

# **NOVAS FRATURAS, VELHAS FERIDAS: A ÁFRICA E A RENOVAÇÃO DA AGÊNCIA DO SUL**

Carlos Lopes\*

Nas últimas décadas, o mundo testemunha o aumento da importância do continente africano no cenário político mundial, como parte do emergente Sul. O aspecto de maior destaque no discurso global aponta para o reconhecimento das potencialidades econômicas na África, que chama atenção como “nova fronteira de desenvolvimento”. A maior visibilidade dada ao continente revela o surgimento de uma nova “Agência do Sul”, devido à crescente importância de uma série de países africanos. Desse modo, a cooperação Sul – Sul surge como oportunidade de desenvolvimento para o Sul globalizado. Assim, este artigo tem por objetivo analisar a complexidade dessa nova agência, as principais tendências de cooperação internacional e seu papel na construção histórica do século XXI.

## **NEW FRACTURES, OLD WOUNDS: AFRICA AND THE RENEWAL OF SOUTH AGENCY**

Over the last decades, the world has witnessed the African continent’s transformation into an increasingly relevant actor in the global political arena, as part of the emerging South. The most remarkable aspect of such transformation in the global discourse points to the recognition of the economic potentialities of Africa, who gathers momentum as the “new frontier of development”. This new level of visibility of the continent has led to the rise of a new “south agency”, due to the increasing prominence of a number of African countries and thus South-South cooperation arises as a development opportunity for the globalized south. In that sense, this work endeavors to analyze the complexity of this new agency, the main trends for international cooperation and its role in building the history of the 21st Century.

### **1 INTRODUÇÃO**

Recentemente, a África veio para a linha de frente da política mundial como parte do emergente Sul. O maior destaque no discurso global, como uma “nova fronteira de desenvolvimento”, aponta para o reconhecimento de seu potencial econômico. Na verdade, o continente registrou uma taxa média de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) de 5% na última década. Contudo, há mais coisas além dessas. A maior visibilidade do continente igualmente revela o papel crescente de uma série de países africanos no surgimento de uma nova Agência do Sul.

---

\* Funcionário superior das Nações Unidas, diretor do United Nations Institute for Training and Research (Unitar) e do United Nations System Staff College (UNSSC).

Argumenta-se que a cooperação Sul – Sul é uma oportunidade. A discussão da situação atual na África será, portanto, colocada nesse contexto mais amplo. A renovação que a Agência do Sul testemunhou na última década é, de algum modo, diferente da aliança trilateral entre Ásia – África – América Latina, formada no alvorecer da descolonização. As principais tendências atuais demonstram que o Sul globalizado, puxado por uma série de potências regionais, desempenhará um papel vital na construção da história do século XXI. É fundamental entender as complexidades dessa agência renovada para cicatrizar velhas feridas que marcaram a emergência de uma voz do Sul em um passado não tão distante.

### 1.1 A “volta” da história

As décadas posteriores ao fim da Guerra Fria proporcionaram uma visão ilusória de uma espécie de nova ordem internacional, com Estados-Nações unindo-se ou desaparecendo, conflitos ideológicos esvaindo-se pelo ralo, culturas sendo mescladas e, cada vez mais, liberdade de comércio e comunicações. O mundo democrático moderno queria acreditar que o fim da Guerra Fria colocava um ponto final não apenas em um conflito estratégico e ideológico, mas também em todos os conflitos deste tipo. Os povos e seus líderes ansiavam por “um mundo transformado”. Mas isto era parcialmente uma miragem. O mundo não foi completamente transformado. Em quase todos os lugares, o Estado-Nação permanece forte como sempre, assim como as ambições nacionalistas, as paixões e a competição entre nações que moldaram a história. Apesar das opiniões em contrário, os Estados Unidos continuam sendo a única superpotência. As lutas por *status* e influência no mundo e entre regiões tornaram-se fatores centrais no cenário internacional. Velhas formas de competição também reapareceram, com as grandes potências do mundo cada vez mais alinhadas segundo a natureza de seus regimes. À medida que essas lutas se combinam e se chocam, a promessa de uma nova era de convergência internacional se esvai. Será que entramos em uma era de divergência? (KAGAN, 2008).

Cabe recordar neste trabalho que, no curso da história mundial, países em desenvolvimento são um fenômeno relativamente recente, que surgiu há cerca de 150 anos. No início do segundo milênio, em 1000 D.C., a Ásia, a África e a América Latina, juntas, representavam 82% da população mundial e 83% da renda do mundo. Esse predomínio, mesmo que tenha sido de alguma forma diminuído, continuou pelos próximos oito séculos. De fato, em 1820, menos de 200 anos atrás, esses três continentes ainda eram responsáveis por aproximadamente três quartos da população mundial e cerca de dois terços da renda no mundo. A transformação da economia mundial começou mais ou menos por aí – isto é, por volta de 1820. Ela foi impulsionada pela revolução industrial, na Grã-Bretanha, pelo advento do colonialismo e pela revolução nos transportes e nas comunica-

ções. A ascensão da Europa Ocidental e o declínio da Ásia foram produtos desse processo. A divisão do mundo em países industrializados, principalmente em climas temperados, e países em desenvolvimento, tipicamente em climas tropicais, ficou clara por volta de 1870. Os próximos 80 anos viram um rápido declínio econômico, particularmente na Ásia, à medida que a participação dos países em desenvolvimento na produção, na manufatura e no comércio mundial despencou (NAYYAR, 2009). Muitos acreditavam, inclusive nomes como Francis Fukuyama, que o mundo alcançara um ponto de convergência de sua evolução histórica, com o modelo ocidental prestes a penetrar cada canto do planeta.

Nos últimos anos, contudo, tanto o peso econômico como a influência dos países em desenvolvimento nas questões econômicas globais têm crescido significativamente e mudado a narrativa. Em 2003, o banco de investimento Goldman Sachs previu em um estudo que os quatro países (Brasil, Rússia, Índia e China – BRICs) poderiam estar entre as cinco economias mais importantes – juntamente com os Estados Unidos – em 2050. Suas imensas populações, seu incrível apetite por trabalho e seu crescimento pródigo significam que eles já são responsáveis por cerca de metade do crescimento econômico mundial. Essas economias estão crescendo quatro vezes mais rápido que aquelas dos países ocidentais. Juntos, Brasil, Rússia, Índia e China representam 40% da população do mundo e mais de um quarto de seu território, produzem em torno de 15% do PIB mundial e detêm cerca de 40% das reservas de ouro e moeda forte. Como as oficinas do mundo, eles bombeiam bilhões de dólares em exportações todos os dias, tanto para as nações ricas como entre si.

Se, por um lado, o estudo do Goldman Sachs se concentrou nos BRICs como as maiores economias emergentes, por outro, reconheceu o rápido crescimento do papel da África na atual reconfiguração do poder econômico. Em primeiro lugar, a África do Sul, cuja economia foi transformada, desde 1994, por meio de reformas macroeconômicas fundamentais, possibilitou à maioria dos sul-africanos participarem na economia principal. Hoje, a África do Sul está livre da dívida e mais de 70% do seu PIB vem dos setores de manufatura e serviços. A mineração direta contribui apenas com cerca de 6% do PIB, ao contrário do que se pensa. Três milhões de novos empregos foram criados desde 2004. Isto é significativo para qualquer economia madura, mas obviamente ainda inadequado para enfrentar a desigualdade social na África do Sul.

Cabe destacar que, de acordo com a Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), a taxa de retorno sobre o investimento estrangeiro direto (IED) é mais alta na África que em qualquer outro continente em desenvolvimento. A crise de 2008-2009 já foi superada no que diz respeito a tendências de crescimento. Embora a crise financeira global tenha tido impacto

negativo sobre o crescimento econômico na África, com sua riqueza em recursos naturais, melhoram os indicadores macroeconômicos e uma maior estabilidade política da região é esperada para continuar sua rápida recuperação e seu crescimento relativamente forte.

Com o sonho dos dividendos do pós-Guerra Fria se dissolvendo, potências regionais como Brasil, Índia, China ou Egito e África do Sul aumentaram suas áreas de influência e lutas por *status* e poder, no mundo e entre regiões que se tornaram centrais no cenário internacional. O mundo ainda está dividido e distraído, tanto por problemas supérfluos como profundos. Entretanto, a história “voltou”, para desgosto das primeiras teorias de Fukuyama, como ele próprio admite.

## 2 ALCANCE E RENOVAÇÃO

A recuperação econômica, ou alcance, dos países em desenvolvimento na economia mundial, como um grupo, começou por volta de 1950 e é atribuída, em parte, a estratégias e políticas na era pós-colonial. Elas criaram as condições iniciais e assentaram bases essenciais para o desenvolvimento. Houve um rápido aumento na participação de países em desenvolvimento no comércio internacional, na produção industrial e na produção total.

Em 2005, a importância dos países em desenvolvimento na economia mundial era quase a mesma de 1870. No agregado, o declínio dos países em desenvolvimento na economia mundial durante os 80 anos de 1870 a 1950 praticamente equivaleram aos 60 anos de 1950 até agora. Por exemplo, entre 1990 e 2009, as exportações reais dos países em desenvolvimento quase triplicaram, enquanto as dos países desenvolvidos cresceram apenas 75%. Igualmente, a participação dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais subiu de 24% para 37%. Nesse período, a participação dos países em desenvolvimento em todos os fluxos de investimento estrangeiro direto dobrou, de 18% para 36%, e, talvez ainda mais surpreendentemente, sua participação na saída de investimento triplicou, de 5% para 15%.

A distribuição geográfica de talentos também está mudando. Em 1990, por exemplo, os países desenvolvidos detinham 40% de todas as matrículas em cursos técnicos de nível superior do mundo; dez anos depois, essa participação caiu para 28%. Atribui-se grande parte do alcance a uma dúzia de países, entre os quais os mais proeminentes são China, Índia e Brasil, assim como México, República da Coreia e países do Sudeste Asiático e da África do Sul. Mas ainda há um espaço considerável para alcance. As economias emergentes foram responsáveis por 44% do PIB global em 2009; enquanto a taxa projetada de crescimento deste para os principais mercados desenvolvidos em 2010 é de 2,3%, os mercados emergentes devem crescer 6,3% em média.

Enquanto as potências emergentes “alcançam”, a participação relativa da influência americana, japonesa e europeia vai encolhendo. Cedo ou tarde – e esse debate é realmente sobre “quão cedo” ou “quão tarde”, não sobre “se” –, testemunharemos grandes mudanças no equilíbrio de poder global.

A despeito de quaisquer dúvidas que possam haver com relação à capacidade das potências emergentes sustentarem, ou até aumentarem, suas altas taxas de crescimento no médio prazo, uma coisa é certa, a saber: que a China, a Índia, o Brasil, a República da Coreia e a África em geral foram pioneiros e rápidos em virar a página da crise e agora estão na melhor posição para atender a suas demandas. Também se acredita que chegando a acordos, coordenando políticas e fortalecendo a cooperação, as economias emergentes têm potencial para liderar o resto do mundo para fora da crise econômica. De qualquer forma, a renovação da Agência do Sul já é palpável.

### 3 A ASCENSÃO DA ÁFRICA

No meio do debate sobre a ascensão das novas potências e das incertezas acerca do cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), da Organização das Nações Unidas (ONU), o continente africano surgiu como uma “nova fronteira de desenvolvimento” – o termo foi usado recentemente por um membro do Painel do Progresso da África e ex-diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Michel Camdessus (LE MONDE, 2010). O JP Morgan diz que a África tornou-se uma das regiões com maior potencial para crescimento econômico que se espera ser sustentado, pois a região tem a população mais jovem (PANDIT, 2010). O *Boston Consulting Group* recentemente chegou a uma conclusão semelhante por meio de dados um pouco diferentes, quais sejam, a taxa de crescimento das exportações da África de 18%, comparável à dos BRICs, e a taxa de crescimento das 500 maiores empresas africanas de mais de 8% ao ano, desde 1998. O relatório aponta para o surgimento de um grupo chamado de “leões africanos”, em analogia aos Tigres Asiáticos, que compreende: Argélia, Botsuana, Egito, Líbia, Maurício, Marrocos, África do Sul e Tunísia – cujo PIB coletivo *per capita* de US\$ 10.000,00 é mais alto que a média dos BRICs –, e em breve os seguirão Gana e Nigéria. As empresas com rápido crescimento, citadas no relatório, estão concentradas principalmente em oito países e são mostradas como parceiras e rivais que já são atores regionais na mineração e no setor de consumo e serviços. Essas companhias estão prestes a olhar “além do continente” (WALLIS, 2010).

O padrão do recente crescimento africano demonstra um forte papel desempenhado pelo consumo privado. Este é responsável por 60% do crescimento, em oposição a uma contribuição negativa nos anos 1990. A demanda interna cresceu até atingir 150% da taxa de crescimento em 2007, em comparação com 20%

em 2000, principalmente na forma de gastos públicos. O déficit governamental de cerca de 3% no fim dos anos 1990 permitiu superávits de 1,9% em 2008. A taxa média de inflação esteve em torno de 6,2% em 2008, em comparação com os 30% anuais nos anos 1980. As reservas cambiais aumentaram de menos de US\$ 50 bilhões no fim dos anos 1990 para US\$ 300 bilhões em 2007. O influxo de IED aumentou de menos de US\$ 10 bilhões em 1995 para US\$ 88 bilhões em 2008, com o estoque total de IED no continente por volta de US\$ 511 bilhões em 2008. A dívida externa média diminuiu de 70% do PIB no início dos anos 2000 para 23% em 2007 (KALUSIVIKAKO; LUMENGANESO, 2010). O comércio de mercadorias total da África aumentou de US\$ 217 bilhões em 1995 para US\$ 986 bilhões em 2008. Sua participação no comércio global também aumentou de 2,2% em 2000 para 3,3% em 2008 (UNCTAD, 2010).

A crise econômica global teve um óbvio impacto no continente. O Painel do Progresso da África estima que o número de trabalhadores pobres cresceu de 57% para 66%. Na África subsaariana, a participação das exportações no PIB diminuiu de 41% em 2008 para 31,2% em 2009 (FMI, 2009). De 30% a 50% dos recursos provenientes de exportações da África em 2008 foram perdidos como resultado da crise. A crise afetou negativamente o comércio tanto pela queda do crescimento como pelo menor acesso ao crédito mercantil (AfDB, 2010). Ao mesmo tempo, as previsões para 2010 e 2011 são bastante positivas, com expectativa de taxas de crescimento de 4,7% e 5,9%, respectivamente. A África esteve entre os primeiros a sair da crise com uma taxa de crescimento positiva do PIB de 2% em 2009, impulsionada pela demanda de recuperação das economias asiáticas.

#### **4 ÁFRICA E COOPERAÇÃO SUL – SUL**

A cooperação Sul – Sul se cristalizou no princípio da descolonização e contra o histórico da Guerra Fria. Vários marcos institucionais foram definidos, como o Movimento dos Não Alinhados ou o Grupo dos 77 (G-77). Esses grupos tinham como objetivo aumentar o poder de barganha e defender os interesses dos países em desenvolvimento por meio de uma maior mobilização política (MORAIS DE SÁ E SILVA, 2010). Após um declínio nos anos 1980, a cooperação Sul – Sul tem crescido novamente de maneira significativa. Isto se deve principalmente ao rápido crescimento das economias emergentes, bem como à adoção de estratégias de desenvolvimento mais voltadas para fora, de reformas comerciais, inclusive os números crescentes dos acordos regionais de comércio (ARCs), além de compromissos comuns com relação aos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM). Também exerce influência o descontentamento em relação aos modelos Norte – Norte tradicionais de cooperação para o desenvolvimento. Desta vez, a cooperação Sul – Sul se expandiu até incluir novos setores, como educação, saúde e proteção social, além de comércio e desenvolvimento industrial (MORAIS DE SÁ E SILVA, 2010).

A atual cooperação África – Sul é centrada no comércio, em investimentos, em fluxos financeiros oficiais, na transferência de *expertise* e no compartilhamento de conhecimento, e quase sempre envolve novos arranjos institucionais formais. A *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) reconhece que apenas no século XXI a cooperação Sul – Sul mudou seu foco de questões puramente políticas e começou a contribuir mais para o desenvolvimento econômico e social da África (UNCTAD, 2010).

A participação de países em desenvolvimento não africanos no comércio de mercadorias com a África cresceu de 8% em 1980 para 29% em 2008, e sua participação no influxo de IED para a região aumentou de 12% no fim da década de 1990 para uma média de 16% no período 2000-2008. A proporção do comércio da região em direção à Europa e à América do Norte se reduziu. A participação da União Europeia (UE) no comércio da África caiu de cerca de 55% em meados dos anos 1980 para menos de 40% em 2008 (UNCTAD, 2010).

O aumento do comércio da África com economias não africanas em desenvolvimento ocorreu principalmente devido ao comércio com a Ásia e, de maneira destacada, a China. Esta última tornou-se a maior fonte de importações africanas e o segundo maior parceiro comercial, depois dos Estados Unidos. Como resultado de um aumento de quase dez vezes no período de 2000-2008, o valor do comércio China – África totalizou US\$ 93 bilhões em 2008. A participação da China no comércio exterior da África é próxima de 11%. Enquanto as atividades chinesas na África no período imediatamente pós-colonial foram impulsionadas por considerações políticas, o reengajamento da China com a África – marcado pela criação do Fórum sobre Cooperação China – África (FOCAC) em 2000 – sinaliza um novo tipo de parceria, centrada no comércio, em investimentos e na concessão de empréstimos.

Na reunião do FOCAC de 2006, em Pequim, os líderes chineses se comprometeram a implementar uma agenda extensiva de desenvolvimento, incluindo promessas de dobrar a assistência à África até 2009, conceder mais empréstimos, perdão da dívida, assistência técnica, bem como a criação de um Fundo de Desenvolvimento China – África.

A assistência chinesa para o desenvolvimento quase sempre se deu na forma de grandes financiamentos para projetos de infraestrutura. Essas infraestruturas e as obras públicas representaram cerca de 54% do apoio da China para a África no período 2002-2007. Os compromissos da China em financiar infraestrutura aumentaram de US\$ 470 milhões em 2001 para US\$ 4,5 bilhões em 2007 – 33% do financiamento chinês para infraestrutura da África subsaariana no período 2001-2007 foram para eletricidade; 33%, para transporte; 17%; para tecnologia de informação (TIC); 14%, para projetos gerais; e 2% para água – com Nigéria, Angola, Etiópia e Sudão como os principais beneficiários (UNCTAD, 2010).

Os fluxos de investimento chinês para a África aumentaram nos últimos cinco anos. O Ministério do Comércio da China estimou que os influxos de investimentos chineses alcançaram US\$ 552 milhões no primeiro trimestre de 2009, quase duas vezes o valor dos influxos para o mesmo período de 2008 (HERMAN, 2010).

No entanto, a parceria China – África envolvendo reuniões de alto nível se expandiu para cobrir cooperação técnica e intercâmbio de *expertise* em outras áreas. A última reunião do FOCAC, que ocorreu em novembro de 2009, discutiu novas medidas de apoio à África em áreas tão diversas como mudança climática, ciência e tecnologia, resposta à crise financeira, mitigação da pobreza, proteção do meio ambiente e da saúde, além de aspectos culturais e “intercâmbios interpovos” (UNCTAD, 2010).

A saída de recursos do Brasil como IED para a África também aumentou. Apenas dois exemplos: a gigante do petróleo Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) planejou investir mais de US\$ 2 bilhões em Angola e na Nigéria nos próximos cinco anos e os investimentos da produtora de aço Vale no desenvolvimento de reservas de carvão em Moçambique estão estimados em US\$ 1,3 bilhões (LAISHLEY, 2009). *Grosso modo*, a transferência de tecnologia por meio de cooperação técnica é um componente chave da ajuda do Brasil para a África. A assistência técnica é oferecida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Em 2008, 43% dos recursos para projetos de cooperação técnica foram para a África, dos quais 74% foram para cinco países africanos de língua portuguesa. Nos últimos anos, o Brasil ampliou o apoio a outros países africanos e atualmente tem projetos em 22 países (UNCTAD, 2010). Uma área notável da cooperação técnica é o apoio aos setores produtivos, particularmente a agricultura.

Outro avanço interessante é o incremento significativo no volume de comércio e fluxos de investimento entre a Índia e a África. Por exemplo, o comércio da Índia – África aumentou de US\$ 7,3 bilhões em 2000 para US\$ 31 bilhões em 2008. A contribuição da Índia para o desenvolvimento da África incluiu empréstimos, perdão de dívida, cooperação técnica, manutenção da paz e financiamento para infraestrutura. Um exemplo de cooperação técnica é o Projeto e-Network pan-africano, cujo objetivo é oferecer *e-services* na área de educação e medicina (UNCTAD, 2010).

A Índia investiu US\$ 1,8 bilhão em projetos ecológicos na África nos últimos três anos, e reafirmou seu compromisso de prover US\$ 500 milhões em doações nos próximos cinco a seis anos e duplicar linhas de crédito de US\$ 5,4 bilhões, além de reduzir tarifas de importação sobre uma ampla gama de produtos agrícolas da África. Só na África do Sul, as relações comerciais da Índia cresceram para mais de US\$ 2 bilhões, e os africanos começaram a viajar a Nova



Déli e Bombaim em busca do tipo de investimento e *expertise* que costumavam obter dos Estados Unidos e da Europa. A empresa de telecomunicações Bharti recentemente comprou os ativos africanos da Zain, do Kuwait, no segundo maior negócio transnacional da história da Índia, de mais de US\$ 10 bilhões. Espera-se que a Bharti reduza significativamente os preços e sirva aos pobres africanos ao mudar drasticamente as vidas de empresários locais, incentivando um mercado que representa o último crescimento da telefonia no mundo.

Finalmente, o exemplo da África do Sul mostra que os países africanos estão emergindo e participando de igual para igual em parcerias Sul – Sul. A colaboração trilateral entre África do Sul, Brasil e Índia em áreas como saúde pública e segurança energética é muito ilustrativa. A África do Sul e a Índia têm o primeiro e o segundo maiores números de portadores do vírus da imunodeficiência humana (HIV) positivos, ao passo que o Brasil desenvolveu políticas públicas bem-sucedidas de combate à síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS). Juntos, esses países conseguiram avançar na afirmação interpretativa da Declaração de Doha, indicando que o TRIPS não deve impedir nações de lutar contra a crise na saúde pública e um acordo que permitiu que países em desenvolvimento exportem genéricos locais para outros países com epidemias de HIV/AIDS, malária e tuberculose. Outra área é o compartilhamento de tecnologia entre a Índia, o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, e o Brasil, que tem 62% das necessidades energéticas supridas por meio de fontes renováveis e 10% disso pelo etanol produzido por meio da cana-de-açúcar. O *know-how* da Índia na área de energia solar fotovoltaica e a tecnologia sul-africana de liquefação de carvão poderiam ser de interesse mútuo (FLEMES, 2010). Além disso, esses países têm sido extremamente ativos em fóruns multilaterais, como um grupo.

Para fazer as parcerias África – Sul funcionarem em benefício da África, o continente precisa tomar uma atitude proativa e incorporar a cooperação Sul – Sul em suas políticas de desenvolvimento. Os países africanos deveriam usar sua influência política para alcançar o tipo de parceria com atores emergentes do Sul que atinja um equilíbrio entre os interesses econômicos e estratégicos dos parceiros do Sul e o objetivo de promover maiores ganhos em desenvolvimento e profunda transformação estrutural da economia africana, inclusive por meio do progresso tecnológico e da acumulação de capital (UNCTAD 2010).

## **5 AUMENTO DA IMPORTÂNCIA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NOS ASSUNTOS MUNDIAIS**

Com um peso econômico cada vez maior, os países em desenvolvimento e emergentes aumentaram significativamente sua capacidade de influir sobre os resultados da política econômica global e de participar de instituições econômicas

internacionais. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, tem-se alcançado isto principalmente por meio de grupos e coalizões – tais como o Grupo da África, do Caribe e do Pacífico (ACP), o Grupo da África, a Comunidade Caribenha, o Grupo dos Países em Desenvolvimento etc. –, permitindo melhor coordenação e preparação das negociações. O grupo dos países em desenvolvimento G-77 mais a China voltaram a desempenhar um papel mais importante nos fóruns internacionais, após um forte declínio de sua influência nas décadas de 1980 e 1990.

Apoiadas pelo rápido crescimento econômico, pela crescente influência financeira, pelas populações crescentes e por um novo senso de assertividade nos últimos anos, as potências emergentes são a força motriz por trás de uma incipiente transformação da economia mundial, longe de um sistema dominado pelos países anglo-saxões, mas em direção a um sistema multipolar. Nos últimos anos, essa multipolaridade no campo econômico se traduziu em uma nova atitude de negociação por parte do Sul. Começou em torno de interesses comuns relacionados ao comércio e tornou-se mais abrangente e sofisticada com o passar do tempo. A crise financeira e a recessão global de 2008 e 2009 criaram oportunidades para um papel de maior destaque dos países emergentes e em desenvolvimento.

- *As negociações no comércio internacional* têm demonstrado que os países em desenvolvimento aprenderam a trabalhar juntos, em grupos coesos ou coalizões baseadas em interesses comuns, de maneira coordenada na defesa destes interesses. O G-20, o G-33, o NAMA-11,<sup>1</sup> o Grupo Central de Facilitação do Comércio, o Grupo da África, o Grupo ACP, o Grupo dos Países Menos Desenvolvidos e o Grupo das Economias Pequenas e Vulneráveis, todos têm marcado claramente sua posição na OMC no sentido de uma clara preferência por concessões negociadas em conjunto para suas respectivas ideias e objetivos de desenvolvimento estratégico de longo prazo. O sucesso da aliança trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) inclui saúde pública, patentes farmacêuticas e posicionamento sobre subsídios governamentais na OMC. O Ibas e a China formaram o núcleo do Grupo dos 22 (G-22), bloco de países em desenvolvimento que preferiram deixar as negociações desandarem a chegar a um acordo em detrimento de seus interesses.
- Outro exemplo é uma mudança de poder na *governança financeira internacional*. Considerando que as economias emergentes começaram a expressar crescente desencanto com as instituições de Bretton Woods no início do século XXI, o revés econômico e financeiro atual transformou-se em um chamado para reformas substanciais do FMI, criticado

---

1. Uma coalizão de países em desenvolvimento nas negociações de acesso a mercados não agrícolas.

por não ser representativo das novas potências econômicas mundiais em crescimento acelerado. Até pouco tempo atrás, a China – que tem crescido tão rápido que já é a segunda maior economia mundial – tinha apenas o mesmo número de votos no FMI que a Bélgica. A reforma deste fundo de 2008 de algum modo fortaleceu a posição da China e de outras economias emergentes, com uma mudança total de 4,9% das quotas para 54 países, e triplicou os votos básicos que têm impacto no poder de votação dos países de baixa renda. Entretanto, as mudanças da quota do FMI e a estrutura de governança foram claramente insuficientes. A participação total da África subsaariana aumentou apenas 3% e permaneceu em 1,4% da fatia de votação. A China chegou ao terceiro lugar, com 3,81% da fatia de votação, comparada com os Estados Unidos e o Japão, cujas participações são de 16,73% e 6,23%, respectivamente (FMI, 2009). Em 2009, o Comitê Monetário e Financeiro Internacional instou que uma reforma posterior da estrutura de quotas e de votação da instituição seja implementada em janeiro de 2011. Se o novo pacote for adotado, a quota da China subirá de 6,38% para 7,47% e ultrapassará o Japão, cuja quota diminuirá para 6,99%. A quota da Índia subirá para 2,18%. Contudo, os Estados Unidos ainda manterão a maior participação nas quotas (17,8%) e a participação dos países africanos não se alterará significativamente (FMI, 2009).

Da mesma forma, a alardeada reforma de governança do Banco Mundial (BIRD), aprovada em abril, vai transferir apenas 3,3% dos votos dos países ricos para os em desenvolvimento. A participação da China aumentou de 2,77% para 4,42%, tornando-se o terceiro maior acionista, depois de Estados Unidos e Japão. As participações de Índia e Brasil aumentaram, respectivamente, de 2,78% para 2,91% e de 2,06% para 2,24%. Porém, os Estados Unidos ainda permanecem como o ator mais influente, com 16,85% do total (BANCO MUNDIAL, 2010). Mais de um terço dos países africanos tiveram redução em sua participação como resultado das reformas. Estas demonstram uma influência crescente das economias emergentes, mas ainda falham em refletir o peso real dos países em desenvolvimento.

Hoje, muitas economias emergentes não só não precisam das atuais instituições financeiras internacionais, em termos de política ou financiamento, como também estão cada vez mais em posição de competir com elas.<sup>2</sup> Mercados emergentes agora são provedores de fluxos de capital e

---

2. A Arábia Saudita ajuda o Líbano, a Venezuela auxiliou a Argentina a pagar o FMI e o financiamento do Chinese Development oferece uma alternativa aos empréstimos do BIRD na África.

financiam o enorme déficit contábil atual dos países desenvolvidos, em particular, o dos Estados Unidos. O panorama financeiro tem sido redesenhado por novos corretores – fundos soberanos da Ásia e do Golfo e investidores com petrodólares, que deslocaram a base de poder mais para o Leste e para o Sul.

- De modo similar, cabe mencionar a posição das economias emergentes com relação ao *sistema monetário internacional*. Apesar de, por muito tempo em sua história, o sistema monetário internacional ter sido unipolar, economias emergentes como Rússia, Brasil e China demandam um fim à dominação do dólar no sistema monetário internacional e defendem uma nova moeda de reserva global. Enquanto o dólar representa 65% das reservas em moeda estrangeira do mundo, três quartos de todas as reservas estão nas mãos das economias emergentes. Em poucas palavras, uma “coalizão dos estados emergentes” está se preparando agora para definir o debate sobre a necessidade de o mundo ter suas trocas monetárias baseadas em um tipo de *spread* de moedas, em lugar de moeda única.
- Não menos reveladoras foram as negociações ocorridas em dezembro de 2009 sobre um dos problemas mais discutidos de nosso tempo (a mudança climática) que, na verdade, envolveram uma tomada de decisão de chefes de Estado em um fórum internacional bem diferente de uma negociação tradicional da ONU. O frágil acordo a que se chegou em Copenhague é o resultado de uma participação mais ativa dos países em desenvolvimento em geral e da forte capacidade de convencimento das novas potências emergentes. Por duas vezes os africanos bloquearam completamente as negociações preparatórias, em uma demonstração de força raramente vista nesses processos. Os países em desenvolvimento – liderados pela China, pelo Brasil, pela África do Sul, pelo G-77 e pelo Sudão – cobraram e receberam compromissos significativos dos países desenvolvidos após mudar o resultado final de um modo sem precedentes. Esse caso ilustra claramente como a “Agência Sul” já exerce influência no cenário internacional. De modo significativo, o acordo final foi alcançado por meio de representação indireta, que não incluiu a Europa, a despeito de a Conferência ter sido em Copenhague, e não no Japão.
- A mudança na *liderança mundial* representa mais um exemplo de como a Agência do Sul influencia ou pode influenciar a política no mundo. É verdade que a reforma do Conselho de Segurança da ONU, em uma negociação “em aberto” por quase 20 anos, ainda não impressiona.

Nos últimos cinco anos, porém, ela ganhou uma força considerável – principalmente devido à influência crescente e à insistência das potências emergentes. Essa reforma ainda não avançou suficientemente na reformulação da composição geográfica do organismo. Contudo, países emergentes, como demonstrado pelo exemplo da Índia, do Brasil e da África do Sul, formam alianças de apoio mútuo em seus projetos como representantes regionais no Conselho de Segurança da ONU. O progresso foi mais significativo na substituição do G7 pelo G20, imposta pela crise recente. A África desafia fortemente o fato de que o G20 incluía um único Estado africano e, até agora, obteve um “convite” para vários outros. É provável que isto mude. O novo modelo já está trabalhando questões que vão além das responsabilidades de qualquer organização, criando novas formas de legitimidade multipolar.

A crise atual tem mostrado que existe a necessidade de novas regras, instituições e serviços para ajudar a resolver os grandes problemas do mundo e que já não há liderança mundial sem reconhecer uma renovada Agência do Sul. Ao passo que os países desenvolvidos emergem enfraquecidos da crise econômica global, pode haver oportunidades para países em desenvolvimento e emergentes buscar espaço político com vista a criar maior transparência e inclusão nos assuntos internacionais.

Nessa reconfiguração emergente, é importante para países africanos menores, e particularmente para os menos desenvolvidos, criar parcerias estratégicas com as economias emergentes de modo a assegurar que seus pontos de vista políticos sejam refletidos e seus interesses adequadamente representados (MALHOTRA, 2010).

## **6 CONCLUSÕES**

### **6.1 Novas oportunidades**

A revolução tecnológica digital que elimina barreiras de geografia, distância e tempo tem um impacto significativo na economia global e representa uma nova janela de oportunidade para que o Sul aumente sua importância. Os desenvolvimentos tecnológicos das últimas décadas transformaram o modo que as pessoas se comunicam e como os negócios são operados pelo globo. Das 6,5 bilhões de pessoas no mundo, mais da metade possui telefone celular e quase um quarto tem acesso à internet. Em algumas áreas, a África mostra um progresso notável. Hoje, o mercado de telefonia celular na África é o que mais cresce no mundo. O setor de telecomunicações africano é um dos poucos em que a participação de capital doméstico é significativa, mas também chamou a atenção dos gigantes das telecomunicações fora do continente, principalmente empresas da Índia, que reconheceram essa dinâmica.

As economias estão se tornando cada vez mais dependentes da exploração de tecnologias para criar ou agregar valor a recursos existentes. O impulso da inovação tecnológica obriga a todos a se reposicionarem. E o Sul, até agora, tem se saído melhor nesse desafio. Definir os limites e os contornos da propriedade, bem como desenhar um regime de propriedade intelectual equilibrado é o cerne da batalha real no futuro, e isto não será fácil.

Demografia, migração e urbanização são outros terrenos visíveis de transformação e provável polarização internacional. E isto deveria ser abordado de forma global, abrangente e com cada vez mais urgência. Estas são algumas das tendências nas quais a Agência do Sul terá que se manifestar se o aumento do poder econômico se transformar em um caminho sustentável para o futuro.

Desde o começo deste século, uma verdadeira renovação africana está em curso, por meio da redução drástica do número de guerras civis, da fortificação da construção de paz e processos constitucionais, dos avanços na governança democrática – confirmados pelos índices de Harvard e Ibrahim –, das reservas históricas, da média de inflação de um dígito e do rápido progresso nos indicadores das MDM. No entanto, a narrativa negativa acerca do continente ainda não mudou: ampla repercussão do conflito de Darfur, grandes perturbações surgindo da Somália incluindo pirataria, ou fome iminente em decorrência das altas nos preços dos alimentos. Podem-se acrescentar ainda golpes de estado aqui e acolá, ou jogos de cena de alguns presidentes também. Tudo isto é verdade. É certo também apontar a desigualdade social ou o crime na África do Sul, como foi amplificado pela mídia ocidental durante a Copa do Mundo. Poderíamos continuar a lista de más notícias, desorganização e coisas do tipo. “O continente está condenado”, afirmou a revista *The Economist* há uma década. Permita-nos citar um grande intelectual africano, Claude Ake:

(...) na independência, forma e função do Estado na África não mudaram muito para a maioria dos países. O poder estatal permaneceu essencialmente o mesmo: imenso, arbitrário, quase sempre violento e sempre ameaçador. O governo colonial legou à maior parte da África uma competição política intensa e sem lei, em meio a um vácuo ideológico e um crescente desencantamento com a expectativa de uma vida melhor (AKE, 1996).

O autor, que nos deixou prematuramente, queria que o contexto histórico fosse reconhecido. Nós podemos enxergar verdade no que ele disse. Contudo, temos que admitir, algo está mudando no mundo e em volta do continente. A África está prestes a ter um bilhão de pessoas. Algo está mudando nela. Estejamos preparados para entender as complexidades dessas tendências, sem nos tornarmos presas da história habitual.

## REFERÊNCIAS

*AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)*. **Africa in The Wake of the Global Financial Crisis: challenges ahead and the role of the bank**. Policy Briefs, 2010.

AKE, Claude. **Democracy and development in Africa**. 1996.

BANCO MUNDIAL. **IBRD 2010 voting power realignment**, 2010.

FLEMES, Daniel. IBSA: South-South Cooperation or Trilateral Diplomacy in World Affairs? *In: South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty In Focus*, **International Policy Center for Inclusive Growth**, n. 20, 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). IMF executive board recommends reforms to overhaul quota and voice. **Press Release**, n. 8/64, March 28, 2009.

HERMAN, Hayley. South-South Relations: Sino-African engagement and cooperation. *Poverty In Focus: South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm?* **International Policy Center for Inclusive Growth**, n. 20, 2010.

KAGAN, R. **The return of history and the end of dreams**. KNOPF, 2008.

KALUSIVIKAKO, Andy; LUMENGANESO, Olivier. L'Afrique est bien partie. **Les Afriques**, 3-9 June 2010.

LAISHLEY, Roy. Emerging economies hold promise for Africa. But governments must play smart to get the best deals. **Africa Renewal**, v. 23, n. 2, July 2009.

LE Monde Entier Commence a se Rendre Compte que la Nouvelle Frontiere de son Developpement, C'est L'afrique, Interview With Michel Camdessus by Cherif Elvalide Seye. **Les Afriques**, 10-16 juin 2010.

MALHOTRA, Kamal. South-South Cooperation: Potential Benefits for the Least Developed Countries. *Poverty In Focus: South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm?* **International Policy Center for Inclusive Growth**, n. 20, 2010.

MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. How Did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation. **Poverty In Focus: South-South Cooperation**. The

same old game or a new paradigm? **International Policy Center for Inclusive Growth**, n. 20, 2010.

NAYYAR, Deepak. Developing Countries in the World Economy: the future in the past? **WIDER Annual Lecture**, n. 12, Feb. 2009.

PANDIT, Sonal. Afrique: un des plus grands potentiels économiques du XXI e siècle. **Le Temps**, 31 mai 2010.

*UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)*. **Economic Development in Africa Report 2010**. South-South Cooperation: Africa and new forms of development partnership. UNCTAD, 2010.

WALLIS, William. Emerging groups make. African lions roar. **Financial Times**, London, 1 June 2010.