais. Esta realidade, todavia, não é uma exclusividade do continente africano.

Em segundo lugar, o *déficit* de infraestruturas em setores estratégicos (energia, transporte e comunicações). Esse gargalo explica, em parte, as baixas trocas comerciais intra-continental, que gira em torno de 12-16% do comércio total. Além da falta de infraestrutura adequada e do alto custo de transporte, o excesso de tributação para as mercadorias que cruzam mais de uma fronteira e instabilidade política são também obstáculos importantes para a expansão do comércio e investimentos entre os países africanos. Nesse sentido, acredito que enquanto não ocorrerem investimentos pesados na construção de uma moderna infraestrutura comum aos Estados africanos não haverá um avanço real no sentido fortalecer a integração regional e o desenvolvimento. Assim, a expectativa das lideranças africanas é que o desenvolvimento de infraestruturas (para melhorar as conexões entre países africanos e a nível doméstico), a estabilidade política e a construção de confiança mútua contribuam significativamente para acelerar a integração sub-regional e continental.

Vale ressaltar, no entanto, que desde o início dos anos 2000 foram lançados diversos projetos que visam promover o desenvolvimento de infraestruturas no continente e impulsionar a integração entre países africanos. Destaca-se, nesse sentido, o Programa de Infraestrutura de Banda-Larga ICT e o Programa para Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA). O primeiro, busca interligar, através de redes de fibra ótica, todos os países do continente (entre si e com o restante do mundo) garantindo um menor custo e uma maior confiabilidade na comunicação africana. Já o PIDA, busca impulsionar a integração econômica regional através da construção de infraestrutura continental, de forma a fortalecer a capacidade de comércio dos países africanos, bem como viabilizar o estabelecimento de cadeias regionais de valor. O Plano de Ação Prioritário do PIDA é composto por 51 projetos e programas, divididos em quatro setores (energia, transporte, tecnologia de informação e comunicação e gerenciamento hídrico) e classificados

em três níveis: curto prazo (a serem realizados entre 2011 e 2020), médio prazo (entre 2020 e 2030) e longo prazo (entre 2030 e 2040).

Em terceiro lugar, a falta de recursos humanos e financeiros segue sendo um importante obstáculo à integração no continente, emperrando a concretização das iniciativas planejadas, assim como a falta de esforços adicionais dos governos africanos para a implementação dos acordos assinados. A vontade política é um fator fundamental para o aprofundamento da integração. Todavia, cumpre lembrar que, mesmo existindo um interesse comum das lideranças africanas em aprofundar e expandir a integração regional na África, o continente é composto por 55 países independentes, fator que torna desafiadora a continuidade, em períodos longos, da articulação política. Por fim, as estruturas econômicas e as assimetrias de capacidades entre países africanos também têm dificultado o processo de integração. Essa realidade implica baixa complementaridade econômica e dificuldades para o incremento de relações comerciais intra-regionais.

Destaca-se, nesse sentido, o estabelecimento de um mecanismo (Avaliação da Integração Regional em África – AIRA) de monitoração e avaliação do processo de integração regional no continente. Esta iniciativa conjunta da Comissão da UA e da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA) tem como objetivo fazer um diagnóstico profundo do progresso da integração sub-regional e continental, apontando os principais obstáculos e recomendações.

5. Como o Brasil tem atuado em relação ao continente africano? Quais as perspectivas para as relações Brasil-África nos próximos anos?

A relação entre Brasil-África foi marcada historicamente pelo binômio aproximação e distanciamento. Embora essa relação remonte ao século XV, foi somente na década de 1960, com a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, que a África adquiriu importância na diplomacia brasileira. Assim, a criação da Divisão de África no Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), a defesa do direito à autodeterminação dos povos africanos e a abertura das embaixadas no Senegal, Nigéria, Gana, Costa do Marfim e na Etiópia são reflexos dessa crescente relevância do continente na política externa brasileira. Cabe lembrar que a estruturação de uma política africana do Brasil nesse período não foi ocasional

ou ausente de uma visão estratégica. Ela foi forjada em um contexto de busca de uma maior autonomia do país na política internacional através da diversificação das parcerias internacionais.

Todavia, com o golpe militar de 1964, a política africana do Brasil sofreu um revés significativo, sobretudo nos governos de Castelo Branco e Costa e Silva. Isso se deveu, em grande parte, ao enfoque geopolítico da política externa e de defesa do Brasil – o qual implicava a redefinição do cálculo estratégico no Atlântico Sul –, ao alinhamento com o Ocidente, especialmente com os Estados Unidos, à retórica anticomunista, assim como à reaproximação de Portugal. O continente africano era visto, pelos formuladores da política externa brasileira, como um espaço vulnerável à influência comunista e, conseqüentemente, como uma ameaça à segurança do Atlântico Sul. Assim, o Brasil passou a condenar os movimentos de libertação de influência marxista na África Austral.

O processo de reaproximação do continente teve início no governo de Emílio Médici e atingiu o seu auge na década de 1970, durante a administração de Ernesto Geisel, em um contexto de reordenamento do sistema internacional. A África passou a ser percebida como um mercado para os bens manufaturados brasileiros e uma importante fonte de matérias-primas, sobretudo petróleo. Nesse contexto, a visita do ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, a nove países africanos em 1972, simbolizou a retomada da política africana do Brasil, que culmina no reconhecimento da independência de Angola, proclamada pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) em 1975. Durante esse período foram abertas seis novas embaixadas e estabelecidos diversos acordos de cooperação técnica, culturais e comerciais.

Durante os governos João Baptista Figueiredo e José Sarney, a cooperação com a África foi intensificada e expandida. Além do incremento das trocas comerciais nesse período, Figueiredo visitou o continente africano em 1983, tendo sido esta a primeira visita oficial de um presidente brasileiro. Durante o governo Sarney, a política africana adquiriu consistência própria. Destaca-se, nesse contexto, a liderança brasileira na criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986 e o início das negociações que culminaram no estabelecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) nos anos 1990.

Na década de 1990, no entanto, a relação entre Brasil-África vivenciou seu maior declínio, com a adoção do conceito de seletividade nas relações com o continente – enfoque estratégico centrado sobretudo nas relações com a África do Sul, Nigéria e os PALOPs. Assim, a África foi considerada uma arena secundária para a diplomacia brasileira durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. A adoção do neoliberalismo como política econômica – privilegiando as relações Norte-Sul –, levaram a um novo distanciamento do Brasil em relação à África. A percepção que os formuladores da política externa brasileira tinham era de um continente “à deriva” (afro-pessimismo), em função da crescente instabilidade política e debilidade econômica, portanto, que não havia motivos para se reforçar os compromissos com esse espaço.

Na década de 2000, a política africana do Brasil ganhou um novo impulso com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. A África passou a ser percebida como um parceiro fundamental para a inserção internacional do Brasil. Assim, houve uma crescente aproximação política, diplomática e comercial do governo brasileiro com os países africanos. Nesse contexto, destacam-se o incremento significativo no volume de comércio (de US\$ 5 bilhões, em 2002, para US\$ 26 bilhões em 2008), a abertura (ou reabertura) dezoito embaixadas no continente, a concessão de assistência e crédito em diversas áreas e o perdão da dívida externa de diversos países africanos. No âmbito multilateral, destacam-se a realização das Cúpulas América do Sul-África (ASA) e Brasil-CEDEAO, além da revitalização da ZOPACAS. Soma-se a isso, as 13 viagens oficiais do presidente brasileiro à África (visitando 28 países) durante os seus dois mandatos.

A eleição de Dilma Rousseff gerou uma série de expectativas em relação aos rumos da política externa brasileira para África. Embora o continente africano manteve a sua relevância na agenda externa do país, visto como um espaço estratégico para inserção internacional do Brasil e para os interesses econômicos brasileiros, houve uma diminuição da intensidade dessa interação, expressa na diminuição do número de visitas oficiais e de projetos de cooperação estabelecidos. A perda de protagonismo é resultado, em grande medida, dos crescentes problemas econômicos e da crise política interna que inviabilizaram alguns projetos nascentes e outros em andamento. Entretanto, Dilma realizou visitas oficiais a seis países africanos entre

2011 e 2014 e foram estabelecidos novos projetos de cooperação - especialmente na área da Defesa.

A ascensão de Michel Temer ao poder, em 2016, o continente africano perdeu o espaço de relevância que ocupara até então na política externa brasileira. Tal mudança pode ser vista no recrudescimento dos laços políticos e diplomáticos, na defesa do fechamento de algumas embaixadas na África e na diminuição da importância das relações Sul-Sul na diplomacia brasileira. Assim, ficou evidente no breve governo Temer a tentativa de introduzir a abordagem comercialista na relação Brasil-África em detrimento dos laços históricos, sociais, políticos e diplomáticos.

A eleição de presidente Jair Bolsonaro marcou o aprofundamento do declínio da relação Brasil-África, resultado de uma reorientação da política externa do país, a qual acarretou a perda de importância do continente na diplomacia brasileira. Me parece não existir qualquer estratégia de cooperação do governo brasileiro com o continente africano atualmente, embora o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, tenha visitado quatro países africanos prometendo impulsionar as relações em diversas áreas (como comércio, segurança e defesa). Contudo, em 2020, as representações diplomáticas brasileiras na Serra Leoa e Libéria foram encerradas e tiveram seus serviços deslocados para a embaixada do Brasil no Gana.

Quanto às perspectivas, acho difícil uma aproximação do Brasil do continente africano do ponto de vista político-diplomático no curto prazo. A tendência aponta para um refluxo na relação Brasil-África nos próximos anos, com o país perdendo espaço até então ocupado. Assim, cabe acompanhar os resultados das próximas eleições presidenciais no Brasil e as linhas orientadoras da política externa do próximo governo.